

**Robert Mischkowitz  
Heike Bruhn  
Roland Desch  
Gerd-Ekkehard Hübner  
Dieter Beese**

# **Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll**

**Ein gemeinsames Forschungsprojekt  
des Bundeskriminalamtes  
und der Polizei-Führungsakademie**

*Einschätzungen zur  
Korruption in  
Polizei, Justiz und Zoll*



# BKA – Forschungsreihe

herausgegeben vom  
Bundeskriminalamt  
Kriminalistisches Institut

Band 46

Beirat:

*Prof. Dr. Hans-Jürgen Kerner*

Direktor des Instituts für Kriminologie der Universität Tübingen

*Wolfgang Sielaff*

Leiter der Landespolizeiinspektion Hamburg

*Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Klaus Tiedemann*

Direktor des Instituts für Kriminologie und  
Wirtschaftsstrafrecht der Universität Freiburg i. Br.

*Klaus Jürgen Timm*

Direktor des Hessischen Landeskriminalamts

Robert Mischkowitz  
Heike Bruhn  
Roland Desch  
Gerd-Ekkehard Hübner  
Dieter Beese

# **Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll**

Ein gemeinsames Forschungsprojekt des  
Bundeskriminalamtes und der  
Polizeiführungsakademie

Bundeskriminalamt Wiesbaden 2000

Die Verfasser:

**Robert Mischkowitz**, Dr. soz., geb. 1953, Studium der Soziologie, Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre in Tübingen und Ann Arbor, USA; von 1983 bis 1993 wissenschaftlicher Angestellter am Institut für Kriminologie in Tübingen; Mitarbeit bei der Tübinger Jungtäter-Vergleichsuntersuchung; seit 1993 Referent in der Gruppe Kriminalstrategie des Bundeskriminalamtes. Veröffentlichungen und Arbeiten zur Erforschung von kriminellen Karrieren, zur fremdenfeindlichen Gewalt und zu Gefährdungen durch Drogen.

**Heike Bruhn**, geb. 1967, Diplomverwaltungswirtin und Kriminalhauptkommissarin in der Gruppe Kriminalstrategie des Bundeskriminalamtes; von 1991 bis 1996 Gremienarbeit und operative Tätigkeit im Referat „Zielfahndung“; 1996 Abordnung zum Bundesministerium des Inneren, Referat „Terrorismusbekämpfung“; seit 1997 Mitarbeiterin in der Gruppe Kriminalstrategie, Forschungsschwerpunkt „Organisierte Kriminalität“.

**Roland Desch**, geb. 1953, Kriminaldirektor, Leiter Abteilungsstab beim Polizeipräsidium Darmstadt; zuvor von 1994 bis 1998 Dozent für Kriminalistik und Kriminologie an der Polizei-Führungsakademie Münster; 1971 Eintritt in die Kriminalpolizei Frankfurt / Main; nach der Ausbildung für den höheren Polizeivollzugsdienst von 1981 bis 1983 stellvertretender Abteilungsleiter Fahndung beim Hessischen Landeskriminalamt; von 1986 bis 1994 verschiedene Führungspositionen beim Polizeipräsidium Frankfurt / Main mit Schwerpunkt „Gewaltkriminalität“.

**Gerd-Ekkehard Hübner**, geb. 1946, Kriminaldirektor, von 1973 bis 1978 Ermittlungstätigkeit in verschiedenen Kriminaldienststellen der Hamburger Polizei; 1981 bis 1986 Jugendbeauftragter in einer Polizeidirektion; anschließend Sachbearbeitung im Grundsatzbereich „Polizeiliche Jugendarbeit und Kriminologische Forschung“ der Landespolizeidirektion Hamburg; von 1992 bis 1997 Dozent für Kriminalistik und Kriminologie an der Polizei-Führungsakademie Münster; seit 1997 Stabsleiter der Polizeidirektion West in Hamburg. Veröffentlichungen zu den Themenbereichen „Jugendkriminalität / Diversion“, „Alltagskriminalität“, „Prävention“ und „Korruption“.

**Dieter Beese**, Dr. theol., Pfarrer, geb. 1955; 1974 bis 1980 Studium der Ev. Theologie und Philosophie; von 1985 bis 1991 Gemeindepfarrer und nebenamtlicher Polizeipfarrer in Mühlheim an der Ruhr. 1990 Promotion über die Ev. Wehrmachtsseelsorge im II. Weltkrieg an der Ruhruniversität Bochum; seit 1991 Lehrbeauftragter der Evangelischen Kirche in Deutschland an der Polizei-Führungsakademie; Geschäftsführer des Landespfarramts der Evangelischen Kirche von Westfalen für den Kirchlichen Dienst in der Polizei; Arbeitsschwerpunkt: Ethik im Polizeiberuf; (letzte Veröffentlichung: Studienbuch Ethik. Moralprobleme der Polizei in ethischer Perspektive. Hilden 2000).

Redaktion:

**Heinrich Schielke**

Bundeskriminalamt  
Kriminalistisches Institut

ISSN 0174 – 5433

Nachdruck und Vervielfältigung, auch auszugsweise, nur mit Quellenangabe und mit Genehmigung des Bundeskriminalamtes

Gesamtherstellung: DruckVerlag Kettler GmbH, Bönen

## **Vorwort**

Der vorliegende Forschungsbericht schließt sich inhaltlich und methodisch an die 1995 in der BKA – Forschungsreihe veröffentlichte Studie „Korruption – hinnehmen oder handeln?“ von Vahlenkamp / Knauß an. Während das erste Forschungsprojekt die Korruption und Korruptionsbekämpfung aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft, der Kommunalpolitik und der öffentlichen Verwaltung untersuchte, richtet sich der Blick nun auf das Phänomen der Korruption in den staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen mit dem Ziel, ein empirisch abgesichertes Grundlagenwissen zu erarbeiten.

Die Aktualität des Untersuchungsgegenstandes ist nach wie vor ungebrochen. Korruptionsskandale innerhalb der Polizei, der Justiz oder des Zolls führen zu einem erheblichen Vertrauensverlust der Bevölkerung in diese Institutionen. Deshalb gehörte neben einer rechtlichen und ethischen Auseinandersetzung mit dem Thema das Aufzeigen präventiver und repressiver Bekämpfungsansätze zu dem vordringlichen Anliegen dieser Studie.

Die hier vorgelegten empirischen Ergebnisse beruhen auf einem vom Bundeskriminalamt und der Polizei-Führungsakademie gemeinsam durchgeführten Forschungsprojekt. Diese enge Zusammenarbeit sowie die Unterstützung und Mitarbeit der beteiligten Untersuchungsgruppen, ohne die die Realisierung des Projektes nicht möglich gewesen wäre, erlaubte dessen Durchführung trotz des zunächst als heikel empfundenen Forschungsgegenstandes. Resümierend lässt sich aber – nicht zuletzt durch die hohe Beteiligung an der Untersuchung und die gesammelten Erfahrungen während des Projektverlaufes – eine große Bereitschaft innerhalb der Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden erkennen, dem Thema Korruption sachlich und mit der gebotenen selbstkritischen Aufmerksamkeit zu begegnen. Es bleibt zu hoffen, dass die Untersuchung zu weiterführenden Projekten in den verschiedenen staatlichen Verwaltungen sowie einer offensiven, aber nicht dramatisierenden Auseinandersetzung mit dem Thema anregt.

Es gilt zu akzeptieren, dass es trotz aller Bemühungen – auch in den staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen – zu korruptivem Fehlverhalten kommen kann. Allerdings ist Korruption kein zentrales Problem der Strafverfolgungsbehörden. Die Ergebnisse belegen, dass es keinen Grund gibt,

in den Untersuchungsgruppen vor diesem Phänomen zu kapitulieren. Spezielle Präventions- und Repressionsvorschläge, die bereits in der öffentlichen Verwaltung eingeführte umfangreiche Präventionsmaßnahmen ergänzen und mit deren Umsetzung in vielen Bereichen schon begonnen wurde, können weiter dazu beitragen, Korruption zu reduzieren.

Dr. Ulrich Kersten

Präsident des Bundeskriminalamtes

## Vorbemerkung

Mit dem vorliegenden Schlussbericht wird ein Forschungsprojekt zum Thema „Korruption in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen“ dokumentiert, das vom Bundeskriminalamt und der Polizei-Führungsakademie in den Jahren 1995 bis 1999 mit der Absicht durchgeführt wurde, einen *Beitrag zur empirischen Korruptionsforschung* zu leisten. Hinsichtlich der Methodik knüpft die Untersuchung an die von Vahlenkamp und Knauß vorgelegte und in der BKA-Forschungsreihe Band 33 erschienene Studie „Korruption – hinnehmen oder handeln?“ an. Mit der Verschiebung des Forschungsinteresses von der öffentlichen Verwaltung und gewerblichen Wirtschaft zu den Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden wurde in gewissem Sinne wissenschaftliches Neuland betreten, da es nach wie vor in Deutschland an empirischen Untersuchungen zur Korruption fehlt. Insbesondere trifft dies für Polizei, Justiz und Zoll zu.

Im Unterschied zu Deutschland ist Korruption – vor allem auch Polizeikorruption – in den USA und in anderen Ländern des angelsächsischen Sprachraums Gegenstand mehrerer empirischer Untersuchungen gewesen. Polizeiforschung hat dort Tradition, und der daraus resultierende Erfahrungsschatz an empirischem, theoretischem und Methoden-Wissen konnte für den vorliegenden Bericht nutzbar gemacht werden. Dabei wurde darauf geachtet, eine unkritische Übertragung von Ergebnissen auf die deutsche Situation zu vermeiden.

In den Vereinigten Staaten werden unter den Korruptionsbegriff alle Formen abweichenden Verhaltens, bei denen es zu einem Ausnutzen der dienstlichen Stellung zu privaten Vorteilen kommt, subsumiert. Die für unsere Untersuchung verwendete Definition ist im Vergleich hierzu enger. Von Korruption wird nur dann gesprochen, wenn eine Geber-Nehmer-Beziehung angenommen werden kann. Allerdings wurde auch auf eine rein strafrechtlich geprägte Auslegung verzichtet und der Begriff „Korruption“ insofern weitergefasst, als dass auch phänomenologische Aspekte mitbetrachtet wurden. Ziel war, auch Auffälligkeiten und Verhaltensweisen im Vorfeld der Korruption mit in die Untersuchung einzubeziehen, denen noch keine strafrechtliche Relevanz zukommt. Durch die auch das Vorfeld abdeckende, weitere Definition kann eine subjektive Auslegung dessen, was als Korruption verstanden wird, nicht ausgeschlossen werden. Für das Verständnis der empirischen Ergebnisse und der sich anschließenden



Schlussfolgerungen ist die *Abgrenzung des Korruptionsbegriffs* von zentraler Bedeutung.

Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt betrifft die *Forschungsmethoden*. Die Erforschung der Korruption ist wegen der Brisanz des Themas und der damit verbundenen Schwierigkeit des „Feldzuganges“ ein problematisches Unternehmen, das einer sorgfältigen Prüfung der einzusetzenden Methoden der empirischen Sozialforschung bedarf. Die Ergebnisse unseres Projektes beruhen auf Daten, die mittels schriftlicher Befragung, Experteninterviews und Aktenanalysen erhoben wurden. Kernstück der Untersuchung bildet eine bundesweite Befragung, deren Ergebnisse die *subjektive Sicht der Befragten* zum Thema „Korruption“ zum Ausdruck bringen. Gleichwohl wäre es verkehrt und der Bedeutung der Ergebnisse völlig unangemessen, wollte man diese subjektive Sicht mit subjektiver Beliebigkeit gleichsetzen. Die Antworten der Probanden beschreiben vielmehr das Bild, das die Bediensteten – zum überwiegenden Teil Personen mit großer Berufserfahrung – von der Korruptionsproblematik haben. Anzunehmen ist dabei freilich, dass dieses Bild nicht völlig unabhängig von der öffentlichen Diskussion über Korruption und der durch die Medien vermittelten Sichtweise entstanden ist. Die Berichterstattung über Korruptionsskandale hat sich mit großer Wahrscheinlichkeit auch auf die Wahrnehmung der Experten ausgewirkt. Wie in Kapitel zwei ausführlich dargelegt wird, handelt es sich bei der Studie also weder um eine Hell- noch um eine quantitative Dunkel-felduntersuchung, sondern um ein, wie Kerner und Rixen es in Bezug auf die Vorgängerstudie formuliert haben, „*qualitatives Stimmungsbild*“, das aber – soweit Daten zur Verfügung stehen – immer mit Hellfelderkenntnissen und Forschungsergebnissen abgeglichen wird.

Der Zeitraum, während dessen das Projekt durchgeführt worden ist, ist gekennzeichnet durch eine Reihe nationaler und internationaler Initiativen zur Korruptionsbekämpfung. Sowohl das „*Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption*“ der Innenministerkonferenz vom Mai 1996 als auch die Verabschiedung des „*Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption*“ durch den Deutschen Bundestag (13. 8. 1997) fallen in diese Zeit. Da die Datenerhebung der bundesweiten Befragung im Sommer 1997 stattfand, könnte der Eindruck entstehen, die Ergebnisse der Untersuchung seien durch die Ereignisse bereits überholt worden. Dieser Eindruck mag sich noch dadurch verstärken, dass durch den Erlass der „*Richtlinien der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung*“ (17. 6. 1998) und deren Umsetzung eine neue Lage entstanden ist. Richtig ist, dass die in dem IMK-Konzept und den Richtlinien formulierten Maßnahmen sich mit Erkenntnissen aus dem For-

schungsprojekt weitgehend decken. Darauf wird an entsprechender Stelle näher eingegangen (s. u. 3.7.6). Obsolet werden die empirischen Ergebnisse dadurch aber unserer Meinung nach nicht, zumal die Aufdeckung von Schwachstellen in der Organisation der Behörden und die Bewertung beziehungsweise Einschätzung von Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung nur eine Teilmenge der Forschungsfragen bilden. Das Hauptziel, ein empirisches Grundlagenwissen über die Korruptionsproblematik in den staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen zu schaffen, sollte bei der Beschäftigung mit den Ergebnissen der Studie nicht aus den Augen verloren werden.

Die *Erwartungen an die Studie* sollten andererseits auch nicht zu hoch gesteckt werden. Es ist nicht möglich, in einem einzigen Forschungsprojekt und mit begrenztem Mittelansatz alle relevanten Aspekte eines so vielschichtigen Problems wie der Korruption in allen Facetten zu erforschen. Allein das Feststellen korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete und Arbeitsabläufe, wie in den Richtlinien der Bundesregierung in Ziffer zwei gefordert, macht eine detaillierte Analyse einzelner Organisationseinheiten durch eigenständige Studien notwendig und kann von einer Untersuchung mit einer wesentlich globaleren Ausrichtung nur in Ansätzen aufgegriffen werden. Unsere Untersuchung kann deshalb nicht mehr sein als ein erster Schritt zur Erforschung der Korruption in den betrachteten Untersuchungsgruppen. Insofern aber dürfte sie durchaus wegweisenden Charakter haben.

Die defizitäre Datenlage in Deutschland und die fehlende Forschungstradition in diesem Bereich boten Anlass, bei der Bearbeitung des Themas „etwas weiter auszuholen“. Im ersten Kapitel des Schlussberichtes wird deshalb der Versuch unternommen, einen Überblick über Stand und Probleme der nationalen und internationalen Korruptionsforschung zu geben. Darüber hinaus wird ein analytischer Bezugsrahmen skizziert, auf den die Ergebnisse der Untersuchung rückbezogen werden können. Eine Literaturübersicht am Ende des Kapitels bietet zudem eine Auswahl wichtiger Veröffentlichungen zur Korruptionsproblematik in Form von Abstracts. Im zweiten Kapitel werden, nach Darstellung der Geschichte des Forschungsprojektes, das Forschungsdesign der Untersuchung, die Korruptionsdefinition und die Untersuchungsgruppen vorgestellt. Besonders ist dabei auf das Unterkapitel zur „*Methodik und Aussagekraft der Ergebnisse*“ zu verweisen, das dazu beitragen soll, die Ergebnisse angemessen – auch im Hinblick auf methodische Schwächen – beurteilen zu können.

Hauptteil des Schlussberichtes bildet das umfangreiche dritte Kapitel. In sieben Unterkapiteln werden die wichtigsten Ergebnisse des Forschungsprojektes vor-

gestellt. In jedem Unterkapitel wird darauf geachtet, dass *Fakten* und *Interpretationen* auseinandergelassen werden. Eine nur beschreibende Wiedergabe der Ergebnisse, ohne Diskussion, erscheint uns nicht angebracht. Vielmehr kommt es uns darauf an, die Ergebnisse aus pragmatischer, aber auch aus sozialwissenschaftlich-theoretischer sowie moralisch-ethischer Perspektive zu beleuchten und zu bewerten. Soweit nötig und möglich wird dabei auf Erkenntnisse der allgemeinen sozialwissenschaftlichen Forschung und auf den Fundus soziologischer Theorien zurückgegriffen. Die Interpretationen, die auch Ergebnis eines Diskussionsprozesses zwischen den Autoren bilden, werden grundsätzlich von allen Autoren getragen. Etwas unterschiedliche Schwerpunktsetzungen, die bei einem interdisziplinär arbeitenden Forschungsteam immer zu erwarten sind, werden dadurch kenntlich gemacht, dass zu jedem Kapitel die Namen der Bearbeiter angegeben werden.

Das vierte Kapitel enthält eine Gesamtbewertung der sozialwissenschaftlichen und ethischen Betrachtung. Dem Leser, der sich schnell über die wesentlichen Ergebnisse und Diskussionslinien der Studie informieren möchte, wird empfohlen, neben der Management-Fassung im sechsten Kapitel auch diese beiden Gesamtbewertungen zu lesen. Sie enthalten in komprimierter Form die Quintessenz des Schlussberichtes. Das fünfte Kapitel schließlich enthält, einer wesentlichen Erkenntnis aus der Untersuchung Rechnung tragend, Vorschläge und Konzepte zur Sensibilisierung im Rahmen der polizeilichen Aus- und Fortbildung. Es genießt insoweit eine gewisse Sonderstellung, als in ihm sowohl Ergebnisse des Forschungsprojektes als auch konkrete Vorschläge zur Schulung der Sensibilität dargestellt werden. Obwohl zu hoffen bleibt, dass der Schlussbericht ganz gelesen wird, sei doch der Hinweis auf die relative Abgeschlossenheit der einzelnen Kapitel erlaubt. Leser, die sich nur für bestimmte Fragen interessieren, können sich in den entsprechenden Kapiteln informieren. Die Querverweise erleichtern es zudem, kapitelübergreifend Einzelfragen nachzugehen.

Wie aus Kapitel zwei entnommen werden kann, hat sich die Durchführung des Projektes über mehrere Jahre erstreckt. Den vielen Mitarbeitern, die zum Gelingen des Projektes beigetragen haben, gebührt unser ausdrücklicher Dank. An dieser Stelle möchten wir den Ansprechpartnern in den verschiedenen Innen- und Justizministerien der Länder und des Bundes, dem Bundesfinanzministerium und der Landeskriminalämter danken, die das Projekt in vielfältiger Weise unterstützt haben. Besonders danken möchten wir auch dem Bundesdisziplinaranwalt und allen anderen Experten, die sich entweder als Interviewpartner zur Verfügung stellten oder das Projekt in anderer Form inhaltlich

gefördert haben. Ohne die Unterstützung einer Vielzahl von Personen bei der Verteilung und Beantwortung unserer Fragebögen sowie bei der Suche und Aufarbeitung der Akten für die Aktenanalyse wäre das Projekt nicht möglich gewesen.

Des Weiteren gilt unser Dank den Studierenden der PFA, die in den beiden Arbeitswochen unter anderem die Datenerhebung in Form von Interviews und Aktenanalysen erfolgreich durchgeführt haben. Ein Stück des Weges begleitet haben das Projekt Werner Vahlenkamp, Alexander Held, Frauke Schlembach, Josef Helmers, Jörg Hildesheim, Jens Vick und Thomas Walter. Ihnen sei an dieser Stelle ausdrücklich gedankt sowie auch allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der PFA, die über das übliche Maß hinaus für die notwendige Logistik sorgten.

Zu den zentralen Aufgaben empirischer Forschung gehört es, auf mögliche Missstände aufmerksam zu machen, deren Ursachen zu erforschen und Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Dass Forschung nicht immer Ergebnisse hervorbringt, die freudig aufgenommen werden, ist offensichtlich. Für die Erforschung der Korruption trifft dies in besonderem Maße zu. Gleichwohl sollte man sich vergegenwärtigen, dass das Wissen um die Dinge die Voraussetzung bildet, diese zu ändern. Auch wenn die vorgelegten Ergebnisse von manchem zunächst als schmerzlich empfunden werden mögen, sind wir der Auffassung, dass sie keinen Anlass zur Dramatisierung bieten. Zum Trost sei an die Lebensweisheit des Laotse erinnert, die da lautet: „Schöne Worte sind nicht wahr, wahre Worte sind nicht schön“.

Wiesbaden im Oktober 1999

Die Autoren



# Inhaltsverzeichnis

Robert Mischkowitz

1	<b>Polizeikorruption im Blickfeld der Forschung</b> . . . . .	23
1.1	Einleitende Bemerkungen . . . . .	23
1.2	Definitions- und Messproblematik . . . . .	25
1.2.1	Korruptives Handeln zwischen Legaldefinition und phänomenologischer Beschreibung . . . . .	25
1.2.2	Das Prinzip der Gegenseitigkeit (Reziprozität) – zentrale Problemgehalte korruptiven Handelns . . . . .	26
1.2.3	Wertekonflikt und Messproblem . . . . .	28
1.3	Typisierungs- und Erklärungsversuche . . . . .	30
1.3.1	Dichotomische und differenziertere Typologien . . . . .	31
1.3.2	Politikwissenschaftliche und sozialwissenschaftliche Ansätze . . . . .	35
1.3.3	Strukturelle Bedingungen korruptiven Handelns – Behördenkultur . . . . .	37
1.4	Analytischer Bezugsrahmen zur Erklärung von Korruption in Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden . . . . .	39
1.4.1	Gesellschaftliche Bedingungen polizeilichen Handelns: Wertewandel, Globalisierung, Internationalisierung . . . . .	40
1.4.2	Auswirkungen auf die Institution der Polizei . . . . .	42
1.4.2.1	Innovationsdruck, verstärkte Kooperation und Kommunikation . . . . .	43
1.4.2.2	Staatliches Gewaltmonopol und gesellschaftlicher Pluralismus . . . . .	45
1.4.2.3	Professionalisierung und Ermessensspielräume . . . . .	47
1.4.2.4	Profession und Handwerk . . . . .	49
1.4.2.5	Profession, Berufsethik und Polizeikultur . . . . .	51
1.4.2.6	Problemlösungsverständnis und Denkweise . . . . .	53

1.4.3	Der Polizeibeamte im Widerstreit der Erwartungen . . . . .	55
1.4.3.1	Rollenkonflikte . . . . .	55
1.4.3.2	Private und berufliche Identität . . . . .	56
1.4.3.3	Rollenidentifikation und Rollendistanz . . . . .	57
1.4.3.4	Loyalitätskonflikte . . . . .	59
1.4.4	Rahmenbedingungen von Kontroll- und Strafverfolgungs- behörden – Differenzen und Gemeinsamkeiten . . . . .	60
1.5	Korruptionsforschung: Datenquellen und empirische Methoden . . . . .	63
1.5.1	Analyse prozessproduzierter Daten . . . . .	63
1.5.2	Standardisierte Erhebungen, Skalen und Indizes . . . . .	64
1.5.3	Qualitative Forschungsmethoden und Feldstudien . . . . .	67
1.5.4	Skandalforschung und die Rolle der Medien . . . . .	69
1.6	Zusammenfassung . . . . .	73

Gerd-Ekkehard Hübner, Robert Mischkowitz

1.7	<b>Literaturübersicht</b> . . . . .	75
1.7.1	Korruption – allgemein . . . . .	75
1.7.2	Korruption in Polizei, Justiz, Strafvollzug und Zoll . . . . .	84
1.7.3	Korruption als Problemfeld rechtlicher Betrachtungen . . . . .	86
1.7.4	Korruption aus ethischer Perspektive . . . . .	89
1.7.5	Internationale Literatur zur Polizeikorruption . . . . .	90

2	<b>Forschungsdesign und Verlauf der Studie</b> . . . . .	95
---	--	----

Roland Desch

2.1	<b>Einführung in die Untersuchung</b> . . . . .	95
2.1.1	Die Projektideen . . . . .	95
2.1.2	Untersuchungsbereiche und Untersuchungsziele . . . . .	97

2.1.3	Untersuchungsverlauf .....	100
2.1.3.1	Erste Projektwoche .....	101
2.1.3.1.1	Interviews .....	101
2.1.3.1.2	Aktenanalyse .....	102
2.1.3.1.3	Begriffsdefinition .....	102
2.1.3.1.4	Fazit .....	103
2.1.3.2	Erster Workshop .....	103
2.1.3.3	Zwischenbericht über die Ergebnisse der Machbarkeits- studie des gemeinsamen Forschungsprojektes .....	105
2.1.3.4	Zweite Projektwoche .....	106
2.1.3.5	Beteiligung der Justiz / Interviews .....	110
2.1.3.6	Schriftliche Befragungen in allen Untersuchungs- gruppen .....	111
2.1.3.7	Zweiter Workshop .....	112
2.1.4	Projekterfahrungen .....	113

Heike Bruhn

2.2	<b>Definition und Strafbestimmungen</b> .....	116
-----	---	-----

Robert Mischkowitz, Heike Bruhn

2.3	<b>Methodik und Aussagekraft der Ergebnisse</b> .....	121
2.3.1	Die vier Datenfiles der Untersuchung .....	121
2.3.2	Anmerkungen zur Validität und Repräsentativität .....	123
2.3.3	Zwischen Hellfeld- und Dunkelfeldanalyse .....	124
2.3.4	Erhebungsinstrumente und Datenfiles .....	126
2.4	Die Untersuchungsgruppen .....	132



3	<b>Untersuchungsergebnisse</b> .....	137
---	--------------------------------------	-----

Robert Mischkowitz

3.1	<b>Nur die Spitze des Eisberges? – Ausmaß und Auswirkungen der Korruption in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen</b> .....	137
3.1.1	Das Ausmaß der Korruption – generelle Einschätzung ....	137
3.1.2	Untersuchungsgruppenspezifische Sicht bezüglich des Ausmaßes von Korruption .....	139
3.1.3	Einschätzung der Folgen und Auswirkungen der Korruption im unmittelbaren Arbeitsumfeld .....	146
3.1.4	Das Ausmaß der Korruption in Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden im Spiegel prozessproduzierter Daten ....	153
3.1.5	Gefährdete Aufgabenfelder und Funktionen .....	156
3.1.6	Zusammenfassung und Bewertung .....	162

Heike Bruhn

3.2	<b>Was heißt hier eigentlich Korruption? – Erscheinungsformen und Methoden der Korruption im dienstlichen Alltag</b> .....	164
3.2.1	Vorkommnisse und Auffälligkeiten in der Praxis .....	164
3.2.1.1	Beispiele aus den Untersuchungsgruppen Polizei, Staatsanwaltschaften und Strafgerichte .....	166
3.2.1.2	Beispiele aus der Untersuchungsgruppe Justizvollzug ....	169
3.2.1.3	Beispiele aus der Untersuchungsgruppe Zoll .....	170
3.2.1.4	Weibliche Bedienstete als Täter .....	171
3.2.2	Typen der Korruption .....	172
3.2.2.1	Begriffsbestimmung .....	172
3.2.2.2	Merkmale der einzelnen Korruptionstypen .....	176
3.2.2.3	Untersuchungsergebnis zu den Formen der Korruption ...	179
3.2.3	Das Verhältnis zwischen Geber und Nehmer in Fällen systematischer Korruption .....	182

3.2.4	Kontaktaufnahme und Methoden der Einstimmung auf die Korruption .....	184
3.2.5	Tatinitiative und Korruptionsbereitschaft .....	186
3.2.6	Gewährte Vorteile .....	192
3.2.7	Motive der Einflussnehmer .....	196
3.2.8	Zusammenfassung .....	201

Robert Mischkowitz, Heike Bruhn

3.3	<b>„Werteverfall“, fehlende Kontrolle und menschliche Schwächen – Zu den Ursachen und Tätermotiven der Korruption</b> .....	202
3.3.1	Vorbemerkungen zu den Begriffen „Ursachen“ und „Motive“ .....	202
3.3.2	Welche Ursachen der Korruption werden in der Literatur vorwiegend diskutiert? .....	204
3.3.3	Ergebnisse der Datenanalyse .....	208
3.3.3.1	Gewichtung der Ursachen von Korruption durch die Untersuchungsgruppen .....	208
3.3.3.2	Die Bedeutung von Ursachenmustern .....	213
3.3.4	Zur Diskussion einzelner Ursachen und Ursachenkomplexe .....	223
3.3.4.1	Die Problematik des „Werteverfalls“ und der fehlenden Vorbildfunktion .....	223
3.3.4.2	Finanzielle Aspekte .....	232
3.3.4.3	Führung und Kontrolle .....	238
3.3.4.4	Polizei- und Behördenkultur .....	248
3.3.4.5	Die individuelle Ebene: der menschliche Faktor .....	259
3.3.5	Zusammenfassung .....	270

Robert Mischkowitz

3.4	<b>Angriff auf das Herz des Staates – Korruption und Organisierte Kriminalität</b> .....	272
3.4.1	Die Gefährlichkeit der Organisierten Kriminalität .....	272
3.4.2	Korruption und Organisierte Kriminalität – Hellfeld-analyse anhand der Lagebilder .....	277
3.4.3	Korruption und Organisierte Kriminalität – 5 Thesen zur Einschätzung .....	279

Robert Mischkowitz, Heike Bruhn

3.5	<b>Lebemann und Biedermann – Auffälligkeiten, Indikatoren und Täterprofile</b> .....	288
3.5.1	Vorbemerkung .....	288
3.5.2	Wieviele unterschiedliche Vorkommnisse und Auffälligkeiten werden registriert? .....	290
3.5.3	Welche Vorkommnisse und Auffälligkeiten werden am häufigsten angegeben? .....	299
3.5.4	Indikatoren und Gefährdungsanalysen für die Korruptionsbekämpfung .....	309
3.5.5	Indikatorenraster zur Früherkennung korruptiver Sachverhalte – kritische Anmerkung .....	319
3.5.6	Zusammenfassung .....	322

Heike Bruhn

3.6	<b>Korruption mitmachen, dulden, melden oder ansprechen? – Problembewusstsein und Abwehrbereitschaft</b> .....	323
3.6.1	Akzeptanz des Themas Korruption in Polizei, Justiz und Zoll .....	323
3.6.2	Problembewusstsein und Sensibilität .....	324
3.6.3	Abwehrbereitschaft .....	325
3.6.4	Unrechtsbewusstsein .....	325

Heike Bruhn, Robert Mischkowitz, Alexander Held

3.7	<b>Was tun? – Welche Bekämpfungskonzepte kennen wir?</b> .....	338
3.7.1	Vorbemerkungen zu den Strategien gegen die Korruption .....	338
3.7.2	Einschätzung der Bekämpfungsansätze allgemein .....	343
3.7.3	Beitrag des Einzelnen zur Korruptionsbekämpfung .....	348
3.7.4	Einschätzung des rechtlichen Instrumentariums .....	353
3.7.5	Gegenüberstellung wichtiger Ursachen und Maßnahmen ..	367
3.7.6	Das Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption der IMK und die Untersuchungsergebnisse .....	373
3.7.7	Zur Diskussion der Bekämpfungsansätze .....	375
3.7.8	Zusammenfassung .....	383
4	<b>Gesamtbetrachtungen</b> .....	387

Robert Mischkowitz

4.1	<b>Sozialwissenschaftliche Gesamtbetrachtung</b> .....	387
-----	--	-----

Dieter Beese

4.2	<b>Zur ethischen Dimension von Korruption in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden</b> .....	403
4.2.1	Ethik und Korruption .....	403
4.2.1.1	Implizite ethische Aspekte .....	404
4.2.1.2	Explizite ethische Aspekte .....	408
4.2.1.3	Ist eine Moraldebatte über Korruption sinnvoll? .....	416
4.2.1.3.1	Rationalität und Theorie der Moraldebatte .....	418
4.2.1.3.2	Voraussetzungen der Moraldebatte über Korruption .....	421
4.2.1.3.2.1	Elemente des aktuellen Grundkonsenses .....	421

4.2.1.3.2.2	Grundannahmen des aktuellen Konsenses .....	422
4.2.2	Ethisch relevante Befragungsergebnisse .....	413
4.2.2.1	Korruptionsursachen .....	413
4.2.2.2	Bekämpfungsansätze .....	424
4.2.2.3	Persönliche Möglichkeiten .....	425
4.2.2.4	Der Konfliktfall .....	426
4.2.2.5	Schlussfolgerungen aus den Experteninterviews und der Aktenanalyse .....	428

#### Dieter Beese

5	<b>Korruption als Thema der Aus- und Fortbildung</b> .....	433
5.1	Vorbemerkung .....	433
5.2	Ergebnisse der bundesweiten Befragung .....	433
5.3	Ergebnisse der Arbeitsgruppen während der Projektwochen .....	438
5.3.1	Bestandsaufnahme der Aus- und Fortbildungsmaß- nahmen .....	439
5.3.1.1	Projektwoche Januar 1996 .....	439
5.3.1.2	Projektwoche November 1996 .....	441
5.3.2	Sammlung und Analyse von Beispielen .....	447
5.3.3	Argumentationsstrategien .....	452
5.3.3.1	Thesen .....	452
5.3.3.2	Fragenkatalog .....	454
5.4	Anregungen für die berufsethische Bildungsarbeit .....	455
5.4.1	Verantwortungsländkarte .....	456
5.4.2	Bedingungstabelle .....	457
5.4.3	Entscheidungsschritte .....	458
5.4.4	Korrumpierungsstufen .....	459

5.5	Korruption in Leitbildern und Codices .....	461
5.5.1	Historische Codices .....	461
5.5.2	Internationale Codices .....	463
5.5.3	Aktuelle Leitbilder aus Bund und Ländern .....	464
5.6	Schlussbemerkung .....	465

## Heike Bruhn

6	<b>Zusammenfassung</b> .....	467
6.1	<b>Summary</b> .....	485

## **Anhang**

Anhang 1:	Fragebogen der bundesweiten schriftlichen Befragung .....	503
Anhang 2:	Interviewleitfaden .....	527
Anhang 3:	Einschätzung des rechtlichen Instrumentariums .....	533
	Verzeichnis der Tabellen und Schaubilder .....	541
	Abkürzungsverzeichnis .....	545
	Literaturverzeichnis .....	547
	Stichwortverzeichnis .....	569



# 1 Polizeikorruption im Blickfeld der Forschung

## 1.1 Einleitende Bemerkungen

Wie die rege öffentliche Diskussion der letzten Jahre hat deutlich werden lassen, wird Korruption allenthalben als große Gefahr für den demokratisch verfassten Rechtsstaat und die soziale Marktwirtschaft gesehen.<sup>1</sup> Die Zeiten, in denen Korruption in Deutschland nur abstrakt, das heißt als potentielle Möglichkeit, das staats- beziehungsweise sozialwissenschaftliche Denken beschäftigt hat, gehören infolge der konkreten Korruptionsskandale der jüngsten Zeit wohl endgültig der Vergangenheit an. Obwohl auch heute kaum jemand ernsthaft behaupten wird, die Bundesrepublik sei ein durch eine „Bakschischmentalität“ geprägtes Land, ist man sich mittlerweile doch darüber im klaren, dass der Zustand der Unschuld – falls es ihn jemals gegeben hat – verlassen wurde. Die Korruption hat sich inzwischen, so steht zu befürchten, flächendeckend ausgebreitet.<sup>2</sup>

Das auf konkrete Erfahrungen mit Korruption zurückgehende Gefühl der Bedrohung hat wesentlich dazu beigetragen, Korruption zu einem zentralen kriminalpolitischen Thema werden zu lassen. Sowohl international als auch national ist „Korruption“ zu einem herausragenden Thema von Tagungen und Konferenzen avanciert. Zahlreiche Gremien, nationale und internationale Organisationen haben sich mit ihm beschäftigt und Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption vorgeschlagen, diskutiert und beschlossen.<sup>3</sup> Auch der Deutsche Juristentag 1996 hat sich vornehmlich diesem Thema gewidmet.<sup>4</sup> Trotz dieser zahlreichen Aktivitäten dürfte aus Sicht der empirischen Wissenschaften aber nach wie vor der Erkenntnis von Scholz, „... dass wir in Deutschland über Korruption erschreckend wenig wissen“, zuzustimmen sein.<sup>5</sup> Anders stellt sich die Situation freilich mit Blick auf die Korruptionsforschung in anderen Ländern

---

<sup>1</sup> Aus den zahlreichen Veröffentlichungen zur Korruption als Gefahr seien hier nur erwähnt: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Korruption in Deutschland. 2. Aufl., Berlin 1997; Dölling, Dieter: Empfehlen sich Änderungen des Straf- und Prozessrechts, um der Gefahr von Korruption in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wirksam zu begegnen? Gutachten C für den 61. Deutschen Juristentag. München 1996; Kerner, Hans-Jürgen und Stephan Rixen: Ist Korruption ein Strafrechtsproblem? In: Goldtammers Archiv für Strafrecht. Jg. 194, Heft 8, 1996, S. 355 - 396; Bundeskriminalamt (Hg.): Organisierte Kriminalität. BKA-Arbeits-tagung 1996, Wiesbaden 1997.

<sup>2</sup> Vgl. Schmidt-Gödelitz, Axel im Vorwort zu Korruption in Deutschland, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, 2. Aufl. 1997, S. 6.

<sup>3</sup> Einen Überblick bietet zum Beispiel Heft 4 der Zeitschrift „Trends in Organized Crime“ 1997, S. 41 ff.

<sup>4</sup> Vgl. das Gutachten C von Dölling, Dieter: Empfehlen sich Änderungen des Straf- und Prozessrechts, a. a. O.

<sup>5</sup> Scholz, Reiner: Korruption in Deutschland, 1995, S. 9; vgl. dazu auch Kerner und Rixen, a. a. O., S. 364.



dar. Insbesondere die USA, aber auch Großbritannien und Italien, haben auf diesem Gebiet erheblich größere Anstrengungen unternommen.

Mit den Ausführungen im ersten Kapitel verbindet sich das Bestreben, eine Übersicht über einige zentrale Punkte, Schwierigkeiten und Probleme der Korruptionsforschung, die sich mit Blick auf die internationale Forschungslage abzeichnen, zu geben. Darüber hinaus werden die Grundzüge eines analytischen Bezugsrahmens, der die Einordnung und Interpretation der empirischen Ergebnisse der hier vorgelegten Studie konzeptionell abstützen soll, herausgearbeitet. Der Anspruch, das Thema „Korruption“ erschöpfend behandeln zu wollen, kann damit nicht erhoben werden. Wer dies anstrebte, der hätte – wie Kerner und Rixen zu Recht darlegen – „ein weites Feld zu bestellen“.<sup>6</sup> Nicht die konzeptionelle und theoretische Aufarbeitung der Korruptionsproblematik aber bilden das Hauptanliegen des hier vorgelegten Forschungsberichtes, sondern die Darstellung der Ergebnisse einer bundesweiten Expertenbefragung. Dieses schließt nun freilich den Rückgriff auf kriminalsoziologische Theorieansätze und sozialwissenschaftliche Erklärungsversuche zur Interpretation dieser Ergebnisse nicht aus. Ergänzt wird die im analytischen Bezugsrahmen vertretene sozialwissenschaftliche Sicht schließlich durch Betrachtungen aus ethischer und juristischer Perspektive. Korruption stellt im Kern eben auch ein ethisches Problem dar.

Vor der Erörterung der Korruptionsproblematik muss jedoch noch eine Einschränkung bezüglich des Forschungsgegenstandes unserer Untersuchung gemacht werden. Nicht die Korruption generell, sondern die Korruption innerhalb der staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorgane, das heißt der Polizei, der Justiz und des Zolls, ist untersucht worden. Wenn in der Kapitelüberschrift von „Polizeikorruption“ die Rede ist, dann nur deshalb, weil mit Blick auf die Bedeutung des Stichwortes „Polizeikorruption“ in der Literatur und in Erinnerung an die ursprünglichen Intentionen des Forschungsprojektes (s. u. 2.1) die Polizeikorruption im Mittelpunkt des Forschungsinteresses gestanden hat. Im Verlauf des Forschungsprozesses hat sich dieses aber verschoben. Inzwischen richtet es sich auf die Korruption in sämtlichen Strafverfolgungsbehörden. Dass die Korruption in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen allerdings nicht völlig losgelöst von der gesamten Korruptionsproblematik behandelt werden kann, versteht sich gewissermaßen von selbst.

---

<sup>6</sup> Vgl. Kerner und Rixen, a. a. O., S. 358.

## 1.2 Definitions- und Messproblematik

### 1.2.1 Korruptives Handeln zwischen Legaldefinition und phänomenologischer Beschreibung

Für die „Polizeikorrption“ oder das „korrupte Polizeihandeln“ gibt es keinen einheitlich definierten Begriff. Ebenso wie beim generellen Korruptionsbegriff handelt es sich beim Begriff der „Polizeikorrption“ nicht um eine Legaldefinition, sondern um eine relativ unscharf bestimmte Bezeichnung für besondere Formen des abweichenden Verhaltens von Polizeibeamten. Strafrechtlich werden unter die Korruptionsdelikte im engeren Sinne in der Regel die Straftatbestände der §§ 331 bis 335 StGB (Vorteilsnahme, Bestechlichkeit, Vorteilsge- währung, Bestechung) gefasst.<sup>7</sup> Für eine empirische, kriminologische Betrachtung korruptiven Handelns in staatlichen Strafverfolgungsbehörden erscheint eine Eingrenzung auf diese Straftatbestände aber wenig sinnvoll, weil sich mit ihr eine systematische Zugangsbeschränkung bezüglich des Forschungsgegenstandes verbindet und damit typische Begleitdelikte (z. B. Verletzung des Dienstgeheimnisses, Strafreitelung im Amt) von der Betrachtung ausgeblendet blieben (s. u. 2.2).<sup>8</sup>

Eine Ausweitung des Begriffs, wie in der amerikanischen Kriminologie üblich, erschwert auf der anderen Seite jedoch die Abgrenzung zwischen Korruptionsdelikten und anderen Formen abweichenden Verhaltens. Folgt man der bekannten Definition von Barker und Roebuck, so fallen unter „Polizeikorrption“ mehr oder weniger alle Arten geächteten Verhaltens in der Polizei, die aus einem Gewinnstreben heraus begangen werden.<sup>9</sup> Dadurch geht aber der Blick für das – wie es Ahlf ausdrückt – spezifische Äquivalenz- oder Konnexitäts- verhältnis zwischen Vorteilsgeber und Vorteilsnehmer, das bei zahlreichen Formen illegalen Polizeiverhaltens nicht vorliegt, verloren.<sup>10</sup> Der Begriff „korruptives Handeln“ verliert seine spezifische Bedeutung.

---

<sup>7</sup> Vgl. Vahlenkamp, Werner und Ina Knauf: Korruption – hinnehmen oder handeln? Wiesbaden 1995, S. 251. Durch das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13. August 1997 ist eine neue Gesetzeslage entstanden. Die Kernvorschriften (§§ 331-334 StGB) wurden zwar inhaltlich überarbeitet, aber in ihrer Systematik nicht verändert. Neu hinzu gekommen ist der neue § 335 StGB (Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung). Vgl. Knauf, Ina: Rechtliche Aspekte der Korruptionsbekämpfung. In: Diephaus, Ralf und Margot Siegle: Begleitheft zum Videofilm. Wiesbaden 1997, S. 29.

<sup>8</sup> Vgl. Janssen, Helmut: Korruption in der Polizei. In: Kerner, Hans-Jürgen (Hg.): Kriminologie Lexikon. Heidelberg 1991, S. 175 - 180.

<sup>9</sup> Barker und Roebuck definieren Polizeikorrption als „...jede Art eines geächteten Verhaltens, in das ein Polizeibeamter verwickelt ist, der durch seine offizielle Position aktuelle oder potentielle, unrechtmäßige materielle Belohnungen oder Vorteile erhält oder erwartet solche zu erhalten.“ Janssen, a. a. O., S. 175.

<sup>10</sup> Ahlf, Ernst-Heinrich: Ethik im Polizeimanagement, BKA – Forschungsreihe, Bd. 42, Wiesbaden 1997, S. 22.

Für die empirische Korruptionsforschung hat die Schwierigkeit, „Korruption“ präzise zu definieren, zur Folge, dass eine zu enge Fassung des Begriffs den Zugang zu den verschiedenen Spielarten korruptiven Verhaltens systematisch verstellt, so dass letztlich nur eine Teilmenge dessen, was als „korruptives Handeln“ bezeichnet werden kann, erfasst, beschrieben und erklärt wird. Eine zu weite Auslegung hingegen grenzt das Spektrum der zu untersuchenden Handlungen nicht hinreichend ab, erlaubt die Subsumtion eines breiten Spektrums abweichenden Verhaltens unter den Begriff und verhindert dadurch die Erfassung, Beschreibung und Erklärung dessen, was spezifisch unter „korruptivem Handeln“ in den zu untersuchenden Behörden erkannt werden sollte. Untersucht wird allenfalls abweichendes Verhalten generell.

Dieses Dilemma beinhaltet aus Sicht des Sozialwissenschaftlers allerdings nichts Ungewöhnliches, besteht doch eine seiner Aufgaben gerade darin, die Mannigfaltigkeit der sozialen Wirklichkeit begrifflich zu erschließen. Trennscharfe Begriffe als Folge sozialwissenschaftlicher Begriffsbildung stehen deshalb oft erst am Ende und nicht zu Beginn des Forschungsprozesses. In der ersten Forschungsphase können vielmehr relativ diffuse Vorstellungen, Ideen und Alltagsformulierungen das „begriffliche Ausgangsinstrumentarium“ bilden.<sup>11</sup> Ein solch pragmatisches Vorgehen bei der Erforschung sozialer Sachverhalte macht es jedoch erforderlich, dass man sich anfangs über das vorhandene „Vorwissen“ bezüglich der zu untersuchenden Sachverhalte verständigt. Eine etymologische Analyse der Ausgangsbegriffe trägt oftmals zu einer ersten inhaltlichen Klärung bei. An diese können sich „elastische Arbeitsdefinitionen“ der relevanten Begriffe anschließen. Das ist auch der Weg, der bei der hier vorgelegten Untersuchung bezüglich des Korruptionsbegriffes beschritten wurde (s. u. 2.2).

### **1.2.2 Das Prinzip der Gegenseitigkeit (Reziprozität) – zentrale Problemgehalte korruptiven Handelns**

Ohne auf die semantischen Elemente des Korruptionsbegriffes im allgemeinen und der Polizeikorruption im besonderen an dieser Stelle näher einzugehen, sei

---

<sup>11</sup> Beispielfhaft beschrieben wurde dieses Vorgehen von Max Weber in seiner berühmten Studie „Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus“. Dort heißt es in bezug auf den Begriff des „Geistes“ des Kapitalismus: „Ein solcher historischer Begriff aber kann, da er inhaltlich sich auf eine in ihrer individuellen Eigenart bedeutungsvolle Erscheinung bezieht, nicht nach dem Schema: 'genus proximum, differentia specifica' definiert (zu deutsch 'abgegrenzt'), sondern er muss aus seinen einzelnen, der geschichtlichen Wirklichkeit zu entnehmenden Bestandteilen allmählich komponiert werden. Die endgültige begriffliche Erfassung kann daher nicht am Anfang, sondern muss am Schluss der Untersuchung stehen...“; Weber, Max: Die protestantische Ethik I. Eine Aufsatzsammlung. Hrsg. von Johannes Winkelmann. 4. Aufl., Hamburg 1975, S. 39.

doch der gemeinsame Kern vieler Definitionen hervorgehoben, der in der Verletzung öffentlicher durch private Interessen gesehen wird.<sup>12</sup> Ergänzt werden müsste dieser noch, folgt man der Argumentation von Ahlf, durch die spezifische Austauschbeziehungen von Geber und Nehmer und die damit verknüpfte Reziprozitätsproblematik.<sup>13</sup> Beide Teile konstituieren gewissermaßen den kleinsten gemeinsamen Nenner, auf den sich ein Vorverständnis beziehen kann. Außerdem verweisen sie – macht man sie zum Gegenstand einer analytischen Betrachtung – sowohl auf die anthropologische und kulturelle Fundierung des Korruptionsbegriffes als auch auf die damit implizierten prinzipiellen Schwierigkeiten bei der Erforschung der Korruption. Zwei Problemkomplexe seien hier angedeutet:

Zum Ersten gilt aus sozialanthropologischer Sicht der soziale Austausch von materiellen und immateriellen Leistungen als Grundtatsache von Vergesellschaftung.<sup>14</sup> Der Mensch als soziales, vergesellschaftetes Wesen hat es gemäß seiner Natur schon immer mit Austauschbeziehungen zu tun. Die zentrale Annahme der soziologischen Austauschtheorie lautet demzufolge auch, dass Menschen neue soziale Beziehungen eingehen und alte Beziehungen beibehalten beziehungsweise vertiefen, weil sie sich davon Gratifikationen – welcher Art auch immer – versprechen.<sup>15</sup> Korruptive Handlungen unterscheiden sich in dieser Hinsicht nicht von „normalen“ sozialen Beziehungen, was gerade ihre Abgrenzbarkeit gegenüber diesen erschwert. Als verwerflich werden Austauschhandlungen erst betrachtet, wenn sie das *Reziprozitätsprinzip* zwischen den Interaktionspartnern oder das *Prinzip der Gleichheit* in Bezug auf das Allgemeinwohl verletzen.

Zum Zweiten lassen sich aus ethischer Perspektive verschiedene Kontexte unterscheiden, in denen der soziale Austausch unter Berücksichtigung der jeweils spezifischen Wertmaßstäbe vollzogen wird. Sozialer Austausch im Rahmen des Familien- oder Stammesverbundes wird anders bewertet beziehungsweise von einem anderen Ethos geleitet als der rein interessenbezogene Austausch von Wirtschaftsgütern (s. u. 4.2). Da Individuen an verschiedenen „Arenen des sozialen Austauschs“ partizipieren, kann es beim einzelnen zu erheblichen *Rollen- und Loyalitätskonflikten* kommen, und zwar dann, wenn er sich zwischen

---

<sup>12</sup> Vgl. Noack, Paul: Die politische Dimension der Korruption, 1997, S. 25; Heymann, Philip B.: Korruption in den USA: In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Korruption in Deutschland. 2. Aufl., Berlin 1997, S. 49.

<sup>13</sup> Vgl. Ahlf a. a. O., S. 22; Kerner und Rixen, a. a. O., S. 362.

<sup>14</sup> Zum Begriff der „Vergesellschaftung“ s. Simmel, G.: Soziologie. Frankfurt / M. 1992 (Erstausgabe 1908).

<sup>15</sup> Vgl. Blau, Peter: Interaction: Social Exchange. In: International Encyclopedia of Social Sciences, 1968; S. 452 - 457; vgl. auch Homans, George C.: Soziales Verhalten als Austausch. In: Hartmann, Heinz: Moderne amerikanische Soziologie. Stuttgart 1973, S. 245 - 263.

verschiedenen Arenen und Wertordnungen entscheiden muss. Was im Kontext der Primärgruppe als lobenswertes Verhalten angesehen wird, kann aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive oder aus Sicht einer universalistischen Ethik als verwerflich gelten.

### 1.2.3 Wertekonflikt und Messproblem

Gardiner hat bei seiner Diskussion der Korruptionsdefinition konsequenterweise hervorgehoben, dass der Rekurs auf ein öffentliches Interesse, dem das private und auch das von Primärgruppen untergeordnet werden muss, immer ein doppeltes Problem impliziert: den *Streit um Werte* und die *Frage des Messens*.<sup>16</sup> Ein Wertestreit, weil es unterschiedliche Ansichten darüber gibt, was als öffentliches Interesse zu definieren sei, ein Messproblem, weil auch dann, wenn ein Wertekonsens gefunden wird, dieser konkretisiert werden muss. Wie lässt sich, so die sich daran anschließende Frage aus sozialwissenschaftlicher Perspektive, ein gefundener Wertekonsens und ein öffentliches Interesse operationalisieren?

Der Versuch, durch das Beharren auf einem legalistischen Standpunkt, dem Definitions- und Messproblem aus dem Wege gehen zu wollen, führt nicht viel weiter. Wird nämlich die Problematik der inhaltlichen Bestimmung eines öffentlichen Interesses bei der Betrachtung ausgeklammert und auf die jeweiligen Gesetze eines Staates, die das „öffentliche Interesse“ zum Ausdruck bringen sollen, verwiesen, setzt man apodiktisch voraus, dass das, was als legal bestimmt wird, auch ethisch zu sein hat. Damit kommt man zu dem bekannten Problem des Rechtspositivismus und des Naturrechts, das in der Frage nach vernünftigen und gerechten Gesetzen eines Staates mündet.

Eine weitere Möglichkeit zu bestimmen, was unter einem öffentlichen Interesse und bei dessen Verletzung unter Korruption innerhalb eines Staates verstanden wird, besteht, wie Gardiner weiter ausführt, in einer „demoskopischen Lösung“.<sup>17</sup> Derzufolge wird, unabhängig vom Wortlaut der Gesetze, die Meinung der Bevölkerung beziehungsweise die von Bevölkerungsgruppen erfragt. Im Falle von Dissonanzen zwischen den Befragten hat Gardiner unter Bezugnahme auf Heidenheimer vorgeschlagen, zwischen „*weißer, grauer und schwarz-*

---

<sup>16</sup> Vgl. Gardiner, John.: Defining corruption. In: Punch, Maurice u. a. (Hg.): Coping with Corruption in a Borderless World. Deventer 1993, S. 21 - 38.

<sup>17</sup> Vgl. ebd., S. 29 ff.

er Korruption“ zu unterscheiden.<sup>18</sup> Während bei „*schwarzer Korruption*“ der Sachverhalt klar auf der Hand liegt und allgemein, das heißt mehr oder weniger von allen Befragten, als Korruption gewertet wird, gehen die Meinungen bei der „*grauen Korruption*“ auseinander. Es mag sein, dass die politische Elite eines Staates bestimmte Handlungen als „Korruption“ gewertet haben möchte, die Masse der Bevölkerung aber von einem tolerierbaren Verhalten ausgeht. Bei der „*weißen Korruption*“ hingegen stimmen die beiden grundsätzlich darin überein, dass ein bestimmtes Verhalten noch toleriert werden sollte, beziehungsweise sie halten die Kosten, die aufgewendet werden müssten, um dieses Verhalten effektiv zu bekämpfen, in Abwägung mit dessen Sozialschädlichkeit für zu hoch.

Diese Ausführungen mögen genügen, um zu verdeutlichen, wie sehr der Korruptionsbegriff kulturell – teilweise subkulturell – überformt ist. Ein internationaler Vergleich von Ausmaß und Formen der Korruption muss diese Tatsache stets berücksichtigen. Zu dem Definitions- und Messproblem tritt demnach noch ein Vergleichbarkeitsproblem hinzu. Auch verdienen auf der Ebene der Strafverfolgung zwei weitere Aspekte des Messproblems hervorgehoben zu werden: die Qualität der Täter-Opfer-Beziehung und die Problematik der Kontrollkriminalität.

Wie bekannt zeichnen sich Korruptionsdelikte durch eine besondere Qualität der Täter-Opfer-Beziehung aus. Gelegentlich wird deshalb auch von „*opferlosen Delikten*“ gesprochen. Das Fehlen eines personifizierten Opfers ist verantwortlich dafür, dass dieser Deliktsbereich, wie Zachert es ausdrückt, „...weitgehend im Verborgenen blüht“.<sup>19</sup> Das „Blühen im Verborgenen“ wird noch dadurch verstärkt, dass es sich bei Korruptionsdelikten meist um sogenannte *Kontrollkriminalität* handelt, das heißt Kriminalität, die nur im Ausnahmefall durch Anzeigen ans Licht kommt beziehungsweise deren Bekanntwerden hauptsächlich von der Intensität der Überwachung abhängt und die demzufolge ganz erheblich von kriminalpolitischen und -strategischen Entscheidungen beeinflusst wird. Diese Abhängigkeit, verbunden mit der politischen Brisanz der Korruption, führt bei den Strafverfolgungsorganen zu einer ambivalenten Situation, zu einem Dilemma, das der frühere Polizeichef von New York City, William Bratton, so formuliert hat: „Wenn sie (die Zahl der registrierten Korruptionsdelikte, Verf.) fällt, macht man nicht genug; wenn sie steigt, macht man

---

<sup>18</sup> Vgl. ebd., S. 29 und Heidenheimer, Arnold. J.: Perspectives on the Perception of Corruption. In: Heidenheimer, Arnold. J., Michael. Johnston, and Victor. T. Levine (Hg.): Political Corruption: A Handbook. New Brunswick 1989, S. 985 - 1006.

<sup>19</sup> Zachert, Hans-Ludwig: Korruption und Korruptionsbekämpfung. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Korruption in Deutschland. 2. Aufl., Berlin 1997, S. 87.

ebenfalls nicht genug.“<sup>20</sup>. Was auch getan wird, immer wird es Kritik geben. Je intensiver verfolgt wird, desto mehr Fälle werden aufgedeckt, was wiederum zu dem Vorwurf führt, bisher nicht genug getan zu haben. Gehen die Zahlen aber zurück, gerät man schnell in den Verdacht, mit den Bemühungen nachzulassen beziehungsweise etwas zu kaschieren.

### 1.3 Typisierungs- und Erklärungsversuche

An die Phase der Abgrenzung des Gegenstandsbereiches „Korruption in staatlichen Strafverfolgungsorganen“ mittels einer „elastischen Arbeitsdefinition“ schließt sich als weiterer Schritt eines empirischen Forschungsprojektes die Datenerhebung und -auswertung an. Daten zur Erforschung der Korruption können mittels verschiedener Methoden der empirischen Sozialforschung erhoben werden (z. B. Expertenbefragung, Aktenanalyse). Darauf wird an anderer Stelle eingegangen werden (s. u. 1.5). Zunächst erscheint es sinnvoll, die in der Literatur zu findenden Typologien beziehungsweise Klassifikationen von „Polizeikorruption“ und die Erklärungsversuche zur Entstehung von Korruption aufzugreifen.

Im Unterschied zu einer streng logischen Klassifizierung von Erscheinungsformen in sich ausschließende Klassen oder Gruppen strebt die Erstellung einer Typologie die Reduktion der komplexen Wirklichkeit auf wenige charakteristische „Typen“ an.<sup>21</sup> Typisieren bedeutet demzufolge das Vollbringen einer Abstraktionsleistung, bei der die charakteristischen Merkmale von Phänomenen „herausgearbeitet“ und in – teilweise „idealisierter“ Form – zu einem Typus kombiniert werden, ohne dass damit eine streng logische Abgrenzung zu anderen Typen verbunden wäre. Die auf Erfahrungswissen basierende Konstruktion von Typen stellt somit einen wichtigen Schritt bei der Beschreibung eines bestimmten Gegenstandsbereiches und einen wichtigen Zwischenschritt bei der Konstruktion abstrakterer Erklärungsansätze beziehungsweise Theorien dar.

---

<sup>20</sup> „If it goes down, you're not doing enough; if it goes up, you're not doing enough.“ Zitiert nach National Institute of Justice (Hg.): *Measuring What Matters. Part Two*. Washington DC 1997, S. 5.

<sup>21</sup> Zur Unterscheidung von Klassifikation und Typologie vgl. Schöch, Heinz: *Klassifikation und Typologie*. In: Kaiser, Günther u. a. (Hg.): *Kleines Kriminologisches Wörterbuch*. Heidelberg 1993, S. 214 - 217.

### 1.3.1 Dichotomische und differenziertere Typologien

Grundsätzlich wird bei der Korruption zwischen zwei Typen differenziert: der situativen und der geplanten Korruption. Diese auch im „Lagebild der Korruption“, das vom Bundeskriminalamt erstellt wird, verwendete Kategorisierung, unterscheidet nach Ursprung und Grad der Planung bei korruptiven Akten.<sup>22</sup> Eine ebenfalls dichotome Kategorisierung findet sich im Report der Knapp Commission. Dort werden korrupte Polizeibeamte entweder als „Fleischfresser“ („*meat eaters*“) oder als „Grasfresser“ („*grass eaters*“) bezeichnet.<sup>23</sup> Während die „Grasfresser“ eine sich bietende, „günstige“ Gelegenheit – ähnlich wie bei der situativen Korruption – ausnutzen, missbrauchen die „Fleischfresser“ aggressiv ihre Macht, um sich zu bereichern.

Wesentlich differenziertere Typologien sind vor allem aus der englischsprachigen Literatur bekannt geworden. Ward und McCormack verweisen in ihrem Buch „Managing Police Corruption: International Perspectives“ auf die wohl bekanntesten Typologien im Bereich der Polizeikorruption, nämlich die von Barker und Roebuck sowie die von Goldstein (s. Schaubild 1).

---

<sup>22</sup> Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): Lagebild Korruption der Bundesrepublik Deutschland 1995 / 1996. Wiesbaden 1997, S. 8.

<sup>23</sup> Knapp Commission Report on Police Corruption, New York 1973, S. 4 (zit. n. Ward, Richard H. und Robert McCormack: Managing Police Corruption. International Perspectives. Chicago 1987, S. 12).



Schaubild 1:

**Typologie der Polizeikorruption nach Barker und Roebuck<sup>24</sup>**

Typ	Tatbestand / (Täter)	Täter	Unterstützung durch Peer-Group	Organisationsgrad	Reaktion der Polizeibehörde
1. Bestechung von Amtsinhabern	Einladungen zum Essen, alkoholische Getränke werden spendiert; Gewährung von Rabatten; Eintrittskarten; finanzielle Leistungen	Sog. „ehrbare“ Bürger	In vielen Gruppen gilt solches Verhalten als nicht von der Norm abweichend, wenn die Täter einen hohen Status habe	Nicht organisiert	Wird akzeptiert oder erfährt geringe Missbilligung
2. Gewährung von Vorteilen	Geld, Sach- und Dienstleistungen, z.B. von Abschleppunternehmen, Krankenhäusern, Kfz-Werkstätten, Anwälten, Ärzten, Justizvollzugsbeamten, Bestattungsinstituten, Taxifahrern, Tankstellen, Umzugsunternehmen, etc.	Legale Firmen und Unternehmen	Wird als legale Art von zusätzlichen Einkünften angesehen	Unternehmer und Polizeibeamte machen „gemeinsame Sache“	Sach- und Dienstleistungen: werden akzeptiert oder erfahren zumindest nur geringe Missbilligung, Bargeldzahlungen ziehen Suspendierung vom Dienst oder Entlassung nach sich
3. Diebstahl bei günstiger Gelegenheit	Diebstahl zum Nachteil von Verdächtigen; Diebstahl am Tatort; Diebstahl von ungeschütztem Eigentum; Verstoß gegen das Strafrecht; einfacher und schwerer Diebstahl	Korrumpierte Beamte und arglose Geschädigte	Hängt ab von: Peer-Groups; abteilungsinternen „Usus“, d.h., ob „sauberes“ Geld angenommen oder abgelehnt wird; Wert des Diebesgutes; wie geheim der Diebstahl ist	Nicht organisiert – „Gelegenheit macht Diebe“ (Gelegenheitstäter)	Geringe Missbilligung, Ermahnungen und Verwarnungen, Suspendierung, Entlassung, Strafverfahren

24 Übersetzung in Anlehnung an Janssen, Helmut: Korruption in der Polizei. In: Kerner, Hans-Jürgen (Hg.): Kriminologie-Lexikon. 4. Aufl., Heidelberg 1991, S. 175-179.

Typ	Tatbestand / (Täter)	Täter	Unterstützung durch Peer-Group	Organisationsgrad	Reaktion der Polizeibehörde
4. Verzicht auf Anzeige	Geld von Straftätern oder Verkehrs-sündern; Verstoß gegen das Strafrecht; Schutzgelderpressung	Straftäter oder „normale“ Bürger	Grad der Unterstützung hängt ab vom abteilungsinternen „Usus“ bezüglich „sauberen“ Geldes; von der Person, die die Handlung begeht und davon, wie geheim die Handlung ist	Nicht organisiert – Gelegenheits-täter	Suspendierung oder Entlassung
5. Schutz rechtswidriger Handlungen	Schutzgeld von Kriminellen oder legalen Firmen, die sich illegal betätigen; Verstöße gegen das Strafrecht; Bestechung	Kriminelle und „legale“ Geschäftsleute	Grad der Unterstützung hängt ab vom abteilungsinternen „Usus“, ob „sauberes“ Geld angenommen oder abgelehnt wird, von der Person, die die Handlung begeht und davon, wie geheim die Handlung ist	bürokratische Struktur erkennbar	Ermittlungen werden unter Umständen von den betroffenen Abteilungen behindert/gestremt
6. Manipulation im Zusammenhang mit strafrechtlicher Verfolgung	Niederschlagung von Strafverfahren; Vernichtung von Strafzetteln bei Verkehrsdelikten; Verstöße gegen das Strafrecht; Bestechung	Kriminelle und „normale“ Bürger	Die meisten Peer-Groups lehnen bei Strafverfahren einen „Handel“ ab, einige jedoch billigen unter Umständen den Handel in Fällen von geringeren Vergehen sowie die Unterdrückung von Strafzetteln	Korrumpierte Beamte stehen unter Umständen auf einer Gehaltsliste	Entlassung und /oder strafrechtliche Verfolgung
7. Unmittelbare Begehung von Straftaten	Einbruchsdiebstähle; Raub; Verstoß gegen das Strafrecht;	Polizeibeamte begehen unmittelbar Eigentumsdelikte oder Straftaten gegen Personen	Keine Unterstützung seitens der Peer-Group	Kleine Gruppen korrupter Beamter Verfolgung	Entlassung und strafrechtliche
8. Interne Vergünstigungen	„Handel“ im Zusammenhang mit Aufgabenteilung, freien Tagen, Arbeitsbefreiung, Urlaubsplanung, mit Arbeitsnachweisen, bei Beförderungen; Verstoß gegen das Strafrecht; Schutzgelderpressung und Bestechung	Ausschließlich Polizeibeamte	Die meisten Peer-Groups lehnen solche kriminellen Aktivitäten ab	Unter Umständen organisiert in solchen Abteilungen, in denen die illegalen Erscheinungsformen der Korruption vorkommen	Das Spektrum reicht von Akzeptanz und Deckung bis hin zu Entlassung und strafrechtlicher Verfolgung

Der relativ weit gefassten Definition von Polizeikorruption entsprechend, unterscheiden Barker und Roebuck zwischen acht Formen polizeilicher Korruption, Goldstein hingegen zwischen elf. Dazu zählen so unterschiedliche Formen wie „Korruption von Autoritäten“ (z. B. unentgeltliche Mahlzeiten, kostenlose Eintrittskarten), „Verzicht auf Anzeige“ (z. B. Geldzahlungen durch Straf- oder Verkehrstäter) und „direkte kriminelle Handlungen“ (z. B. schwerer Diebstahl, Raub).<sup>25</sup> Alle diese Typen verweisen auf konkrete Handlungen. Sie werden in einem weiteren Abstraktionsschritt von Ward und McCormack vier Kategorien zugewiesen, nämlich:

- (1.) Handlungen, die in bestimmten Polizeirevieren üblich sind und allgemein akzeptiert werden;
- (2.) Handlungen, die weniger üblich sind als die unter eins gefassten, über die aber allgemein „hinweggesehen“ wird;
- (3.) Handlungen, die für bestimmte Polizeieinheiten (z. B. Drogenbekämpfung) üblich sind und von den Kollegen akzeptiert werden beziehungsweise „über die hinweggesehen“ wird;
- (4.) Handlungen, die nicht üblich sind, die von wenigen begangen werden und die, falls entdeckt, auch gemeldet werden.<sup>26</sup>

In der von Ward und McCormack vorgeschlagenen Klassifikation werden die Handlungen nach dem Grad ihrer Akzeptanz („üblich“ oder „nicht üblich“), den sie in verschiedenen Personenkreisen beziehungsweise Polizeirevieren (z. B. Drogenbekämpfung) erfahren, klassifiziert. Im Unterschied dazu differenziert Punch abweichendes Polizeihandeln nach den mit dem Handeln verbundenen Motiven und unterscheidet:

- (1.) das „Drücken“ vor Arbeit und die Manipulation von Sachverhalten;
- (2.) Abweichungen, die gegen die Organisation gerichtet sind;
- (3.) Abweichungen für die Organisation und
- (4.) informelle Belohnungen.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Vgl. Janssen a. a. O., S. 178 f.

<sup>26</sup> Ward und McCormack, a. a. O., S. 37.

<sup>27</sup> Punch, Maurice: Conduct Unbecoming: The Social Construction of Police Deviance and Control. London 1985, zitiert. nach Haarr: Robin N.: They're making a bad name for the department. In: Policing, 20. Jg., Nr. 4, 1997, S. 787.

Insbesondere der Unterscheidung zwischen „Abweichungen für“ und „Abweichungen gegen die Organisation“ sollte eine gewisse Aufmerksamkeit geschenkt werden, verweist sie doch darauf, dass korruptive Handlungen sowohl zum Schaden als auch zum Nutzen der Organisation vorgenommen werden können. Punch lenkt damit den Blick auf die Erkenntnis, dass korruptive Akte nicht nur den Erfolgszielen der Polizei entgegenstehen, sondern durchaus auch – aus einer rein instrumentellen, nicht ethisch-moralischen oder legalistischen Sicht freilich – zu deren Erreichen beitragen können. In letzterem Fall wird im Englischen von „noble cause corruption“, im Deutschen von „Korruption aus ‘edlen’ Motiven“ gesprochen – hier heiligt angeblich der Zweck die Mittel.

Hinsichtlich der vorgestellten Typisierungen sei angemerkt, dass es zu den Zielen unserer Studie gehört, typische Formen der Korruption auf einer relativ konkreten Ebene darzustellen. Daneben soll aber auch versucht werden, die feststellbaren Handlungen in bestehende Klassifikationen einzuordnen beziehungsweise diese, falls nicht adäquat, zu modifizieren (s. u. 3.2).

### **1.3.2 Politikwissenschaftliche und sozialwissenschaftliche Ansätze**

Eine zentrale Frage der Korruptionsforschung beschäftigt sich mit der Erforschung der Ursachen korruptiver Handlungen. Korruption in der einen oder anderen Form ist schon aus frühgeschichtlichen Zeiten bekannt. Es hat sie, so scheint es, in allen Gesellschaftssystemen gegeben.<sup>28</sup> Bereits die berühmten Philosophen und Staatswissenschaftler der Antike haben sich mit den Ursachen, den Erscheinungsformen und den Wechselwirkungen von Politik und Korruption auseinandergesetzt.<sup>29</sup> In neuerer Zeit sind zahlreiche Erklärungsansätze, die das Problem „Korruption“ aus dem Blickwinkel unterschiedlicher Fachdisziplinen beschreiben und analysieren, entwickelt worden.

Aus der Perspektive der Politikwissenschaften beispielsweise erwähnt Noack den ethnozentrischen, den funktionalistischen und den evolutionären Ansatz, die – verkürzt dargestellt – Korruption als Folge von Unterentwicklung (ethnozentrischer Ansatz), als Folge funktionaler Notwendigkeit für das Überleben

---

<sup>28</sup> Vgl. Raith, Werner: Korruption – Eine unüberwindbare Erscheinung? PFA-Seminarbericht 7 / 1997, S. 89.

<sup>29</sup> Vgl. Noack, Paul: Die politische Dimension der Korruption, 1997, S. 25 f.

beziehungsweise die Weiterentwicklung eines sozialen Systems (funktionalistischer Ansatz) und als Folge konkreten historischen Geschehens (evolutionärer Ansatz) erklären.<sup>30</sup>

Im Hinblick auf die hier primär interessierende Polizeikorruption hat Ahlf drei Erklärungsansätze unterschieden:

- (1.) die Schwarze-Schafe-Theorie;
- (2.) die Selektionstheorie und
- (3.) die Sozialisationstheorie.<sup>31</sup>

Bei der auf das Individuum ausgerichteten Schwarze-Schafe-Theorie wird davon ausgegangen, dass Korruption lediglich auf die Verfehlungen einzelner „schwarzer Schafe“ zurückzuführen ist. Menschliche Schwächen wie Habgier und Geltungssucht sind für korruptives Handeln verantwortlich. Die Vertreter der Selektionstheorie richten dagegen ihr Augenmerk weniger auf die Ursachen korruptiven Handelns als auf den Prozess der Strafverfolgung, in dem die Polizei ihrer Meinung nach eine privilegierte Stellung genießt, da sie gewissermaßen in eigener Sache ermittelt. Falsch verstandene Kameraderie führt im Verbund mit anderen Mechanismen der gegenseitigen Selbstverteidigung deshalb zu einer Bestätigung der Schwarze-Schafe-Theorie.

Nun mögen menschliche Schwächen eine Quelle für die mit Korruption verbundenen Motive einzelner sein. Als Ursachen im Rahmen einer Theorie reichen sie schwerlich aus.<sup>32</sup> Sie erklären nämlich nicht, warum bestimmte Personen weniger anfällig sind als andere, und sie erklären auch nicht, warum die Anfälligkeit von Personen beispielsweise zwischen verschiedenen Kulturen oder Regionen, manchmal sogar zwischen Polizeirevieren, systematisch variiert. Der Rückgriff auf die menschliche Natur bleibt, weil er zu kurz greift, aus sozialwissenschaftlicher Sicht unbefriedigend.

Der Vorteil der von Ahlf unter Punkt drei angeführten Sozialisationstheorie besteht gerade darin, dass sie, gewissermaßen „hinter die individuellen Motive

---

<sup>30</sup> Vgl. ebd., S. 26 ff.

<sup>31</sup> Ahlf, a. a. O., S. 19 ff. An anderer Stelle unterscheidet Ahlf unter Rekurs auf die im angelsächsischen Sprachraum gebräuchlichen Erklärungsmuster zwischen Ansätzen, die auf individuelle Defekte, auf den polizeilichen Sozialisationsprozess oder auf die Typik des Berufs abstellen (ebd., S. 103).

<sup>32</sup> Vgl. Ward und McCormack, a. a. O., S. 14.

einzelner Akteure schauend“, polizeiliches Fehlverhalten mit dem beruflichen Sozialisationsprozess in Verbindung bringt. Unethisches Verhalten wird dieser, insbesondere durch den australischen Fitzgerald-Report bekannt gewordenen, Theorie zufolge dann erklärbar, wenn der typische Sozialisationsprozess innerhalb der Polizei, die spezifischen ungeschriebenen Polizeicodes, die besonderen polizeilichen Strukturen und die Wirkung polizeilicher Peer-Groups in die wissenschaftliche Betrachtung miteinbezogen werden.<sup>33</sup>

### **1.3.3 Strukturelle Bedingungen korruptiven Handelns – Behördenkultur**

Eine sozialwissenschaftliche Betrachtung des Korruptionsphänomens hat, führt man den in der Sozialisationstheorie angesprochenen Gedanken weiter fort, die strukturellen Bedingungen beruflichen Handelns in den hier betrachteten Institutionen beziehungsweise Behörden (Polizei, Zoll, Gerichte, Staatsanwaltschaften, Vollzug) herauszuarbeiten und korruptive Handlungen in Bezug zu diesen Bedingungen der Möglichkeit korruptiven Handelns zu erklären. Mit dem Verweis auf den in Gesetzen formulierten normativen Rahmen beruflichen Handelns (z. B. Polizeigesetze, Strafprozessordnung, Dienstvorschriften) wäre dieser strukturelle Rahmen völlig unzureichend beschrieben. Er muss vielmehr die Vielzahl der informellen Regelungen und die Einstellungen sowie Haltungen zur beruflichen Tätigkeit, kurz das, was man im angelsächsischen Sprachraum für den Bereich der Polizei mit „Polizeikultur“ („police culture“) umschreibt, miteinschließen.

Die Erklärung korruptiven Handelns mit Bezug auf die „Polizeikultur“ – oder allgemeiner formuliert mit Bezug auf die „Behördenkultur“ – ist kein einfaches Unterfangen, ist sie doch auf verschiedene, sich gegenseitig beeinflussende Analyseebenen ausgerichtet. Neben der Betrachtung der Polizei als Organisation mit ihren subkulturellen Denk- und Handlungsmustern muss sie die gesamtgesellschaftliche und die individuelle Ebene miteinbeziehen. Die gesamtgesellschaftliche Ebene, weil diese den weiteren Rahmen für das Handlungsfeld bildet, sei es durch die normativen Vorgaben, die Politik, den Stand der technologischen Entwicklung oder dadurch, dass sich das Personal der betrachteten Institutionen aus den Gesellschaftsmitgliedern rekrutiert. Dieses Personal – und damit wird auf die individuelle Ebene verwiesen – besteht aus

---

<sup>33</sup> Vgl. Ahlf, a. a. O., S. 23.

„Kindern dieser Gesellschaft“ und „Kindern ihrer Zeit“. Die Sozialisations-  
theorie tut also gut daran, neben dem beruflichen Sozialisationsprozess auch die  
Rekrutierungsmuster der Organisation zum Gegenstand der Untersuchung zu  
machen.

Von der Logik der Argumentation her betrachtet, lässt sich dieser Erklärungs-  
ansatz den strukturell-funktionalen Ansätzen zurechnen, die seitens der Sozio-  
logie die Beschäftigung mit dem Phänomen der Korruption dominiert haben.<sup>34</sup>  
Auf die Vor- und Nachteile strukturell-funktionaler Analysen soll an dieser Stel-  
le nicht weiter eingegangen werden. Im Hinblick auf die Ziele unserer Unter-  
suchung erscheint es sinnvoll, auf Erkenntnisse dieser Ansätze zurückzugrei-  
fen, ohne dass damit eine abstrakte systemtheoretische Abhandlung in Form  
einer allgemeinen Korruptionstheorie verbunden wäre. Um einem öfter auftre-  
tenden Missverständnis vorab zu begegnen, sei hier ausdrücklich darauf hin-  
gewiesen, dass strukturell-funktionale Ansätze Korruption, auch dort nicht  
moralisch-ethisch rechtfertigen, wo sie diese aus Strukturbedingungen heraus  
erklären. Der Hinweis, dass Korruption zum Überleben eines sozialen Systems  
beitragen kann, bedeutet nicht, dass diese aus ethischer Sicht „positiv besetzt“  
wäre. Im Gegenteil, die dysfunktionale Wirkung von Korruption für ein Ge-  
sellschaftssystem lässt sich durchaus strukturell-funktional begründen.

Der Begriff der „Polizeikultur“, dem für die strukturell-funktionale Analyse  
große Bedeutung zukommt, kann begrifflich nur schwer eingegrenzt werden.  
Nach Kube wird er sehr weit gefasst.<sup>35</sup> Mindestens vier Dimensionen können  
ihm zugerechnet werden: die Praxis (des Handelns), die Werte, Denkmuster und  
Methoden. Dadurch gerät der Begriff, wie Ahlf bemerkt, zu einer „catch-all-  
Kategorie“, die sich nicht mehr von der Polizeiphilosophie und Polizeiethik ab-  
grenzen lässt.<sup>36</sup> Es wiederholt sich folglich hier im spezifischen, was sich für  
den „Kulturbegriff“ im allgemeinen beobachten lässt: die begriffliche Unbe-  
stimmtheit führt zu Auseinandersetzungen über den Wesensgehalt des Begrif-  
fes und zu erheblichen Operationalisierungsproblemen.

Eine Möglichkeit, den Begriff „Polizeikultur“ für empirische Untersuchungen  
fruchtbar zu machen, besteht darin, ihn an den in der Politikwissenschaft  
verwendeten Begriff der „politischen Kultur“ anzulehnen. Nach der inzwischen  
klassischen Formulierung von Almond und Verba wird unter „politischer Kul-

---

<sup>34</sup> Vgl. Janssen, a. a. O., S. 176 und Ward und McCormack, a. a. O., S. 14 f.

<sup>35</sup> Kube zitiert nach Ahlf, a. a. O., S. 97 f.

<sup>36</sup> Ahlf, a. a. O., S. 98.

tur“ die Gesamtheit der für ein politisches System charakteristischen Orientierungen der einzelnen und Gruppen verstanden, wie sie sich in Orientierungshaltungen gegenüber dem System als Ganzem beziehungsweise seinen Teilen sowie bezüglich der Rolle des Selbst („self“) im System – das heißt der Rolle des Selbstverständnisses, welches das Individuum im Verlauf seiner sozialen Erfahrung gewinnt – äußern.<sup>37</sup> Wird der Begriff „politische Kultur“ durch „Polizeikultur“ – oder allgemeiner „Behördenkultur“ – ersetzt und die Orientierungshaltungen nicht auf das politische System, sondern auf den normativen Rahmen polizeilichen Handelns sowie die Rolle des Selbst in der Polizei bezogen, dann wird der Begriff „Polizeikultur“ nicht nur begrifflich eingegrenzt, sondern auch empirisch fassbar. Empirische Vergleiche zwischen verschiedenen nationalen oder internationalen Polizeien beziehungsweise Behörden werden möglich. So kann zum Beispiel überprüft werden, ob es denn innerhalb eines Staates eine homogene „Polizei- beziehungsweise Behördenkultur“ gibt, und wie diese – in einem weiteren Schritt – strukturell-funktional erklärt werden kann.

#### **1.4 Analytischer Bezugsrahmen zur Erklärung von Korruption in Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden**

Aufbauend auf den abgehandelten Erörterungen zu den Typisierungs- und Erklärungsversuchen sollen im Folgenden einige Überlegungen angestellt werden, die die strukturellen Bedingungen der zu betrachtenden Institutionen und das berufliche Handeln des einzelnen betreffen. Diese dienen gleichsam als Folie, auf die die empirischen Ergebnisse der Untersuchung zu beziehen sind. An ein in sich geschlossenes Konzept – an eine „Theorie der Korruption in Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden“ – ist dabei nicht gedacht. Vielmehr wird angestrebt, einzelne, für die Erklärung korruptiven Handelns wichtige Aspekte vorab zu skizzieren. „Kurzschlüssige Kausalerklärungen“ dergestalt, dass mit den skizzierten Einflussfaktoren gewissermaßen zwingend eine Zunahme der Korruption verbunden sei, verbieten sich angesichts der Komplexität des Phänomens aber von selbst. Wie die Einflussfaktoren beispielsweise auf Ausmaß und Erscheinungsformen der Korruption wirken, kann nur am Ende einer empirischen Analyse stehen, der die theoretischen Erörterungen lediglich „den

---

<sup>37</sup> Die wegen der Fachtermini nicht ganz einfach ins Deutsche zu übertragende Definition lautet im englischen Original: „The term political culture thus refers to the specifically political orientations-attitudes toward the political system and its various parts, and the role of the self in the system.“ Almond, Gabriel A. und Sidney Verba: *The Civic Culture*. Princeton 1963, S. 13.



Weg weisen“ sollen. Obwohl bei der Skizzierung der Einflussfaktoren alle Behörden angesprochen werden, bilden die Überlegungen zur Polizei den Schwerpunkt der nachfolgenden Ausführungen.

#### **1.4.1 Gesellschaftliche Bedingungen polizeilichen Handelns: Wertewandel, Globalisierung, Internationalisierung**

Ausgangspunkt der Darlegungen bildet die Frage nach *den Rahmenbedingungen polizeilichen Handelns*, die, wie angedeutet, mittels des gesetzlich-normativen Gerüsts nur unzureichend umschrieben werden können und deshalb durch eine Reihe weiterer Gesichtspunkte ergänzt werden müssen. Zu fragen bleibt zunächst, welche gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen die Arbeit der Polizei wesentlich beeinflussen, welche Erwartungen seitens der Gesellschaft an die Polizei als Organisation und an den einzelnen Vollzugsbeamten herangetragen werden und – in einem weiteren Schritt – wie die Polizei als Institution, ihr Selbstverständnis einschließend, auf diese Erwartungen reagiert. Schließlich sollte dargelegt werden, wie diese gesamtgesellschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen das Handeln des einzelnen Polizeibeamten beeinflussen. Diese drei Ebenen (gesamtgesellschaftliche Entwicklungen, Institution der Polizei, der individuelle Polizeibeamte) berücksichtigend, werden im Folgenden einzelne Aspekte skizziert. Beachtet werden sollte dabei, dass es sich nicht um voneinander unabhängige Konstellationen, sondern um miteinander in Wechselwirkung stehende Sachverhalte handelt, die sich auf den drei Ebenen jeweils spezifisch manifestieren.

Auf einer *gesamtgesellschaftlichen Ebene* verdienen folgende Aspekte eine besondere Berücksichtigung:

- der *Wertewandel* in unserer Gesellschaft, der als Folge des gesellschaftlichen Wandels teils kulturpessimistisch als *Werteverfall*, teils optimistisch als Zuwachs an Selbstverwirklichungsmöglichkeiten und *Freiheitsgewinn* bewertet wird;
- einzelne Folgen einer epochalen technologischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung, die mit dem Begriff der „*Globalisierung*“ umschrieben wird;
- die *geopolitischen Veränderungen*, die sich durch den europäischen Integrationsprozess auf der einen und den Zerfall des ehemaligen Ostblocks auf der anderen Seite ergeben haben.

Die drei Entwicklungen beeinflussen weite Bereiche des sozialen Lebens in unserer Gesellschaft und wirken sich somit auch auf Vorkommen und Ausmaß von Korruption in den staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen aus. Besonders deutlich wird der Zusammenhang zwischen ihnen und Korruption im Falle des Wertewandels, führt dieser doch dazu, dass Pflicht- und Akzeptanzwerte beziehungsweise sogenannte Sekundärtugenden zugunsten von Selbstverwirklichungswerten deutlich zurücktreten. Dem retrospektiv verklärten preußischen Pflichtbewusstsein wird das egoistische und materialistische Selbstverwirklichungsstreben des Bürgers der postindustriellen Gesellschaft gegenübergestellt. Es ist offensichtlich, dass auch die Beamten als „Kinder ihrer Zeit“ davon nicht unberührt bleiben.

Die Diskussion um den *Wertewandel* hat im Laufe des letzten Jahrzehnts eine umfangreiche Literatur hervorgebracht.<sup>38</sup> Kern der Debatte bildet die Auseinandersetzung um die Ablösung der alten Pflichtwerte durch die Selbstverwirklichungswerte und die damit verbundenen Konsequenzen für das Leben in der Gesellschaft. Was im wissenschaftlichen Diskurs noch durchaus als ambivalente Entwicklung beschrieben und bewertet wird, da die negativ empfundene Seite des Wertewandels – ausgedrückt in den Stichworten wie „Ego-Gesellschaft“ und „hedonistische Materialisten“ – den positiv empfundenen Seiten gegenübergestellt werden, gewinnt bei der Rezeption der Debatte schnell einen ausgesprochen kulturpessimistischen Zug. Die Freiheitschancen, das, was sich auch als „Pluralisierung von Lebensstilen“ bezeichnen lässt, geraten bei der These vom *Werteverfall* fast gänzlich in den Hintergrund der Betrachtungen. Im Vordergrund steht eine gewisse Angst vor der Modernisierung und damit eine Befindlichkeit, die alles andere als neu im Denken der Deutschen ist. „Der deutsche Kulturpessimismus begleitet die Industrialisierung wie ein Schatten“, schrieb Ralf Dahrendorf in „Gesellschaft und Demokratie in Deutschland“.<sup>39</sup> Ein Teil des Schattens ist uns bis heute erhalten geblieben.

Mit dem Begriff „*Globalisierung*“ werden eine Vielzahl von Entwicklungen zusammengefasst, deren Wurzeln teilweise weit in der Vergangenheit liegen, die aber heute aus verschiedenen Gründen in ihren Auswirkungen eine neue Qualität gewonnen haben.<sup>40</sup> Nach wie vor ist der Begriff „Globalisierung“ nicht ein-

---

<sup>38</sup> Wichtige Beiträge zum Thema wurden von Ronald Inghelhart, Helmut Klages und Elisabeth Noelle-Neumann geleistet. Eine gute Zusammenfassung der Diskussion findet sich bei Gerd Hepp: Wertewandel und Bürgergesellschaft und bei Olaf Winkel: Wertewandel und Politikwandel, beide in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 52 - 53 / 96.

<sup>39</sup> Dahrendorf, Ralf: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland. München 1968, S. 16.

<sup>40</sup> Vgl. Brock, Ditmar: Wirtschaft und Staat im Zeitalter der Globalisierung. Aus Politik und Zeitgeschichte B 33 - 34 / 97, S. 12 ff..

heitlich definiert, doch lassen sich einige zentrale Merkmale der Globalisierung herausstellen und Folgen aufzeigen.<sup>41</sup> In Bezug auf das Korruptionsthema interessiert vor allem die Bedeutung von Information und Wissen. Dass die moderne Gesellschaft vor allem Informationsgesellschaft ist, gehört mittlerweile fast zu den Allgemeinplätzen. Die rasante Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie der letzten Jahre hat eine Welt entstehen lassen, in der vieles, was selbstverständlich erschien, in Frage gestellt wird. Zu Recht wird inzwischen von der Dritten Industriellen Revolution gesprochen.

Hinzu kommen einige umwälzende Entwicklungen im politischen Bereich, die die Koordinaten der Nachkriegsordnung in Europa beträchtlich verschoben und die *geopolitische Situation* umgestaltet haben. Durch den europäischen Integrationsprozess und den weitgehenden Verzicht auf Grenzkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen, haben sich die Möglichkeiten für grenzüberschreitende Kriminalität erheblich verändert. Befürchtet wird eine deutlich stärkere Bedrohung durch die Organisierte Kriminalität, die auch vor einer Einflussnahme auf die Polizei nicht zurückschreckt.<sup>42</sup> Insbesondere der Zusammenbruch des ehemaligen Ostblocks und die im Gefolge vorgenommene Umstellung von der Plan- zur Marktwirtschaft, haben Bedingungen entstehen lassen, unter denen die Organisierte Kriminalität sich relativ ungehemmt entfalten kann. Das gewaltige Wohlstandsgefälle zwischen West und Ost, aber auch zwischen Nord und Süd, trägt zur Zunahme der transnationalen Kriminalität beträchtlich bei.

#### **1.4.2 Auswirkungen auf die Institution der Polizei**

Nach Skizzierung der Auswirkungen gesamtgesellschaftlicher beziehungsweise technologischer Rahmenbedingungen auf die Arbeit der Polizei, werden im Folgenden weitere wichtige Aspekte im Hinblick auf die Rolle der *Polizei als Institution* umrissen. Im Zusammenhang mit der Korruptionsproblematik erscheinen folgende Punkte bedeutsam:

- der zunehmende Innovationsdruck und der Zwang zur verstärkten Kooperation und Kommunikation;

---

<sup>41</sup> Zum Begriff vgl. Friedrichs, Jürgen: Globalisierung – Begriff und grundlegende Annahmen. Aus Politik und Zeitgeschichte B 33 - 34 / 97, S. 3 ff.

<sup>42</sup> Vgl. Wittkämper, G. W., P. Krevort, A. Kohl: Europa und die innere Sicherheit. BKA – Forschungsreihe, Bd. 35, Wiesbaden 1996.

- die Polizei als Adressat divergenter Rollenerwartungen im Spannungsfeld von Gewaltmonopol des Staates und ihrer Rolle als Konfliktschlichter;
- die Professionalisierung der Polizei und Ermessensspielräume;
- die polizeiliche Arbeit zwischen Professionalisierung und „Handwerk“;
- Professionalisierung, Berufsethik und Polizeikultur und
- das technokratische Problemlösungsverständnis.

### **1.4.2.1 Innovationsdruck, verstärkte Kooperation und Kommunikation**

Für die polizeiliche Arbeit haben die oben aufgezeigten Entwicklungen zur Folge, dass die Polizei auf eine sich rasch wandelnde Umwelt zu reagieren hat. Sie muss ständig bereit sein, um sich auf neue Kriminalitätslagen einstellen zu können. Im Falle der Organisierten Kriminalität beispielsweise hat sie es mit einem technologisch hochgerüsteten, den technischen Fortschritt unverzüglich adaptierenden Gegner zu tun,<sup>43</sup> dessen effektive und effiziente Bekämpfung große Anforderungen an die polizeiliche Arbeit stellt. Oft versetzt erst die Technik die Polizei in die Lage, wie Zachert es einmal ausgedrückt hat, „... die Waffengleichheit mit dem polizeilichen Gegenüber zu erreichen beziehungsweise aufrechtzuerhalten“.<sup>44</sup> Doch schafft eben dieser Einsatz moderner Technik über die Veränderung der herkömmlichen Arbeitsweisen und Arbeitsplätze gewisse Probleme. Ähnlich wie ein global konkurrierendes Unternehmen sieht sich die Polizei einem permanenten Innovationsdruck und einem Zwang zum lebenslangen Lernen ausgesetzt. Gleichzeitig befindet sich die Polizei im Besitz einer Fülle hochsensibler Daten, die im besagten Informationszeitalter, in dem Wissen zum wichtigsten Produktionsfaktor geworden ist, zum Objekt der Begierde für die verschiedensten Interessenten werden können.

Neben dem technischen Fortschritt, der die Methoden polizeilichen Arbeitens direkt beeinflusst, sind es aber vor allem die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der skizzierten Entwicklungen, die über die Veränderung der Krimina-

---

<sup>43</sup> Das schnelle Ausnutzen des technischen Fortschrittes durch Berufs- und Gewohnheitsverbrecher sowie das organisierte Verbrechen wurde bereits von Kerner 1973 beschrieben. Kerner, Hans-Jürgen: Professionelles und organisiertes Verbrechen. Wiesbaden 1973, S. 100.

<sup>44</sup> Vgl. Zachert, Hans-Ludwig: Technik und Polizei: Möglichkeit und Folgen. In: Bundeskriminalamt (Hg.): Technik im Dienste der Straftatenbekämpfung. BKA-Vortragsreihe, Bd. 35, Wiesbaden 1990, S. 39.

litätslagen auf die Arbeitsweise und die Organisation der Polizei einwirken. Die Globalisierung ist zum „Codewort für einen dramatischen Souveränitätsverfall der Nationalstaaten und der nationalstaatlich strukturierten Gesellschaft insgesamt“ geworden.<sup>45</sup> Der Verlust an Steuerungskapazität des Nationalstaates zeigt sich nicht zuletzt darin, dass etliche wohlfahrtsstaatliche Leistungen der fünfziger, sechziger und siebziger Jahre zur Disposition gestellt werden.<sup>46</sup> Die hohe Arbeitslosigkeit im Zuge der Veränderung der Beschäftigungsstruktur ist eine der Folgen, die zunehmende Erbringung von Leistungen durch eine Schattenwirtschaft, an der ausländische Arbeitnehmer in starkem Maße beteiligt sind, eine andere.<sup>47</sup> Dabei sollte, wie Friedrichs anmerkt, beachtet werden, „... dass Teile der Schattenwirtschaft und der Arbeit im informellen Sektor in den offiziellen Arbeitsmarkt eingehen: Es entstehen wie in den USA ein ethnisches Unternehmertum und ethnische Arbeitsmärkte.“<sup>48</sup>

Selbst wenn von der Beteiligung ausländischer Arbeitnehmer an der Schattenwirtschaft abgesehen wird, ist die zunehmende Internationalisierung, der wachsende internationale Austausch von Gütern, Dienstleistungen und Kapital, begleitet von einem Strom, die Territorialgrenzen überschreitender Menschen, unverkennbar.<sup>49</sup> Die Polizei hat es heute in einem ganz anderen Ausmaße als vor einigen Jahrzehnten mit Personen unterschiedlichster Herkunftsländer zu tun. Allein die dadurch entstandenen Kommunikationsschwierigkeiten, die einen verstärkten Einsatz von Dolmetschern bei der Polizei notwendig machen, stellen die Polizei vor eine ganze Reihe von Problemen.

Die effektive und effiziente Bekämpfung von Kriminalität unter den beschriebenen Umständen verpflichtet gewissermaßen zu einer Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen. Grenzüberschreitende Kriminalität lässt sich im nationalen Rahmen nicht bekämpfen. Sie setzt einen internationalen Informationsaustausch und internationale Zusammenarbeit voraus. Diese Notwendigkeit zur Zusammenarbeit findet auf nationaler Ebene ihre Fortsetzung. Wenn Kriminalitätsbekämpfung als „gesamtgesellschaftliche Aufgabe“ verstanden werden soll, sieht sich die Polizei gezwungen, die Kooperation mit anderen gesellschaftlichen Institutionen zu suchen.

---

<sup>45</sup> Brock, a. a. O., S. 12.

<sup>46</sup> Vgl. Friedrichs, a. a. O., S. 8 f.

<sup>47</sup> Vgl. ebd., S. 9.

<sup>48</sup> Ebd. S. 9.

<sup>49</sup> Nach Kaufmann lässt sich Internationalisierung als Prozesse bezeichnen, „... welche die trennende Bedeutung der Grenzen aushöhlen und die Bedeutung grenzüberschreitender Transaktionen für einen Nationalwirtschaft erhöhen.“ Kaufmann, Franz-Xaver: Globalisierung und Gesellschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 18 / 1998, S. 6.

Die Formulierung einer „gesamtgesellschaftlichen Strategie“ unter Einbindung gesellschaftlicher Kräfte hat aber zur Folge, dass sich die Polizei anderen Institutionen gegenüber „öffnen“ muss. So basiert zum Beispiel das Konzept des „problem-oriented policing“ beziehungsweise das des „community policing“ auf dem Kooperationsgedanken.<sup>50</sup> Wie aber insbesondere aus der amerikanischen und britischen Polizeigeschichte bekannt, birgt ein enger Kontakt von Bürger und Polizei die Gefahr der Korruption.<sup>51</sup> Um dieser Gefahr zu begegnen, wurde die Polizei in den USA zu Beginn des Jahrhunderts aus ihrer engen Bindung an die „community“ gelöst, u. a. dadurch, dass ein häufiger Schicht- und Ortswechsel eingeführt wurde.<sup>52</sup> Es kommt sicherlich nicht von ungefähr, dass mit der starken Propagierung des Konzepts des „community policing“ in den Vereinigten Staaten und Großbritannien ein gesteigertes Interesse an Untersuchungen zur Integrität von Polizeibeamten („police integrity“) und eine Forcierung der Ethik-Debatte im öffentlichen Dienst einhergeht.

#### **1.4.2.2 Staatliches Gewaltmonopol und gesellschaftlicher Pluralismus**

Die Polizei ist zwar Träger des Gewaltmonopols, doch hat sie kein „Sicherheitsmonopol“ inne.<sup>53</sup> Im Konzept der Inneren Sicherheit fungiert sie nur als ein – wenn auch zentraler – Akteur unter anderen. Durch die Politik der Inneren Sicherheit ist Sicherheit heute zu einem grundrechtlich verbürgten Anspruch und zu einer staatlich zu erbringenden Leistung geworden.<sup>54</sup> Gleichzeitig haben sich die Erwartungen, die an die Institution der Polizei herangetragen werden, diversifiziert. Hildebrandt und Ahlf haben deshalb im Rückgriff auf die rollentheoretische Unterscheidung von Dahrendorf von Muss-, Soll- und Kann-Erwartungen an die Polizei gesprochen.<sup>55</sup> Die Muss-Erwartungen gründen in

---

<sup>50</sup> Vgl. dazu Goldstein, Herman: Problem-oriented Policing. New York u. a. 1990.

<sup>51</sup> Dies wird auch sehr deutlich von den Experten gesehen. So heißt es im Workshop-Protokoll „Corruption and Community Relations“ der „Fifth International Anti-Corruption Conference“: „Prolonged interaction with members of the community constitutes the essence of community policing. At least some of those relations will be intense and prolonged and lead to the same type of personal interaction that provided opportunities for corruption in the past.“ In: Punch, Mauric u. a. (Hg.): Coping with Corruption in a Borderless World. Deventer 1993, S. 125; vgl. auch aus historischer Sicht: Morton; James: Bent Coppers. A Survey of Police Corruption. London 1993.

<sup>52</sup> Vgl. Bureau of Justice Assistance (Hg.): Understanding Community Policing. A Framework for Action. Washington DC 1994, S. 5 f.

<sup>53</sup> Vgl. Schulte, Rainer: Begrüßung und Einführung zum Seminar Privates Sicherheitsgewerbe. PFA-Seminarberichte 10 / 1996, S. 12.

<sup>54</sup> Vgl. Funk, Albrecht: Die Fragmentierung öffentlicher Sicherheit. In: Sack, Fritz u. a. (Hg.): Privatisierung staatlicher Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen. Baden-Baden 1995, S. 45.

<sup>55</sup> Hildebrandt, Helmut: Professionelle Polizei. Stuttgart u. a. 1990, S. 51; Ahlf, a. a. O., S. 181; Dahrendorf, Ralf: Homo Sociologicus. 14. Aufl., Opladen 1974, S. 37 ff.

dem gesetzlichen Auftrag, wie er durch Artikel 20 Abs. 3 GG bestimmt wird. Soll-Erwartungen betreffen, nach Ahlf, jene Aufgaben, bei denen der Polizei ein Ermessen eingeräumt wird und Kann-Erwartungen bilden eine Art Auffangkategorie.

Dem durch divergente Rollenerwartungen erzeugten Druck versucht die Polizei, laut Hildebrandt, dadurch zu entkommen, dass sie ständig bestrebt ist, sich an die gesellschaftlichen Bedürfnisse anzupassen, ohne zuvor zu untersuchen, welche diese nun sind.<sup>56</sup> Eine Anpassung an die „Wechselbäder“ der sich häufig ändernden Einstellungen führt jedoch nicht zu einem Entrinnen aus der misslichen Lage, die darin besteht, dass die Polizei gesellschaftliche Konflikte, die sich eben auch in Auseinandersetzungen über Bestehen und Gültigkeit von Normen manifestieren, in Ausübung des staatlichen Gewaltmonopols zu regeln hat. Die Konfliktregelung freilich erfolgt im polizeilichen Alltag in unterschiedlicher Form. Die Bezeichnungen der Polizeibeamten als „Sozialingenieure“, „Sicherheitsexperten“, „Freunde und Helfer“, „Vollzugsbeamte“, „Verbrechensbekämpfer“ lassen dieses deutlich werden.

Die verschiedenen Rollenzuschreibungen bringen mithin zum Ausdruck, „... dass es nur einen sehr mangelhaften Konsens darüber gibt, was die Funktion der Polizei in unserer Gesellschaft sein soll und dass dieses sich in der Polizei ... in bestimmten Zusammenhängen fortsetzt.“<sup>57</sup> Dass sich die Polizei mit dem Gewaltmonopol, den klassischen Muss-Erwartungen, schwertut, resultiert nicht zuletzt aus historischen Erfahrungen und der Sorge, von den politisch Mächtigen missbraucht werden zu können.<sup>58</sup> Polizeiliches Handeln schwingt daher zwischen den Polen *Konsensorientierung* – ausgerichtet auf gewaltfreie, argumentative und vernunftgeleitete Konfliktlösung – und *Machtorientierung*, der Anwendung polizeilicher Zwangsgewalt zur Durchsetzung gesetzlicher Normen in einer vom Wertpluralismus durchdrungenen Gesellschaft.

Die Zuschreibung verschiedener, teilweise widersprüchlicher, Rollenerwartungen an eine Organisation birgt einen hohen Grad an Unsicherheit und Ungewissheit dann, wenn es der Organisation nicht gelingt, von sich aus ein gefestigtes Selbstverständnis zu entwickeln und an Positionsinhaber in der Organisation zu vermitteln. Ein Leitbild, verstanden als idealisierte Orientierungshilfe für polizeiliches Handeln, kann dieser Unsicherheit gegensteuern. Bedingung

---

<sup>56</sup> Hildebrandt, a. a. O., S. 48.

<sup>57</sup> Hildebrandt, a. a. O., S. 87 f.0

<sup>58</sup> Vgl. dazu Hildebrandt, a. a. O., S. 88; Ahlf, a. a. O., S. 172 f.

freilich ist, dass die im Leitbild niedergelegten Maxime sich nicht nur breiter, verbaler Zustimmung erfreuen, sondern auch real „gelebt“ werden können. Die Kluft zwischen realer Polizeikultur – im oben erwähnten Sinn – und idealisiertem Leitbild darf nicht zu groß sein. Bisher scheint es, trotz mehrfachen Bemühens, an einem *einheitlichen Leitbild* in der Polizei zu fehlen, was auf der individuellen Ebene, das heißt der Ebene des Handelns des einzelnen Beamten, anomische Situationen entstehen lässt.<sup>59</sup>

### 1.4.2.3 Professionalisierung und Ermessensspielräume

Eng mit der Schaffung eines Leit- beziehungsweise Berufsbildes verbunden ist die Professionalisierungsdiskussion in der Polizei.<sup>60</sup> Kann die Arbeit der Polizei als professionalisierte verstanden werden, wie der angedeutete Trend in Richtung Verwissenschaftlichung und Erbringung von Dienstleistungen nahelegt? Ohne an dieser Stelle im einzelnen auf den Professionalisierungsbegriff, wie er in der Berufssoziologie<sup>61</sup> gebraucht wird, einzugehen, seien hier nur einige der Merkmale desselben hervorgehoben. Kleinig unterscheidet in seinem Buch „The Ethics of Policing“ sechs Merkmale, die professionelle Berufe auszeichnen:<sup>62</sup>

- die Erbringung sozialer Dienstleistungen,
- eine Berufsethik beziehungsweise ein beruflicher Ehrenkodex,
- spezialisiertes Wissen und Expertise,
- höhere Bildung,
- berufliche Autonomie und Ermessensspielräume,
- Selbstregulierung.

---

<sup>59</sup> Vgl. Ahlf, a. a. O., S. 163 f.; Hildebrandt, a. a. O., S. 48 und 54.

<sup>60</sup> Vgl. Harrach, Eva-Marie von: Grenzen und Möglichkeiten der Professionalisierung von Polizeiarbeit. Münster 1983; Hildebrandt, a. a. O.

<sup>61</sup> Zusammenfassend vgl. Daheim, Hansjürgen: Berufssoziologie. In: Handbuch der empirischen Sozialforschung. Hrsg. von René König, Bd. 8, 2. Aufl., Stuttgart 1977; ausführlich: Luckmann, Thomas. und Walter M. Sprondel (Hg.): Berufssoziologie. Köln und Berlin 1972.

<sup>62</sup> Kleinig, John: The Ethics of Policing. Cambridge 1996, S. 31 ff. Die Merkmale in englischer Sprache: provision of public service, code of ethics, special knowledge and expertise, higher education, autonomy and discretionary authority, self-regulation.



Historisch betrachtet entsprachen vor allem Mediziner und Juristen dem Idealbild einer Profession. Im Laufe des Modernisierungsprozesses bildeten sich aber stetig neue Berufe heraus, die den Professionen zugerechnet wurden, mit etwas unterschiedlicher Akzentuierung dessen, was sie als Profession ausgezeichnet hat. Hinsichtlich der Unterscheidung von Beruf und Profession lassen sich in der Literatur divergente Standpunkte festhalten. Der Ansicht, dass sich Professionen von anderen Berufen nur graduell unterscheiden, steht die These eines qualitativen Unterschiedes der beiden gegenüber.<sup>63</sup> Wegen der besonderen Verdienste für die Gesellschaft, wegen des besonderen Fachwissens, das nur durch eine längere Ausbildung erworben werden kann und das sich nicht nur auf gewisse Fertigkeiten und Techniken beschränkt, sondern analytisch-methodisches Denken voraussetzt, kommt den Professionen ein herausragender Status und eine gewisse Machtposition in der Gesellschaft zu. Die Anerkennung als Profession bedeutet einen nicht gering einzuschätzenden Aktivposten bei der Durchsetzung eigener Interessen.

Ob von einer *Professionalisierung der Polizei* in Bezug auf die genannten Kriterien gesprochen werden kann, wird äußerst kontrovers diskutiert. Den Verwissenschaftlichungstendenzen, mit denen sich ein gewisser Zwang zur Spezialisierung verbindet, stehen die Einschränkungen an beruflicher Autonomie und Selbstregulierung gegenüber, wie sie für klassische Professionen ungewöhnlich sind. Insbesondere die Tendenz zu einer zunehmenden Verrechtlichung – die Normenflut<sup>64</sup> – hat dazu beigetragen, die Polizei auf die *Rolle eines Ausführungsorgans* zu reduzieren, mit der Folge, wie Ahlf unter Bezugnahme auf Franke deutlich hervorhebt, dass bei den Bediensteten eine restriktive und gesetzpositivistische DienstEinstellung im Polizeialltag vorherrscht.<sup>65</sup> Einhergehend mit der *Normenflut* beobachten andere eine Zunahme unbestimmter Rechtsbegriffe, die die Entscheidungsbefugnis in den Handlungsspielraum des einzelnen verschieben.<sup>66</sup> Konsequenz dieser Zunahme an immer ungenaueren Gesetzen, Generalklauseln, Generalermächtigungen und Ausweitungen von Ermessensspielräumen ist die Verstrickung des einzelnen in immer undurchschaubarere Kontrollmechanismen<sup>67</sup>, undurchschaubar für den normalen Bürger und wohl nur schwer durchschaubar für den einzelnen Poli-

---

<sup>63</sup> Vgl. Daheim, a. a. O., S. 11 ff. und Kleining, a. a. O., S. 34 ff.

<sup>64</sup> Zum Thema der „Normenflut“ auf der einen und der dazu im Widerspruch stehenden ständigen Forderung nach neuen Gesetzen sei auf die Rede von Bundespräsident Herzog auf dem Deutschen Juristentag am 2. 9. 1998 in Bremen verwiesen. Herzog, Roman: Gesetzgebung und Einzelfallgerechtigkeit. In: NJW, Heft 1, 1991, S. 25 - 28.

<sup>65</sup> Vgl. Ahlf, a. a. O., S. 192.

<sup>66</sup> Vgl. von Harrach, a. a. O., S. 43.

<sup>67</sup> Vgl. ebd., S. 50.

zeibeamten. Explizit zum Ausdruck gebracht wurde dieses Unbehagen beispielsweise auf der Tagung der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung e. V. in Hamburg 1994, bei der der Vorsitzende des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages, Eylmann, in seinem Vortrag eine Zunahme der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe konstatierte und auf die damit verbundene Gefahr der Rechtsunsicherheit verwies,<sup>68</sup> was ihm seitens einzelner Polizeibeamter auch bestätigt wurde.<sup>69</sup>

Angesichts der Konfrontation mit einem fast manischen Zwang, alle Lebenssachverhalte bis ins kleinste gesetzlich normieren zu wollen, auf der einen und der *Zunahme an Ermessensspielräumen* auf der andere Seite, erscheint dieser „freiwillige Rückzug“ auf eine restriktive, *gesetzespositivistische DienstEinstellung* im Polizeialltag verständlich, da man sich lieber auf „sicherem Terrain“ bewegen möchte. Doch wirft er neben der Frage, ob unter Berücksichtigung dieser Entwicklung zu einem Ausführungsorgan berechtigt von einer Professionalisierung der Polizei gesprochen werden kann, auch die Befürchtung auf, dass die Polizei die an sie gerichteten, vielgestaltigen Erwartungen nicht effektiv und effizient erfüllen kann. So besteht die Gefahr, dass restriktive, *gesetzespositivistische DienstEinstellungen* in einen Ritualismus, wie von Merton in seiner Anomietheorie beschrieben, einmünden.<sup>70</sup> Der oben erwähnten Gefahr anomischer Situationen und Orientierungsunsicherheit, steht dann die Gefahr einer „Übersteuerung des Systems“ und einer „Erstarrung im Denken und Handeln“ gegenüber. Eine bedenkliche Entwicklung in einer Zeit, in der besonders Kreativität und Innovation gefordert sind und proaktives Handeln angemahnt wird.

#### 1.4.2.4 Profession und Handwerk

Auch im Hinblick auf die Beurteilung des Merkmals „*spezialisiertes Wissen und Expertise*“ finden sich unterschiedliche Standpunkte. Zwar ist der Zwang zu einer Verwissenschaftlichung der Polizeiarbeit angesichts der Informationsflut,

---

<sup>68</sup> Vgl. den Beitrag von Eylmann in: Karpen, Ulrich (Hg.): Der Richter als Ersatzgesetzgeber. Hamburg 1995, S. 22 ff.

<sup>69</sup> Auf die Ausführungen von Eylmann äußerte ein Vertreter der Polizei an der Podiumsdiskussion folgendes: „Es ist sicher richtig, dass man der Verwaltung nicht jede Handlung im einzelnen Punkt für Punkt vorschreibt. Gleichwohl gehen viele Polizeigesetze in den Ländern mittlerweile zu weit in dieser Beschreibung unbestimmter Rechtsbegriffe. Man verunsichert so einen damit den Rechtsanwender. Der Polizeibeamte weiß eigentlich nicht mehr so richtig: Wie weit darf ich jetzt eigentlich gehen, wie weit darf ich nicht gehen?...Man tut einerseits dem Anwender damit keinen Gefallen, dem Bürger tut man keinen Gefallen, weil er nicht mehr nachvollziehen kann, was ihn eigentlich erwartet, wenn der Polizeibeamte ihm gegenübertritt.“ Beitrag von Mahr, in: Karpen, Ulrich (Hg.), a. a. O., S. 36.

<sup>70</sup> Merton, Robert: Sozialstruktur und Anomie. In: Sack, Fritz und René König: Kriminalsoziologie. Frankfurt / M. 1974, S. 283 - 313.

des Einsatzes moderner Technik und der Bestrebung, Gefährdungen im Vorfeld zu erkennen, um proaktive Handlungsstrategien ableiten zu können, kaum zu übersehen, doch bleibt die berechnete Frage, welche Arten von Wissen – Wissen soziologisch verstanden – und Fähigkeiten bei der Polizei hauptsächlich benötigt werden, weitgehend offen. Ist in erster Linie der „gesunde Menschenverstand“ gefragt oder kommt es eher darauf an, Probleme auch theoretisch aufarbeiten zu können, wie es teilweise der Ansatz des „problem-oriented policing“ fordert?<sup>71</sup>

Kleinig hat am Beispiel des Vergleiches vom geschickten Mechaniker und Ingenieur zu verdeutlichen versucht, worin der Unterschied zwischen den beiden Positionen besteht.<sup>72</sup> Während der geschickte Mechaniker sozusagen „ein Händchen“ dafür hat, auftretende Probleme praktisch und ohne große theoretische Reflexionen zu lösen, versucht der Ingenieur einem Problem „auf den Grund“ zu gehen und es unter Rückgriff auf sein theoretisches Wissen zu berechnen, bevor er „Hand anlegt“.<sup>73</sup> Auf die Arbeit der Polizei übertragen findet sich die Diskrepanz beispielsweise zwischen Tätigkeiten, die eine gewisse Lebenserfahrung und Geschick im Umgang mit Menschen erfordern und Tätigkeiten, bei denen es auf ein ausgesprochenes Fachwissen, sei es technischer oder kaufmännischer Provenienz, ankommt. Beides ist für die Polizeiarbeit notwendig, und darin liegt gewissermaßen auch eine ihrer Schwierigkeiten. Auf der einen Seite sind die Zwänge zu einer Spezialisierung in bestimmten Bereichen der Polizei unübersehbar, auf der anderen hält man angesichts der bunten Palette an Lebenssachverhalten, mit denen es die Polizei zu tun hat, an einer ganzheitlichen Berufsauffassung fest und sieht in der Arbeit der Polizei eher ein Handwerk als eine Profession.<sup>74</sup> Auf's Ganze gesehen wird man aber bezüglich des Kriteriums „spezialisiertes Wissen“ die Entwicklung in Richtung Professionalisierung kaum leugnen können, insbesondere dann nicht, wenn die Erkenntnis von Wilensky berücksichtigt wird, dass die optimale Wissensbasis für professionelle Praxis nicht zu vage, aber auch nicht zu präzise, nicht zu weit, aber auch nicht zu eng sein darf.<sup>75</sup>

---

<sup>71</sup> Vgl. Goldstein, Herman: Problem-oriented Policing. 1990, S. 33 ff.

<sup>72</sup> Kleinig, a. a. O., S. 34 f.

<sup>73</sup> Das hier angesprochene Theorie- und Praxisproblem findet sich selbstverständlich in den verschiedensten Disziplinen und Tätigkeitsbereichen. Im Volksmund wird es ironisch manchmal mit dem Spruch kommentiert: „Theorie ist, wenn nichts läuft und jeder weiß warum; Praxis ist, wenn alles läuft und keiner weiß warum.“

<sup>74</sup> Vgl. dazu auch von Harrach, a. a. O., S. 136 und 172.

<sup>75</sup> Vgl. Wilensky, Harold L.: Jeder Beruf eine Profession? In: Luckmann, Thomas und Walter M. Sprondel (Hg.): Berufssoziologie. Köln 1972, S. 209.

Die Spannungen, die sich daraus ergeben, dass zu einer zufriedenstellenden Arbeitserledigung der Polizei sowohl ein „hemdsärmeliges“ Alltagswissen als auch ein abstrakt-theoretisches Fachwissen gehören, lassen sich durch eine vernünftige Arbeitsteilung, eine entsprechende Rekrutierung sowie Aus- und Fortbildung in Reihen der Polizei mildern. Sie können aber auch eine Quelle erheblicher Frustrationen darstellen, wenn es nicht gelingt, die richtigen Leute den richtigen Positionen zuzuweisen, das heißt Personen ihren Fähigkeiten entsprechend einzusetzen. Dies wiederum setzt voraus, dass klare Vorstellungen darüber existieren, wie sich in Anbetracht der divergenten Anforderungen gute Polizeiarbeit in den verschiedenen Aufgabenfeldern definieren und messen lässt, und es impliziert die Frage, was heute als *professionelle Einstellung* in der Polizei zu gelten hat.

#### **1.4.2.5 Profession, Berufsethik und Polizeikultur**

Neben der Festlegung von Qualitätsstandards für polizeiliches Arbeiten, denen freilich nicht nur für die Allokation des Personals eine wichtige Bedeutung zukommt, bedeutet dies folglich auch die Formulierung einer *Berufsethik*.<sup>76</sup> Der Dienst soll nicht nur kompetent, sondern auch ehrenvoll erledigt werden.<sup>77</sup> Berufsethiken – ein weiteres, der von Kleinig angeführten Kriterien – entwickeln sich, wie aus der Berufssoziologie bekannt, vor allem dann, wenn sich die berufliche Tätigkeit auf zentrale Werte der Gesellschaft, wie zum Beispiel Gesundheit, Gerechtigkeit und Eigentum bezieht, was für die Polizeiarbeit zweifelsfrei zutrifft.

Was aber bedeutet unter den oben skizzierten Bedingungen eine „ehrvollte Erledigung des Dienstes“? Setzt sie einen bestimmten Habitus, eine bestimmte Lebensführung der Rolleninhaber voraus? Oder beschränkt sie sich einzig auf die adäquate Erfüllung von Erwartungen der Berufsrolle? Anders formuliert, ist der ganze Mensch oder lediglich das berufliche Subjekt gefordert, wenn es um die „ehrvollte Erledigung des Dienstes“ geht? Wo verläuft die *Trennung zwischen „privatem“ und „dienstlichem“* Subjekt? Eine adäquate Erfüllung von Erwartungen der Berufsrolle im Rahmen einer Profession setzt nach den wegweisenden theoretischen Arbeiten von Talcott Parsons zunächst eine professionelle Orientierung voraus, das heißt eine Orientierung, die sich mit den Attributen universalistisch, spezifisch, affektiv neutral und leistungsmäßig charakterisier-

---

<sup>75</sup> Zur Frage der Qualitätsstandards in der Polizei ausführlich vgl. Ahlf, a. a. O., S. 219 ff.

<sup>77</sup> Vgl. Daheim, a. a. O., S. 67.

ren lässt<sup>78</sup> und wie sie auch für die Polizei beispielhaft sein dürfte. Darüber hinaus aber bleibt zu fragen, ob über diese professionelle Orientierung hinaus ein besonderes Ethos der Polizeiarbeit existiert, und wie sich dieses im Hinblick auf die Lebensführung konkretisieren lässt.

Zusammenfassend erscheinen deshalb folgende, im Zusammenhang mit der Korruptionsproblematik und Professionalisierungsdiskussion angerissenen Fragen für die weitere Untersuchung besonders beachtenswert:

- die Frage nach dem besonderen *Ethos der Polizeiarbeit* und der Integrität des Polizeibeamten, speziell unter Berücksichtigung des Verhältnisses und der Abgrenzung von privater und dienstlicher Sphäre sowie der darauf aufbauenden Definition von „professioneller Einstellung“;
- die Frage, welche der ausdifferenzierten polizeilichen *Aufgabenbereiche*, die besondere fachliche Anforderungen und Qualitätsstandards zur Voraussetzung haben, wegen ihrer Gelegenheitsstruktur als stark korruptionsgefährdet erscheinen, und
- die Frage der *Verhaltenskontrolle und Führung*, die bei einer professionellen Orientierung primär durch die Kollegen, bei einer bürokratischen Orientierung vor allem durch die Vorgesetzten erfolgt.

Zum letzten Punkt sei hier nur noch angemerkt, dass sich die Polizei hinsichtlich der *Verhaltenskontrolle* in einer Art Zwischenstellung befindet. Zum einen bildet sie eine komplexe, bürokratisch verwaltete Organisation mit typischen Karrieremustern und *Führungsstilen*, zum anderen benötigt sie – wie ausgeführt – zur Erledigung ihrer Arbeit Expertenwissen beziehungsweise den Einsatz von Experten. Bürokratische und professionelle Orientierung existieren sozusagen nebeneinander.<sup>79</sup> Dieses Nebeneinander ist nicht immer spannungsfrei. Obwohl zwischen beiden Orientierungen Gemeinsamkeiten bestehen – für beide gelten zum Beispiel die Parsonischen Kriterien –, unterscheiden sie sich doch bezüglich einer Reihe von Komponenten, wovon die Form der Verhaltenskontrolle eine, die Form der Arbeitserledigung eine andere darstellt.

Diese Zwischenstellung der Institution verdient in unserem Zusammenhang nicht nur insofern Beachtung, als sie die Rolle des Experten in komplexen büro-

---

<sup>78</sup> Vgl. Parsons, Talcott: *The Social System*. 1951, S. 4.. und Daheim, a. a. O., S. 71.

<sup>79</sup> Zur Unterscheidung der beiden Orientierungen vgl. Daheim, a. a. O., S. 70 ff.

kratischen Organisationen zum Gegenstand hat<sup>80</sup>, sondern gerade deshalb, weil sie den Blick auf das Problem der *Polizei als Bezugsgruppe* und damit auf eine Reihe von Fragen lenkt, die von der Bezugsgruppentheorie aufgeworfen und behandelt werden. Zu denken ist dabei – über die Frage nach den unterschiedlichen Modalitäten der Verhaltenskontrolle hinausgehend – vor allem an die Loyalitätsproblematik und damit zusammenhängend an die Frage nach den Bestimmungsfaktoren für die Entstehung und Ausprägung von Korpsgeist und Kameraderie. Ein im Hinblick auf die Korruptionsproblematik eminent wichtiges Problem. Zum Beispiel ließe sich fragen, welche Form von – zunächst neutral formuliert – „Wir-Gefühl“ bei einer Institution erwartet wird, die unter den gegebenen strukturellen Bedingungen und Zielvorgaben effektive und effiziente Arbeit zu leisten hat? Oder, welche Prozesse der Formierung von Untergruppen in der Polizei wir kennen? Gedacht ist an Untergruppen, die durch ihre wertevermittelnde und verhaltens-prägende Kraft „subkulturelle Standards“ setzen, die den einzelnen Beamten in ethische Zwangslagen bringen beziehungsweise einen „code of silence“ entstehen lassen können.

Eine ausführliche theoretische Auseinandersetzung mit diesen Fragen liegt jedoch ebenso jenseits unserer Bestrebungen, wie eine im Grunde wünschenswerte historisch-vergleichende Arbeit zum „Wir-Gefühl“ beziehungsweise „Esprit de corps“ der Polizei oder polizeiähnlicher Institutionen. Zwar lässt sich vermuten, dass eine historisch-vergleichende Analyse einiges zum Verständnis der „Polizeikultur“ beitragen könnte, doch muss sie anderen Arbeiten vorbehalten bleiben. Hier ist die Thematik nur insoweit relevant, als sie zur Interpretation der empirischen Ergebnisse der Untersuchung beitragen kann.

#### **1.4.2.6 Problemlösungsverständnis und Denkweise**

Ein weiterer, die Korruptionsproblematik berührender Gesichtspunkt, betrifft das in der Polizei vorherrschende Problemlösungsverständnis. Die starke juristische Ausrichtung der Polizeiausbildung ist angesichts der divergierenden Anforderungen an die Polizei von verschiedenen Seiten in Frage gestellt worden.<sup>81</sup> Kritisch bemerkt von Harrach beispielsweise, dass es ein Resultat der beruflichen Sozialisation sei, „problembewusste differenzierte Überlegungen zum Sinnbezug des Berufes durch juristische Formeln zu ersetzen“.<sup>82</sup> Durch die star-

---

<sup>80</sup> Vgl. ebd. und Merton, Robert: *Social Theory and Social Structure*. New York 1957, S. 207 ff.

<sup>81</sup> Vgl. Hildebrandt, a. a. O., S. 79 f., v. Harrach, a. a. O., S. 222 f.

<sup>82</sup> Von Harrach, a. a. O., S. 222.

ke Betonung der juristischen Fächer wird nicht nur die Vermittlung des Wissensstoffes anderer Disziplinen benachteiligt, es wird vor allem auch eine bestimmte Denkweise transportiert. Soziale Situationen und Probleme werden dieser Denkweise gemäß unter juristischen Gesichtspunkten definiert, um sie einer juristischen Lösung zuzuführen. Dieser „einengende Blick“ mag sich unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensabwicklung als sehr effektiv erweisen. Weniger effektiv erscheint er, wenn es gilt, zum Kern von Problemen vorzudringen. So kommt es nicht von ungefähr, dass eine der Hauptforderungen des „*problem-oriented policing*“ darin besteht, der Problemdefinition besondere Aufmerksamkeit zu widmen, um nicht nur fallorientiert, sondern eben „*problemorientiert*“, das heißt die hinter dem einzelnen Fall stehende Problematik erfassend, zu denken und nach Lösungen zu suchen.<sup>83</sup>

Ausdruck findet die „technokratische“ Denkweise auch in einer ambivalenten Haltung zur Wissenschaft. Einerseits wird von der Wissenschaft die Bereitstellung praxisrelevanten Rezeptwissens erwartet, und man ist relativ schnell geneigt, Probleme an die dafür als zuständig und kompetent erachteten Experten zu delegieren. Andererseits wird aber die Praxisferne der Wissenschaft beklagt, und sollte der Wunsch nach Rezeptwissen enttäuscht werden, schlägt Wissenschaftsgläubigkeit sehr schnell in Wissenschaftsfeindlichkeit um.<sup>84</sup> Dann spielt es auch keine Rolle mehr, dass von einzelnen Disziplinen Problemlösungen erwartet werden, die jenseits deren Gegenstandsbereiches beziehungsweise deren Möglichkeiten liegen. So werden unter anderem auch dort „technische“ Lösungen erwartet, wo im Grunde gesellschaftliche Probleme politischer Lösungen harren.

Bei einer sozialwissenschaftlichen Betrachtung kann die vorherrschende Denkweise der Probanden nicht außer acht gelassen werden, denn sie ist mit dafür verantwortlich, was und wie etwas als Problem definiert, thematisiert, erklärt wird und was als Lösung angeboten werden soll. Dies trifft freilich nicht nur für die Korruptionsproblematik zu, sondern für jede Untersuchung, die aus wissenssoziologischer Perspektive durchgeführt wird. Eine Expertenuntersuchung, die die Denkweise der befragten Experten nicht mit in ihre Betrachtungen einbeziehen und bei der Erklärung der empirischen Ergebnisse berücksichtigen würde, griffe zu kurz.

---

<sup>83</sup> Goldstein, a. a. O., S. 38 ff.

<sup>84</sup> Vgl. zu diesem Gedanken von Harrach, die sich auf Arbeiten von Offe und Fenger bezieht, von Harrach, a. a. O., S. 170, Fn. 4.

### 1.4.3 Der Polizeibeamte im Widerstreit der Erwartungen

Nachfolgend an die vorangegangenen Ausführungen werden nun einige Themenbereiche, die die Ebene des Individuums betreffen, aufgegriffen. Erörtert werden soll, welche Konsequenzen sich unter Berücksichtigung der skizzierten Rahmenbedingungen für die Person des Polizeibeamten beziehungsweise das polizeiliche Handeln ergeben. Besondere Aufmerksamkeit verdienen:

- der Intra- und Inter-Rollenkonflikt des Polizeibeamten,
- die Frage nach dem Verhältnis von beruflicher und privater Identität,
- das Problem der Rollenidentifikation und Rollendistanz und
- das Loyalitätsproblem (subkulturelle Normen und universalistische Ethik).

#### 1.4.3.1 Rollenkonflikte

Bereits auf der institutionellen Ebene war von Muss-, Soll- und Kann-Erwartungen, die an die Polizei als Institution gerichtet werden, die Rede. Diese Erwartungen setzen sich in Bezug auf die Berufsrolle des Polizeibeamten fort und sind wie diese ähnlich komplex, divergent und nicht immer widerspruchsfrei. Die divergenten Funktionsbestimmungen der Polizei konstituieren gewissermaßen einen Intra-Rollenkonflikt, wobei unter Intra-Rollenkonflikt der Konflikt innerhalb einer sozialen Rolle verstanden wird,<sup>85</sup> der entweder dadurch entsteht, dass von verschiedenen Rollensendern, das heißt Personen oder Gruppen, von denen die Erwartungen und Normen über das Verhalten des Rollenträgers ausgehen,<sup>86</sup> unvereinbare Erwartungen an eine Position – hier die des Polizeibeamten – gestellt werden oder dass die Erwartungen eines bestimmten Rollensenders nicht konsistent sind. Beispiele dafür gibt es, bezogen auf den Polizeibeamten, genügend, sei es im Hinblick auf die Funktion des Polizeibeamten als „Freund und Helfer“ im Unterschied zum Beamten, der das Gewaltmonopol durchsetzt, oder im Hinblick auf die alltägliche Arbeit, wo oft die administrativen Pflichten mit den Vorstellungen von Bürgernähe und präventiver Arbeit kollidieren.

---

<sup>85</sup> Vgl. Dahrendorf, Ralf: *Homo Sociologicus*. 14. Aufl., Opladen 1974, S. 76 f.; Claessens, Dieter: *Rolle und Macht*. München 1970, S. 78 ff.

<sup>86</sup> Vgl. zum Begriff des „Rollensenders“ *Lexikon zur Soziologie*. 3. Aufl., hrsg. von Fuchs-Heinritz u. a.; Opladen 1994.



Die Berufsrolle des Polizeibeamten dürfte mit zu den Berufsrollen in unserer Gesellschaft zählen, die mit die breiteste Angriffsfläche für Intra-Rollenkonflikte bietet. Dass sich damit die Gefahr beruflicher Unzufriedenheit und Frustration verbindet, wird durch die Wahrscheinlichkeit von Inter-Rollenkonflikten, das heißt Konflikten zwischen verschiedenen Rollen, wie zum Beispiel Ehemann, Vater, Vereinsmitglied, noch verstärkt. Die steigende Arbeitsbelastung, zahlreiche Überstunden, die objektive oder subjektiv empfundene Unterbezahlung, der dadurch vermeintliche Zwang, sich durch Nebenarbeit eine zusätzliche Einnahmequelle erschließen zu müssen, können relativ schnell zu einem erheblichen beruflichen und privaten Stress führen.

### 1.4.3.2 Private und berufliche Identität

Unabhängig davon, ob die gesellschaftliche Entwicklung der letzten Dekaden in negativer Hinsicht als „Werteverfall“ oder in positiver als „Zunahme von Freiheitschancen“ interpretiert wird, bleibt die Tatsache festzuhalten, dass sich eine Reihe gravierender Veränderungen vollzogen haben. Diese lassen sich, wie zum Beispiel die Veränderungen bei der geschlechtsspezifischen Rollenverteilung, den neuen Formen des Zusammenlebens und der Bildungsexpansion, unschwer empirisch nachweisen. Korrespondierend dazu hat sich auch die Lebensführung der meisten Gesellschaftsmitglieder gewandelt. Im ganzen gesehen ist die Gesellschaft permissiver und individualistischer geworden, mit der Folge, dass heute Verhaltensweisen toleriert werden, die früher zu einer Ächtung geführt hätten.

Besonders auffällig zeigt sich dieser Wandel bei der Einstellung gegenüber dem Beruf. Sowohl die Identifikation des einzelnen mit der beruflichen Tätigkeit als auch der Zusammenhang von Beruf und Lebensführung hat sich gelockert. Zwar definieren sich nach wie vor zahlreiche Personen primär über ihre berufliche Tätigkeit, und noch immer finden sich exklusive Zirkel, zu denen nur bestimmte Personen Zugang haben, doch lassen sich diese Erscheinungen mit der früheren Situation – das heißt mit der Situation in einer stärker ständisch geprägten oder vom Klassenwiderspruch beherrschten Gesellschaft – nur bedingt vergleichen.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Aus der umfangreichen Literatur zu diesen Themen seien hier nur erwähnt Müller, Hans-Peter: Sozialstruktur und Lebensstile. Frankfurt / M. 1992; zusammenfassend ders.: Sozialstruktur und Lebensstile. Zur Neuorientierung der Sozialstrukturforschung. In: Hradil, Stefan: Zwischen Bewusstsein und Sein. Opladen 1992; S. 57 - 66; Beck, Ulrich: Risikogesellschaft, 1986.

Diese Entwicklung ist an der Polizei nicht spurlos vorübergegangen. Die berufliche Identität des Beamten dominiert nicht mehr in einem Maße wie früher die private. Deutlich wird dies in der Untersuchung von Beese und anderen, die zu dem Fazit kommt, dass der Polizeiberuf als Kristallisationspunkt von Lebensinteressen eine deutliche Entwertung gegenüber der privaten Lebensgestaltung erfahren hat und nicht mehr die identitätsstiftende und sinnvermittelnde Funktion wahrnimmt, die ihn einmal ausgezeichnet haben mag.<sup>88</sup> An deren Stelle sind die Familie und die Lebensdimension „Sicherheit“ getreten.

Ob angesichts dieser Entwicklung aber davon ausgegangen werden kann, dass es *das* Berufsethos von Polizisten nicht gibt, bleibt zu diskutieren.<sup>89</sup> Die Tatsache, dass vielfältige Faktoren die – empirisch feststellbaren – Einstellungsmuster der Beamten beeinflussen, bedeutet nicht, dass auf ein bestimmtes Berufsethos im Sinne von idealisierten Orientierungsprinzipien verzichtet wird. Wohl aber stellt sich die Frage, inwieweit ein Berufsethos in den Privatbereich „hineinregieren“ muss und darf. Ist ein Berufsethos für die Polizei denkbar, das nicht den „ganzen Menschen“ erfasst, sondern sich auf den näher zu umgrenzenden Bereich beruflicher Tätigkeit beschränkt? Von professioneller Einstellung ließe sich etwa dann sprechen, wenn die Arbeit unter „instrumentellen Gesichtspunkten“ den Regeln der Kunst gemäß verrichtet und das Privatleben „ausgespart“ wird. Dies heißt nun ganz und gar nicht, dass der Beruf zum „bloßen Job verkommen“ muss, birgt aber eine gewisse Gefahr der „Persönlichkeitspaltung“ in sich – ein auf die Polizei übertragener Fall von Dr. Jekyll und Mr. Hyde. Angenommen werden kann, dass es immer dann, wenn privater Lebensstil und idealisierte Vorstellungen von einer berufsentsprechenden Lebensführung zu weit auseinanderklaffen, zu ganz erheblichen Problemen für den einzelnen kommen wird. Die Problematik des Ganzen liegt auf der Hand. Den Polizeiberuf aber im althergebrachten Sinne als Berufung zu verstehen, scheint heute nicht mehr zeitgemäß zu sein.

### **1.4.3.3 Rollenidentifikation und Rollendistanz**

Die Möglichkeit, sich von seiner Arbeit – beziehungsweise soziologisch präziser – von seiner beruflichen Rolle distanzieren zu können, erscheint nicht nur unter dem Gesichtspunkt der persönlichen Gesundheit wünschenswert, sondern

---

<sup>88</sup> Beese, Dieter, Großklau-Seidel, Marion und Manfred Murck: Wertvorstellungen junger Führungskräfte in Polizei, Kirche und Wirtschaft. Frankfurt / M. 1997, S. 9.

<sup>89</sup> Vgl. ebd., S. 9.

bildet bei vielen Berufsrollen gewissermaßen die Voraussetzung, sie adäquat erfüllen zu können. Die sich ständig ändernde Arbeitswelt, die der einzelne aktiv beeinflussen und mitbestimmen will, erfordert von ihm die Fähigkeit, sich gleichzeitig zu engagieren und von seiner beruflichen Rolle distanzieren zu können.<sup>90</sup> Nur wenn beides zusammentrifft, wenn sich der einzelne engagiert einsetzt und durch Rollendistanz eine flexible Identifikation mit der Berufsrolle erreicht wird, kann eine souveräne Erfüllung der beruflichen Aufgaben erwartet werden.<sup>91</sup> Im Unterschied dazu bewirkt eine rigide Identifikation mit der Rolle – rigide insofern, als versucht wird, die Rollenvorschriften buchstäblich zu erfüllen – eine Neigung zur Pedanterie beziehungsweise zum angesprochenen Ritualismus (s. o. 1.4.2.3).

Gegenüber dem auf Goffman zurückgehenden Begriff der *Rollendistanz* ist eingewandt worden, dass er zwei unterschiedliche Aspekte beinhalte, nämlich zum einen den Aspekt der Distanzierung von der Rolle als solcher, zum anderen den der Distanz einer Person zu den Verhaltenserwartungen, die an eine spezifische Rolle gestellt werden, ohne dabei die Rolle aber abzulehnen.<sup>92</sup> In letzterem Fall bietet die Rollendistanz die Basis für die jeweils „individuelle Ausgestaltung“ der Rolle in Situationen, die, obgleich vorab weitgehend definiert, doch ein erhebliches Maß an Ich-Leistung voraussetzen. Bestimmte Rollen lassen nicht nur einen Gestaltungsspielraum, der durch Ich-Leistungen ausgefüllt werden muss, sie fordern ihn sogar. Wie leicht einzusehen ist, unterscheiden sich Berufsrollen ganz erheblich bezüglich ihrer „Freiheitsgrade“.

Rollendistanz bedeutet also auch für den Polizeibeamten deshalb ein Doppeltes: einmal die Distanz, im Sinne des „Gestaltungsspielraumes“, die ihm erlaubt, seine Persönlichkeit bei der Erfüllung der Berufsrolle „mit einzubringen“, und die es ihm im Falle flexibler Identifikation mit ihr erlaubt, „von der Arbeit abzuschalten“, zum anderen aber auch die Notwendigkeit, sich von bestimmten Rollen zu distanzieren. Wie ein katholischer Priester nicht gleichzeitig Ehemann sein kann, schließt offensichtlich auch die Rolle des Polizeibeamten manch andere Rollen aus. Dies mag zwar subjektiv vom einen oder anderen Polizeibeamten anders gesehen werden, entspricht aber gleichwohl den mit der Rolle verknüpften gesellschaftlichen Erwartungen und normativen Vorgaben.

---

<sup>90</sup> Claessens, Dieter: Rolle und Macht, München 1970, S. 108.

<sup>91</sup> Vgl. ebd. S. 110 f.

<sup>92</sup> Vgl. Goffman, Erving: Interaktion: Spaß am Spiel. Rollendistanz. München 1973; Dreitzel spricht deshalb präziser von einer positionsnegierenden und einer positionsbejahenden Rollendistanz. Dreitzel, Hans Peter: Die gesellschaftlichen Leiden und das Leiden an der Gesellschaft, Stuttgart 1972, S. 187 ff.

Vielleicht mehr noch als die Frage, inwieweit die Berufsrolle des Polizeibeamten eine Distanzierung von anderen Rollen erforderlich macht, interessiert hier der erste Aspekt. Welche Ich-Leistungen werden von Polizeibeamten in den unterschiedlichen Aufgabenfeldern und Situationen gefordert? Worin zeichnet sich eine souveräne Bewältigung einer Situation aus? Was kann als zulässige und was als unzulässige Interpretation der Rolle in einer jeweiligen Situation gewertet werden? Das Konzept der Rollendistanz bietet ein heuristisches Mittel, um die Ich-Leistungen, die im Zusammenhang mit der Erfüllung einer Rolle gefordert werden, zu problematisieren und verschiedene Grade der Abweichung von den Rollenerwartungen in unterschiedlichen Situationen zu erklären.<sup>93</sup>

#### 1.4.3.4 Loyalitätskonflikte

Neben den Rollenkonflikten, der Rollendistanz und der Unterscheidung von „dienstlicher und privater Identität“ dürfte noch der Loyalitätsfrage eine erhebliche Bedeutung zukommen. Als Repräsentant der zentralen Instanz formeller sozialer Kontrolle wird von dem Polizeibeamten erwartet, dass er sich sowohl seinen Kollegen als auch seinen Vorgesetzten gegenüber loyal verhält. Loyales Verhalten setzt an sich immer Bezugsgruppen oder -individuen voraus, denen gegenüber ein loyales Verhalten gezeigt werden soll. Dass loyales Verhalten – allgemein betrachtet – nicht immer legales oder gar legitimes Verhalten bedeutet, ist hinreichend bekannt.<sup>94</sup> Die Spannung zwischen loyalem und legalem Handeln tritt besonders dort auf, wo partikularistische Forderungen einer Bezugsgruppe in Widerspruch zu universalistischen Forderungen geraten und wo sich der einzelne entscheiden muss, welchen Forderungen er letztlich den Vorrang einräumt. Ähnlich verhält es sich, wenn ein einzelner zwischen zwei oder mehreren Bezugsgruppen mit ihren jeweils partikularistischen Forderungen steht und die Forderungen in ihrer Schärfe als Loyalitätskonflikt erfährt.

Die Gefahr, *Loyalitätskonflikten* ausgesetzt zu werden, ist für Polizeibeamte besonders groß, da die Polizei aufgrund ihrer Funktion im Staate eine Bezugsgruppe besonderer Art bildet. Die polizeiliche Arbeit erfordert, anders als bei

---

<sup>93</sup> Vgl. Dreitzel, a. a. O., S. 187.

<sup>94</sup> Zur Problematik des Befehlsnotstandes vgl. Schölz, Joachim: Zur Verbindlichkeit des Befehls und zum Irrtum über die Verbindlichkeit (§ 22 WStG). In: Jescheck, Hans-Heinrich und Hans Lüttger (Hg.): Festschrift für Eduard Dreher zum 70. Geburtstag. Berlin und New York 1977, S. 479 - 493; außerdem mit Blick auf die deutsche Vergangenheit: Dreßen, Willi: Probleme und Erfahrungen der Ermittler bei der Aufklärung von NS-Gewaltverbrechen. In: Archiv für Polizeigeschichte. 5. Jg., Heft 3, 1994, S. 75 - 83 und Rittstieg, Helmut: Strafrechtliche Verantwortlichkeit von Grenzsoldaten der DDR. In: Demokratie und Recht. 19. Jg., Heft 4, 1991, S. 404 - 421.

vielen anderen Tätigkeiten, nicht nur eine besondere Form von „Teamwork“, sondern auch einen besonderen „Teamgeist“. In lebensbedrohlichen Situationen müssen sich Kollegen aufeinander verlassen können. Kameradschaft und Vertrauen sind daher wesentliche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Arbeit. Die Gefahr, dass Kameradschaft in Kameraderie und Loyalität zur Gruppe in sozialen „Gruppendruck“ und fehlende „Zivilcourage“ umschlägt, ist angesichts der strukturellen Voraussetzungen polizeilichen Arbeitens nicht gering einzuschätzen.

Neben diese Form des Loyalitätskonfliktes, der in dem Spannungsverhältnis von Loyalität und Legitimität wurzelt, können Loyalitätskonflikte treten, die aus der Rollenausstattung des einzelnen resultieren und wegen des Momentes innerer Verpflichtung eine besondere Form des Inter-Rollenkonfliktes bilden. Die Bindung an Herkunfts- oder andere Bezugsgruppen – zum Beispiel Familie, Peer-Group, Parteien, Vereine – kann den einzelnen in erhebliche Zwangslagen bringen. Wer die *Einbindung in „soziale Netzwerke“* aber nur unter dem Blickwinkel der „Verfilzung“ betrachtet, wird der Realität des sozialen Lebens in einer hochdifferenzierten Gesellschaft nicht gerecht. Gerade der sozial besonders engagierte Beamte würde demzufolge in Verdacht geraten. Dieser Umstand wird bei der Behandlung der Indikatoren der Korruption besonders zu berücksichtigen sein (s. u. 3.5).

#### **1.4.4 Rahmenbedingungen von Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden – Differenzen und Gemeinsamkeiten**

Die bisherigen Ausführungen zum analytischen Bezugsrahmen haben sich primär an den strukturellen Voraussetzungen polizeilichen Arbeitens orientiert. Diese können nur teilweise auf die anderen Behörden übertragen werden. Ohne die Unterschiede zwischen den Behörden an dieser Stelle ausführlicher erörtern zu können, seien nur einige kurze Anmerkungen angefügt.

Die Arbeit in den anderen Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden wird durch die skizzierten gesamtgesellschaftlichen beziehungsweise technologischen Entwicklungen ebenfalls beeinflusst. Ob damit jedoch eine ähnliche Herausforderung wie bei der Polizei verbunden ist, erscheint zumindest fraglich. Sehen sich jene doch kaum mit einer vergleichbaren Vielfalt teils widersprechender Erwartungen konfrontiert. Bezüglich des normativen Rahmens und der institutionellen Faktoren bestehen zudem ganz erhebliche Unterschiede zwischen den Behörden.

Von einer „Identitätskrise“ der *Gerichte* und *Staatsanwaltschaften* angesichts einer Vielzahl unterschiedlicher Erwartungen kann nicht die Rede sein. Die im Rahmen der Professionalisierungsdebatte vorgebrachten Argumente und Überlegungen lassen sich nicht auf Richter und Staatsanwälte übertragen. Schließlich gelten die Juristen gewissermaßen als Urbild der professionellen Berufe. Einen Zweifel an ihrer „Professionalität“ wäre daher unangebracht. Ihr Selbstverständnis dürfte wesentlich gefestigter und das Berufsethos schärfer konturiert sein. Zudem werden Juristen nicht in gleichem Maße wie die Polizei mit Situationen problematischer sozialer Interaktionen konfrontiert. Meist haben Sie, zeitlich und räumlich gesehen, einen größeren Abstand zum Geschehen. Der Zwang zur Definition der Situation – insbesondere in Bezug auf unerwartete Situationen – ist weniger stark ausgeprägt.

Ebenfalls große Unterschiede bestehen zum *Justizvollzug*. Der Vollzug nimmt als „totale Institution“ eine Sonderstellung ein.<sup>95</sup> Durch die räumliche Nähe und die besondere Form der sozialen Interaktion<sup>96</sup> besteht immer die Möglichkeit, dass die Distanz zwischen Vollzugspersonal und Inhaftierten, trotz strikter Regelung, „aufgeweicht“ wird. Das Vollzugspersonal sieht sich in dauerhafter Nähe zu seinem Klientel,<sup>97</sup> mit der Folge, dass die Inhaftierten mehr über das Verhalten und die Person des Vollzugsbeamten erfahren beziehungsweise in Erfahrung bringen können als dies normalerweise bei einem Polizeibeamten, Staatsanwalt oder Richter der Fall sein wird. Dadurch kann es für die Vollzugsbeamten schwieriger werden, ein gewünschtes Image von sich aufzubauen und durchzuhalten.<sup>98</sup> Der Blick hinter die „Fassade“ wird für Inhaftierte mit guter Menschenkenntnis erleichtert. Hinzu kommt, dass aus pädagogischen Gründen eine „persönlichere“ Beziehung teilweise sogar gewünscht wird. Der Vollzug jedenfalls stellt eine Subkultur beziehungsweise „Schicksalsgemeinschaft“ eigener Art dar, mit subkulturellen Werten, Normen und Kontrollmechanismen, die relativ unabhängig von den gesetzlich-normativen Regelungen funktioniert.

---

<sup>95</sup> Zum Begriff der totalen Institution vgl. Goffman, Erving: *Asyle*. Frankfurt / M. 1973; Nach Goffman lassen sich totale Institutionen als „... Wohn- und Arbeitsstätte einer Vielzahl ähnlich gestellter Individuen definieren, die für längere Zeit von der übrigen Gesellschaft abgeschnitten sind und miteinander ein abgeschlossenes, formal reglementiertes Leben führen.“ (ebd., S. 11).

<sup>96</sup> Goffman hebt in seiner Arbeit vier zentrale Merkmale totaler Institutionen hervor, zu denen stichwortartig folgende Punkte gehören: ein Ort, an dem alle Angelegenheiten des Lebens an ein und derselben Stelle und unter ein und derselben Autorität stattfinden; die Phasen der täglichen Arbeit werden mit einer Gruppe von Schicksalsgenossen gemeinsam verrichtet; Existenz eines Systems expliziter formaler Regeln, über deren Einhaltung ein Stab von Funktionären wacht; die offiziellen Ziele der Institution werden in einem rationalen Plan niedergelegt (vgl. ebd., S. 17).

<sup>97</sup> So merkt Weis an, dass sich Wärter und Bewacher in ihren Handlungssystemen gegenseitig bedingen und dank der Tatsache, dass sie sich gemeinsam hinter den gleichen verschlossenen Türen bewegen, auch zu mancher nicht eingeplanter menschlichen Interessenverknüpfung gelangen. Weis, Kurt: Die Subkultur der Strafanstalten. In: Schwind, Hans-Dieter und Günter Blau (Hg.): *Strafvollzug in der Praxis*. 2. Aufl., Berlin 1988, S. 243.

<sup>98</sup> Zu den Techniken der Imagepflege vgl. ebenfalls Goffman, in: Goffman, Erving: *Interaktionsrituale*, Frankfurt / M. 1971, S. 10.

Am ehesten lässt sich wohl noch die Arbeit des *Zolls* mit der der Polizei vergleichen. Im Unterschied zur Polizei beschränkt sich die Arbeit des Zolls – trotz seiner durchaus vielfältigen Aufgaben – auf ein relativ eng umgrenztes Handlungsfeld. Die Erwartungen, die an den Zoll herangetragen werden, sind mit denen an die Polizei nur bedingt vergleichbar. In erster Linie gilt der Zoll als Kontrollbehörde und wird von der Bevölkerung auch als solche wahrgenommen. Kaum jemand würde auf die Idee verfallen, den Zoll als „Freund und Helfer“ zu bezeichnen und dementsprechende Forderungen an das professionelle Handeln von Zöllnern zu formulieren. Zudem ist der Zoll nicht in einer der Polizei vergleichbaren Weise flächendeckend „präsent“. Ins Bewusstsein der Menschen gelangt er in der Regel nur im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Transaktionen, während der Polizei gewissermaßen eine „Allzuständigkeit“ für nahezu sämtliche Formen des abweichenden Verhaltens zugeschrieben wird. Auch im Hinblick auf das Medieninteresse, dürfte sich der Zoll nicht in einer der Polizei vergleichbar exponierten Lage befinden.

In der direkten Ausübung von Kontrollfunktionen, zum Beispiel bei Prüftätigkeiten an der Grenze beziehungsweise im Straßenverkehr, gleichen sich Zoll und Schutzpolizei aber weitgehend, wobei der Zoll in der direkten Interaktion mit einem Gegenüber durch dessen Mitwirkungspflicht eine noch „stärkere Stellung“ als die Polizei für sich in Anspruch nehmen kann. Die zunehmende Verlagerung der Prüftätigkeit des Zolls weg von der Grenze in die Betriebe der Beteiligten rückt den Zoll außerdem im Hinblick auf eine Korruptionsgefährdung in die Nähe der Kontrollfunktionen wahrnehmenden Ordnungsverwaltung.

Insgesamt gesehen wird man für den Zoll annehmen können, dass er sich als Institution nicht in einer ähnlich prekären und mit teils widersprüchlichen Erwartungen konfrontierten Lage sieht wie die Polizei. Der Druck auf den einzelnen Mitarbeiter mag von daher geringer sein, was sich eventuell positiver auf die Berufszufriedenheit auswirken dürfte. Gleichzeitig bleibt aber zu berücksichtigen, dass bezüglich der Tatgelegenheitsstrukturen der Zoll durch die Wahrnehmung von Kontrolltätigkeiten ebenfalls starken Gefährdungen ausgesetzt ist.

Nach der Skizzierung des analytischen Bezugsrahmens zur Interpretation der Forschungsergebnisse empfiehlt es sich, die Datenquellen und empirischen Methoden, denen bei der Korruptionsforschung Bedeutung zugemessen wird, einer näheren Betrachtung zu unterziehen.

## 1.5 Korruptionsforschung: Datenquellen und empirische Methoden

### 1.5.1 Analyse prozessproduzierter Daten

In einer ersten Annäherung lassen sich für die Korruptionsforschung zwei Typen von Datenquellen unterscheiden: prozessproduzierte Daten, das heißt Daten, die ohne Eingriff der Forscher produziert werden<sup>99</sup> und speziell für ein Forschungsprojekt erhobene – „originäre“ – Daten. Zu den wichtigsten prozess- oder „fremd“-produzierten Daten im Bereich der Korruptionsforschung gehören zweifelsohne die Daten der Kriminalstatistik und des polizeilichen Meldedienstes, insbesondere die vom Bundeskriminalamt seit 1994 erstellten Lagebilder Korruption. Nicht zuletzt auf sie hat sich die wissenschaftliche Diskussion um die Korruptionsproblematik in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahren gestützt.<sup>100</sup> Eine weitere wichtige Quelle stellen die von den Strafverfolgungsbehörden im Rahmen von Straf- und Disziplinarverfahren erstellten Akten dar, die im Unterschied zu den publizierten prozessproduzierten Daten nicht jedermann zu Forschungszwecken zur Verfügung stehen.<sup>101</sup>

Der Zugriff auf prozessproduzierte Daten bringt generell eine Reihe von Problemen bezüglich deren Validität und Reliabilität mit sich.<sup>102</sup> Unabhängig von diesen Problemen können, da Korruption nicht als Legaldefinition verfasst ist, Angaben zum Ausmaß der Korruption nur vermittelt über die Angaben zu bestimmten Straftatbeständen vorgenommen werden (s. u. 2.2). Eine besondere Rolle hierbei spielen die Angaben zu den Paragraphen 331 - 335 StGB. Obwohl ein Rückgriff auf die Daten der Kriminalstatistik unverzichtbar erscheint, bleibt der Aussagewert deswegen beschränkt.

Die Aktenanalyse, die ähnlich wie die Statistiken nur das Hellfeld wiedergeben kann, vermag wesentlich mehr Aufschluss über Korruptionssachverhalte zu liefern als diese. Gleichwohl verbinden sich auch mit der Aktenanalyse eine Reihe methodischer Schwierigkeiten, von denen insbesondere der Gesichtspunkt

---

<sup>99</sup> Zu dem Begriff „prozessproduzierte Daten“ vgl. Diekmann, Andreas: Empirische Sozialforschung, Reinbek 1996, S. 540 ff.

<sup>100</sup> Sowohl das Gutachten von Dölling für den 61. Deutschen Juristentag, a. a. O., als auch die Arbeit von Kerner und Rixen, a. a. O., stützen sich unter anderem auf die Daten der Kriminalstatistik.

<sup>101</sup> In seinem Buch „The Literature of Police Corruption“ (New York 1977) erwähnt Simpson; Antony E. sechs Datenquellen zur Polizeikorruption: 1) offizielle Daten und Untersuchungsberichte von Kommissionen, 2) persönliche Erinnerungen und journalistische Berichte, 3) Akten der Polizeibehörden, 4) soziologische Felduntersuchungen, 5) Meinungsumfragen und 6) historische Studien. Vgl. ebd. S. 47.

<sup>102</sup> Vgl. Diekmann, a. a. O., S. 540 ff.; Jacob, Herbert: Using Published Data, Newbury Park 1984. Zu den Fehlerquellen der statistischen Erfassung im Zusammenhang mit der Korruptionsforschung vgl. Bannenberg, Britta: Korruption und die Wirksamkeit des Strafrechts. PFA-Seminarberichte 7 / 1997, S. 38 ff.



des Aktenzweckes, an dem sich die Zuverlässigkeit der Akteninformationen ausrichtet, ins Gewicht fällt.<sup>103</sup> Die bisher in Deutschland durchgeführten Aktenanalysen haben, wie die bereits publizierten Arbeiten von Kerbel<sup>104</sup>, Schönherr<sup>105</sup> und Liebl<sup>106</sup> und die noch nicht abgeschlossenen Arbeiten von Bannenberg<sup>107</sup> und von Lautmann von der Universität Bremen<sup>108</sup>, nicht primär Korruption in den Strafverfolgungsbehörden zum Gegenstand. Ihr Schwerpunkt liegt auf der öffentlichen Verwaltung und der Wirtschaft. Wenn die Korruption in Strafverfolgungsbehörden thematisiert wird, dann eher im Rahmen allgemeiner Betrachtungen.

Eine weitere Quelle prozessproduzierter Daten findet sich in archivierten Texten unterschiedlicher Art. Zu denken ist dabei vor allem an die Archive von Zeitschriften und Magazinen, die nicht nur Auskunft über besondere Korruptionsfälle geben können, sondern auch die Möglichkeit bieten, mittels des Instruments der Inhaltsanalyse, Aussagen über den Stellenwert und die Art der Problematisierung der Korruptionsproblematik im Laufe der Zeit zu treffen. Huberts beispielsweise hat anhand der Analyse von Parteiprogrammen nachvollzogen, wie sich die Bedeutung der Korruptionsproblematik in den westeuropäischen Ländern im Laufe der Zeit verändert hat.<sup>109</sup>

## 1.5.2 Standardisierte Erhebungen, Skalen und Indizes

Trotz der Ergiebigkeit prozessproduzierter Daten kann bei der Korruptionsforschung nicht auf die Durchführung von Forschungsprojekten mit einer Fragestellung, die über den Horizont der prozessproduzierten Daten hinausgeht, verzichtet werden. Zahlreiche wichtige Fragen lassen sich ohne Rückgriff auf Auskünfte von Personen, auf personengebundenes Wissen, nicht untersuchen. Als weitere wichtige Datenquelle kommt deshalb dieses personengebundene Auskunftswissen in Betracht, das mittels Befragungen projektbezogen „abgeschöpft“ werden kann. Die Bandbreite der zu befragenden Personen reicht da-

---

<sup>103</sup> Zur Kritik der Aktenanalyse: Vgl. Schumann, Karl F.: Justizforschung. In: Kaiser, Günther u. a. (Hg.): Kleines Kriminologisches Wörterbuch. 3. Aufl., Heidelberg 1993, S. 204 - 210; Göppinger, Hans: Kriminologie. 5. Aufl., München 1997, S. 74 - 78.

<sup>104</sup> Kerbel, Sylvia: Korruption in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel einer Großstadtverwaltung. Speyer 1995.

<sup>105</sup> Schönherr, Roland: Vorteilsgewährung und Bestechung als Wirtschaftsstraftaten. Freiburg 1985.

<sup>106</sup> Liebl, Karlhans: Das Ausmaß der Korruption in der öffentlichen Verwaltung. In: Benz, Arthur und Wolfgang Seibel (Hg.): Zwischen Kooperation und Korruption. Baden-Baden 1992, S. 283 - 294.

<sup>107</sup> Zur Beschreibung der Untersuchung von Bannenberg vgl. Bannenberg, a. a. O., S. 44 f.

<sup>108</sup> Korruption und Verwaltungshandeln (DFG-Projekt 1995 - 97 / 98), persönliche Mitteilung.

<sup>109</sup> Huberts, Leo: Western Europe and Public Corruption. European Journal on Criminal Policy and Research. 3. Jg., Heft 2, 1995, S. 7 - 20.

bei – je nach Erkenntnisinteresse – vom Durchschnittsbürger und -beamten über den im Rahmen von Straf- beziehungsweise Disziplinarverfahren mit der Korruptionsproblematik beschäftigten Fachmann bis zu dem beziehungsweise den Tätern in Person des Gebers oder Nehmers.

Meinungsumfragen, die sich auf repräsentative Stichproben der Bevölkerung stützen, arbeiten in der Regel mit einem standardisierten Fragebogen, der auch Fragen zur Korruption enthalten kann. Ein objektives Bild des Ausmaßes der Korruption lässt sich mit diesem Instrument freilich nicht gewinnen. Ermitteln lässt sich aber, welche Meinung die Bevölkerung bezüglich der Korruptionsanfälligkeit beziehungsweise Korruptionsresistenz der Behörden und ihrer Bediensteten hat oder wie es um die Bereitschaft der Bevölkerung bestellt ist, Beamten Schmiergelder zu zahlen. In Deutschland wurden Fragen mit dieser Zielrichtung vom forsa-Institut und vom Institut für Demoskopie Allensbach aufgegriffen, ohne dass dabei speziell auf die Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden abgestellt worden wäre (s. u. 3.2.5).<sup>110</sup>

Die Erhebung von Daten mittels eines standardisierten Fragebogens erscheint auch dann sinnvoll, wenn nicht die Gesamtbevölkerung, sondern die der Bediensteten einer Behörde die zu untersuchende Grundgesamtheit bilden. Ein Versuch, trotz der beschriebenen Definitions- und Messproblematik, Korruption in der Polizei zu messen, basiert auf Skalen, die durch Befragung und unter Hinzuziehung zusätzlicher Informationsquellen konstruiert werden konnten.<sup>111</sup> Die in den USA entwickelten McCormack-Fishman Improbability Scales (s. Schaubild 2) bestehen aus acht Items und drei darauf anzuwendende Fragestellungen. Die Items beschreiben beispielhaft acht Handlungen, die als korruptive Handlungen bewertet werden können. Die drei Fragen dagegen zielen auf die Einstellung des Beantworters (Skala 1), auf die vom Beantworter erwarteten Reaktionen der Vorgesetzten (Skala 2) und auf die Bereitschaft des Beantworters, die korruptiven Verhaltensweisen anderer zu melden (Skala 3) ab.

Anwendung finden die McCormack-Fishman Improbability Scales (MFI-Scales) oder modifizierte Versionen derselben – Versionen, die etwas andere Szenarien beschreiben – in der nationalen und internationalen Vergleichsforschung. Da die Skalen als Guttman-Skalen konstruiert wurden, das heißt im vorliegenden Fall, dass nach allgemeiner Einschätzung jedes nachfolgende Item eine „korrupti-

---

<sup>110</sup> Befragung des Forsa-Institutes Berlin vom 26. und 27. Juli 1995: Die Bereitschaft der Bürger, „Schmiergeld“ zu zahlen; zur Allensbacher Untersuchung: Die privilegierte Klasse. Zur Krise des Berufsbeamtenums. Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 36 vom 12. Februar 1997.

<sup>111</sup> Fishman, Janet E.: Measuring Police Corruption. New York 1978.

Schaubild 2:

## Die Mc Cormack-Fishmann Improbability Scales<sup>112</sup>

(Skala 1)

Aus Ihrem persönlichen Verständnis von Ehrlichkeit / Aufrichtigkeit heraus, wäre es für Sie schwierig oder leicht folgende Handlungen zu rechtfertigen?

(Skala 2)

Wenn Ihr unmittelbarer Vorgesetzter bemerken würde, dass Sie an folgenden Handlungen beteiligt waren, würden Sie disziplinarisch belangt werden?

Ja / Nein

(Skala 3)

Ich würde einen Kollegen melden, den ich als Beteiligten bei folgenden Handlungen beobachtet habe:

Ja / Nein

- (1.) Von einem Gastwirt seines Dienstbezirks eine Tasse Kaffee anzunehmen.
- (2.) Von einem Gastwirt seines Dienstbezirks ein Essen zu Sonderkonditionen anzunehmen.
- (3.) Von einem Restaurantbesitzer eines Dienstbezirks ein freies Essen anzunehmen.
- (4.) Seinen Dienstaussweis oder Dienstmarke zu benutzen, um bei einer Kinovorstellung kostenfreien Eintritt zu erhalten.
- (5.) In der Weihnachtszeit 10 Dollar von einem Geschäftsmann aus seinem Dienstbezirk anzunehmen.
- (6.) Geschenke von einem Abschleppunternehmen anzunehmen, für eine bevorzugte Auftragserteilung nach Verkehrsunfällen.
- (7.) Nachts ein offenes Geschäft zu entdecken und von dort Waren für den Privatbedarf mitzunehmen.
- (8.) Regelmäßig Geldsummen zu empfangen, um einem Spieler „Freiräume“ zu schaffen.

---

112 Janet E. Fishmann: Measuring Police Corruption, New York 1978, S. 15 ff., Übersetzung durch Verfasser

vere“ Handlung als das Vorhergehende zum Ausdruck bringt, werden mit ihnen Vergleiche zwischen einzelnen Polizeirevieren und – unter Berücksichtigung unterschiedlicher kultureller Voraussetzungen sowie dementsprechender Anpassung der Items – auch internationale Vergleiche möglich. Gegenwärtig wird beispielsweise ein Projekt zur Integrität von Polizeibeamten („police integrity“), das auf einer modifizierten Version der MFI-Scales beruht, von der University of Delaware in den Vereinigten Staaten durchgeführt.<sup>113</sup> Dieses soll den ersten Schritt für eine sich daran anschließende internationale Vergleichsuntersuchung bilden.

Der mittlerweile bekannte „*Corruption Perception Index*“ (CPI-Index) von Transparency International (TI) dient einem ähnlichen Zweck wie die MFI-Scales.<sup>114</sup> Im Unterschied zu diesen soll mit ihm das Image eines Landes bezüglich des Ausmaßes von Korruption erfasst werden. Deshalb werden Geschäftsleute, Länderexperten und teilweise die allgemeine Öffentlichkeit zu ihren Einschätzungen befragt. Mittlerweile unternimmt Transparency International den Versuch, einen Index zur Messung von Antikorruptionsbemühungen in den Bundesländern zu entwickeln. Im Hinblick auf das spezifische Thema der Korruption in Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden kommt ihm bisher nur ein geringer Aussagewert zu.

Bevölkerungsbefragungen und Befragungen mit den MFI-Scales oder dem CPI-Index unterscheiden sich weniger bezüglich des Erhebungsinstrumentes als der befragten Untersuchungsgruppen. In allen drei Fällen werden standardisierte Erhebungsbögen verwendet. Generell können in der Korruptionsforschung aber alle Formen der Befragung (persönliches Interview, schriftliche Befragung, Telefoninterview) angewandt werden. So haben Ohlemacher und Pfeiffer in einer Untersuchung zur Schutzgelderpressung, die auch das Thema Korruption aufgreift, eine schriftliche Befragung mit dem Angebot eines Telefoninterviews kombiniert.<sup>115</sup>

### 1.5.3 Qualitative Forschungsmethoden und Feldstudien

Qualitativ ausgerichtete Studien verwenden zur Datenerhebung in der Regel nicht strukturierte, sondern offene beziehungsweise teil-strukturierte Erhe-

---

<sup>113</sup> Kutnjak Ivkovich, Sanja, William E. Harver und Carl B. Klockars: Police Supervisors' Awareness of Line-Officers' Attitudes Toward Corruption. A paper presented at the American Society of Criminology Annual Meeting, November 1997, San Diego, USA.

<sup>114</sup> Vgl. Transparency International Newsletter, September 1996.

<sup>115</sup> Ohlemacher, Thomas und Christian Pfeiffer: In Konfrontation mit Schutzgelderpressung und Korruption? Kriminalistik 1997, S. 470 - 474; Pfeiffer, Christian u. a.: Deutsche und ausländische Gastronomen in Konfrontation mit Schutzgelderpressungen. In: Polizei-Führungsakademie (Hg.): Organisierte Kriminalität. PFA-Seminarberichte 21 / 96, Münster 1996, S. 69 - 94.

bungsinstrumente. Die BKA-Studie von Vahlenkamp und Knauf beispielsweise basiert auf Daten, die mittels leitfadengestützter Interviews erhoben wurden. Welche Erhebungsinstrumente gewählt werden sollen, hängt sowohl von den Zugangsmöglichkeiten zum Forschungsfeld als auch von der zu befragenden Untersuchungsgruppe ab. Die Bevorzugung von Experteninterviews ist nicht zuletzt auf forschungspraktische Überlegungen zurückzuführen.

Wichtige Erkenntnisse zur Polizeikorruption resultieren zudem aus Feldstudien. Insbesondere in den Vereinigten Staaten hat diese Form der Forschung viel zur Erkenntnisgewinnung im Bereich der Korruptionsforschung beigetragen. In der Regel werden Feldforschungen in der Form teilnehmender Beobachtungen durchgeführt und ggf. durch Interviews ergänzt. Der Wissenschaftler nimmt dabei entweder offen oder verdeckt an den Aktivitäten der zu untersuchenden Gruppe teil. Dass es im Falle offener Beobachtung schwierig sein dürfte, korruptive Handlungen direkt zu beobachten, liegt auf der Hand. Nicht ausgeschlossen ist aber ein indirekter Zugang über die Analyse von Alltagsroutinen sowie der Gruppenstrukturen, -normen und -werte.<sup>116</sup>

Anders liegt der Fall bei einer verdeckten Beobachtung. Verdeckte teilnehmende Beobachtungen, die in Deutschland eher aus dem Bereich des investigativen Journalismus denn aus der sozialwissenschaftlichen Forschung bekannt sind<sup>117</sup>, könnten sehr wohl auf direktem Wege zur Aufdeckung korruptiver Handlungen und korruptionsfördernder Strukturen beitragen. Die forschungsethische Problematik solcher Projekte ist aber offensichtlich.<sup>118</sup> Noch stärker dürfte der forschungsethische Gesichtspunkt gegen die Durchführung von Experimenten sprechen. Was forschungspraktisch gesehen als möglich erscheint, verbietet sich nicht selten aus forschungsethischen Gründen.<sup>119</sup> Jedoch sind durchaus Experimente denkbar, die – wie das Quasi-Experiment von Lütke und Schweitzer – unter forschungsethischen Gesichtspunkten als harmlos gelten können und dennoch Einsichten in die Entstehungsbedingungen von Korruption ermöglichen.<sup>120</sup> Bei Lütke und Schweitzer beispielsweise wird anhand

<sup>116</sup> Vgl. Fishman, a. a. O., S. 7; Haarr, Robin N.: They're making a bad name for the department Policing, 20 Jg., Nr. 4, 1997, S. 787 - 812.

<sup>117</sup> Als Beispiel mag der Hinweis auf das bekannte Buch von Günther Wallraff: Ganz unten. Köln 1985 genügen. Zur Methode der teilnehmenden Beobachtung abweichenden Verhaltens vgl. Friedrichs, Jürgen (Hg.): Teilnehmende Beobachtung abweichenden Verhaltens. Stuttgart 1973.

<sup>118</sup> Einen guten Einblick in die Problematik bietet der Aufsatz von Punch, Maurice: Researching police deviance, in: British Journal of Sociology of Education, 40. Jg., 1989, S. 177 - 204.

<sup>119</sup> Dies soll nicht heißen, dass Experimente für die kriminologische Forschung generell abzulehnen sind, wohl aber, dass sie unter ethischen Gesichtspunkten sehr genau geprüft werden sollten. Als Beispiel für ein ethisch heikles Experiment kann das berühmte Miligram-Experiment, als Beispiel für ein kriminologisch sinnvolles und ethisch wenig problematisches Experiment das „Freiburger Ladendiebstahlsexperiment“ angeführt werden. Blankenburg, Erhard: Die Selektivität rechtlicher Sanktionen. In: Friedrichs, Jürgen. Zur Methode der teilnehmende Beobachtung abweichenden Verhaltens, a. a. O., S. 120 - 150.

von Szenarien die Korruptionsneigung in unterschiedlichen Handlungssituationen getestet.

#### **1.5.4 Skandalforschung und die Rolle der Medien**

Wie des öfteren angedeutet, erfüllen die Medien in mehrfacher Hinsicht eine wichtige Rolle im Umgang mit der Korruptionsproblematik. Sie sind es doch, die die Wahrnehmung der Bürger erheblich beeinflussen und das Bild, das sich die Bevölkerung von der Zuverlässigkeit der Behörden und der Integrität der Bediensteten und Politikern macht, maßgeblich prägen. Den Vertretern der Medien kommt demzufolge ein hohes Maß an Verantwortung zu. Durch eine sachliche Berichterstattung tragen sie dazu bei, Missstände wie Korruption aufzudecken und Verantwortliche zur Rechenschaft zu ziehen. In diesem Sinne werden sie ihrer Rolle als vierter Gewalt im Staate gerecht. Ihre suggestive Macht ist andererseits derart gewachsen, dass sie das Meinungsklima in unserer Gesellschaft maßgeblich zu beeinflussen, wenn nicht gar zu manipulieren in der Lage sind. Eine skandalisierende Berichterstattung von Korruptionsfällen beispielsweise kann nicht nur dazu führen, dass durch das Aufbauschen von Einzelfällen der sachliche Blick des Publikums verloren geht, sondern dass das Vertrauen in das politische System als Ganzes in erheblichem Maße unterminiert wird. Dabei spielt es nur eine untergeordnete Rolle, ob dieser Vertrauensverlust auch durch die Fakten gestützt wird. Eine Darstellung der Korruptionsproblematik im Blickfeld der Forschung wäre deshalb unvollständig, würde sie den Aspekt der öffentlichen Auseinandersetzung mit Korruption nicht wenigstens in Ansätzen aufgreifen.

Die Aufmerksamkeit, die die Medien der Korruptionsproblematik schenken, variiert im Zeitablauf. Nicht immer sind es reale Vorkommnisse von erheblichem Ausmaß, die Korruption zu einem zentralen Thema der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion werden lassen und den Anlass zur Durchführung von Untersuchungen bieten. Nicht zuletzt die „Unschärfe“ des Phänomens Korruption (s. o. 1.2) ist für diese Konjunkturschwankungen der öffentlichen Aufmerksamkeit verantwortlich, verbindet sich damit doch die Möglichkeit, einzelne Vorfälle in ganz unterschiedlichen Kontexten zu thematisieren, das heißt Korruption als personales oder systemisches Problem zu definieren. Nicht jeder Korruptionsfall wird zu einem Skandal, zu einem öffentlichen Ärgernis.

---

<sup>120</sup> Lüdtko, Hartmut und Hartmut Schweitzer: Korruptionsneigung bei unterschiedlichen Erwartungskonstellationen in der Handlungssituation. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Jg. 45, Heft 3, 1993, S. 465 - 483.

Warum einer dazu wird, rührt nicht allein von seiner Bedeutung, sondern auch von einer Reihe anderer Faktoren her.

„Was jeweils als ‘Skandal’ empfunden wird, hängt davon ab, was zu einem sozial signifikanten öffentlich-politischen Ärgernis gemacht werden kann,“ schreiben Käsler unter anderem in ihrem Buch „Der politische Skandal“.<sup>121</sup> Was für den politischen Skandal zutrifft, lässt sich – zu einem guten Teil zumindest – auf Vorfälle bei den Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden übertragen. Korruptionsforschung ist aus diesem Grund kaum von der Skandalforschung zu trennen, und wie bei ersterer kann auch bei letzterer in der Bundesrepublik keine längere Forschungstradition ausgemacht werden.<sup>122</sup>

Ohne die Faktoren, die dazu beitragen, dass ein Vorfall von den Medien in besonderer Weise aufgegriffen und zu einem Skandal „gemacht“ wird, näher zu analysieren, sei an dieser Stelle auf die Kernproblematik verwiesen, die in der Möglichkeit zur Instrumentalisierung von Korruptionsfällen bei der Durchsetzung bestimmter Interessen besteht. Damit wird eine ähnliche Problematik angesprochen wie beim Verhältnis von Verbrechenswirklichkeit und Verbrechensfurcht. Hier wie dort wird deutlich, dass Verbrechensfurcht nur sehr bedingt von der Verbrechenswirklichkeit bestimmt wird. Wie die Verbrechensfurcht muss auch die Skandalisierung als „ausgesprochen komplexe Variable“ betrachtet werden.<sup>123</sup>

Zusammenfassend lassen sich noch mal zwei Aspekte der Problematik hervorheben:

- zum einen die Erkenntnis, dass das Auftreten politischer Skandale – wie Neckel es formuliert – um so wahrscheinlicher wird, je stärker zumindest latente politische Spannungen in einer Gesellschaft schon vorhanden und Wertekonflikte angewachsen sind;<sup>124</sup>
- zum anderen die Art der Thematisierung, sei es als Problem einzelner Personen, bestimmter Milieus oder als Problem des gesamten politischen Systems.

---

<sup>121</sup> Käsler, Dirk u. a.: Der politische Skandal. Opladen 1991, S. 18.

<sup>122</sup> Vgl. Pippig, Gerhard: Verwaltungsskandale. Zur Korruption in der öffentlichen Verwaltung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 7, 1990, S. 11.

<sup>123</sup> Vgl. dazu die Beiträge „Massenmedien und Kriminalität“ (S. 345ff.) und „Viktimologie“ (S. 582ff.) von Jung, Heike in: Kaiser, Günther u. a.: Kleines Kriminologisches Wörterbuch. Heidelberg 1993 sowie Boers, Klaus: Kriminalität und Kriminalitätsfurcht im sozialen Umbruch. In: Neue Kriminalpolitik. 6. Jg., Heft 2, 1994, S. 27ff.

<sup>124</sup> Vgl. Neckel, Sighard: Die Wirkung politischer Skandale. In: Politik und Zeitgeschichte, Heft 7, 1990, S. 6.

Zum ersten Aspekt bemerkt Neckel ähnlich wie Käsler, dass bestimmte Vorgänge nicht aus sich selbst heraus skandalös sind, sondern erst als solche typisiert werden müssen, was um so eher gelingt „... je stärker das skandalisierte Geschehen plötzlich und sinnfällig verdichten kann, was bis dahin als Unbehagen und Kritik an Missständen in der Gesellschaft zwar schon vorhanden, aber noch nicht durch *ein* Ereignis konzentriert und gebündelt war.“<sup>125</sup> Durch den Skandal wird das angestaute Unbehagen sozusagen auf den Punkt gebracht und zu einem Thema im Widerstreit der Interessen gemacht. Gerade hierbei kommt den Massenmedien die beschriebene entscheidende Rolle zu.

Was für den politischen Skandal generell gilt, trifft auch, wie Sherman am Beispiel amerikanischer Korruptionsskandale gezeigt hat, für die Polizei beziehungsweise die staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorgane im engeren Sinne zu.<sup>126</sup> Ein ganz wesentlicher Punkt bei der von Sherman durchgeführten Analyse der Polizeiskandale in den Vereinigten Staaten betrifft den kritischen Punkt, an dem ein zunächst als individuelles Fehlverhalten registriertes Ereignis zu einem generellen Problem der Organisation „umgedeutet“ und organisatorischen Mängeln die „Schuld“ an ihm zugewiesen wird. Als entscheidend für die Dramatisierung des Ereignisses zum öffentlichen Skandal haben sich dabei Konflikte über Zielvorstellungen bezüglich der Aufgaben der Polizei und bezüglich deren Auftretens innerhalb derselben beziehungsweise zwischen dieser und anderen Interessenträgern erwiesen.<sup>127</sup>

Beim zweiten Aspekt kann an die bereits von C. W. Mills als fruchtbar bezeichnete Unterscheidung zwischen persönlichen Milieuschwierigkeiten („personal troubles of milieu“) und öffentlichen Sachverhalten („issues“) angeknüpft werden.<sup>128</sup> Persönliche Probleme betreffen das Individuum und seinen unmittelbaren Bereich und sind primär privater Natur, während öffentliche Sachverhalte diese lokale Umwelt überschreiten. Angesichts der politischen Brisanz von Korruptionsfällen ist es entscheidend, ob die Ursachen derselben in personalen Defiziten – zum Beispiel die Schwarze-Schafe-Theorie – oder in Systemdefiziten angesiedelt werden. Persönliche Defizite als korruptionsverursachende beziehungsweise -fördernde Faktoren werfen einerseits kaum einen

---

<sup>125</sup> Ebd., S. 6.

<sup>126</sup> Vgl. Sherman, Lawrence W.: *The Mobilization of Scandal*. In: Heidenheimer, Arnold J. u. a. (Hg.): *Political Corruption: A Handbook*. 4. Aufl., New Brunswick 1997, S. 887 - 911.

<sup>127</sup> Sherman verweist auf den Bericht der Knapp Commission und bemerkt: „The Knapp Commission’s dramatizations occurred in a community in which there had been intensive conflict over police organizational goals and conduct for a number of years.“ (ebd., S. 907).

<sup>128</sup> Vgl. Mills, Charles Wright: *Kritik der soziologischen Denkweise*. Darmstadt und Neuwied 1973, S. 41.



Schatten auf das politische System und die soziale Ordnung. Sie stellen deren Legitimität nicht in Frage. Im Unterschied dazu desavouieren Systemdefizite, die als Ursachen der Korruption erkannt werden, das System selbst. Andererseits tendieren die Massenmedien dazu, Vorgänge zu personalisieren, das heißt Vorgänge an Personen symbolisch „festzumachen“. <sup>129</sup> Dies hat in der Regel zur Folge, dass die Personen – gewissermaßen symbolisch – „geopfert“ werden, damit das System im Wesentlichen unbeschädigt erhalten werden kann.

Für empirische Untersuchungen von Korruption bilden die Archive der Massenmedien eine wichtige Datenquelle. Ähnlich wie bei der oben erwähnten Untersuchung von Huberts <sup>130</sup>, bei der Parteiprogramme auf ihre Aussagen zur Korruption hin untersucht wurden, lassen sich auch die Beiträge der Massenmedien zu Korruptionsfällen für eine Inhaltsanalyse nutzen. Diese vermag nicht nur Aufschluss über die „Konjunkturschwankungen“ des Themas „Korruption“, sondern auch über die Art, wie Korruption von den Medien behandelt oder wie bestimmte Korruptionsfälle skandalisiert wurden, zu geben. Eine systematische Erfassung und Auswertung von Berichten über Korruptionsfälle in den staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden scheint bisher noch nicht erfolgt zu sein und wird auch von uns nicht angestrebt.

Neben den Berichten in den Massenmedien waren es in den letzten Jahren nicht zuletzt die Jahresberichte von amnesty international, die eine breite Öffentlichkeit auf polizeiliches Fehlverhalten in der Bundesrepublik Deutschland aufmerksam gemacht haben. <sup>131</sup> Bei den dort beschriebenen Fällen handelt es sich zum großen Teil um die unverhältnismäßige Anwendung von Gewalt gegenüber Ausländern. Da Fälle unverhältnismäßiger Gewaltanwendung nicht unter die dieser Arbeit zugrunde gelegte Korruptionsdefinition fallen (s. u. 2.2) – gemäß der Typologie von Barker und Roebuck stellen sie allerdings einen Typ von „Polizeikorruption“ dar –, wird in unserer Studie nicht auf sie eingegangen. Verwiesen sei hier vielmehr auf die von den Innenministern in Auftrag gegebene Studie „Polizei und Fremde“. <sup>132</sup> Insofern allerdings strukturelle Probleme polizeilichen Handelns im Zusammenhang mit unverhältnismäßiger Gewaltanwendung angesprochen werden, wird ein gemeinsames Feld, nämlich die Erklärung polizeilichen Fehlverhaltens, thematisiert.

---

<sup>129</sup> Vgl. dazu die Ausführungen von Käsler u. a., die unter Personalisierung jene gesellschaftlichen Vorgänge verstehen, in denen und durch die eine Person als politisches Symbol funktioniert wird. Käsler u. a., a. a. O., S. 28.

<sup>130</sup> Huberts, Leo: *Western Europe and public corruption*, a. a. O.

<sup>131</sup> Vgl. die Jahresberichte von amnesty international, die im Fischer Verlag Frankfurt erschienen sind.

## 1.6 Zusammenfassung

Ziel des Einleitungskapitels ist es, einen komprimierten Überblick über die Aufarbeitung der Korruptionsproblematik in Literatur und empirischer Forschung zu geben. Von prinzipiellen Problemen der allgemeinen Korruptionsforschung, wie sie sich in Definitions- und Messproblemen manifestieren, ausgehend, verengt sich die Perspektive auf die Korruption in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden, insbesondere auf den Bereich der sogenannten Polizeikorruption. An die nachfolgende Skizzierung wichtiger Typisierungs- und Erklärungsversuche, bei der unter anderem auf die Unterscheidung von situativer und geplanter Korruption eingegangen wird, schließt sich der Versuch an, einen analytischen Bezugsrahmen zur Interpretation der empirischen Ergebnisse zu entwickeln. Dabei werden drei Analyseebenen unterschieden: die gesamtgesellschaftliche Ebene, die Behördenebene (institutionelle Ebene) und die Ebene des Individuums.

Die im analytischen Bezugsrahmen angesprochenen Punkte versuchen das Korruptionsproblem in einem weiten Kontext zu umreißen. Auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene werden deshalb epochale Entwicklungen wie die Globalisierung, die das Handlungsfeld der Polizei, aber auch das der anderen Organisationen, beeinflusst, thematisiert. Die Reaktionen auf die an die Behörden herangetragenen Erwartungen bilden den Gegenstand der Erörterungen zur institutionellen Ebene. Dabei spielt vor allem bei der Polizei das Problem des Spannungsbogens zwischen der Durchsetzung des Gewaltmonopols und der Erbringung von Serviceleistungen sowie die damit verbundene Professionalisierungsdiskussion innerhalb der Polizei eine wichtige Rolle. Auf der individuellen Ebene schließlich werden neben Fragen der Abgrenzung von privater und dienstlicher Identität vor allem Probleme des Rollenkonflikts, der Rollenidentifikation und -distanz sowie die Loyalitätsproblematik behandelt.

Der Überblick über die Korruptionsforschung wird im Anschluss an die Ausführungen zum analytischen Bezugsrahmen wieder aufgegriffen, diesmal jedoch mit Blick auf die Datenquellen und Methoden der empirischen Sozialforschung. Damit verbindet sich das Bestreben, darzulegen, auf welcher methodischen Basis die bisher bekannten Ergebnisse der Korruptionsforschung basieren. Der Hinweis auf Skalen und Indizes, beispielhaft an den McCormack-

---

<sup>132</sup> Kuratorium der Polizei-Führungsakademie (Hg.): Fremdenfeindlichkeit in der Polizei? Ergebnisse einer wissenschaftlichen Studie. In: Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie 1 - 2 / 1996, Hilstrup 1996; vgl. auch: Heuer, H.-J.: Fremdenfeindliche Einstellungen und polizeiliches Handeln. Kriminalistik 6 / 1998, S. 401 - 410.

Fishmann Improbability Scales aufgezeigt, soll die methodischen Schwierigkeiten, mit der die Korruptionsforschung sich konfrontiert sieht, nochmals deutlich werden lassen. Am Ende des Kapitels richtet sich der kritische Blick auf die Rolle der Medien und die mit der Korruptionsforschung verwandte Skandal-forschung.

Bevor die Ergebnisse der Untersuchung wiedergegeben werden können, soll im nachfolgenden Kapitel der Verlauf des Forschungsprojektes beschrieben werden. Daran schließt sich ein Unterkapitel an, in dem neben der Darstellung der Methodik und der Diskussion der Aussagekraft der Ergebnisse auch die Untersuchungsgruppen vorgestellt werden.

## **1.7 Literaturübersicht**

In diesem Kapitel wird eine Auswahl von Veröffentlichungen zum Thema Korruption vorgestellt, die beim Leser Interesse zu vertiefendem Studium der Materie wecken soll. Dabei folgt die Vorstellung folgendem Gliederungsansatz:

- (1.7.1) Korruption allgemein
- (1.7.2) Korruption in Polizei, Justiz, Strafvollzug und Zoll
- (1.7.3) Korruption als Problemfeld rechtlicher Betrachtungen
- (1.7.4) Korruption aus ethischer Perspektive
- (1.7.5) Internationale Literatur zur Polizeikorruption

### **1.7.1 Korruption – allgemein**

**Ahlf, Ernst Heinrich:**

**Korruption.**

**Lehr- und Studienbriefe Kriminologie, Band 13,**

**Hilden 1998.**

In knapper und übersichtlicher Form werden die wesentlichen Erkenntnisse zum Thema Korruption vorgestellt. So spannt der Verfasser den Bogen von einleitenden Sätzen zu Phänomen und Begriff über Ausführungen zu empirischen Daten, nationalem und internationalem Recht hin zu Aspekten der Ethik und zu Überlegungen zur vorbeugenden Bekämpfung von Korruption. Aufgrund der redaktionellen Bearbeitungsform ist dieses Heft dem Themeneinsteiger zu empfehlen, da man schnell über Randbegriffe zu den jeweils interessierenden inhaltlichen Stellen geführt wird. Zudem sind die Texte insgesamt von prägnanter Kürze, so dass ein Durcharbeiten dieses Heftes den schnellen Themenzugang garantiert.

**Bellers, Jürgen (Hg.):  
Politische Korruption. Vergleichende Untersuchungen.  
Münster 1989.**

Das in vier Teile und 12 Kapitel gegliederte, 180 Seiten umfassende Werk bietet in seinem ersten Teil einen historischen Überblick über die Korruptionsskandale des Deutschen Kaiserreiches, der Weimarer Republik, des nationalsozialistischen Deutschlands und der Bundesrepublik Deutschland. Dabei beschränken sich die Autoren nicht nur auf eine historische Schilderung von Ereignissen, sondern schließen systematische Bemerkungen zur Korruption in der Bundesrepublik mit ein. Auch die Grauzone von Recht und Politik, das rechtliche Instrumentarium sowie die juristischen und sozioökonomischen sowie politischen Einfallstore für Korruption werden diskutiert. Während der zweite Teil, in dem die Korruption in Westeuropa (Großbritannien, Frankreich, Italien) beleuchtet wird, nach wie vor aktuell sein dürfte, wurden die Betrachtungen des dritten Teiles – „Korruption in Osteuropa“ (Polen, UdSSR, Tschechoslowakei) – durch die politische Umwälzung zu Beginn der neunziger Jahre überholt. Gleichwohl kommt ihnen aus historischer Sicht ein gewisser Wert zu. Der vierte Teil, die „Grenzen der Korruption?“, beschäftigt sich mit Ansätzen zur Korruptionsbekämpfung, und zwar weniger aus juristischer, denn aus sozialwissenschaftlicher und ethischer Perspektive. Obwohl das Buch keinen direkten Bezug zur Korruption in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen nimmt, bietet es doch dem damit befassten Leser durch seinen gesellschaftsdiagnostischen Ansatz ein reichhaltiges historisches Hintergrundwissen.

**Benz, Arthur und Wolfgang Seibel (Hg.):  
Zwischen Kooperation und Korruption – Abweichendes Verhalten in der  
Verwaltung.  
Baden-Baden 1992.**

Mit Beiträgen von:

Ulrich Alemann / Ralf Leinfeld, Arthur Benz, Roland Czada, Nicolai Dose, Thomas Ellwein, Karlhans Liebl, Gertrude Lübke-Wolf, Rainer Prätorius, Volker Schneider, Helmut Schulze-Frielitz, Wolfgang Seibel, Erhard Treutner, Göttrik Wewer

Provokativer Titel oder nur realitätsnahe Andeutung von struktureller Problematik bei der öffentlichen Hand? Wird aus Kundenorientierung unter Umständen allzu oft falsch verstandene Kooperation und damit Normabweichung? Der

im Titel angedeutete Zusammenhang zwischen kunden-orientiertem, kooperativem Verwaltungshandeln und Formen von Korruption mag provokant erscheinen, ist aber von den Verfassern bewusst so ausgewählt worden. Denn um genau diese Zusammenhänge ranken sich die Beiträge des Bandes, der im Wesentlichen auf den Referaten einer von der Volkswagen-Stiftung geförderten Fachtagung vom Dezember 1989 in Bad Herrenalb beruht. Überschriften wie „Informales Verwaltungshandeln als abweichendes Verhalten: Normalität der brauchbaren Illegalität“ oder „Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht – Rechtsgrundsatz oder Deckmantel des Vollzugsdefizits?“ verdeutlichen den Tenor des Buches. „Mögliche Verknüpfungen von informalem, kooperativem Verwaltungshandeln und der Korruption im engeren Sinn, die sich auch in netzwerkanalytischen oder organisationstheoretischen Ansätzen abbilden lassen, umreißen die Strukturen, in denen eine Unterscheidung zwischen korrektem, normgerechtem und abweichendem Verhalten oftmals schwierig wird.“

**Brünner, Christian (Hg.):  
Korruption und Kontrolle.  
Wien 1982.**

Mit Beiträgen von:

Karl Acham, Wilhelm Brauner, Hans Rotter, Joachim Illies, Friedrich Hacker, Kurt Freisitzer, Peter Gerlich, Wolfgang Mantl, Hans Hein Fabris, Anton Pelinka, Henn-Jüri Uibopuu, Erich Streißler, Egon Matzner, Josef Aicher, Karl Wenger, Peter Fischer, Theo Mayer-Maly, Roland Girtler, Heinz Krejci, Peter J. Schick, Hans Georg Ruppe, Reinhard Rack, Christian Brünner

Eines der nach wie vor grundlegenden Werke im deutschsprachigen Bereich zum Forschungsgegenstand „Korruption“ legte Christian Brünner bereits 1982 vor. Neben Aufsätzen zur Historie von Korruption finden sich Analysen zu anthropologischen, verhaltenswissenschaftlichen und soziologischen Bedingungen von Korruption. Elemente des politischen und wirtschaftlichen Systems werden in weiteren Kapiteln von unterschiedlichen Autoren auf ihre Korruptionsrelevanz hin überprüft. Letztlich gilt das abschließende Kapitel der Analyse der Korruption im Spiegel des Rechts. Wenn insgesamt auch schon beinahe 20 Jahre alt, so sind sämtliche in dem Sammelband veröffentlichten Abhandlungen nach wie vor hochaktuell.

**Claussen, Heinz Rudolf:**  
**Korruption im öffentlichen Dienst.**  
**Köln – Berlin – Bonn – München 1995.**

Mit Beiträgen von:

Gottfried Herbig, Udo Müller, Wolfgang J. Schauensteiner

Kern der Veröffentlichung von Claussen ist die Auseinandersetzung mit den dienst-rechtlichen Pflichtverletzungen durch korruptives Verhalten und die disziplinarischen Konsequenzen „bei einer dienstrechtlichen unzulässigen Vorteilsnahme“. Dabei werden Themen wie die Annahme von Belohnungen und Geschenken, Fragen von unmittelbarer Zuwendung, die Amtsbezogenheit von Zuwendungen und die Problematik von Höflichkeitsgeschenken ebenso abgehandelt wie disziplinare Verfahrensfragen zu Vorermittlungen und Untersuchungen im förmlichen Disziplinarverfahren. Ergänzt wird dieser rechtliche Part durch eine Einführung zu möglichen Entstehungsbedingungen und drei Fachbeiträgen von Dr. Gottfried Herbig („Korruptionsfälle in der Staatsanwaltschaft Frankfurt – Situationsbericht und Gegenstrategien“), Udo Müller („Korruption in der öffentlichen Verwaltung – Typologie und Schaden im Baubereich“) und Wolfgang J. Schauensteiner („Korruptions-Kartelle – Ein Blick hinter die Kulissen des Bauwesens“).

**Fleck, Christian und Helmut Kuzmics (Hg.):**  
**Korruption : zur Soziologie nicht immer abweichenden Verhaltens.**  
**Königstein 1985.**

Mit Beiträgen von:

Heinrich Böll, Raymond Chandler, Joseph Heller, Maxim Gorki und andere.

Wie an den Namen der Mitautoren bereits deutlich wird, handelt es sich bei diesem Band um den Versuch, sich über sehr unterschiedliche Sichtweisen und Erfahrungshintergründe dem Thema Korruption zu nähern. So kann man neben „Literarischen Skizzen“ auch Abhandlungen zur Sozialgeschichte der Korruption oder Ausführungen zur Korruption in verschiedenen Gesellschaften finden. Aber auch die Theoriediskussion kommt nicht zu kurz. Eine Analyse zur politischen Korruption, zur Korruption als Problem der ökonomischen Theorie und Ausführungen zur Rhetorik politischer Korruption lassen den Band insgesamt als eine gelungene Mischung aus Fach- und Sachbuch erscheinen.

**Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.):  
Korruption in Deutschland – Ursachen, Erscheinungsformen, Bekämpfungsstrategien–  
Dokumentation einer Fachtagung.  
Berlin 1995.**

Mit der dieser Veröffentlichung zugrundeliegenden Tagung verfolgte die Friedrich-Ebert-Stiftung das Ziel, die Öffentlichkeit für das Ausmaß des Problems zu sensibilisieren. Zu diesem Zweck referierten zum Beispiel der Publizist Werner Raith über die Situation in Italien („Korruption . Der Weg in die politische und gesellschaftliche Krise“), der Korrespondent der Zeitung „The Guardian“, David Hencke, zur Korruption im Parlament am Beispiel Großbritanniens und der Jurist Wolfgang Schaubenstein über die Korruption in Deutschland. Darüber hinaus war den Veranstaltern aber auch wichtig, die mit dem Phänomen in den verschiedensten Bereichen unserer Gesellschaften befassten Instanzen und Institutionen zusammenzubringen und in einem offenen Diskurs zu Lösungsansätzen zu führen. So waren weitere Referenten die Wissenschaftler Prof. Dr. Winfried Hassemer, Universität Frankfurt / Main, Prof. Paul Noack, Universität München, und Dr. Joachim Kahlert, Universität Rostock, die Politikerin Dr. Lore Maria Peschel-Gutzeit und ihr Kollege Rezzo Schlauch. Der Tagungsband gibt einen guten Überblick über die in der aktuellen Diskussion vorhandenen Argumentationen und steht insoweit stellvertretend für viele vergleichbare Veröffentlichungen.

**Kursbuch 120.  
Korruption.  
Berlin 1995.**

Mit Beiträgen von:

Bernhard Streck, Sighard Neckel, Hanne Tügel, Wolfgang Stenke, Schaubenstein / Bommarius, Oliver Fahrni, Walter Haubrich, Barbara Kerneck, Richard Rottenburg, Sabine Sauer, George Moody-Stuart, Th. Fues / F. Welter, Peter Eigen, Fredrik Galtung

In einer sehr eigenen Art nähern sich die meisten der in diesem Band veröffentlichten Autoren dem Thema Korruption, was an den Überschriften bereits deutlich zu erkennen ist. Beispielhaft seien hier nur genannt : „Filz und Speck“ („Schaubenstein / Bommarius“), „Letzte Schmierung – Die sauberen Geschäfte der fünften Republik“ (Oliver Fahrni) – oder – „Russische Höllenkreise.



Oder die Entstehung des Kapitalismus aus der Korruption“ (Barbara Kerneck). Was zum Teil provokant klingt oder nur eine reißerische Story vermuten lässt, entpuppt sich bei intensiverer Auseinandersetzung als die wohl interessanteste Mischung aus Ursachendiskussion, Situations- und Fallbeschreibung und damit auch Problemanalyse, die gegenwärtig auf dem deutschen Buchmarkt existiert.

**Landeskriminalamt Baden-Württemberg (Hg.):  
Korruption in Baden-Württemberg – Eine Hellfeldanalyse.  
Stuttgart 1995.**

Die Studie des Landeskriminalamtes Baden-Württemberg ist einerseits Hellfeldstudie auf der Basis der Zahlen der Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) – ergänzt durch Auswertungen der Strafverfolgungsstatistik und Daten aus der Auskunftsdatei der Polizei. Die Untersuchungsmaterialien beziehen sich ausschließlich auf Daten aus Baden-Württemberg und umfassen – nicht gänzlich übereinstimmend – im Wesentlichen den Zeitraum von 1. 1. 1986 bis 31. 12. 1994. Andererseits bietet sie Zusammenfassungen der wesentlichen Ergebnisse zweier Fachtagungen, um dem mit der Materie nicht so vertrauten Leser – so die Begründung in der Einleitung – das Untersuchungsfeld „Korruption“ und die aktuellen Diskussionen näher zu bringen. Die Ergebnisse der Hellfeldanalyse basieren auf der Auswertung von insgesamt 161 Datensätzen, die sich wiederum unterteilen nach den aktiven Formen der Korruption (Bestechung, Vorteilsgewährung = 83 Datensätze), den passiven Deliktformen (Vorteilsannahme und Bestechlichkeit = 32 Datensätze) sowie nach dem Bereich der Korruption in der Privatwirtschaft (§§ 12 und 17 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb – UWG = 46 Datensätze). Zusammenfassend kommen die Autoren zu folgenden Aussagen:

- „Die geringen Fallzahlen sind eher Indiz für vorhandene Erkenntnisdefizite, als für eine tatsächlich geringe Belastung mit Korruptionsdelikten.“
- „Fallauswertungen und Plausibilitätsüberlegungen führen zur Vermutung eines beträchtlichen Dunkelfeldes, vor allem im Bereich der strukturellen Korruption.“
- „An einer systematischen Gewinnung, Zusammenführung und Auswertung von Erkenntnissen zur Korruption fehlt es ebenso wie an einer von Wirtschaft, öffentlicher Verwaltung, Polizei und Justiz gemeinsam getragenen Strategie zur Verhütung und Verfolgung von Korruption.“

**Polizeiführungsakademie (Hg.):  
Korruption – Seminarband 51 / 1995.  
Münster 1995.**

Das dem Seminarband zugrundeliegende Fortbildungsseminar für Führungskräfte der Deutschen Polizei war, wie der Präsident der Polizeiführungsakademie, Dr. Rainer Schulte, in seiner Begrüßung zum Ausdruck brachte, das erste zu diesem Themenbereich und markiert damit den Beginn des bundesweiten polizeiinternen Wissensaustausches. Die Fachreferate repräsentieren dann auch die Bandbreite der damaligen öffentlichen und internen Diskussion. So gab der ehemalige Präsident des Bundeskriminalamtes, Hans-Ludwig Zachert, einen Überblick über die Lage der Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Die politische Dimension der Korruption wurde von Prof. Paul Noack und Peter Walter, Offenbach, analysiert, Ursachen und Erscheinungsformen durch Dr. Manfred Murck (aus Sicht der Gesellschaftswissenschaften) und Gerd-E. Hübner (aus kriminologischer Perspektive) vorgetragen und Bekämpfungsansätze am Beispiel Hamburgs von Thomas Menzel, damaliger Leiter der Direktion Interne Ermittlungen, dargestellt. Auch das Recht hatte seinen Platz (Wolfgang Schaubenstein – zu Rechtsfragen und Bekämpfungsansätzen aus staatsanwaltschaftlicher Sicht) ebenso wie internationale Stimmen (Wopody Enderson, FBI, Korruption bei Strafverfolgungsbehörden in den Vereinigten Staaten von Amerika). Weitere Vorträge zu Fragen behördenübergreifender Zusammenarbeit (Alexander Skipis, Hessischer Rechnungshof) und zu dem spannungsgeladenen Thema der Kooperation zwischen kooperativer Führung und Innenrevision (Wolfgang Uhlendorf) komplettierten die Seminarinhalte.

**Polizeiführungsakademie (Hg.):  
Korruption – Seminarband Nr. 17 / 1996.  
Münster 1996.**

Fortschreibung des Korruptionsseminars aus dem Jahr 1995. Der inhaltliche Bogen des Seminars wurde gegenüber 1995 erweitert durch berufsethische Perspektiven zur Korruption (Dr. Dieter Beese), durch Einsichten eines Journalisten (Jürgen Roth) und Überlegungen aus Politik (Hessischer Staatsminister des Inneren a. D., Gerhard Böckel), Wirtschaft (Prof. Hans See) und disziplinarrechtlicher Sicht (Norbert von Nieding, Bundesdisziplinaranwalt). Der Blick „über den Zaun“ richtete sich dieses Mal auf Holland (Arie de Jong, Amsterdam), und auch rechtliche Aspekte waren vertreten (Frank Zimmermann,

Staatsanwalt aus München, und Cornel Christoffel, Vorsitzender Richter am Landgericht, Berlin).

Insgesamt galten auch dieses Mal alle Seminarbeiträge im Wesentlichen der Darstellung des Phänomens der Korruption in seinen verschiedensten Facetten sowie der Problematisierung möglicher Vorbeugungs- und Reaktionsmuster.

**Polizeiführungsakademie (Hg.) :**  
**Korruption, Seminarband Nr. 7 / 1997.**  
**Münster 1997.**

Auch in dem dritten Seminar wurden „alte Erkenntnisse“ aus den Erfahrungen neuer Bereiche vorgetragen (so zum Beispiel Dr. Werner Raith, Journalist, „Zur Grundfrage der Ubiquität von Korruption“), aber auch gänzlich neue Aspekte wurden in die Fachdiskussion aufgenommen (zum Beispiel von Rechtsanwalt Hans de With, „Zwischen Lobbyismus und politischer Korruption“). Daneben wurde wieder zu vielen interessanten Themen referiert, von denen hier drei noch besonders erwähnt werden sollen. Dr. Britta Bannenberg versuchte auf der Basis des aktuellen Wissens die Frage nach der Wirksamkeit des Strafrechts im Kontext von Korruption zu beantworten. Michael Überhofen präsentierte die Ergebnisse des Max-Planck-Institutes für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg, zur Korruption im internationalen Vergleich und Dr. Andreas Oliver Vogt präsentierte dem interessierten Zuhörer die Rechnung zur Korruption („Korruption – ihre Kosten – ihre Schäden“).

**Scheuch, Erwin K. und Ute Scheuch:**  
**Cliquen, Klüngel und Karrieren – über den Verfall der politische Parteien – eine Studie.**  
**Reinbek bei Hamburg 1992.**

Die Kölner Soziologen Erwin K. und Ute Scheuch nehmen auf der Basis der Erkenntnisse, welche sie im Rahmen einer von ihnen durchgeführten Untersuchung zum westdeutschen Parteiensystem erlangt haben, eine Situationsbeschreibung der gegenwärtigen Politiklandschaft vor, die den unvoreingenommenen Betrachter dieser Szene erschrecken lässt. Danach wird die Politik in der Bundesrepublik Deutschland von Berufspolitikern beherrscht, für deren Erfolg, so die Autoren, dreierlei wichtig sei:

- die Unterstützung durch eine Seilschaft;
- ihr über die Medien vermitteltes Ansehen;
- ein Kapital aus Gefälligkeiten, vor allem erwiesen den politischen Gegnern und einflussreichen Bürgern.

Damit wird nichts anderes beschrieben als ein System funktionierender politischer Korruption. Was sich wie populistisch eingefärbter Enthüllungsjournalismus liest, ist letztendlich Ergebnis einer von der Wirtschaftsvereinigung der CDU Nordrhein-Westfalens in Auftrag gegebenen Analyse, deren Veröffentlichung den Auftraggebern nicht sonderlich gelegen kam.

**Vahlenkamp, Werner und Ina Knauß:  
Korruption – hinnehmen oder handeln?  
BKA – Forschungsreihe, Band 33,  
Wiesbaden 1995.**

Die Studie galt der Erhellung von Korruption im Rahmen wirtschaftlicher Betätigung und in Zusammenhang mit dem Handeln öffentlicher Verwaltungen. Vorrangiges Ziel war das Herausarbeiten von Korruptionsbekämpfungsansätzen. Die in dem Band vorgestellten Ergebnisse „... befassen sich mit den Umfeld- und Rahmenbedingungen korruptiven Verhaltens und geben Auskunft über die Möglichkeiten und Grenzen der Korruptionsprävention.“ Über Interviews und schriftlichen Befragungen wurden Erkenntnisse zusammengetragen, bewertet und in Empfehlungen zu Korruptionsbekämpfung zusammengeführt. Ergänzt wird der empirische Part der Studie durch ausführliche Abhandlungen zur Rechtsproblematik und zu ethischen Aspekten. Diese Studie hat in ganz erheblichen Maße die verwaltungsinterne Diskussion zur Korruption forciert, erhöhte Sensibilisierung erreicht, das Entstehen behördeninterner Bekämpfungsansätze ausgelöst und Folgeprojekte initiiert. Ohne Übertreibung darf die Studie in der gegenwärtigen Diskussion über die Korruption der öffentlichen Hand als Meilenstein bei der Suche nach Bekämpfungsansätzen bezeichnet werden.

## **1.7.2 Korruption in Polizei, Justiz, Strafvollzug und Zoll**

**Bruckert, Rainer:**

**Die Polizei ist Spiegelbild der Gesellschaft –  
nicht besser, nicht schlechter –.**

**In: Polizei-heute, Heft 8 / 1994, S. 424 ff.**

Die Selbstverwirklichung in unserer Freizeit- und Mußegesellschaft lässt nach Meinung des Autors die Berufsausübung zu einer nachrangigen Größe der Lebensplanung verkümmern. In Werten wie Selbstverwirklichung, Selbstfindung, Selbständigkeit sieht Bruckert eine deutliche Hinwendung zu einer stärker auf egoistische Ziele abgestellten Lebensführung. Damit aber gehe die Gefahr einher, dass Eigennutz vor Gemeinnutz komme und die überparteiliche Aufgabenwahrnehmung zugunsten einer im Wesentlichen nur nach materialistischen Werten funktionierenden Interessendurchsetzung verschwinde. Was mir nutzt, wird gemacht. Indiz dafür seien eine erschreckende Distanzlosigkeit gegenüber dem kriminellen Milieu und die Bereitschaft, nahezu jeden Nebenjob anzunehmen, der zusätzlichen finanziellen Vorteil bedeute. Die Angehörigen der Polizei würden mit diesen Einstellungs- und Verhaltensmustern nur eine veränderte Werthaltung in unserer Gesellschaft abbilden, deren Spiegelbild sie seien. Damit aber entwickle sich eine Gefahr für Staat und Gesellschaft, denn es gäbe nichts Schlimmeres als korrupte Angehörige des öffentlichen Dienstes.

**Brusten, Manfred (Hg.):**

**Polizei-Politik – Streitfragen, kritische Analysen und  
Zukunftsperspektiven.**

**Kriminologisches Journal, 4. Beiheft, 1992**

Mit Beiträgen von:

Hannes Alpheis, Knut Amelung, Heiner Busch / Falco Werkentin, Manfred Brusten, Bob Hoogenboom, Werner Lehne, Rene Levy, Lothar Mahlberg, Manfred Mahr, Detlef Nogala, Herbert Reinke, Eckart Riehle, Irene Sagel-Grande, Michael Seysen, Manfred Such, Niels Uildriks

Der Band, dessen Themenpalette deutlich über die der Korruption innerhalb der Polizei hinausgeht, widmet sich in seinem Teil III dem polizeilichen Fehlverhalten und dessen Kontrolle. Die Autoren aus Deutschland, den Niederlanden und Großbritannien, Polizeibeamte wie Wissenschaftler, gehen den Fragen nach, welche Formen von Abweichungen innerhalb der Polizei existieren und

wie diese durch interne oder externe Institutionen zu kontrollieren sind. Einer kritischen Bilanz der Situation zum Fehlverhalten und zur internen Kontrolle werden Forderungen nach externer Kontrolle gegenübergestellt. So zum Beispiel erscheinen vielen Autoren Polizeikommissionen, die hier am Beispiel der Niederlande diskutiert werden, eine gute Möglichkeit zu sein, einer latenten Versuchung nach interner Vertuschung entgegenzuwirken.

**Holz, Klaus:**

**Korruption in der Polizei? – Eine Untersuchung zum Umfang von Korruption in der Polizei und zur Einstellung von Polizeibeamten zur Korruption.**

**In: Kriminalistik, Heft 6 / 1997, S. 407 ff.**

Der Verfasser berichtet über eine Befragung von 252 Beamten der Landespolizei Baden-Württembergs zu ihren Erkenntnissen und Einschätzungen zum Thema Korruption. Die Ergebnisse der Befragung fasst er in insgesamt 7 Thesen zusammen, die – bei durchaus regelmäßig auftretenden korruptiven Einflussnahmen auf Polizeibeamte – auf eine eher geringe Sensibilisierung der Polizeibeamten dem Thema gegenüber, auf nur lückenhafte Kenntnisse über die Problematik der Korruption und auf einen wenig professionellen Umgang mit dem Thema durch die Vorgesetzten hindeuten. Obwohl nicht repräsentativ, so sind die Ergebnisse doch von besonderem Interesse für die Polizei, da neben allgemeinen Einschätzungen zur Korruption auch Forderungen von Polizeibeamten zu verstärkter Information und konsequenterem Führungsverhalten formuliert wurden.

**Murck, Manfred:**

**Korruptionsanfälligkeit – Zwischen Blaulicht und Rotlicht.**

**In: Polizei-heute, Heft 2 / 1995, S. 44 ff.**

Auf der Suche nach Ursachen korrupten Verhaltens von Polizeibeamten beschreibt der Autor fünf mögliche Erklärungsansätze, die zum einen veränderte Aufgabenstrukturen und ungünstigere Arbeitsbedingungen zum Gegenstand der Betrachtung haben, zum anderen aber auch eine erhöhte Bereitschaft der Bevölkerung zur Korrumpierung der Polizei problematisieren. Dabei gilt nach Auffassung des Verfassers insgesamt, dass für Polizeibeamte in den verschiedensten Verwendungsbereichen eine „positive“ Gelegenheitsstruktur für Korruption existiert. Korruption habe es von daher innerhalb der Polizei immer

gegeben (Einzelfallthese). Sie dürfte auch weiter verbreitet sein, als üblicherweise angenommen (Eisberg-These). Ihre Reduzierung könne aber nur gelingen, wenn es wieder möglich wird, den Polizeibeamtinnen und -beamten vermehrt persönliche Erfolgserlebnisse und Selbstwertgefühle zu vermitteln. Derartige berufliche Erfahrungen, so Murck, seien aufgrund ungünstiger Arbeitsbedingungen und mangelnder Anerkennung (unter anderem auch durch politische Verantwortungsträger) in den letzten Jahren zunehmend weniger möglich.

**Such, Manfred:**

**Bestechlichkeit – Ist unsere Polizei korrupt?**

**In: Polizei-heute, Heft 2 / 1995, S. 39 ff.**

Im Rahmen eines Interviews für die Fachzeitschrift – Polizei-heute – gibt der als sogenannter kritischer Polizist bekanntgewordene Manfred Such Auskunft über seine Einschätzungen zu Umfang, Struktur und Ursachen von Polizeikorruption. Dabei geht er von einem nur geringen Umfang derartiger Fälle aus, differenziert zutreffend zwischen unmittelbarer Polizeikorruption und allgemeiner Korruption im Beschaffungswesen (die auch bei der Polizei stattfinden kann) und sucht die Ursachen sehr allgemein in veränderten Werteorientierungen unserer Gesellschaftsmitglieder und in negativen Vorbildern (insbesondere innerhalb der Politik). Ein viel zitiertes Interview, allerdings ohne besonderen Erkenntnisgewinn.

### **1.7.3 Korruption als Problemfeld rechtlicher Betrachtungen**

**Dölling, Dieter:**

**Empfehlen sich Änderungen des Straf- und Strafprozessrechts, um die Gefahr von Korruption in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wirksam zu begegnen?**

**Gutachten C für den 61. Deutschen Juristentag.**

**Herausgegeben von der Ständigen Deputation des Deutschen Juristentages.**

**Band 1, München 1996.**

In sehr ausführlicher Form werden nach kurzer Darstellung der empirischen Erkenntnisse zur Korruption und einiger Anmerkungen zu außerstrafrechtlichen Bekämpfungsansätzen die materiell- und formalrechtlichen Möglichkeiten zur

verbesserten Eindämmung der Korruption analysiert, diskutiert und bewertet. Das Ergebnis führt der Verfasser in Thesen zusammen, die dem eiligen Leser einen guten Überblick über die Inhalte der Untersuchung verschaffen. Einige wesentliche Grundpositionen sind:

- Die Grundstrukturen der §§ 331 bis 335a StGB sollten beibehalten werden. Allerdings bedürfe der Begriff des Amtsträgers der Präzisierung. Der erforderliche Bezug der Zuwendung zur dienstlichen Tätigkeit müsse neu geregelt werden. Die Tatbestände sollten auf Zuwendungen an Dritte ausgeweitet und der Strafraum für Bestechlichkeitsdelikte sollte erhöht werden.
- Der Tatbestand der Angestelltenbestechung gem. § 12 UWG sollte nicht ins allgemeine Strafrecht übernommen werden. Die Rechtsfolgen hierzu bedürften aber der Überarbeitung. Zudem sollten diese Taten auch ohne Antrag verfolgt werden dürfen.
- Für die Verfolgung von Korruptionsdelikten sei eine Spezialisierung von Polizei und Staatsanwaltschaft erforderlich.
- Die Delikte der Bestechlichkeit und der Bestechung sollten in den Katalog des § 100a StPO aufgenommen werden.
- Insgesamt sei ein Gesamtkonzept erforderlich, das multidisziplinär angelegt sein müsse. Der Schwerpunkt des Gesamtkonzeptes müsse im präventiven Bereich liegen.

Die aktuell gültige Rechtslage hat bereits viele der Forderungen des 61. Deutschen Juristentages berücksichtigt. Das Gutachten bleibt aber dennoch empfehlenswert, da es – wie andere Veröffentlichungen in diesem Rahmen auch – Normengenes nachvollziehbar macht.

**Eser, Albin, Michael Überhofen und Barbara Huber, (Hg.):  
Korruptionsbekämpfung durch Strafrecht .  
Ein rechtsvergleichendes Gutachten zu den Bestechungsdelikten im  
Auftrag des Bayerischen Staatsministers der Justiz.  
In: Beiträge und Materialien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht Freiburg.  
Band S 61, Freiburg im Breisgau 1997.**

Die Verfasser führten für insgesamt 19 Ländern eine vorrangig strafrechtsvergleichende Untersuchung durch. Der Schwerpunkt lag im Bereich der aktiven



und passiven Bestechung von Amtsträgern. Dabei interessierte vor allem die Problematik der Drittzuwendungen, der sog. Unrechtsvereinbarung sowie die Frage nach Kronzeugenregelungen. Die Fokussierung erfolgte dabei nach der besonderen Ausgestaltung des existierenden Rechts in den untersuchten Staaten. Eine Hauptgruppe von Ländern, zu der China, England und Wales, Frankreich, Griechenland, Italien, Japan, Kolumbien, Russland, Schweden, Spanien, die Türkei und die USA gehörten, wurde sehr intensiv untersucht, da ihre Rechtsordnungen, so die Autoren, interessantere Regelungen enthielten. Zu den anderen Ländern (Belgien, die Niederlande, Polen, Portugal, die Schweiz und Slowenien) wurden nur Kurz- oder Teilberichte verfasst. Abgesehen von zum Teil doch deutlichen Unterschieden in der Ausgestaltung der rechtlichen Rahmen in den untersuchten Ländern, förderte die Studie durchaus auch Vergleichbarkeiten zutage. Allerdings, so die Meinung der Forscher, sei eine kritiklose Übernahme ausländischer Regelungen nicht zweckmäßig. Der Blick über die Grenzen könne aber bei der hiesigen Suche nach Neuregelungen durchaus hilfreich sein. Darüber hinaus würden die Ergebnisse der Studie vor dem Hintergrund des Zusammenwachsens der europäischen Staaten die Suche nach Möglichkeiten von Rechtsangleichungen deutlich vereinfachen. Eine höchst informative Studie, die der rechtspolitischen Diskussion Rahmen setzen und Orientierung geben sollte.

**Kerner, Hans-Jürgen und Stephan Rixen:**

**Ist Korruption ein Strafrechtsproblem?**

**– Zur Tauglichkeit strafgesetzlicher Vorschriften gegen Korruption –.**

**In: Goldammer's Archiv für Strafrecht, Jahrg. 143, H. 8, August 1996.**

Unter Hinweis auf die Europäische Justizministerkonferenz von 1995 kommen die Autoren – nach Kurzanalyse von Begriff und Phänomen und einer kritischen Bewertung zur Wirksamkeit des Strafrechts allgemein – zu der Auffassung, dass man dem „phénomène multidisciplinaire“ konsequenterweise auch nur mit einem entsprechend breiten Ansatz von Bekämpfungsstrategien begegnen kann. Damit wird strafrechtlichen Bekämpfungsansätzen zwar keine Absage erteilt, sie werden aber als nachrangig gegenüber allgemeinen Präventionsbemühungen eingestuft. Vielmehr würden sich – ggf. flankierend zu einem breit angelegten Konzept beziehungsweise eingebettet in ein solches – strafrechtliche Maßnahmen anbieten. Zudem könnten materiellstrafrechtliche Änderungen ein symbolisch bedeutsames Signal zur Verdeutlichung des Willens der Rechtsgemeinschaft und zum Schutz der durch Korruption bedrohten gesellschaftlichen Bereiche setzen. Der Aufsatz gibt in kurzen und prägnanten Ausführungen

einen guten Überblick über den Stand der kriminologischen und rechtstheoretischen Diskussion zur Korruption und den Möglichkeiten ihrer Bekämpfung.

#### **1.7.4 Korruption aus ethischer Perspektive**

**Ahlf, Ernst-Heinrich:**

**Ethik im Polizeimanagement.**

**BKA – Forschungsreihe, Band 42, Wiesbaden 1997.**

Die Abhandlung von Ahlf befasst sich nicht speziell mit der ethischen Dimension von Korruption. Dennoch soll hier auf die Veröffentlichung hingewiesen werden, da sie in einer sehr grundsätzlichen Form polizeiliches Fehlverhalten – und damit auch Korruption – in Beziehung zu ethischen Fragestellungen setzt. Dabei unternimmt der Autor den Versuch, durch Zusammenbinden verschiedener Betrachtungsebenen eine Polizeiethik zu entwickeln, die historischen Grundlagen, philosophischen Erwägungen und modernen Management-Methoden Rechnung trägt. Ein empfehlenswertes Werk für jeden, der ernst machen möchte mit der Umsetzung eines polizeilichen Berufsethos. Letztendlich sind existierende berufsethische Werthaltungen die beste Korruptionsprävention.

**Beese, Dieter:**

**Polizeiarbeit heute – Berufsethische Notizen.**

**Bochum 1997.**

Der Autor widmet innerhalb des Bandes zu allgemeinen polizeiethischen Fragestellungen ein Kapitel dem Thema Korruption, und dieses wohl auch deshalb, da nach seiner Auffassung dieses Thema – sowohl vom Begriff als auch von der Sache her – in erster Linie ein ethisches Problem darstellt. So nimmt er die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen von Korruption unter die Lupe und leitet davon die Forderungen nach berufsethischer Aus- und Fortbildung der Polizei ab. Diese sei unmittelbares Eigeninteresse der Organisation, da ein an den aktuellen Herausforderungen orientierter Ethikdiskurs mit dazu beitrage, Fehlverhalten von Polizeibeamten zu minimieren.

**Sielaff, Wolfgang:**  
**Bruchstellen im polizeilichen Berufsethos.**  
**In: Kriminalistik, Heft 6 / 1992, S. 351 ff.**

In seinem Aufsatz stellt der Verfasser den grundsätzlichen Anforderungen an die heutige polizeiliche Aufgabenwahrnehmung und die unterschiedlichen beruflichen Funktionen die von ihm wahrgenommenen Entwicklungen innerhalb der Organisation und das gezeigte und gelebte berufliche Selbstverständnis von Polizeibeamten gegenüber. Dabei beschreibt er Zustände und Verhaltensweisen, die – wenn auch nicht immer schon Korruption beinhaltend – doch schon als Anzeichen für „Bruchstellen im Berufsethos“ zu kennzeichnen sind. Konsequenterweise werden Abwehrmechanismen entwickelt, die diesem Trend entgegenwirken sollen. Im Vordergrund der Überlegungen stehen bei Sielaff positives Führungsverhalten (Vorbild, Transparenz von Führungsentscheidungen), Partizipation (Mitarbeiterbeteiligung), verbesserte Aus- und Fortbildung, ein gutes Beurteilungswesen sowie eine konsequente Erforschung und Ahndung von Fehlverhalten. Obwohl bereits 1992 veröffentlicht, hat der Artikel bis heute nichts an seiner grundsätzlichen Bedeutung als Kritik aus kompetent-interner Sicht verloren.

### **1.7.5 Internationale Literatur zur Polizeikorruption**

**Barker, Thomas und Julian Roebuck:**  
**An Empirical Typology of Police Corruption. A Study in Organizational Deviance.**  
**Springfield 1973.**

Die empirische Typologie von Barker und Roebuck gilt bis heute als einer der einflussreichsten Versuche, verschiedene Formen der Polizeikorruption einem Ordnungsschema zuzuordnen. Empirisch auf drei Quellen – einer Literaturanalyse, dem Task Force Report der President´s Commission on Law Enforcement and Administration of Justice („The Police“) und persönlichen Berufserfahrungen – basierend, beschreiben die Autoren acht Typen polizeilicher Korruption. Dabei dienen ihnen fünf Dimensionen als Folie für ihre Beschreibung: (1) die Handlung und die Handelnden, (2) die verletzten Normen, (3) Unterstützung durch die Peer Group beziehungsweise Kollegen, (4) der Organisationsgrad der devianten Handlung und (5) die Reaktion der Dienststelle. Die von den Autoren verwendete Korruptionsdefinition ist sehr weit gefasst und umschließt alle Handlungen, mit denen sich ein unberechtigter tatsächlicher

oder potentieller materieller Vorteil, den ein Bediensteter auf Grund seiner beruflichen Position erhält, verbindet. Die konstitutive Bedeutung des Geber-Nehmer-Verhältnisses für korruptive Handlungen wird nicht besonders hervorgehoben. Entscheidend aber ist, dass korruptive Handlungen nicht primär als Ergebnisse individueller Abweichungen, sondern als Ergebnis eines bestimmten Settings, zu dem sowohl formelle und informelle Normen als auch Regeln situativer Realitätsdeutungen gehören, erklärt wird. Die Originalität der Darlegung dieses soziologischen Erklärungsansatzes macht den schmalen, 63 Seiten umfassenden Beitrag noch heute lesenswert.

**Heidenheimer, Arnold J., Micheal Johnston und Victor T. Le Vine (Hg.):  
Political Corruption. A Handbook.  
4. Aufl., New Brunswick 1997.**

Das umfangreiche Handbuch, in dem auf 1017 Seiten 56 Aufsätze zusammengestellt werden, bietet jedem, der sich über Korruption – nicht nur politische Korruption wie im Titel angegeben – informieren will, eine reiche Fundgrube an Wissen. Das als überarbeitete und aktualisierte Version des Readers „Political Corruption: Readings“ herausgegebene Werk gliedert sich in vier Teile, deren Überschriften einen Eindruck davon vermitteln, welch breites Themenspektrum durch das Handbuch abgedeckt wird. Während im ersten Teil („The Context of Analysis. Terms, Concepts, and Definitions“) die Konzeptualisierung der Korruptionsproblematik aus unterschiedlichen fachspezifischen Perspektiven im Mittelpunkt der Erörterungen steht, ist der zweite Teil („Corruption and Sociopolitical Development“) dem sozioökonomischen Vergleich zwischen verschiedenen Gesellschafts- und Wirtschaftssystemen gewidmet, wobei Prozesse der Modernisierung eine gewichtige Rolle spielen. Der dritte Teil („Vulnerability to Corruption – Variation Among Systems“) setzt diese Betrachtungsweise fort, verstärkt aber mit Blick auf den Vergleich westlicher und kommunistischer Staatssysteme. Der vierte Teil („Distinctions, Reactions, and Effects“) beschäftigt sich schließlich mit den Auswirkungen der Korruption und den Möglichkeiten zu deren Bekämpfung. Kontrollstrategien („corruption control strategies“) werden ebenso behandelt wie die Problematik des Skandals. Für den deutschen Leser dürfte es von besonderem Interesse sein, dass in dem Handbuch einige Artikel deutscher Autoren abgedruckt sind. So findet sich neben einem auf deutsch schon 1957 erschienen Artikel von Jacob van Klaveren über die historische Entwicklung der Korruption und einem Artikel von Ulrich von Alemann zur bürokratischen und politischen Korruptionskontrolle am Beispiel Deutschlands auch ein Artikel von Erhard Blankenburg, Rainer Staud-

hammer und Heinz Steinert zum Thema „Political Scandals and Corruption Issues in West Germany“.

**Punch, Maurice, Emile Kolthoff, Kees van der Vijver und Bram van Vliet (Hg.):**

**Coping with Corruption in a Borderless World. Proceedings of the Fifth International Anti-Corruption Conference. Deventer 1993.**

Der Tagungsband zu der im März 1992 in Amsterdam stattgefundenen internationalen Anti-Korruptionskonferenz zeichnet sich durch das breite Spektrum der behandelten Themen aus. Die in Teil I des Bandes abgedruckten Vorträge behandeln unterschiedliche Aspekte der Korruptionsproblematik und sind, wie zum Beispiel die Beiträge von John Gardiner („Defining Corruption“), Ronald Goldstock („Organized Crime and Corruption“) und von Pino Arlacchi („Corruption, Organized Crime and Money Laundering World-Wide“), auch aus dem engeren Blickwinkel der Polizeikorruption gesehen, von grundlegender Bedeutung. Der Zusammenhang zwischen Organisierter Kriminalität und Korruption bildete, neben dem Schlagwort „Europa 1992“, den zweiten thematischen Schwerpunkt der Konferenz. Die Vielfalt der Diskussionsthemen spiegelt sich ebenfalls im zweiten Teil des Bandes wider, in dem die Ergebnisse der verschiedenen Workshops umrissen werden. Aus Sicht des mit Polizeikorruption befassten Lesers sind es vor allem die Ergebnisse zu den Themen „Corruption and Community Relations“ und „Organized Crime and Corruption; Policing the Police“, die direkten Bezug zur Polizeikorruption herstellen. Doch auch die Berichte zu den anderen Workshops eröffnen eine Reihe interessanter Einsichten.

**Simpson, Antony E.:**  
**The Literature of Police Corruption.**  
**New York 1977.**

Obwohl bereits 1977 erschienen, gilt das Buch nach wie vor als Standardwerk. Jeder, der sich mit dem Thema „Polizeikorruption“ beschäftigt, wird kaum auf die reichhaltige Informationsquelle verzichten wollen. Auf 214 Seiten übersichtlich zusammengefasst und mit einem hilfreichen Index versehen, kann sich der Leser über die wichtigsten Theorien zur politischen Korruption, zu den Definitionsschwierigkeiten des Korruptionsbegriffs, den Korruptionstypologien

sowie den Ergebnissen der historischen Korruptionsforschung und den Bekämpfungsansätzen informieren. Wie aus dem Titel ersichtlich ist es ein Buch über Bücher beziehungsweise Veröffentlichungen. Als vorzügliche Literaturrecherche enthält es nicht nur den Stand des Wissens zum Thema bis zur Mitte der siebziger Jahre, sondern der Autor versteht es auch, die zentralen Fragestellungen und Problemkomplexe prägnant herauszuarbeiten. Insofern ist es von zeitloser Aktualität.

**Special Section: Corruption and Organized Crime.  
Trends in Organized Crime.  
Summer 1997, Vol. 2, Number 4.**

Das Sommerheft der Zeitschrift „Trends in Organized Crime“ aus dem Jahr 1997 ist dem Thema „Korruption“ und dessen Zusammenhang mit der Organisierten Kriminalität gewidmet. Jeder Leser, der sich über die neuere internationale Literatur zu diesen Themen kundig machen möchte, findet in dem Heft eine Fülle von Informationen. Auszüge aus Büchern beziehungsweise Veröffentlichungen zur konzeptionellen Aufarbeitung der Korruptionsproblematik sind ebenso abgedruckt wie Forschungs- und Lageberichte sowie Bekämpfungsvorschläge auf nationaler und internationaler Ebene.

**Ward, Richard H. und Robert McCormack:  
Managing Police Corruption: International Perspectives.  
Chicago 1987.**

Einen komprimierten, gleichwohl treffenden Überblick über die Problematik der Polizeikorruption bietet der von Ward und McCormack veröffentlichte, 367 Seiten umfassende Band. Das in zwei Hauptteile gegliederte Werk behandelt im ersten Teil – nach einer Skizzierung einzelner Forschungsergebnisse und Erklärungsansätze zur Polizeikorruption – vor allem die Entwicklung und Implementierung von Bekämpfungsansätzen. Dabei wird vor allem Wert auf die Vermittlung praktischer Erkenntnisse gelegt. In dem als „Anti-Corruption Manual for Administration in Law Enforcement“ bezeichneten ersten Teil werden deshalb sowohl detailliert herausgearbeitete Gefährdungen einzelner Aufgabenbereiche der Polizeiarbeit sowie die damit zusammenhängenden Indikatoren als auch Vorschläge und Hinweise zur Einführung von Anti-Korruptionsprogrammen dargestellt. In einem zweiten Teil werden unter der Überschrift „Maintaining Police Integrity“ Anti-Korruptionsbemühungen be-

ziehungsweise -programme einzelner Staaten (z. B. Belgien, Niederlande, Dänemark, Japan, USA) vorgestellt. Der durch den Drogenhandel entstandenen besonderen Korruptionsgefährdung wird zudem besondere Aufmerksamkeit entgegengebracht. Das Buch wendet sich vor allem an diejenigen, die sich praktisch mit dem Problem der Polizeikorruption auseinandersetzen haben.

## 2 Forschungsdesign und Verlauf der Studie

### 2.1 Einführung in die Untersuchung

#### 2.1.1 Die Projektideen

Frühsommer 1995. Das Thema Korruption hatte höchste Aktualität.<sup>133</sup> Obwohl das bei Korruption notwendige Geben und Nehmen anthropologisch nachweisbar fest in den menschlichen Grundverhaltensmustern verankert ist<sup>134</sup>, schienen die Korruptionsskandale der achtziger Jahre in Frankfurt, München oder Berlin überraschend, neu und lediglich außergewöhnliche Kennzeichen von einzelnen Großstädten zu sein.

Erst mit der Zeit setzte sich die Erkenntnis durch, dass Korruption nicht nur ein Problem vereinzelter und bestimmter Verwaltungszweige ist<sup>135</sup>, sondern auch flächendeckend<sup>136</sup> in Groß- und Kleinstädten sowie ländlichen Gebieten auftritt.

Auch bei der Polizei konnte Korruption nicht ausgeschlossen werden. Dennoch und trotz ihrer besonderen Bedeutung und negativen Folgen hatten sich bis 1995 nur wenige mit dem Thema auseinandergesetzt.<sup>137</sup>

Vor dem Hintergrund der zur Jahreswende 1994 / 95 öffentlich gewordenen SITEK-Affäre (Beschaffungskorruption<sup>138</sup> in der Polizei) entschloss sich die Polizei-Führungsakademie (PFA)<sup>139</sup>, kurzfristig ein Fortbildungsseminar „Korruption“ anzubieten.

---

<sup>133</sup> Siehe unter anderem SPIEGEL-Titel „Deutschland wie geschmiert – Die alltägliche Korruption, Spiegel Nr. 50 vom 12. 12. 94 und FOCUS-Titel „Wer schmiert, wer nimmt (und wer die Zeche zahlt – Korruption in Deutschland, Nr. 29 vom 17. 7. 95.

<sup>134</sup> Vgl. Streck, Bernhard: Geben und Nehmen. In: Kursbuch 120, Berlin 1995, S. 120 ff.

<sup>135</sup> „Es wird geschmiert von A - Z, von Ausländerbehörde bis Zulassungsstelle“, ein Zitat, das in vielen Publikationen zur Korruption erscheint und nicht mehr persönlich zugeordnet werden kann.

<sup>136</sup> Unter anderem Müller, Udo, Präsident des LRH Hessen, zitiert in DPA-Meldung Nr. 030423 Januar 1995.

<sup>137</sup> So unter anderem Wolfgang Sielaff, Leiter des Landeskriminalamtes in Hamburg, der in einem mittlerweile viel beachteten Beitrag zu „Bruchstellen im polizeilichen Berufsethos“ (in: Kriminalistik 6 / 1992, S. 351 - 357) Stellung genommen hatte sowie Rainer Bruckert, Landesvorsitzender des Bundes Deutscher Kriminalbeamter Niedersachsen, der im Zusammenhang mit Korruption feststellte, dass die Polizei als Spiegelbild der Gesellschaft letztendlich nicht besser, aber auch nicht schlechter sein könne, als diese selbst (in: Polizei heute 8 / 1994, S. 424f.).

<sup>138</sup> Korruptionserscheinung im Zusammenhang mit der Beschaffung / dem Einkauf von Waren zur Ausstattung einer Organisation oder zur Produktion von Gütern.

<sup>139</sup> Zentrale Aus- und Fortbildungseinrichtung für den höheren Polizeivollzugsdienst der Polizeien der Länder und des Bundes.



In diesem Zusammenhang wurde deutlich, dass zwar einiges, meist auf persönlichen Erfahrungen beruhendes Material zu Korruption vorlag, systematische empirische Untersuchungen des Phänomens für Deutschland jedoch nach wie vor fehlten oder zumindest noch nicht veröffentlicht waren – wie zum Beispiel die schließlich im Herbst 1995 erschienene Studie des BKA „Korruption – hinnehmen oder handeln?“<sup>140</sup>. Insofern war die Feststellung von Murck, wonach niemand auf der Basis seriöser empirischer Grundlagen beurteilen könne, wie es um das Ausmaß und die Ursachen der *Korruption bei der Polizei* bestellt sei, durchaus richtig.<sup>141</sup>

So entstand an der PFA die Idee, ein Forschungsprojekt zur Korruption bei der Polizei und anderen staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen zu betreiben. Im Rahmen der traditionell engen Zusammenarbeit zwischen PFA und Bundeskriminalamt (BKA) wurde die Absicht bekannt, im Anschluss an das zuvor erwähnte Forschungsprojekt „Korruption – ein unscharfes Phänomen als Gegenstand zielgerichteter Prävention“<sup>142</sup>, ein zweites Projekt zur Korruption in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen durchzuführen. So entstand eine Forschungskoooperation zwischen zwei Stellen der Polizei, mit der verschiedene, über den Rahmen der einzelnen Beteiligten hinausgehende Möglichkeiten erschlossen wurden:

- die Erfahrungen aus dem o.a. erwähnten 1. Forschungsprojekt des BKA konnten unmittelbar genutzt werden;
- der Zugang zu den verschiedenen Untersuchungsgruppen wurde durch das Zusammenwirken einer Bundesbehörde und einer Einrichtung der Länder und des Bundes vereinfacht;
- die Beteiligung von Studierenden an der PFA versprach eine umfassende und breit angelegte Datenerhebung;
- zukünftige Führungskräfte der Polizei konnten durch die Beteiligung an dem Forschungsprojekt in einem über das im Rahmen der Ausbildung mögliche Maß hinaus mit dem Thema befasst und für die Problemstellungen sensibilisiert werden;

---

<sup>140</sup> Vahlenkamp, Knauf: Korruption – hinnehmen oder handeln?, BKA – Forschungsreihe, Band 33, Wiesbaden 1995.

<sup>141</sup> Murck, Manfred.: Zwischen Blaulicht und Rotlicht? In: Polizei heute, Heft 2, 1995, S. 44 - 47.

<sup>142</sup> Vgl. Vahlenkamp; Werner und Ina Knauf, a. a. O.

- der Ressourceneinsatz ließ sich in einem überschaubaren Rahmen kalkulieren.

Das Kuratorium bei der PFA begrüßte im Sommer 1995 die Planungen eines Forschungsprojektes zur Korruption in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen; die konkrete Projektplanung begann.

Das Projekt wurde von Ende 1995 bis Anfang 1999 von Projektleitern des BKA und der PFA sowie Studierenden der PFA in drei Stufen durchgeführt:

- nach einer Machbarkeitsstudie im ersten Jahr folgte
- im zweiten Jahr die Datenerhebung und
- im dritten und vierten Jahr die Aus- und Bewertung der erhobenen Daten sowie die Fertigung des Projektberichtes.<sup>143</sup>

### **2.1.2 Untersuchungsbereiche und Untersuchungsziele**

Wie aus dem Projekttitel hervorgeht, sollte sich die Untersuchung nicht nur auf die Polizei als *eine von mehreren* staatlichen Organisationen mit Aufgaben der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung beschränken, sondern auch andere Aufgabenträger aus diesen Bereichen erfassen.

Deshalb wurden zwei weitere vergleichbare Bereiche, nämlich:

- die Justiz mit ihrem Aufgabenfeld Strafverfolgung und
- den Zoll, als ein staatliches Kontroll- und Strafverfolgungsorgan mit besonderen, den internationalen Warenverkehr betreffenden Aufgaben

ausgewählt.

Die Auswahl erfolgte wegen der zunehmenden Internationalisierung von Warenverkehr und Kriminalität einschließlich der Organisierten Kriminalität

---

<sup>143</sup> Einer entsprechende Projektskizze vom 1. Februar 1996 stimmte das Kuratorium bei der PFA in seiner Sitzung im März 1996 zu und genehmigte somit das Projekt. Das Projekt wurde nach Feststellung der Machbarkeit im Sommer 1996 gemäß der abschließenden Projektskizze vom 18. 6. 96 durchgeführt.

sowie der Überlegung, dass Korruption im Bereich der Strafverfolgung und -vollstreckung nicht nur bei der Polizei sondern auch im Bereich der Justiz anzutreffen sein dürfte.

Dem Workshop im Mai 1996 folgend, wurde wegen des engen Sachzusammenhangs eine Ausweitung auf die Strafgerichte – zusätzlich zu den ursprünglich geplanten Untersuchungsgruppen Staatsanwaltschaft und Strafvollzug – vorgenommen. Eine gewünschte Ausdehnung auf den Bereich der Steuerfahndung erfolgte jedoch nicht.<sup>144</sup>

Die mit dem Forschungsprojekt verfolgten *Ziele* sind vielfältig. Sie haben sich im Laufe der Projektentwicklung und -planung verändert.

In einem ersten Schritt der Zielbildung wurden insgesamt vier Zielbereiche definiert:

- Begriffsanalyse,
- Situationsanalyse,
- Rechtsanalyse,
- Kontrollansätze.

Die Begriffsanalyse sollte herausarbeiten, was unter Korruption nach allgemeinsprachlichen, rechtlichen und sozialwissenschaftlichen Aspekten verstanden wird und wie der Begriff Korruption im Sinne des aktuellen Forschungsprojektes zu definieren ist. Abhängig von der Herangehensweise, konnte das Phänomen Korruption enger oder weiter gefasst verstanden werden (s. u. 2.2).

Die zur Situationsanalyse formulierten Ziele waren besonders vielgestaltig und wurden im Laufe des Projektes fortentwickelt und angepasst. Das ursprünglich verfolgte Ziel, ein Lagebild Korruption zu erheben, in dem auch Aussagen zu Umfang und Ausmaß von Korruption enthalten sein sollten, wurde nicht aufrecht erhalten.

Die Erfahrungen des ersten Projektjahres hatten ergeben, dass auch mit einer eigens für dieses Projekt erstellten Definition von Korruption kein einheitlicher

---

<sup>144</sup> Die Einbeziehung des Zolls war wegen des engen Zusammenhangs von Maßnahmen an den Grenzen zwischen BGS und Zoll erfolgt. Eine Ausweitung auf die Steuerfahndung ließ im Vergleich zu den anderen untersuchten Bereichen keine besonderen zusätzlichen Erkenntnisse erwarten, andererseits fehlte der zuvor dargestellte enge Zusammenhang zu den anderen Bereichen.

Zugang zu Unterlagen gewährleistet war. Unzweifelhafte Fallzahlen konnten somit nicht erhoben werden. Eine Hell- oder auch nur ansatzweise Dunkelfeldanalyse war nicht möglich (s. u. 2.3)

Damit gewann die qualitative Beschreibung des Phänomens der Korruption in den Untersuchungsbereichen an Bedeutung. Mit der qualitativen Beschreibung des Phänomens Korruption in den Untersuchungsbereichen sollte die Feststellung und Beschreibung von Folgen beziehungsweise Auswirkungen auf die Arbeit in den Untersuchungsbereichen, für Staat und Gesellschaft einhergehen.

Folgende weitere Ziele ergaben sich zur Situationsanalyse:

- feststellen und beschreiben der Einflüsse und Praktiken der Organisierten Kriminalität;
- feststellen und beschreiben von für Korruption anfällige Funktionen und Aufgabenfelder;
- Erforschung der Motive der Tatbeteiligten;
- ausloten der aktuellen Sensibilisierung und des Problembewusstseins der potentiell Betroffenen sowie
- feststellen vorhandener Kontrollansätze.

Ursprünglich sollten im dritten Zielbereich – der Rechtsanalyse, die für die Untersuchungsbereiche typischen rechtlichen Aspekte aus Straf-, Dienst-, Disziplinar- und Zivilrecht festgestellt und notwendige Änderungen herausgearbeitet werden. Angesichts der während des Projektablaufes erfolgten Gesetzesänderungen<sup>145</sup> trat dieses Ziel im Vergleich zu anderen zurück.

Der vierte Zielbereich verfolgte schließlich das anspruchsvolle Ziel, sinnvolle und mögliche Kontrollansätze in präventiver und repressiver Hinsicht zu entwickeln und aufzuzeigen.<sup>146</sup>

---

<sup>145</sup> Gesetz zur Bekämpfung der Korruption, am 13. 8. 97 durch den Deutschen Bundestag verabschiedet.

<sup>146</sup> Im Sinne einer erfolgreichen Prävention ist es für Korruption von Bedeutung, ein hohes Maß an Sensibilisierung durch Aus- und Fortbildung zu gewährleisten, ein frühzeitiges und umfassendes Erkennen von korrupten Verhaltensweisen zu ermöglichen sowie verhaltens- und ablauforientierte Maßnahmen zur Vorbeugung von Korruption zu treffen.

Zur verbesserten Repression im Zusammenhang mit Korruption sollten effektive Maßnahmen der Strafverfolgung durch rechtliche und organisatorische Änderungen sowie dienst- und disziplinarrechtliche Empfehlungen entwickelt werden.

*Fazit:* Sowohl hinsichtlich der Untersuchungsbereiche als auch der einzelnen Ziele haben sich im Laufe der Projektplanung und -entwicklung im ersten Forschungsjahr Veränderungen und Anpassungen ergeben. Auf einer ursprünglichen und spontanen Forschungsidee „Polizeikorruption“ aufbauend, wurden die Untersuchungsgruppen über die Polizei hinaus erweitert und ähnliche (Zoll) beziehungsweise auf die strafverfolgende Tätigkeit der Polizei folgende Strafverfolgungsbereiche (Justiz) einbezogen und die Zielsetzungen auf alle Untersuchungsgruppen ausgeweitet.

Eine Einschränkung erfuhr die Zielsetzung insofern, als das anfänglich formulierte Ziel Lagebilderhebung nicht verfolgt werden konnte. Eine Quantifizierung der Korruption durch eine Hellfelduntersuchung war im Rahmen des Projektes nicht machbar.<sup>147</sup> Daraus ergab sich für das Projekt eine Akzentverschiebung in Richtung einer „qualitativen“ Untersuchung, die Formen und Ausprägungen von korruptem Verhalten in den Untersuchungsbereichen erfassen und beschreiben sollte.<sup>148</sup>

### **2.1.3 Untersuchungsverlauf**

Zentrale Bedeutung hatte die Datenerhebung mit den drei Hauptteilen Experteninterview, schriftliche Befragung und Aktenauswertung. Die anfangs geplante Täterbefragung konnte mit einer Ausnahme aus zeitlichen, personellen und Zugangsgründen nicht durchgeführt werden

Zur Datenerhebung wurden zwei Projektwochen an der PFA mit Studierenden durchgeführt.<sup>149</sup>

---

<sup>147</sup> Hierfür waren unter anderem Probleme im Zugang zu Akten sowohl im disziplinarischen als auch strafrechtlichen Bereich entscheidend.

<sup>148</sup> Spionagedelikte wurden nicht berücksichtigt. Sie waren einerseits wegen ihrer speziellen Erscheinungsform und ihrer Existenz auch über die Untersuchungsbereiche hinaus von Anfang an nicht Gegenstand der Untersuchung.

<sup>149</sup> Im Januar 1996 mit Teilnehmern des 8. Studienkurses und Studierenden der Kriminalpolizei des Studienganges 1994 / 1996 und im November 1996 mit Teilnehmern des 9. Studienkurses und den Studierenden der Schutz- u. Kriminalpolizei des Studienganges 1995 / 1997.

### 2.1.3.1 Erste Projektwoche

Die erste Projektwoche verfolgte verschiedene Ziele:

- a) Instrumente der Datenerhebung (Aktenauswertung und Experteninterviews) testen;
- b) Sensibilität für ein bisher eher brach liegendes Problem erzeugen und
- c) Zugangsmöglichkeiten zu Informationen und die Organisation einer umfassenden Datenerhebung feststellen;
- d) die Teilnehmer der Projektwoche sollten Maßnahmen zur Korruptionsprävention und -repression kennenlernen beziehungsweise selbst entwickeln und Methoden der empirischen Sozialforschung anwenden.

Die Projektleiter der PFA wählten mit Hilfe aller Landeskriminalämter 22 Experten für Interviews und 20 anonymisierte Akten über Korruptionsfälle aus. Häufig lagen dann jedoch nur Schlussberichte, Anklageschriften, Urteile oder Teile von Disziplinarakten vor.

Mit dem Programm der Projektwoche wurden neben den projektbezogenen Aspekten auch den Ausbildungsbedürfnissen der Studierenden Rechnung getragen.<sup>150</sup>

#### 2.1.3.1.1 Interviews

Die insgesamt 22 von den Landeskriminalämtern benannten Experten wurden mit Hilfe eines im BKA entwickelten Interviewleitfadens<sup>151</sup> befragt. Die Angaben wurden protokolliert. Neben den inhaltlichen Aspekten kam es besonders darauf an, den Interviewleitfaden zu testen.

Die Resonanz der Studierenden und der Experten zur Art und Weise der Befragung sowie zu dem erzielten Ergebnis war überwiegend sehr positiv, wenn

---

<sup>150</sup> Der erste Tag der Projektwoche war der inhaltlichen Einführung und Einstimmung auf das Thema gewidmet. In Vorträgen von externen Fachleuten sowie von Studierenden der PFA erfolgten Aussagen zur Ethik, der praktischen Korruptionskontrolle vor Ort, der Literaturanalyse, der Begriffsdefinition sowie zur Einweisung in die Methoden der Datenerschließung. Die Arbeit in Gruppen – so unter anderem auch die Experteninterviews und die Auswertung der vorliegenden schriftlichen Unterlagen – fand an zwei weiteren Tagen statt, bevor am vierten Tag der Projektwoche die umfassende Präsentation der Arbeitsergebnisse im Plenum stattfand.

<sup>151</sup> Siehe Anhang 2.

auch nicht alle Experten die Anforderungen im Sinne des Forschungsprojektes erfüllten. Zum Teil bezog sich deren Wissen auf Korruptionsphänomene in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung.

Die Expertenbefragung und die in dieser Projektwoche erzielten Ergebnisse haben sich für das Forschungsprojekt als geeignet und verwertbar erwiesen. Der Einsatz von Interviewern, die zum Teil über keinerlei Erfahrungen zur Korruption verfügten, erwies sich als unproblematisch. Im Gegenteil, die Interviews wurden sehr viel offener und ohne „Scheuklappen“ geführt. Hinsichtlich des Interviewleitfadens ergaben sich nur geringfügige Änderungsvorschläge. Deshalb konnten die Ergebnisse der Interviews der ersten Projektwoche in die Gesamtergebnisse des Projektes übernommen werden.

#### **2.1.3.1.2 Aktenanalyse**

Die schriftlichen Unterlagen zu insgesamt 20 Ermittlungskomplexen mit Korruptionshintergrund wurden mit Hilfe eines Auswertungsbogens ausgewertet. Neben der inhaltlichen Auswertung stand die Prüfung des Auswertebogens und das Instrument der Aktenanalyse sowie die Bewertung der vorliegenden Akten im Sinne ihres Informationsgehaltes an.

Wegen der unvollständigen Akten waren die Ergebnisse für das Forschungsprojekt nur teilweise verwertbar, die Resonanz der Studierenden auf die Aktenanalyse dennoch positiv.

Für die Hauptuntersuchung galt es, die Anstrengungen zur Gewinnung von aussagekräftigen Akten zu intensivieren. Die Vorgaben für die Auswahl von Akten waren zu präzisieren. Das Auswerteraster wurde optimiert.

#### **2.1.3.1.3 Begriffsdefinition**

Die Teilnehmer des 8. Studienkurses hatten in Vorbereitung der Projektwoche sowohl einschlägige Veröffentlichungen analysiert und Vorschläge für eine Begriffsdefinition „Korruption“ als Arbeitsdefinition für das Forschungsprojekt erarbeitet, die im wesentlichen bestätigt, um Details erweitert und mit einer Kommentierung ergänzt wurde. (s. u. 2.1.3.2 und 2.2).

#### **2.1.3.1.4 Fazit**

Die Projektwoche wurde positiv bewertet. Hierzu trug das hohe Engagement der Studierenden, der eingeladenen Referenten und Experten sowie die Unterstützung der Ansprechpartner bei den Landeskriminalämtern bei. Für das Forschungsprojekt ergab sich die Eignung einer gleichartigen Veranstaltung für Maßnahmen der Datenerhebung und zur Erarbeitung inhaltlicher Aussagen.

#### **2.1.3.2 Erster Workshop**

Die Projektbeschreibung sah von Anfang an einen Workshop mit Vertretern von Justiz, Zoll und Polizei vor, um die Bereitschaft zur Unterstützung des Projektes festzustellen und Möglichkeiten der Datenerhebung zu diskutieren.

Mit dem Workshop wurden verschiedene Ziele verfolgt:

- umfassende einheitliche Information über den Planungs- und Sachstand des Forschungsprojektes;
- Feststellung der Bereitschaft zur Mitwirkung bei Justiz und Zoll;
- Gewinnung von Ansprechpartnern bei Bund und Ländern in den jeweiligen Untersuchungsbereichen sowie die
- Erörterung von Verfahrensabläufen in der weiteren Zusammenarbeit.

Zur Durchführung des Workshops ergaben sich erstmalig Kontakte in die zusätzlich zu untersuchenden Untersuchungsgruppen Justiz und Zoll.<sup>152</sup>

Nach Vorstellung der Ergebnisse aus dem ersten BKA-Forschungsprojekt „Korruption – hinnehmen oder handeln“, wurde die aktuelle Planung zum zweiten Forschungsprojekt „Korruption in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen“ und vorläufige Ergebnisse der Machbarkeitsstudie einschließlich der Erkenntnisse aus der ersten Projektwoche dargestellt.

Im Rahmen des Workshops ergab sich keine grundsätzlich ablehnende Haltung gegen das Forschungsprojekt. Unterschiedliche Sichtweisen zum Ausmaß der

---

<sup>152</sup> Am Workshop nahmen Vertreter des Bundesjustizministeriums, des Bundesfinanzministeriums, des Bundesinnenministeriums, von sieben Landesjustizministerien sowie 15 Landesinnenministerien teil. Der Bundesdisziplinaranwalt war beim Workshop ebenfalls vertreten.



Korruptionsgefahr in den einzelnen Untersuchungsbereichen und des damit mehr oder weniger bestätigten Forschungsbedarfes wurden deutlich.

Die Frage der Beteiligung von Justiz und Zoll stand im Mittelpunkt des Interesses des Workshops. Da die anwesenden Vertreter des Bundesjustizministeriums und der sieben Landesjustizministerien nicht befugt waren, im Rahmen des Workshop ein verbindliches Votum zur Beteiligung an dem Forschungsprojekt abzugeben, konnte diese Frage im Workshop nicht geklärt werden. Diese erfolgte im November 1996, nachdem sich der Arbeitskreis Strafrecht der Justizministerkonferenz mit der Frage befasst hatte.

Der Vertreter des Bundesfinanzministeriums signalisierte für den Untersuchungsbereich Zoll eine grundsätzlich positive Haltung, eine Zustimmung durch das Bundesfinanzministerium erfolgte kurze Zeit später.

Zu den Untersuchungsbereichen beziehungsweise -gebieten wurde angeregt, neben Staatsanwaltschaften und Vollzug auch die Strafgerichte in die Untersuchung einzubeziehen. Ähnliches wurde im Hinblick auf die Finanzverwaltung – Zoll – auch für die Steuerfahndung erwogen. Im Ergebnis wurde durch die Projektleitung nach dem Workshop entschieden, dass in dem Bereich der Justiz den weitgehend einheitlich vorgetragenen Argumenten folgend eine Erweiterung auf die Strafgerichte erfolgt, im Bereich der Finanzverwaltung – bei weniger einheitlichen Argumenten – jedoch aus Kapazitätsgründen auf den Bereich der Steuerfahndung verzichtet wird.

Zur Arbeitsdefinition wurde umfassender Meinungs austausch betrieben. Weitestgehende Übereinstimmung wurde erzielt, dass das Beschaffungswesen nicht Gegenstand des Forschungsprojektes sein sollte. Der Bereich der Beschaffungskorruption war bereits im ersten Forschungsprojekt des BKA ausführlich behandelt worden. Unterschiedlich waren die Auffassungen jedoch hinsichtlich der „Weite“ einer Arbeitsdefinition. Zur Vermeidung von Erfassungslücken wurde eine „engere Arbeitsdefinition“, die sich nur an den Straftatbeständen der §§ 331 ff StGB orientieren sollte, abgelehnt. Mit einer weiter gefassten Definition sollten auch Verhaltensweisen erfasst werden können, die vom Strafrecht noch nicht erfasst werden und wegen eventueller Defizite in der Dienstaufsicht bisher unbemerkt blieben – sogenanntes Vorfeld oder Grauzone. Gerade für solche Verhaltensweisen erschien es jedoch für wirksame Präventionsvorschläge wichtig, belegbare Erkenntnisse zu erlangen.

Nach dem Workshop wurde der Untersuchungsbereich bei der Justiz erweitert, die Arbeitsdefinition modifiziert. Die Teilnahme des Zolls und der Justiz wurde ermöglicht beziehungsweise entscheidend vorbereitet. Der Workshop hat sich als geeignetes Instrument zur Vorbereitung und Planung des Forschungsprojektes erwiesen.

### **2.1.3.3 Zwischenbericht über die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie des gemeinsamen Forschungsprojektes**

Im Sommer 1996 wurde ein Bericht über die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie vorgelegt. Die Ergebnisse sahen in Kurzform<sup>153</sup> wie folgt aus:

- das Projekt sollte unter dem vorgegebenen Arbeitstitel fortgesetzt werden;
- die Erkenntnisdefizite hatten sich bestätigt. Forschungsbedarf bestand.
- die Schwerpunkte der Hauptstudie sollten in den Bereichen
  - a) qualitative Aufhellung des Phänomens,
  - b) in der Suche nach Erklärungsansätzen für das Auftreten von Korruption in den Untersuchungsbereichen,
  - c) in der Analyse der Strukturen und Aufgabenbereiche der staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorgane hinsichtlich möglicher Angriffspunkte für Korruption und
  - d) in einer Analyse der Rechtssituationliegen, um spezifische Antikorruptionsansätze zu erarbeiten.
- Der empirische Teil der Hauptuntersuchung sollte im wesentlichen auf schriftlichen und mündlichen Befragungen, unter Vorgabe qualitativer Fragestellungen sowie auf einer Aktenanalyse beruhen. Parallel dazu war beabsichtigt, eine bundesweite schriftliche Befragung durchzuführen.

---

<sup>153</sup> U. a. erschienen ergänzende logistische Maßnahmen jedoch erforderlich – dies galt insbesondere für die zur Auswertung notwendige EDV-Ausstattung.

- Eine Quantifizierung der Korruption durch eine Hellfelduntersuchung erschien im Rahmen dieses Forschungsprojektes nicht realisierbar. Das Ziel einer möglichst realistischen Zustandsbeschreibung in qualitativer Hinsicht mit Hilfe schriftlicher und mündlicher Befragung wurde weiter verfolgt.

### 2.1.3.4 Zweite Projektwoche

Der zweiten Projektwoche<sup>154</sup> kam zur Datenerhebung eine besondere Bedeutung zu. Weitere Experten sollten interviewt sowie zur qualitativen Abrundung Akten ausgewertet werden.

Alle Bundes- und Länderministerien der Finanz-, Justiz- und Innenressorts waren über die Ergebnisse des Workshops und die erfolgten Konsequenzen im Juni 1996 schriftlich informiert und gebeten worden, im Sinne der während des Workshops getroffenen Vereinbarungen, die Vorbereitungen für die nun terminierte Hauptuntersuchung im November 1996 hinsichtlich der Auswahl von Experten und geeigneten Akten zu beginnen.

Die Auswahl von Experten gestaltete sich problemlos, schwieriger war jedoch die Auswahl von Akten für die Aktenanalyse. Problematisiert wurde die mangelhafte Repräsentativität sowie Aspekte des Datenschutzes.<sup>155</sup> Gefordert wurde von verschiedenen Seiten eine repräsentative Stichprobe nach definierten Kriterien, die z. B. auch nicht vollendete Korruptionsdelikte einbeziehen sollte, um so Rückschlüsse auf die vorhandene Korruptionsresistenz zu ermöglichen. Vor dem Hintergrund der datenschutzrechtlichen Belange wurde vielfach um Darlegung gebeten, dass die Aktenanalyse zur Durchführung wissenschaftlicher Forschung erforderlich sei und das wissenschaftliche Interesse an der Durchführung des Forschungsvorhabens das Interesse des Betroffenen am Abschluss der Zweckänderung erheblich überwiege.

---

<sup>154</sup> Aus studienorganisatorischen Gründen bot sich für die Projektwoche im Laufe des Studienganges 1995 / 97 nur die Woche vom 11. bis 15. November 1996 an. Die relativ kurze Zeit von der Terminierung bis zur eigentlichen Projektwoche erschien trotz der Erfahrungen im Zusammenhang mit der ersten Projektwoche ausreichend bemessen.

<sup>155</sup> Es bestand die Sorge, dass bei der Aktenauswahl nur besonders gravierende und herausragende Korruptionsfälle erfasst würden und somit im Rahmen der Untersuchungsergebnisse ein falsches bis überzeichnetes Bild vermittelt würde.

Aufgrund der vorgebrachten Einwendungen und Anmerkungen erfolgte eine Erläuterung hinsichtlich der Auswahl von Experten und zur Aktenauswertung:

- Als Experten für Interviews sollten Beamte / Bedienstete unterschiedlicher Laufbahn aus den Untersuchungsbereichen ausgewählt werden,
  - die entweder als Ermittler (Sachbearbeiter oder Vorgesetzte) in Straf- oder Disziplinarsachen Erfahrung mit „Korruptionsverfahren“ im Sinne der Arbeitsdefinition hatten,
  - als Führungskräfte unterschiedlicher Integrationsebenen mit Korruptionsphänomenen konfrontiert waren oder
  - sonst im Rahmen ihrer dienstlichen (sachbearbeitenden) Tätigkeit Kenntnisse über Korruption im Sinne der Arbeitsdefinition erlangt hatten.
  - Erfahrene Mitarbeiter aus dem Bereich der Kontrolle der Organisierten Kriminalität sollten berücksichtigt werden.
  
- Zusätzlich erfolgte eine Auflistung von Beispielen,
  - so unter anderem Leiter der Schutzpolizei, Leiter der Kriminalpolizei,
  - Leiter von OK-Dienststellen,
  - Revierleiter,
  - Vertreter der Autobahnpolizei,
  - Mitarbeiter / Leiter von Dienststellen „Interne Ermittlungen“,
  - Sachbearbeiter aus den vorgenannten Bereichen,
  - Führungskräfte des Grenzschutzeinzeldienstes sowie im Bereich der Bahn,
  - Abteilungsleiter / Gruppenleiter im Bundeskriminalamt,
  - Disziplinarbeauftragte aus den Untersuchungsbereichen,
  - Staatsanwälte, Richter und Bedienstete im Strafvollzug,
  - Führungskräfte und Sachbearbeiter in analoger Anwendung der Beispiele aus dem Bereich der Polizei für den Bereich des Zolls – Warenverkehr und Zollfahndung.

Für die Aktenauswertung erfolgten nachstehende Erläuterungen und Vorgaben:

- Die Auswertung von Ermittlungsakten im Zusammenhang mit Strafsachen mit Korruptionshintergrund im Sinne der Arbeitsdefinition sollte stichprobenartig in Ergänzung zu den Erhebungsmethoden Interviews und schriftliche Befragung erfolgen. Sie stellte nur einen Baustein im Rahmen des gesamten Forschungsprojektes dar, die Bewertung sollte im Kontext zu den Ergebnissen der anderen Untersuchungsmethoden erfolgen und keine Aussage über den zahlenmäßigen Umfang unterschiedlicher Korruptionsphänomene ermöglichen. Es ging also nicht um eine quantitative Bestandsaufnahme, sondern um eine exemplarische Datenerhebung, die jedoch zu Forschungszwecken erforderlich schien, um die durch die anderen Erhebungsmethoden gewonnenen Erkenntnisse qualitativ abzusichern.
- Eine repräsentative Auswahl von Ermittlungsakten und hierfür notwendige Vorgaben erschienen aus verschiedenen Gründen nicht möglich. So waren die bisher vorliegenden Hellfelderkenntnisse jeweils vor dem Hintergrund unterschiedlicher Definitionen erlangt worden und daher für die Festlegung von Kriterien im Sinne einer Repräsentativität jeweils nicht vollständig. Es lagen demzufolge zum Zeitpunkt der Hauptuntersuchung keine Erkenntnisse vor, die belegt hätten, wie oft Fälle schwerer oder leichter Korruption sowie versuchter beziehungsweise vollendeter Korruption aufgetreten waren. Für die Auswahl von Akten wurde daher gebeten, im Sinne der vorgebrachten Bedenken hinsichtlich einer Repräsentativität auf eine möglichst breit angelegte Auswahl von Akten zu achten.
- Maßstab für die Auswahl der Akten sollte die dem Forschungsprojekt zugrundeliegende Arbeitsdefinition sein, dabei sollten Verfahren mit geringer und hoher krimineller Energie berücksichtigt werden. Ebenso sollten Verfahren ausgewählt werden, in denen der Amtsträger nicht korrumpierbar gewesen war. Vor dem Hintergrund der jeweiligen länderspezifischen Hellfelderkenntnisse wurden die Länder gebeten, im Sinne einer anzustrebenden Repräsentativität Akten aus den unterschiedlichen Untersuchungsbereichen nach unterschiedlichen Kriterien (s. o.) auszuwählen.
- Wichtig im Sinne eines methodisch umfassenden und vergleichbaren Vorgehens war, dass die Akten vollständig waren, um nachvollziehbar darlegen zu können, wie das jeweilige Verfahren entstanden war, welche Ermittlungsmaßnahmen im einzelnen erfolgten (taktisches Konzept, Berichte und Vernehmungsprotokolle) und wie das Verfahren schließlich endete (Ab-

schlussberichte, Anklageschriften / Urteile). Zusätzlich sollten die Akten, soweit vorhanden, Erkenntnisse über die Entstehungsgeschichte der korrupten Beziehung, die jeweilige Motivlage sowie förderliche Umfeldbedingungen enthalten.

- Zur Beachtung der datenschutzrechtlichen Aspekte wurde dargelegt, dass es sich um ein empirisches Forschungsvorhaben handelt, das zur Erhöhung von Validität und Reliabilität auf die Nutzung unterschiedlicher Forschungsmethoden angewiesen war. Die gesellschaftlichen Schäden von Korruption in staatlichen Bereichen waren unbestritten. Es bestanden keine vernünftigen Zweifel, dass Korruption in den Untersuchungsbereichen besonders schwere Schäden für Gesellschaft und innere Sicherheit nach sich zog. Vor dem Hintergrund eines erheblichen Interesses, insbesondere qualitative Aspekte dieses Phänomens zu erforschen, um notwendige Kontrollmaßnahmen zu entwickeln beziehungsweise zu verstärken, war ein besonderes wissenschaftliches und kriminalpolitisches Interesse an dem Forschungsvorhaben zu bejahen. Für die Aktenauswertung erschien es ausreichend, wenn die Akten anonymisiert vorlagen. Ebenso sollten die Ergebnisse anonymisiert dargestellt werden. Deshalb wurde darauf hingewiesen, dass für das Forschungsprojekt keine Notwendigkeit bestand, direkte Identifikationsmerkmale, wie Namen oder Geburtsdatum zu erfahren. Wichtig erschienen Angaben zum Geschlecht, Alter, Zugehörigkeit zu den Untersuchungsbereichen (z. B. Schutzpolizei oder Kriminalpolizei), Aufgabenbereiche, Funktion u. ä., um äußere und innere Rahmenbedingungen des Sachverhalts bewerten zu können. Es wurde darauf hingewiesen, dass es sich anbieten könne, eine sogenannte Merkmalsaggregation vorzunehmen.<sup>156</sup>

Nach erfolgter Klarstellung konnten unter zwar schwierigeren und aufwendigeren Rahmenbedingungen auch Akten für die Hauptuntersuchung erlangt werden.

Etwa 200 Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Studienganges 1995 / 1997 und des 9. Studienkurses sollten an der Projektwoche teilnehmen, sie wurden frühzeitig und umfassend informiert und an der Programmgestaltung beteiligt<sup>157</sup>.

---

<sup>156</sup> Siehe hierzu auch Dammann, Ulrich; in: Simitis, Spiros u. a. (Hg.): Kommentar zum Bundesdatenschutzgesetz. 4. Aufl., Baden-Baden 1998, § 3 Abs. 7, Rand-Nr. 211 ff.

<sup>157</sup> Das Programm war dem der ersten Projektwoche ähnlich. Am ersten Projekttag erfolgten Vorträge zum Thema Korruption aus unterschiedlichen Perspektiven. Nachmittags fanden fachkundige Einweisungen in die unterschiedlichen Erhebungsmethoden Interview und Aktenauswertung statt; die Interviews und Aktenauswertungen erfolgten am zweiten Projekttag; die anderen Projektgruppen bearbeiteten die ihnen vorgegebenen Themen am zweiten und dritten Projekttag; am vierten Projekttag erfolgte die Präsentation aller Arbeitsergebnisse im Plenum sowie eine zusammenfassende Bewertung der Projektwoche.

Soweit erforderlich wurden kleinere Gruppen bereits im Vorfeld der Projektwoche mit ihrem Arbeitsauftrag befasst. Allen Studierenden wurden die Erkenntnisse und Ergebnisse der ersten Projektwoche in Form eines Projektwochenberichtes zugänglich gemacht.

Den Studierenden wurden auch die überarbeiteten Fragebögen für die später vorgesehene bundesweite schriftliche Befragung zur Beantwortung und zur Überprüfung der Verständlichkeit und Brauchbarkeit übergeben; begriffliche Unklarheiten, fehlende Fragen oder Aspekte waren festzustellen.

Für die Projektwoche konnten insgesamt 52 Experten eingeladen werden, die mit Hilfe eines Interviewleitfadens befragt wurden. Die Angaben wurden schriftlich protokolliert.<sup>158</sup> Eine vorläufige Bewertung ergab, dass zumindest zwei Drittel der Experten voll beziehungsweise eingeschränkt geeignet und ihre Angaben für das Projekt verwertbar schienen.

Trotz der Probleme bei der Beschaffung und Auswahl von Akten war es gelungen, insgesamt 38 zum Teil umfangreiche und mehrbändige Akten zur Verfügung zu haben. Sie waren zum Teil von den ermittlungsführenden Polizeidienststellen, aus dem Bereich des Zolls beziehungsweise von Staatsanwaltschaften zur Verfügung gestellt worden. Die Akten waren meist vollständig und erbrachten bessere Ergebnisse, als im Laufe der ersten Projektwoche.

Zum Abschluss der Projektwoche konnte festgestellt werden, dass die gesteckten Ziele – Datenerhebung für das Forschungsprojekt sowie Sensibilisierung und Information der Studierenden zum Thema Korruption – erreicht worden waren und die Ergebnisse einen hohen Qualitätsstandard erwarten ließen.

### **2.1.3.5 Beteiligung der Justiz / Interviews**

Der Strafrechtsausschuss der Justizministerkonferenz hatte in seiner Sitzung Anfang November 1996 die Initiative vom Bundeskriminalamt und Polizeiführungsakademie, Korruption in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungs-

---

<sup>158</sup> Neunundzwanzig der Experten kamen aus dem Bereich der Kriminalpolizei der Länderpolizeien, vier Experten aus dem Bereich der Schutzpolizei der Länderpolizeien. Vom Bundeskriminalamt waren vier Experten benannt worden, vom BGS zwei. Fünf Experten waren aus den unterschiedlichen Untersuchungsbereichen dem Disziplinarwesen zuzuordnen; sechs Experten waren vom Zoll entsandt worden. Zusätzlich hatten sich zwei Experten aus dem Bereich der Staatsanwaltschaften für die Interviews zur Verfügung gestellt, obwohl zum Zeitpunkt der Projektwoche eine zustimmende Stellungnahme der Justiz noch ausstand.

organen zu untersuchen, begrüßt. Den Landesjustizverwaltungen wurde die Entscheidung über eine Teilnahme am Projekt überlassen. Mit dieser grundsätzlich zustimmenden Haltung des Strafrechtsausschusses wurde erneut auf die Landesjustizverwaltungen und das Bundesjustizministerium mit der Bitte um Beteiligung zugegangen. Den Landesjustizverwaltungen und dem Bundesjustizministerium wurde der aktuelle Sachstand des Forschungsprojektes einschließlich der positiven Erfahrungen aus der zweiten Projektwoche vom November 1998 mitgeteilt. In der nun folgenden schriftlichen Befragung im Bereich der Justiz sollten etwa 80 Personen erfasst werden. Zusätzlich wurde gebeten, für die Experteninterviews Personen zu benennen und über die 38 bereits im Rahmen der zweiten Projektwoche ausgewerteten Akten weitere zur Verfügung zu stellen. Der Bund und 11 Landesjustizverwaltungen erklärten sich bereit, an dem Forschungsprojekt mitzuwirken.<sup>159</sup>

Für Interviews standen aus dem Bereich der Justiz aus drei Bundesländern insgesamt neun Staatsanwälte beziehungsweise Richter zur Verfügung. Die Interviews wurden von den Projektleitern des Bundeskriminalamtes beziehungsweise der Polizei-Führungsakademie durchgeführt.

### **2.1.3.6 Schriftliche Befragungen in allen Untersuchungsgruppen**

Mit einer breit angelegten schriftlichen Befragung in den Untersuchungsbereichen sollte die Datenerhebung abgeschlossen werden. In mehreren Schritten war ein insgesamt 13-seitiger Fragebogen entwickelt worden<sup>160</sup>, der nun nach einem detaillierten Schlüssel in den Untersuchungsbereichen verteilt wurde. Insgesamt wurden in den drei Untersuchungsbereichen Justiz, Zoll und Polizei 893 Fragebögen verteilt.<sup>161</sup>

---

<sup>159</sup> Die Nichtteilnahme von fünf Landesjustizverwaltungen wurde überwiegend damit begründet, dass keine Experten zur Verfügung stünden, weil beispielsweise keine dem Forschungsprojekt entsprechenden Vorgänge insgesamt oder aktuell bekannt seien.

<sup>160</sup> Fragebogen der bundesweiten schriftlichen Befragung siehe Anhang 1.

<sup>161</sup> Bei einer Gesamtstärke von etwa 260.000 Beamten bei den Polizeien der Länder und des Bundes ergab sich bei der Verteilung der Fragebögen ein Schwerpunkt bei der Polizei mit insgesamt 688 Fragebögen. Die Feststellung der Personalstärke im Bereich der Justiz gestaltete sich dem gegenüber schwieriger. Dies galt insbesondere hinsichtlich der Anzahl der Richter, die in Strafsachen tätig waren. Für die Justiz ergaben sich folgende Personalzahlen: knapp 5.450 Staats- und Bundesanwälte, 16.600 Richter an ordentlichen Gerichten (nicht differenziert nach Straf- oder Zivilrichtern) und knapp über 30.000 Beschäftigte im Justizvollzug, davon knapp 22.000 Beamte im allgemeinen Vollzugsdienst. Aufgrund der nicht vollständigen Beteiligung aller Landesjustizverwaltungen wurden in den 11 teilnehmenden Bundesländern und bei drei teilnehmenden Bundesrichtern insgesamt 113 Fragebögen im Bereich der Justiz verteilt. Im Bereich des Zolls wurden ausgehend von etwa 38.000 Zollbediensteten schließlich insgesamt 92 Fragebögen verteilt.



Die Verteilung der Fragebögen erfolgte jeweils über die Landes- beziehungsweise Bundesministerien, wobei hinsichtlich der auszuwählenden Bediensteten konkrete Vorgaben hinsichtlich

- einer Spartenzugehörigkeit (Schutz- oder Kriminalpolizei),
- der Zugehörigkeit zu verschiedenen Ämtern (z. B. Zollkriminalamt oder Oberfinanzdirektionen),
- Funktionen (Führungskräfte oder Sachbearbeiter) oder
- Aufgabenfeldern (Ermittler- oder Disziplinarbereich, Staatsanwälte, Richter oder Justizvollzugsbedienstete) erfolgte.

Mit diesen Vorgaben sollte sichergestellt werden, dass die zu Befragenden ein breites Spektrum abdeckten und somit die Untersuchungsbereiche aus unterschiedlichen Perspektiven erfasst werden konnten (s. u. 2.3.4).

Zusätzlich zu den 13-seitigen Fragebögen wurde für die jeweils zu Befragenden ein 3-seitiges Informationsschreiben mit Angaben zum Forschungsprojekt und dem Befragungsziel beigefügt. Besonders wurde auf die Tatsache der absoluten Anonymität der Befragungsaktion hingewiesen. Jeder der Befragten hatte die Möglichkeit, mittels eines beigefügten Rückumschlages seinen Fragebogen unmittelbar dem BKA zuzusenden.

Die schriftliche Befragung war hinsichtlich der Rücklaufquote sehr erfolgreich. Die Unterschiede in den einzelnen Untersuchungsbereichen waren unerheblich. Die Rücklaufquote lag insgesamt bei über 86 % und lässt somit ein aussagekräftiges Ergebnis zu.

### **2.1.3.7 Zweiter Workshop**

In Erweiterung der ursprünglichen Planungen wurde nach Auswertung der Ergebnisse der bundesweiten schriftlichen Befragung mit Zustimmung des Kuratoriums bei der PFA im Herbst 1998 ein zweiter Workshop durchgeführt.

Das Forschungsprojekt hatte sich über den Polizeibereich hinaus auf Justizbereiche und den Zoll erstreckt. In Fortsetzung der vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Projektleitung und den Untersuchungsbereichen, die das

Projekt aktiv unterstützt hatten, sollten die Ergebnisse der Auswertung rückgekoppelt werden, um

- Akzeptanz zu schaffen, Vertrauen zu bilden und Partner für die Umsetzung der Erkenntnisse zu gewinnen;
- Hintergrundwissen in die Erklärungen einfließen zu lassen und gegebenenfalls noch unberücksichtigte Fragestellungen aufzunehmen;
- mögliche Fehler zu erkennen und falsche Erwartungen an die Ergebnisse auszuräumen, logische Brüche aufzudecken und Vermittlungsdefizite zu beheben.

Der Workshop hat sich als sinnvoll erwiesen. Die Ziele wurden erreicht, Anregungen für den Schlussbericht aufgenommen. Von Teilnehmern wurde die Notwendigkeit des Projektes bestätigt.

#### **2.1.4 Projekterfahrungen**

Eine der wichtigsten Projekterfahrungen lässt sich folgendermaßen fassen:

Das Phänomen Korruption lässt sich nach drei Forschungsjahren sehr viel leichter ansprechen und erörtern, als dies 1995 in einer Vielzahl von Kontakten der Fall war. Wenn Korruption 1995 zwar, wie oben ausgeführt, ein wichtiges Thema gewesen sein mag, galt dies für den Bereich der staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorgane wahrscheinlich nur mit Einschränkungen. Korruption in der allgemeinen Verwaltung, Korruption in der Wirtschaft war zwar bekannt und als real existierendes und tendenziell zunehmendes Problem akzeptiert. Doch bei der Polizei schien das Problem als solches nur punktuell zu existieren, ohne dass dies zu einem besonderen Problembewusstsein geführt hätte. Eine Abwehrhaltung gegen eine Problemerkörnung ergab sich schneller als ein offener Meinungs austausch. Die Mutmaßungen zur Ausbreitung blieben meist bei der Einzelfall- und Schwarze-Schafe Theorie stecken.

Vor diesem Hintergrund galt es vielfach zunächst Überzeugungsarbeit zu Sinn und Zweck des Forschungsprojektes zu leisten. Mit diesen ständigen und beharrlichen Kontakten und der im Laufe des Forschungsprojektes erreichten Tiefe und Breite der Kontakte in die verschiedenen staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorgane hinein, ging eine Sensibilisierung für das Thema Korruption einher. Damit verband sich ein zunehmendes Bewusstsein über das Vor-

handensein von Korruption und die Notwendigkeit, Gegenmaßnahmen einzu-  
leiten. Wenn Korruption sicherlich nach wie vor kein alltägliches Phänomen im  
Bereich der staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorgane ist, darf zum  
Ende des Forschungsprojektes jedoch festgestellt werden, dass das Thema  
Korruption und die damit einhergehenden Erörterungen nicht mehr ab-  
schrecken, sondern offen angegangen werden. Die anfangs gelegentlich zu ver-  
spürenden Ängste vor einem Länder- oder Ressortvergleich konnten zerstreut  
werden und haben sich mit Vorlage dieses Berichtes endgültig als unbegründet  
erwiesen. Es ging bei dem Forschungsprojekt niemals um einen Vergleich im  
Sinne von besser oder schlechter. Soweit in der Darstellung Unterschiede  
zwischen den Untersuchungsbereichen gemacht werden, erfolgen diese wegen  
unterschiedlicher Strukturen und Rahmenbedingungen.

Das Forschungsprojekt hat neben seinem eigentlichen Ziel, qualitative Er-  
kenntnisse zum Phänomen Korruption zu gewinnen und geeignete Gegenmaß-  
nahmen zu entwickeln auch dazu beigetragen, in zwei Studiengängen an der  
Polizei-Führungsakademie bei den Studierenden ein hohes Maß an Sensibilität  
und Wissen zu erzeugen. Das Forschungsprojekt erwies sich somit auch als ein  
gut geeignetes Medium für Ausbildungszwecke. Die Verbindung von For-  
schung und Ausbildung und die daraus resultierenden Möglichkeiten sollten  
künftig häufiger genutzt werden. Auch oder gerade wegen der ersten weniger  
positiven Erfahrungen, im Zusammenhang mit der Beteiligung von Studieren-  
den an dem Projekt im Rahmen deren Seminararbeiten, die ursprünglich als  
tragender Bestandteil des Projektes vorgesehen waren<sup>162</sup>. Ein Ausweg aus  
dieser Lage, der im Ergebnis sogar ein höheres Maß an Validität und Reliabi-  
lität mit sich gebracht haben dürfte, wurde in den beschriebenen Projektwochen  
gefunden.

Neben den durch das Forschungsprojekt erzielten Akzeptanzeffekten, haben  
sich bei den Projektbeteiligten ebenfalls eine Reihe von Lerneffekten ergeben.  
Manches, was anfänglich möglicherweise pauschalierend und moralisierend be-  
gonnen beziehungsweise bewertet wurde, hat zu einer zunehmend differen-  
zierten Betrachtungsweise geführt. Ein Lernen durch Forschen und damit ver-

---

<sup>162</sup> Eine in der Prüfungsordnung der PFA vorgesehene Pflichtprüfungsleistung. Trotz anfänglich hohem Interesse der Studieren-  
den an der Thematik Korruption und einer Mitarbeit an dem Forschungsprojekt, fanden sich unerwartet deutlich zu wenige Stu-  
dierende bereit, im Rahmen einer zu erbringenden Prüfungsleistung an dem Projekt mitzuwirken. Gründe hierfür lagen unter  
anderem in der befürchteten höheren Arbeitsbelastung und der fehlenden Gewissheit einer für eine Prüfungsleistung notwen-  
digen Erfolgsaussicht. So war zum Beispiel ungewiss, ob ein ausreichender Zugang zu Informationen gesichert war. Wie der  
weitere Fortgang des Projektes zeigte, waren diese Befürchtungen durchaus berechtigt – näheres hierzu in den Kapitel 2.1.3  
und 2.1.5.

bunden hohes Maß an Sensibilisierung war festzustellen. Beispielhaft sei hier die Verwendung des Begriffs „Werteverfall“ genannt. Zum einen erscheint der Begriff zum heutigen Zeitpunkt unglücklich gewählt – besser erscheint der Begriff „Wertewandel“, andererseits ist die Art der Antwortmöglichkeit im Fragebogen wahrscheinlich mit ursächlich für die hohen Antwortwerte.

Als Vorteil erwies sich die länder- und bundesübergreifende Mischung der Projektleitung. Somit konnten unterschiedliches Wissen und vielfältige Erfahrungen für das Projekt genutzt werden. Allerdings gilt dies nur für den Polizeibereich. Soweit bei den Erklärungsansätzen in den anderen Untersuchungsbereichen Defizite festgestellt werden sollten, kann dies auch auf fehlende Erfahrungen in diesen Bereichen zurückgeführt werden. Der zweite Workshop im Herbst 1998 diente jedoch dazu, diese möglichen Defizite auszugleichen.

Das Projekt und seine Sinnhaftigkeit haben sich bestätigt. Dies gilt auch dann, wenn eine Reihe von Ergebnissen bisherige Vermutungen bestätigten und mehr oder weniger erwartungsgemäß positiv oder weniger angenehm ausfielen – wie zum Beispiel die Antworten auf Frage 13<sup>163</sup>. Die Vielfalt der nunmehr empirisch abgesicherten Einschätzungen, die damit einhergehenden sozialwissenschaftlichen Abhandlungen und die beschriebenen Sensibilisierungseffekte stellen neben den erarbeiteten Gegenmaßnahmen, die sich auch in anderen zwischenzeitlich erstellten Konzepten zum Teil wiederfinden, eine wertvolle Grundlage in der Korruptionskontrolle dar. Es war richtig, das Projekt durchzuführen, um Grundlagen für eine Minimierung der Korruption zu schaffen.

---

<sup>163</sup> Nur ein geringer Teil der Antworten ergaben bei der fiktiven Fallgestaltung ein aktives Meldeverhalten – näheres siehe Vorbemerkungen und Kapitel 3.6.

## 2.2 Definition und Strafbestimmungen<sup>164</sup>

Eine allgemein anerkannte und einheitliche Definition des Korruptionsbegriffes hat sich in der bisherigen Diskussion um das Thema noch nicht durchsetzen können. In einem „Versuch der Annäherung“ an den Korruptionsbegriff unterscheidet Ahlf zwischen drei verschiedenen Auffassungen, dem „strafrechtlichen“, dem „weiten“ und dem „engen“ Begriff der Korruption.<sup>165</sup> In der polizeilichen Praxis wird als Arbeitsgrundlage in den verschiedenen Konzepten und Maßnahmenkatalogen oft eine Mischform angewandt, die sowohl den strafrechtlichen Bereich in Form der tangierten Straftatbestände als auch phänomenologische Aspekte betrachtet.<sup>166</sup>

Dem von der *Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK)* mit Beschluss vom 3. Mai 1996 gebilligten „Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption“<sup>167</sup> liegt folgende Definition zugrunde:

„Zur Korruption gehören insbesondere Straftaten, bei denen Amtsträger ihre Position und die ihnen übertragenen Befugnisse dazu ausnutzen, sich oder Dritten materielle oder immaterielle Vorteile zu verschaffen, aber auch kriminelle Handlungen Dritter sowie die unzulässige Annahme von Belohnungen, Geschenken und anderen Vorteilen.

---

<sup>164</sup> Die Diskussion um die Festlegung einer Arbeitsdefinition fand 1996 statt. Sie lag also vor der Einführung des Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption im August 1997 und ging von den „alten“ Tatbeständen §§331 bis 334 StGB aus.

<sup>165</sup> Ahlf, Ernst-Heinrich: Zum Korruptionsbegriff. In: *Kriminalistik*, 3, 1996, S. 154 ff.

<sup>166</sup> Der strafrechtliche Korruptionsbegriff umfasst die Straftatbestände §§ 331 ff., 108e, 299 - 302 StGB.

<sup>167</sup> Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption, vorgelegt gemäß Beschluss der Ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren der Länder vom 18. / 19. Mai 1995 durch den Arbeitskreis VI -Verwaltungsorganisation, Aus- und Fortbildung sowie Öffentliches Dienstrecht- unter Einbeziehung des Arbeitskreises II -Innere Sicherheit-, Stand: 26. 2. 1996.

Strafrechtlich sanktioniert werden:

§ 331	StGB	Vorteilsannahme,
§ 332	StGB	Bestechlichkeit,
§ 333	StGB	Vorteilsgewährung,
§ 334	StGB	Bestechung,
§ 108 e	StGB	Abgeordnetenbestechung,
§ 353 b	StGB	Verletzung des Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht,
§ 357	StGB	Verleitung eines Untergebenen zu einer Straftat oder Geschehenlassen,
§ 263	StGB	Betrug,
§ 264	StGB	Subventionsbetrug,
§ 203	StGB	Verletzung von Privatgeheimnissen,
§ 204	StGB	Verwertung fremder Geheimnisse,
§ 12	UWG	Bestechung von Angestellten,
§ 17	UWG	Verrat von Geschäfts- oder Betriebsgeheimnissen.

Diese Straftaten stehen meist im Zusammenhang mit Urkundenfälschung und Urkundenunterdrückung, Nötigungs- und Erpressungstatbeständen und Verstößen gegen die Abgabenordnung sowie kartellrechtswidrigem Verhalten.“

Das *Bundeslagebild Korruption*<sup>168</sup>, das 1994 erstmals veröffentlicht wurde, fasst die §§ 331 ff bis 334 StGB, § 108 e StGB und § 12 UWG unter die Korruptionsstraftaten „im engeren Sinne“ zusammen und beschreibt das Phänomen wie folgt:

- „Einflussnahme von außen auf öffentlich Bedienstete, Abgeordnete, Angestellte;

---

<sup>168</sup> Bundeskriminalamt (Hg.): Lagebild Korruption Bundesrepublik Deutschland 1995 / 1996. Wiesbaden 1997, S. 3.

- einvernehmliche Verabredung zwischen der vorgenannten Personengruppe und Außenstehenden mit dem Ziel, sich oder anderen Vorteile zu verschaffen.“

Der Begriff „Korruption“ im Sinne dieser Untersuchung wurde ebenfalls bewusst weit gefasst und auf eine strafrechtlich geprägte Auslegung verzichtet. Das problematische subjektive Tatbestandsmerkmal der Unrechtsvereinbarung, das vor der Gesetzesreform in den Tatbeständen §§ 331 - 334 StGB gefordert wurde, sollte hier ausgeklammert werden. Auch war es Ziel, den Prozess des „Anfütterns“ mit in die Untersuchung einzubeziehen. Darüber hinaus trägt diese Vorgehensweise der Erkenntnis Rechnung, dass viele der sogenannten Korruptionsverfahren rechtlich nicht unter die §§ 331 ff StGB zu subsumieren beziehungsweise innerhalb der engen Grenzen der jeweiligen Tatbestände beweiskräftig zu unterlegen sind. Die juristische Zuordnung erfolgt so mitunter zu den Tatbeständen des Betruges, der Unterschlagung, des Verrats von Dienstgeheimnissen oder sonstiger unechter Amtsdelikte. Würde eine juristisch geprägte Definition der Untersuchung vorangestellt, so kämen derartige Fallkonstruktionen nicht in das Blickfeld der Untersuchung. Es stünden damit nur begrenzte Datensätze mit wenig Aussagekraft in Bezug auf die Zielsetzung der Untersuchung zur Verfügung (zur Diskussion der Definitionsproblematik siehe oben 1.2).

*Die für die Untersuchung gewählte Arbeitsdefinition umfasst folgende Kriterien:*

- (1) Missbrauch eines öffentlichen Amtes in Form von Gesetzesverstößen oder Missachtung von Dienstvorschriften
- (2) zugunsten eines Dritten,
- (3) auf dessen Veranlassung oder aus Eigeninitiative,
- (4) zur Erlangung eines Vorteils für sich oder einen anderen,
- (5) mit Eintritt eines Schadens oder Nachteils im Zusammenhang mit der Aufgabenwahrnehmung der Polizei, der Justiz oder des Zolls.

### *Erläuterungen zu den Kriterien:*

Die *Amtsträgereigenschaft* wird hier im Sinne von §11 Abs.1 Nr. 2 StGB definiert, das heißt es werden auch Angestellte erfasst, deren Tätigkeit einen inneren Zusammenhang mit der Funktion der Behörde aufweist, wie zum Beispiel Eingabekräfte im EDV-Bereich oder Bedienstete in den Geschäftsstellen bei Staatsanwaltschaften. Nicht in die Untersuchung einbezogen werden dagegen zum Beispiel angestellte Reinigungskräfte oder Handwerker.

Ein *Amtsmissbrauch* im Sinne dieser Definition kann beispielsweise in Form der Missachtung des Legalitätsprinzips, der Überschreitung oder unzulässigen Auslegung des Ermessensspielraums, sonstiger Rechtsverstöße oder Verstößen gegen Dienstvorschriften bestehen.

Eine Schwierigkeit bei der Definitionsfestlegung war insbesondere die Abgrenzung zu Delikten solcher Bediensteter, die im *Eigeninteresse* handeln (z. B. Kopieren für den privaten Gebrauch, Unterschlagung im Amt usw.). Die Arbeitsdefinition wurde deshalb durch den Hinweis ergänzt, dass der Missbrauch des Amtes immer „zugunsten eines Dritten“ erfolgen muss. Somit ist der Nutznießer des Amtsmissbrauchs immer der Einflussnehmer / Geber. Es muss insofern ein Beziehungsverhältnis nach außen gegeben sein. Im Unterschied dazu umfasst der Korruptionsbegriff in der amerikanischen Literatur im Allgemeinen jedes kriminelle Handeln eines Polizeibeamten, unabhängig davon, ob auch ein Außenstehender Vorteile durch die Straftat erfährt oder lediglich der Bedienstete Nutznießer der Straftat ist, zum Beispiel Diebstahl aus Bereicherungsabsicht. Jede „direkte kriminelle Handlung“ gegen Personen oder Sachen sowie auch „Opportunistische Diebstähle“, das heißt der Diebstahl von Gegenständen Festgenommener oder von Opfern am Tatort, werden als Formen der polizeilichen Korruption gewertet (vgl. Schaubild 1 in Kapitel 1.3.1).<sup>169</sup>

---

<sup>169</sup> Vgl. Barker, T. / Roebuck, J., in: Helmut Janssen: Korruption in der Polizei, a. a. O., S. 175 ff.



Die Tathandlung erfolgt auf *Veranlassung dieses Dritten* (des Einflussnehmers / Gebers) *oder eigeninitiativ*, das heißt der Beamte fordert für die Amtshandlung eine Gegenleistung beziehungsweise signalisiert, dass er ohne eine solche nicht tätig wird.

Ziel ist die *Erlangung eines Vorteils* (z. B. Bargeld, Karrierevorteile, gesellschaftliches Ansehen etc.) für sich oder einen anderen. Dabei muss es sich nicht um einen materiellen Vorteil handeln, der Vorteil muss sich lediglich aus subjektiver Sicht als solcher darstellen. Es werden auch solche Vorteile umfasst, die der Korruptierte an einen anderen abtritt (z. B. Arbeitsstelle für den Ehepartner, Ferienjob für das Kind usw.).

Der von der Definition umfasste *Schaden / Nachteil* kann materieller Art (z. B. erhöhte Kosten für die Beseitigung einer Gefahrenlage, nicht erhobene Steuern / Abgaben / Bußgelder, Kosten für strafprozessuale Maßnahmen oder polizeiliche Einsätze) oder immaterieller Art sein (Erschwerung der Beweissicherung, Behinderung der Strafverfolgung, Ansehensverlust der Staatsorgane etc.).

Das Merkmal der „*Geheimhaltung beziehungsweise Verschleierung dieser Machenschaften*“ findet sich sowohl bei Vahlenkamp als auch bei Janssen in der Beschreibung zur „Korruption in der Polizei“. Dort heißt es: „Von den meisten Autoren, die sich mit Korruption wissenschaftlich befasst haben, werden drei Elemente als Bestandteil der Handlung angesehen: (1) es muss eine missbräuchliche Handhabung eines anvertrauten Amtes vorliegen, wodurch ein Verstoß gegen rechtliche und / oder moralische Standards sowie die Schädigung der Gruppe, die den Vertretungsauftrag gab, erfolgen; (2) es muss ein unmittelbarer Vorteil für den Amtsträger, dessen private Interessen durch die korrupte(n) Handlung(en) gefördert werden, vorliegen; (3) es muss der Versuch der Geheimhaltung erfolgen.“<sup>170</sup>

Auf dieses Merkmal wurde hier *ausdrücklich verzichtet*, um den möglichen Anbahnungsprozess von Korruption und alle potentiellen Gefährdungssituationen umfassend beleuchten zu können. Aktivitäten wie Einkäufe zu Sonderkonditionen, die kostenlose Verköstigung in Gaststätten im Rahmen der Dienstausbung oder Sponsoring finden öffentlich statt und werden im Kollegenkreis verbreitet. Gerade auch der Umgang mit solchen „offenen“ Angeboten innerhalb der Untersuchungsgruppen sollte mit erfasst werden, um einerseits deren Verbreitung und Relevanz im dienstlichen Alltag festzustellen und andererseits

---

<sup>170</sup> Ebd., S. 175 ff.

bereits im Vorfeld straf- oder disziplinarrechtlich relevanten Verhaltens das Problembewusstsein zu schärfen und den Sensibilisierungsprozess zu fördern. Auch erscheint gerade in diesem Zusammenhang die Frage nach dem Unrechtsbewusstsein der betroffenen Bediensteten interessant und diskussionswürdig.

## **2.3 Methodik und Aussagekraft der Ergebnisse**

Die Untersuchung „Korruption in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen“ kann nicht nur in thematischer, sondern auch in methodischer Hinsicht als Fortsetzung der von Vahlenkamp und Knauß durchgeführten Studie zur Korruption in der gewerblichen Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung betrachtet werden.<sup>171</sup> Wie bei jener, so sind auch bei dieser Untersuchung verschiedene quantitative und qualitative Forschungsmethoden mit dem Ziel kombiniert worden, das Phänomen „Korruption“ möglichst treffend zu erfassen und detailliert zu beschreiben. Die Chance, das Projekt als Kooperationsprojekt von PFA und BKA durchzuführen (s. o. 2.1), hat den im Hinblick auf die Bereitstellung von Mitteln begrenzten Gestaltungsspielraum erheblich erweitert und somit dazu beigetragen, eine umfassendere empirische Datenbasis zu gewinnen, als es im Falle eines einzelnen Trägers möglich gewesen wäre. Deshalb konnte sowohl bei der Anzahl der eingesetzten Erhebungsinstrumente als auch bei der Zahl der befragten Probanden über den Stand der ersten BKA-Korruptionsstudie hinausgegangen werden.

### **2.3.1 Die vier Datenfiles der Untersuchung**

Wichtige Abschnitte im gesamten Projektablauf bildeten die an der PFA veranstalteten Projektwochen, während derer nicht nur das Thema „Korruption in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen“ inhaltlich aufgearbeitet wurde, sondern auch wichtige Schritte der Datenerhebung erfolgen konnten (s. o. 2.1.3). In diesen Wochen wurden sowohl die meisten der teilstrukturierten Experteninterviews als auch die Aktenerhebungen durchgeführt. Die empirische Datenbasis des Projektes besteht im Wesentlichen aus vier Datenfiles<sup>172</sup>, die mittels unterschiedlicher Erhebungsmethoden gewonnen wurden:

---

<sup>171</sup> Vahlenkamp, Werner und Ina Knauß: Korruption – hinnehmen oder handeln? Wiesbaden 1995.

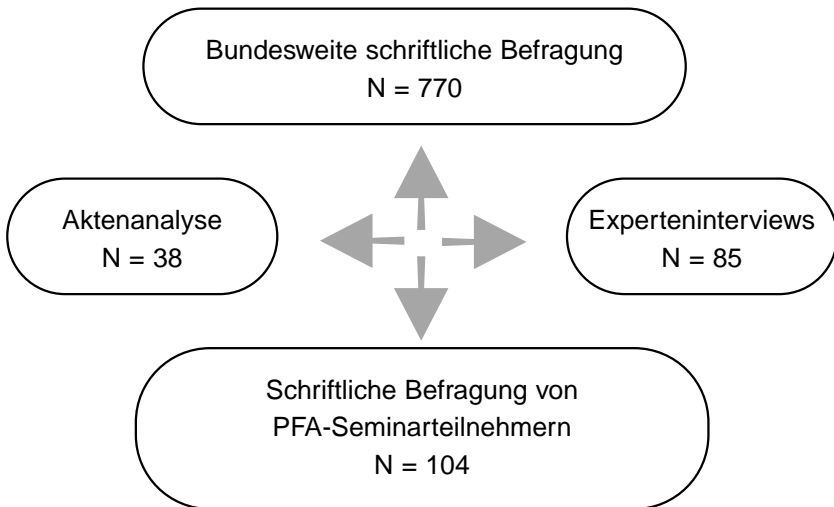
<sup>172</sup> Der Begriff „Datenfile“ wird hier anders als üblich nicht nur für quantifizierte Daten, sondern auch für „Textprotokolle“ (Protokolle der teilstrukturierten Interviews) gebraucht.

- (1.) einer bundesweiten schriftlichen Befragung von Vertretern aus Polizei, Zoll und Justiz (N = 770),
- (2.) einer schriftlichen Befragung von Teilnehmern verschiedener PFA-Seminare im Jahr 1996 (N = 104),
- (3.) 85 teilstrukturierten Experteninterviews und
- (4.) Aktenanalysen von 38 Straf- beziehungsweise Disziplinarakten.

Bevor auf die Erhebungsmethoden und Datenfiles im einzelnen eingegangen werden kann, empfiehlt es sich, einige Bemerkungen zur Validität der Daten sowie zur Repräsentativität und Aussagekraft der Ergebnisse zu machen.

Schaubild 3:

### **Bausteine der Untersuchung**



### 2.3.2 Anmerkungen zur Validität und Repräsentativität

Die Autoren der ersten BKA-Korruptionsstudie haben an mehreren Stellen ihres Buches ausdrücklich darauf hingewiesen, dass ihre Ergebnisse nicht als repräsentativ angesehen werden können. Dies scheint auch bei der Rezeption der Studie weitgehend registriert und akzeptiert worden zu sein.<sup>173</sup> Die Studie vermittelt vielmehr, wie es Kerner und Rixen ausdrücken, „... ein von vielen Unbekannten geprägtes, eher qualitatives Stimmungsbild, das im hohen Maße interpretationsbedürftig ist“, dessen Bedeutung aber angesichts einer sonst fehlenden empirischen Datenbasis außer Frage steht.<sup>174</sup> Ähnliches wird sich auch für die zweite Korruptionsstudie sagen lassen. Sie darf jedenfalls nicht mit einer systematischen Hell- oder Dunkelfelduntersuchung gleichgesetzt werden. Ziel der Studie ist es *nicht*, eine detaillierte Analyse aller, während eines exakt abgrenzbaren Zeitraums registrierten Korruptionsdelikte zu leisten. Dies ist und bleibt Aufgabe des vom Bundeskriminalamtes erstellten „Lagebildes Korruption“, auf dessen Ergebnisse hier lediglich vergleichend Bezug genommen wird.<sup>175</sup> Angestrebt wird vielmehr die *Rekonstruktion eines* („Stimmungs“-) *Bildes „Korruption“*, das wiedergibt, wie erfahrene Vertreter der staatlichen Strafverfolgungsorgane das Problem Korruption in ihren Behörden selbst sehen. Insofern lässt sich mit einigem Recht von einer „*Expertenstudie*“ sprechen, die zusätzlich durch die (Akten-) Analyse einiger Einzelfälle ergänzt wird. Die Ergebnisse liegen sozusagen quer zu einer Hell- beziehungsweise Dunkelfelduntersuchung beziehungsweise enthalten – über das Erfahrungswissen der befragten Experten vermittelt – Elemente beider Untersuchungstypen. In gewissem Sinne werden die „*sozialen Konstruktionen*“ der Experten erfasst.<sup>176</sup> Die „Korruptionswirklichkeit“, die beschrieben wird, ist in der Quintessenz die „Wirklichkeit“, wie sie sich den Befragten *subjektiv* darstellt.

Auf die Auswahl der befragten Experten konnte seitens der Projektleitung nur begrenzt Einfluss genommen werden. Bei der bundesweiten schriftlichen Befragung wurde sie zum größten Teil den Behörden selbst überlassen (s. u. 2.3.4). In einem strengen Sinne kann also nicht von einer repräsentativen Stichprobe gesprochen werden. Vor allem handelt es sich nicht um eine repräsentative Stichprobe aller Dienststellen, Staatsanwaltschaften, Gerichte oder Vollzugs-

---

<sup>173</sup> Vgl. Kerner, Hans-Jürgen und Stephan Rixen: Ist Korruption ein Strafrechtsproblem? Goldammers Archiv für Strafrecht 1996, S. 364 und Dölling, Dieter: Empfehlen sich Änderungen des Strafprozessrechts..., Gutachten C, a. a. O., S.C 13 ff.

<sup>174</sup> Kerner / Rixen, a. a. O., S. 364.

<sup>175</sup> Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): Lagebild Korruption Bundesrepublik Deutschland 1995 / 1996. Wiesbaden 1997.

<sup>176</sup> Zur sozialen Konstruktion der Wirklichkeit vgl. Berger, Peter L. und Thomas Luckmann: Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Frankfurt / M. 1969.

anstalten in der Bundesrepublik Deutschland. Dennoch kann wohl begründet davon ausgegangen werden, dass das Bild, das sich bezüglich der *Wahrnehmungen der Befragten* gewinnen lässt, für die einzelnen Behörden weitgehend repräsentativ sein dürfte. *Keine Angaben können freilich zur Verbreitung und Häufigkeit von Korruptionsfällen* gemacht werden. Die Berechnung von *Prävalenz- oder Inzidenzraten* ist auf der vorgegebenen Datenbasis *nicht möglich*. Bei der Interpretation von Prozentangaben ist zudem Vorsicht geboten. Insbesondere Prozentangaben zur Einschätzung des Ausmaßes von Korruption (s. u. 3.1) oder zur Anzahl von Auffälligkeiten im Umfeld der Korruption (s. u. 3.5) dürfen nicht so gedeutet werden, als spiegeln sie den Anteil der Dienststellen oder gar Bediensteten wider, von denen Korruptionsfälle bekannt geworden sind. Vielmehr ist es möglich, daß ein einziger Korruptionsfall vielen Beantwortern zur Kenntnis gelangt und die Grundlage für deren Bewertung und Einschätzung bildet.

Ein großer Unterschied im Stichprobenumfang besteht zwischen der Polizei und den anderen Untersuchungsgruppen. Den fast 600 befragten Polizeibeamten stehen „nur“ 30 Probanden aus dem Vollzug, 59 aus den Staatsanwaltschaften und Gerichten sowie 85 vom Zoll gegenüber. Zudem beteiligten sich bei der Justiz 5 Bundesländer nicht an der Befragung. Da bundesweit die Anzahl der Polizeibeamten die der Strafrichter und Staatsanwälte weit übertrifft, kann das durch die Untersuchung erfasste Verhältnis von Polizei zu Strafrichtern / Staatsanwälten von etwa 10:1 allerdings als Annäherung an das Größenverhältnis im Bund beziehungsweise in den in Frage kommenden Bundesländern betrachtet werden.

Im Vergleich mit der ersten Korruptionsstudie lässt sich für die zweite deshalb festhalten, dass ihr ein höherer Grad an Repräsentativität zukommen dürfte. Gemeinsam ist den beiden Korruptionsstudien aber ihr primär *deskriptiver und explorativer* Charakter.

### **2.3.3 Zwischen Hellfeld- und Dunkelfeldanalyse**

Obwohl gegenüber einer „Expertenuntersuchung“ mit dem Thema „Korruption in den eigenen Reihen“ Skepsis angebracht sein mag, wird man sie doch nur schwerlich mit dem Vorwurf der „Spökenkiekerelei“ abtun können.<sup>177</sup> Im Unter-

---

<sup>177</sup> Vgl. dazu den Vorwurf von Christian Pfeiffer gegenüber manchen Expertenuntersuchungen im Bereich der OK-Forschung. Pfeiffer; Christian: Organisierte Kriminalität – Empirische Erkenntnisse und Erkenntnismöglichkeiten, Perspektiven ihrer Bekämpfung, PFA-Seminarberichte 23 / 1995, Münster 1995, S. 45.

schied zu manchen anderen Expertenbefragungen zielt sie nicht auf Einschätzungen von Kriminalitätstrends oder zukünftigen Kriminalitätslagen ab, sondern versucht, das vorhandene Erfahrungswissen, das Wissen um konkrete Korruptionsfälle, „abzuschöpfen“. Dass sich damit einige Probleme verbinden, liegt auf der Hand. Zum einen lässt sich vermuten, dass die Behörden kein Interesse daran haben können, dass bestimmte Dinge Gegenstand einer wissenschaftlichen Untersuchung werden. Dabei muss nicht notwendigerweise an „Vertuschung“ gedacht werden, es genügt im Grunde bereits eine fehlende Sensibilisierung im Hinblick auf korruptive Sachverhalte, um aus Sicht eines unabhängigen Beobachters ein ziemlich „falsches Bild“ von der „*Korruptionswirklichkeit*“ entstehen zu lassen. Die begriffliche Unschärfe des Korruptionsbegriffs trägt nicht unwesentlich dazu bei (s. o 1.2).<sup>178</sup> Zum anderen wird bei der Befragung das Erfahrungswissen der Experten in unterschiedlicher Weise tangiert. Neben Fragen, die konkrete Einzelereignisse betreffen, werden auch Einschätzungen und Meinungen im Sinne einer „Gesamtwürdigung“ abgefragt. Der Proband wird diese Fragen vor dem Hintergrund seines Erfahrungshorizonts beziehungsweise mit Rekurs auf seinen Wissensvorrat beantworten.<sup>179</sup> Letzterer wiederum setzt sich aus verschiedenen Wissensselementen zusammen, denen seitens des Probanden unterschiedliche Relevanz beigemessen wird. Bei der „Gesamtwürdigung“ wird nicht nur das Wissen aus einem konkreten Korruptionsfall wiedergegeben, sondern – wie es einer „Gesamtwürdigung“ nun einmal zukommt – das Resümee der gesamten beruflichen Praxis und der allgemeinen Lebenserfahrung. Folglich geht das Bild, das sich mit Hilfe der Untersuchung gewinnen lässt, wegen des Rückgriffs auf ein Konglomerat von Wissensselementen einerseits über eine Hellfeldanalyse hinaus. Andererseits jedoch ermöglicht es nicht, die für eine systematische Analyse konkreter Fälle typischen statistischen Berechnungen von Variablenzusammenhängen im Sinne des Hypothesenprüfens (z. B. zwischen den Motiven des korrumpierten Beamten und dessen Lebenslage). Bestenfalls lässt sich feststellen, dass die Mehrzahl der Befragten hier einen Zusammenhang sieht.<sup>180</sup>

---

<sup>178</sup> Die erste Korruptionsstudie trägt nicht von ungefähr den Untertitel „Korruption – ein unscharfes Phänomen als Gegenstand zielgerichteter Prävention. Vahlenkamp / Knauf a. a. O.

<sup>179</sup> Zu dem in der Wissenssoziologie gebrauchten Begriff des „Wissensvorrats“, vgl. Schütz, Alfred. und Thomas Luckmann: Strukturen der Lebenswelt. Frankfurt 1979.

<sup>180</sup> Erhebungseinheit, Untersuchungseinheit und Aussageeinheit fallen bei den einzelnen Fragenkomplexen nicht zusammen. Während die Erhebungseinheit stets die Probanden aus den einzelnen Behörden bilden, zielen die Informationen teilweise auf andere Aussageeinheiten, nämlich die Person des Korruptierten und Korruptierenden (z. B. bei der Motivfrage). Zu den Begriffen vgl. Diekmann, Andreas: Empirische Sozialforschung. Reinbek 1996, S. 382 und Friedrichs, Jürgen: Methoden empirischer Sozialforschung. Reinbek. 1972, S. 126.

### 2.3.4 Erhebungsinstrumente und Datenfiles

Zu den Methoden der Datenerhebung und den Datenfiles im einzelnen:

#### a) Die bundesweite schriftliche Befragung

Die bundesweite schriftliche Befragung bildet sozusagen das Kernstück der Untersuchung. Der zur Erhebung verwendete Fragebogen wurde mehrmals einem Pretest unterzogen und modifiziert. Mit der Endversion des Bogens wurden in der Anlage auch eine Einführung in die Thematik, die Arbeitsdefinition „Korruption“ mit Kurzkommentar sowie die Definition „Organisierte Kriminalität“ der AG Justiz / Polizei vom Mai 1990 mit versandt (s. Anhang 1). Dadurch sollte ein einheitliches Begriffsverständnis gefördert werden. Die Befragung erfolgte unter strikter Wahrung der Anonymität. Personengebundene Daten wurden nur bezüglich der Behördenzugehörigkeit, der ausgeübten Funktion, der Dienstjahre und der Erfahrungen mit Disziplinarverfahren sowie mit OK-, und Korruptionsbekämpfung erhoben. Selbst auf eine Differenzierung nach Alter und Geschlecht wurde verzichtet, ebenso auf eine Erfassung oder Auswertung nach regionalen Gesichtspunkten.

Die *Verteilung der Fragebögen* wurde, nach Vorgaben der Projektleitung, vorgenommen durch:

- die Innenministerien der Länder und das Bundesministerium des Innern für die Untersuchungsgruppe Polizei,
- das Bundesministerium der Finanzen für den Zoll,
- das Bundesministerium der Justiz und 11 Justizministerien der Länder für die Untersuchungsgruppe der Justiz (wobei ein weiteres Bundesland nach Versand der Fragebögen noch von einer Teilnahme an der Untersuchung absah) und
- dem Bundesdisziplinaranwalt für seinen Zuständigkeitsbereich.

Von einer Auswahl der konkreten Befragungsteilnehmer durch die Projektleitung wurde zum einen Abstand genommen, um dem Vorwurf der Einflussnahme auf die Erhebung vorzubeugen. Zum anderen waren die Ansprechpartner der mitwirkenden, vorgesetzten Behörden durch eine ausführliche Vorstellung des Projektes im Workshop (s. o. 2.1.3.2) und eine intensive Zusammenarbeit im Rahmen der Vorbereitungsmaßnahmen mit den Zielen der Untersuchung der-

art vertraut, dass sich diese Art der Zwischenschaltung bei der Verteilung der Fragebögen als opportun erwies. Auch im Hinblick auf die föderalistische Struktur und die landesspezifischen Besonderheiten im organisatorischen Aufbau der jeweiligen Untersuchungsbereiche erwies sich die gewählte Vorgehensweise als förderlich.

Allein bei der *Untersuchungsgruppe Justiz* gab es anfängliche Schwierigkeiten mit der Teilnahmezusage für diese Untersuchung. Letztendlich waren 11 Bundesländer zu einem Mitwirken an der bundesweiten schriftlichen Befragung bereit und 5 Bundesländer lehnten eine Unterstützung zumeist mit dem Hinweis ab, aufgrund fehlender einschlägiger Verfahren keine Erfahrung im Bereich der Untersuchungsthematik zu haben. Neben Bayern nahmen Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen an der Untersuchung *nicht* teil.

Einige, im Nachfolgenden erläuterte *Verteilungskriterien* wurden von der Projektleitung vorgegeben:

Der erwünschte *Probandenkreis* umfasste in allen Untersuchungsbereichen Amtsträger folgender Positionen und Funktionen:

- *Führungskräfte* aus Amts-/Behördenleitungen sowie Leiter von Einheiten, die „korruptionsgefährdete“ Aufgabenbereiche aufweisen (z. B. Ermittlungen, Kontrollen, Streifendienst und sonstige Funktionen *mit Außenkontakten*),
- *Ausführende / Sachbearbeiter*, die in „korruptionsgefährdeten“ Bereichen (s. o.) eingesetzt sind,
- *Disziplinarbeauftragte* mit langjähriger Erfahrung.

Bei der *Untersuchungsgruppe Polizei* wurden insgesamt 688 Fragebögen verschickt mit einem Rücklauf von 591 (85,9 %). Die Verteilung in den Bundesländern richtete sich neben der Beachtung der verschiedenen Zuständigkeitsgebiete nach der jeweiligen Polizeistärke, wobei Länder mit einer Polizeistärke von weniger als 10.000 Polizeivollzugsbeamten eine Mindestanzahl von 26 Fragebögen erhielten. Diese waren zu einer Verteilung von 10 Fragebögen für die Schutzpolizei, 10 Kriminalpolizei, 5 Spezial-/Fachdienststellen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und 1 Fragebogen für Beauftragte für Disziplinarverfahren bestimmt. Ab einer Polizeistärke von 10.000 wurde pro 1.000 Beamte mehr ein weiterer Proband in jedem Untersuchungszweig (S, K, OK und Disziplinarbereich) vorgesehen.



Im Bereich der Schutz- und Kriminalpolizei des Bundes (Bundesgrenzschutz und Bundeskriminalamt) sowie des Bundesdisziplinaranwaltes wurden insgesamt 64 Fragebögen verteilt.

Das gewünschte Verhältnis Führungskräfte : Sachbearbeiter der auszuwählenden Probanden war mit 50 % : 50 % angegeben.

Bei der *Untersuchungsgruppe Justiz* wurden pro teilnehmendem Bundesland 10 Fragebögen verschickt mit der Vorgabe 3 Staatsanwälte (davon 1 Staatsanwalt einer Schwerpunktstaatsanwaltschaft OK), 3 Strafrichter und 4 Strafvollzugsbedienstete (davon 2 Leiter Justizvollzugsanstalten oder Sicherheitsreferenten und 2 Beamte des ausführenden Sicherheitspersonals) zu befragen. Auf Bundesebene war die Beteiligung von 3 Bundesanwälten vorgesehen.

Bei einer *Rücklaufquote* von 78,76 % wurden insgesamt 113 Fragebögen (Rücklauf 89) an 11 Bundesländer und den Bund versandt.

Die Verteilung der Fragebögen bei der *Untersuchungsgruppe Zoll* erfolgte ebenfalls nach den Maßgaben der Personalstärke und den unterschiedlichen Aufgabenbereichen. 92 Fragebögen insgesamt wurden an das Zollkriminalamt, die 21 Oberfinanzdirektionen und für den Zoll zuständige Disziplinarbeauftragte versandt. Befragt wurden Beamte, die mit der Aufgabenwahrnehmung der Betriebs-/Außenprüfung, Grenzaufsicht, Sachgebiet Steuern / Abgaben, Vollstreckung, Warenabfertigung und Zollfahndung betraut sind. Mit 85 Rückläufen liegt die *Rücklaufquote* bei 92,39 %.

Der Vollständigkeit halber werden noch vier weitere Rückläufe von „Sonstigen Behörden“ aufgeführt. Angesprochen waren hier Disziplinarbeauftragte.

Die *Datenerhebung* fand im *Sommer 1997* statt. Die Rücklaufquote insgesamt betrug 86,23 %. Die Daten wurden zur Auswertung in einen SPSS-Datenfile eingegeben.

Der *Fragebogen* gliedert sich in 15 Frage-Antwort-Komplexe unterschiedlichen Umfangs und eine zusätzliche sechzehnte Rubrik, die in Form einer offenen Frage die Möglichkeit zu eigenen Anregungen, die gesamte Befragung betreffend, bietet. Die einzelnen Fragekomplexe thematisieren unterschiedliche Aspekte der Korruptionsproblematik. Angefangen von der Frage nach Korruptionsanzeichen beziehungsweise Indikatoren der Korruption und den gefährdeten Aufgabenfeldern in den einzelnen Behörden über Fragen nach den Ursachen

der Korruption, dem sozialen und wirtschaftlichen Hintergrund der Korruptierten und Korruptierenden bis zu Fragen nach repressiven und präventiven Bekämpfungsmaßnahmen wird ein weites Fragenspektrum abgedeckt. Meist wird zu den Fragen ein umfassender Katalog von Antwortalternativen angegeben, der in der Regel ein Freitextfeld für eventuelle zusätzliche Bemerkungen enthält. Von den Antwortalternativen sind je nach Fragestellung und Vorgabe die dem Probanden am wichtigsten erscheinenden Antworten anzukreuzen. Technisch gesehen werden also vorrangig nominalskalierte Variablen erfasst. Die vorgeschlagenen Antwortalternativen beruhen auf Erfahrungen, die bei der ersten Korruptionsstudie beziehungsweise bei den Pretests gemacht wurden. Sie erlauben es, bei manchen Fragen zwischen einer „Binnen- und Außensicht“ zu differenzieren, sprich das Bild, das die Vertreter einer Behörde von sich haben, mit dem Bild, das in den anderen Behörden von dieser Behörde vorherrscht, zu kontrastieren (z. B. bezüglich des Ausmaßes und der Auswirkungen von Korruption).

## **b) Schriftliche Befragung von PFA-Seminarteilnehmern**

Der zur Befragung der PFA-Seminarteilnehmer verwendete Fragebogen stellt die Ursprungsversion des bei der bundesweiten Befragung eingesetzten Fragebogens dar. Demzufolge unterscheiden sich die beiden Erhebungsinstrumente zwar bezüglich des Aufbaus und mancher Antwortalternativen voneinander, nicht jedoch im Hinblick auf die Themenkomplexe und grundsätzlichen Fragestellungen. Obwohl eine Hauptaufgabe der Befragung der Seminarteilnehmer darin bestand, das Erhebungsinstrument zu testen und weiterzuentwickeln, wollte man doch auf die erhobenen Informationen nicht gänzlich verzichten. Man entschloss sich deshalb, die Seminarteilnehmer als Vergleichsgruppe zu behandeln und die Daten in einen SPSS-Datenfile einzugeben. Dadurch wird nun nicht nur die Möglichkeit des Vergleichs zwischen der bundesweiten Befragung und der Befragung der PFA-Seminarteilnehmer eröffnet, sondern auch die zwischen unserer Untersuchung und Untersuchungen anderer an vergleichbaren Populationen.<sup>181</sup>

---

<sup>181</sup> Vgl. die von Holz an der Landespolizeischule Baden-Württemberg in Villingen-Schwenningen durchgeführte Untersuchung. Holz, Klaus: Korruption in der Polizei? Kriminalistik 6 / 1997, S. 407 ff.

### c) **Teilstrukturierte Interviews**

Da sich mit dem Projekt zudem eine qualitative Zielrichtung verbindet, wurden 85 Interviews mit Personen vereinbart, die Erfahrungen mit dem Problembereich Korruption hatten. Die leitfadengestützten Interviews (s. Anhang 2), die am ehesten als problemzentrierte Interviews eingestuft werden können<sup>182</sup>, wurden zum einen während der Projektwochen (N = 74), zum anderen parallel beziehungsweise nach der schriftlichen Befragung (N = 11) durchgeführt.

Im Unterschied zu den statistisch auszuwertenden Daten der schriftlichen Befragung erbrachten die Interviews eine Fülle von „*Hintergrundinformationen*“ zur Korruptionsproblematik. So konnten einerseits korruptive Sachverhalte dargestellt und Handlungs- sowie Sinnzusammenhänge rekonstruiert und erörtert werden. Andererseits machte es die Gesprächssituation möglich, zwischen „harten“ Fakten, begründeten Vermutungen und eher spekulativen Ausführungen zu differenzieren, das heißt eine „Abschichtung“ bezüglich des „Sicherheitsgrades“ der Informationen vorzunehmen. Die Dynamik des Gesprächsverlaufes bei den teilstrukturierten Interviews bewirkte unter anderem „Bewussterwungen“ beziehungsweise assoziative Rückerinnerungen an Vorfälle, die zuvor in einem etwas anderen Licht gesehen worden waren. Ein Umstand, der gerade bei einem so unscharfen Phänomen wie Korruption mit dazu beitragen kann, „Grauzonen“ besser auszuleuchten.

Die in den Interviews erhobenen Informationen wurden zunächst in Protokollen festgehalten (s. o. 2.1.3.1.1 und 2.1.3.4), fallweise auch aufgezeichnet und transkribiert. Alle Protokolle wurden schließlich zur qualitativen Auswertung in ein Textrecherche- und Dokumentationssystem eingegeben.

### d) **Aktenauswertung**

Angesichts der begrenzten Zeit, die für die Durchführung eines teilstrukturierter Interviews zur Verfügung stand, konnte zwar auf konkrete Einzelfälle eingegangen, doch diese nicht gründlich und differenziert erfasst und analysiert werden. Um konkrete Korruptionsfälle dennoch aufnehmen und beleuchten zu können, wurde seitens der PFA der Versuch unternommen, Disziplinar- oder Straftaten einschlägiger Verfahren für die Auswertung durch Arbeitsgruppen

---

<sup>182</sup> Vgl. Diekmann, Andreas: Empirische Sozialforschung, a. a. O., S. 450 f.

während der Projektwochen zu beschaffen. Dies war mit einigen Schwierigkeiten verbunden (s. o. 2.1.3.1.2 und 2.1.3.4). Immerhin konnten 38 Akten in die Untersuchung mit einbezogen werden. Als Erhebungsinstrument diente ein Erfassungsbogen.

Die von den einzelnen Arbeitsgruppen durchgeführten Erhebungen wurden in einem zweiten Arbeitsschritt von der Projektleitung zusammengefasst. Vergleichbar den schriftlichen Protokollen der teilstrukturierten Erhebung, wurden die erfassten Informationen ebenfalls in ein Textrecherche- und Dokumentationssystem eingegeben und qualitativ ausgewertet.

Die Aktenhebung stellt, berücksichtigt man die Vorgehensweise bei der Beschaffung der Akten, natürlich keine repräsentative Stichprobe der registrierten Korruptionsfälle der letzten Jahre dar. Trotz einer gewissen Willkür bei der Auswahl bringen die Aktenfälle aber zum Ausdruck, was in den einzelnen Behörden unter Korruption verstanden wird, und welche Ereignisse tatsächlich stattgefunden haben. Deshalb müssen die Informationen zu den Sachverhalten als wichtige *Mosaiksteine im Gesamtbild der Korruption* – wie es sich durch die Untersuchung darstellt – gesehen werden. Dass die Akteninformationen eine *besondere Form sozialer Wirklichkeit* „abbilden“, liegt angesichts der mit der Aktenerstellung verbundenen „Konstruktionsbedingungen“ auf der Hand.<sup>183</sup> Im Zusammenspiel mit den sonstigen erhobenen Informationen und im Vergleich mit den Informationen aus dem „Lagebild Korruption“ leistet die Aktenanalyse aber einen wichtigen Beitrag zur Darstellung – wenn auch hauptsächlich illustrativ – und Bewertung des Korruptionsphänomens.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Untersuchung auf vier unterschiedlichen Datenfiles basiert, Elemente einer Hell- und Dunkelfelduntersuchung enthält, im Wesentlichen aber das Bild wiedergibt, das sich anhand des Erfahrungswissens der in den Behörden Beschäftigten zusammenfügen lässt. Des weiteren muss beachtet werden, dass sich gegenüber der ersten Korruptionsstudie eine veränderte Situation eingestellt hat. Die Veröffentlichung derselben und die im Vorfeld und im Zusammenhang mit der Verabschiedung des neuen Korruptionsgesetzes geführte Diskussion sind auf das Antwortverhalten der Probanden wohl nicht ohne Wirkung geblieben. Die Bediensteten waren zum Erhebungszeitpunkt wahrscheinlich stärker bezüglich des Korruptionsthemas sensibilisiert als in der Zeit davor.

---

<sup>183</sup> Vgl. zu den methodischen Einschränkungen bei der Aktenanalyse den Beitrag von Schumann im Kleinen Kriminologischen Wörterbuch; Schumann; Karl F.: Justizforschung. In: Kaiser, Günther u. a. (Hg.): Kleines Kriminologisches Wörterbuch. Heidelberg 1993, S. 204 - 210.

## 2.4 Die Untersuchungsgruppen

Wegen der zentralen Bedeutung der bundesweiten Befragung für unsere Untersuchung beschränkt sich die nachfolgende Darstellung im Wesentlichen auf die Beschreibung der an dieser Untersuchung beteiligten Probanden. Bei der Konstruktion des schriftlichen Fragebogens war, wie bereits erwähnt, auf die Erfassung soziodemographischer Angaben der Beantworter verzichtet worden. Erfasst wurden jedoch Angaben zur *Behördenzugehörigkeit*, zur vorwiegenden *Funktion* und zu den *Dienstjahren*. Darüber hinaus wurde noch gefragt, ob der Beantworter *Beauftragter für Disziplinarverfahren* ist oder war und ob er *Erfahrungen in der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität beziehungsweise in der Korruptionsbekämpfung* hat.

Von den 770 eingegangenen und erfassten Fragebögen enthalten 760 Angaben zur Behördenzugehörigkeit. Bei 10 Bögen ist die Frage nicht beantwortet worden, mit der Folge, dass diese 10 Fälle (1,3 % der Antwortbögen) beim Vergleich zwischen den Untersuchungsgruppen als „missing values“ behandelt werden müssen. Prozentzahlen beim Behörden- beziehungsweise Untersuchungsgruppenvergleich beziehen sich demzufolge nicht auf 770, sondern nur auf 760 Fälle. Das Vorkommen von „missing values“ wiederholt sich auch bei anderen Fragen, fällt aber dort in der Regel prozentual ähnlich wenig ins Gewicht wie bei der Frage der Behördenzugehörigkeit.

Tabelle 1 bietet einen Überblick über die Zugehörigkeit zu den Haupt- und deren jeweiligen Untergruppen. Nochmals wird das Übergewicht der Polizei, insbesondere der Kriminalpolizei, deutlich, die mit 43,9 % (Kriminalpolizei / Länder und Bundeskriminalamt) den Hauptanteil an den Untersuchten stellt.

Tabelle 1:

**Behördenzugehörigkeit der Probanden**

Untersuchungsgruppen	N	%
<b>Polizei</b>	582	76,6
davon		
Schutzpolizei / Länder	226	29,7
Bundesgrenzschutz	23	3,0
Kriminalpolizei / Länder	306	40,3
Bundeskriminalamt	27	3,6
<b>Justiz</b>	89	11,7
davon		
Staatsanwaltschaft	28	3,7
Strafgerichte	31	4,1
Justizvollzug	30	3,9
<b>Zoll</b>	85	11,2
davon		
Oberfinanzdirektion und nachfolgende Behörden	80	10,5
Zollkriminalamt	5	0,7
<b>Sonstige Behörden</b>	4	0,5
gesamt	760	100

Hinsichtlich der vorwiegend ausgeübten *Funktion* dominiert mit 50,3 % die Führungsebene. Lediglich etwa ein Viertel (26,2 %) gibt an, eine Ausführungsbeziehungsweise Sachbearbeiterfunktion auszuüben. Beide Funktionen gleichermaßen werden von dem restlichen Viertel (23,6 %) wahrgenommen. Wird zwischen einzelnen Untersuchungsgruppen differenziert, fällt auf, dass bei den Befragten der Justiz die Inhaber von Sachbearbeiterfunktionen prozentual schwächer vertreten sind als bei der Polizei oder beim Zoll. Am deutlichsten wird dies bei den Bediensteten des Justizvollzugs, von denen nur 10 % reine Sachbearbeiterfunktionen einnehmen. Bei den Strafrichtern und Staatsanwälten liegt dieser Anteil bei 15,8 %, hingegen bei der Polizei bei 28,9 % und beim Zoll bei 20 %. Der Unterschied zwischen Schutz- und Kriminalpolizei dagegen fällt nicht ins Gewicht (28,7 % gegenüber 29,0 %).

Besonders augenfällig ist die *große Berufserfahrung* der Befragten, gemessen in Dienstjahren. Fast neun Zehntel (88,2 %) der 765 Befragten, die Angaben hierzu gemacht haben, blicken auf über 15 Dienstjahre zurück. Eine Tatsache, die den Ergebnissen der Untersuchung zusätzlich ein erhebliches Gewicht verleiht. Gravierende Unterschiede zwischen den einzelnen Behörden lassen sich dabei kaum feststellen. Lediglich beim BGS liegt der Anteil der Befragten mit über 15 Dienstjahren mit 60,9 % deutlich niedriger als bei den anderen Behörden.

Anders gestaltet sich das Bild hingegen bei der Frage nach dem Anteil der Befragten, die als *Beauftragte für Disziplinarverfahren* tätig werden. Hier sind die Unterschiede zwischen den Behörden sehr deutlich. Die Anteile reichen von 100 % bei den Sonstigen – von vornherein eine Gruppe, die wegen ihrer Tätigkeit im Rahmen von Disziplinarverfahren ausgewählt wurde – bis zu nur 10 % bei den Strafrichtern (vgl. Tabelle 2). Nach der besonderen Gruppe der Sonstigen ist der höchste Anteil bei den Beamten des Justizvollzugs (56,7 %) zu verzeichnen, gefolgt vom BGS (43,5 %) und ZKA (40,0 %). Bezogen auf unsere Hauptgruppen lassen sich folgende Anteile registrieren: Polizei (17,4 %), Justiz (27,0 %) – Strafrichter / Staatsanwälte (12,1 %), Vollzug (56,7 %) – und Zoll (22,4 %).

Tabelle 2:

### Erfahrungen in Disziplinarverfahren und in der OK- beziehungsweise Korruptionsbekämpfung<sup>184</sup>

Behörde	Beauftragter für Disziplinarverfahren		Erfahrung in OK-Bekämpfung		Erfahrung in Korruptionsbekämpfung	
	N	%	N	%	N	%
<b>Polizei</b>	101	17,4	231	39,7	133	22,9
davon						
Schupo / Länder	43	19,3	18	8,0	12	5,4
BGS	10	43,5	8	34,8	5	21,7
Kripo / Länder	44	14,4	190	62,1	111	36,5
BKA	4	14,8	15	55,6	5	18,5
<b>Justiz</b>	24	27,0	40	44,9	34	38,2
davon						
StA	4	14,3	23	82,1	23	82,1
Strafgerichte	3	10,0	14	45,2	5	16,1
Vollzug	17	56,7	3	10,3	6	20,7
<b>Zoll</b>	19	22,4	21	24,7	6	7,1
davon						
OFD u. nachf. Behörden	17	21,3	16	20,0	5	6,3
ZKA	2	40,0	5	100,0	1	20,0
<b>Sonstige Behörden</b>	4	100,0	1	25,0	1	33,3
<b>gesamt</b>	148	19,6	293	38,7	174	23,1

<sup>184</sup> N gibt die Anzahl der Befragten wieder, die mit „ja“ geantwortet haben. Die Prozentwerte errechnen sich in bezug auf die Anzahl aller Personen der jeweiligen Untersuchungsgruppen, die Angaben zu den "Erfahrungsvariablen" gemacht haben.



Ähnlich ausgeprägte Diskrepanzen zwischen den Untersuchungsgruppen finden sich bei den Anteilen derer, die über *Erfahrungen in der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität* verfügen. Angesichts unterschiedlicher Tätigkeitsbereiche kann dieses Ergebnis nicht allzu sehr verwundern. An der Spitze stehen die Beantworter aus dem ZKA mit einem Anteil von 100 %, gefolgt von denen der Staatsanwaltschaften (82,1 %) und dem BKA (55,6 %). Beim Vergleich zwischen den Untersuchungsgruppen fällt besonders der Unterschied zwischen dem vergleichsweise niedrigen Anteilswert bei den Strafgerichten (45,2 %) und dem hohen Anteilswert bei den Staatsanwaltschaften (82,1 %) auf. Der Anteil der Beantworter mit OK-Erfahrung, bezogen auf die Gesamtzahl derer, die auf diese Frage geantwortet haben (N = 757), beträgt 38,7 %.

Ein ebenfalls breites Spektrum bieten die Anteilswerte derer, die angeben, *Erfahrung in der Korruptionsbekämpfung* zu besitzen. Der Gesamtanteil (bei N = 753) beträgt 23,1 %. Den mit Abstand höchsten Anteilswert verzeichnen hier die Staatsanwaltschaften mit 82,1 %, den niedrigsten die Schutzpolizeien der Länder (5,4 %) und die Oberfinanzdirektionen und nachgeordneten Behörden beim Zoll (6,3 %). Auch hier zeigt sich eine erhebliche Differenz zwischen den Staatsanwaltschaften und Strafgerichten (82,1 % vs. 16,1 %).

Die Zusammensetzung der Vergleichsgruppe von 104 *PFA-Seminarteilnehmern*, die hier nur kurz erwähnt werden soll, weicht von den Probanden der bundesweiten Befragung in mehrfacher Hinsicht ab. Zum einen stammen alle Befragten aus dem Untersuchungsbereich Polizei (27 S-Beamte und 62 K-Beamte bei 15 missing values), zum anderen gehören die Teilnehmer an den PFA-Seminaren alle der Führungsebene an. Ähnlich wie bei den Probanden der bundesweiten Befragung überwiegen aber auch hier die berufserfahrenen Personen. 81,7 % blicken auf über 15 Dienstjahre zurück. Der Anteil derjenigen, die Erfahrung in der Korruptionsbekämpfung besitzen beläuft sich auf 27,9 %.

Ein hohes Maß an *Berufserfahrung* kommt auch den *Interviewpartnern* zu. Von den 86 Interviewten (an einem Interview nahmen zwei Experten teil) gaben 79,1 % an, über 15 Jahre im Dienst zu sein. 64 Interviewpartner gehörten der Untersuchungsgruppe Polizei an, 14 der Justiz, 6 dem Zoll und 2 stammten aus der Gruppe der sonstigen Behörden. 53,5 % der Interviewten üben eine Führungsfunktion aus, 36,0 % eine Ausführungs- beziehungsweise Sachbearbeiterfunktion und 10,46 nehmen beide Funktionen gleichermaßen wahr. 44,2 % bezeichneten sich selbst als erfahren in der OK-Bekämpfung.

### 3 Untersuchungsergebnisse

#### 3.1 Nur die Spitze des Eisberges? – Ausmaß und Auswirkungen der Korruption in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen

Die Metapher von der Spitze des Eisberges gehört sicherlich zu den am häufigsten gebrauchten sprachlichen Stilmitteln, um der Befürchtung, uns würde nur ein kleiner Teil der tatsächlich großen Zahl korruptiver Handlungen bekannt, Ausdruck zu verleihen.<sup>185</sup> Ob es sich in der Wirklichkeit so verhält wie befürchtet, kann auch durch unsere Untersuchung nicht beantwortet werden. Sie vermag jedoch dazu beizutragen, Auskunft über die Wahrnehmungen derjenigen zu geben, die in den Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden beschäftigt sind. Dass diese *Wahrnehmungen* einer Vielzahl von Einflussfaktoren unterliegen und dass die sich so „abzeichnende Wirklichkeit“ ein soziales Konstrukt darstellt, ist bereits oben ausgeführt worden (s. o. 2.3.2).

##### 3.1.1 Das Ausmaß der Korruption – generelle Einschätzung

Um die *Einschätzungen* der Probanden bezüglich des Ausmaßes der Korruption in den einzelnen Untersuchungsbereichen zu ermitteln, wurde im Fragebogen der bundesweiten Befragung eine Frage (Nr. 7) aufgenommen, die es den Beantwortern ermöglichte, zum einen zwischen vier Antwortalternativen (nicht betroffen, eher gering betroffen, eher stark betroffen und sehr stark betroffen), zum anderen zwischen sechs Untersuchungsgruppen (Kriminalpolizei, Schutzpolizei, Zoll, Staatsanwaltschaften, Strafgerichte, Justizvollzug) zu differenzieren. Gleichzeitig wurde darauf hingewiesen, dass mit der Frage auch Korrumpierungsversuche und Aktivitäten im Vorfeld der strafrechtlich relevanten Korruption (z. B. Maßnahmen der „Klimapflege“) erfasst werden sollten. Aus Tabelle 3 ist ersichtlich, wie die Gesamtgruppe der Befragten die jeweilige Untersuchungsgruppe einschätzt.

---

<sup>185</sup> Als Beispiel sei nur auf den von der Friedrich-Ebert-Stiftung herausgegebenen Band „Korruption in Deutschland“, Berlin 1997, verwiesen, der mehrere Beiträge enthält, in denen diese Metapher erwähnt wird.

Tabelle 3:

**Einschätzung des Ausmaßes von Korruption durch alle Befragten**

Frage: In welchem Ausmaß halten Sie die Untersuchungsgruppen von Korruption betroffen?  
(Persönliche Einschätzung / Bewertung)

Behörde	nicht betroffen		eher gering betroffen		eher stark betroffen		sehr stark betroffen		m.v.	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Schupo	14	1,8	432	56,1	226	29,4	23	3,0	75	9,7
Kripo	13	1,7	461	59,9	198	25,7	23	3,0	75	9,7
StA	98	12,7	453	58,8	68	8,8	11	1,4	140	18,2
Gerichte	225	29,2	355	46,1	36	4,7	3	0,4	151	19,6
Vollzug	8	1,0	165	21,4	350	45,5	107	13,9	140	18,2
Zoll	9	1,2	272	35,3	282	36,6	50	6,5	157	20,4

Wird beispielsweise das Ergebnis für die Kriminalpolizei betrachtet, so lässt sich feststellen, dass 59,9 % der Befragten die Kriminalpolizei als eher gering betroffen und 25,7 % sie als eher stark betroffen einstufen. Die Prozentwerte für die Antwortkategorien „nicht betroffen“ (1,7 %) und „stark betroffen“ (3,0 %) fallen dagegen deutlich geringer aus.

Eine genauere Analyse des Schaubildes erbringt folgende wichtige *Ergebnisse*:

- Während bei der Kriminalpolizei und Schutzpolizei sowie bei den Staatsanwaltschaften und Strafgerichten die Variablenausprägung „eher gering betroffen“ relativ am häufigsten genannt wird (Modalwert), liegt der Modalwert beim *Zoll* (36,6 %) und – noch deutlicher – beim *Justizvollzug* (45,5 %) bei der Ausprägung „eher stark betroffen“. Sie erscheinen somit als die beiden am ehesten betroffenen Untersuchungsgruppen.

- Zwischen *Kriminalpolizei* und *Schutzpolizei* besteht nur ein geringer Unterschied, mit der Tendenz zu einer etwas stärkeren Belastung der Schutzpolizei (z. B. Prozentwerte von „eher stark betroffen“: 25,7 % zu 29,4 %).
- Ein deutlich geringeres Ausmaß an Korruption wird den *Staatsanwaltschaften* und *Strafgerichten* zugeschrieben. Insbesondere das Ergebnis für die Strafgerichte verdient Beachtung, da 29,2 % der Befragten die Ausprägung „nicht betroffen“ angegeben haben (bei den Staatsanwaltschaften 12,7 %).
- Besondere Aufmerksamkeit sollte den Prozentanteilen der „missing values“<sup>186</sup> geschenkt werden. Die hohen Prozentanteile für den Zoll (20,4 %), aber auch für die Staatsanwaltschaften (18,2 %), Strafgerichte (19,6 %) und den Justizvollzug (18,2 %) erklären sich zum einen aus dem großen Anteil von Polizeibeamten an den Befragten, zum anderen – und damit verbunden – aus der bei allen Antwortern zu beobachtenden Tendenz, „fremde“ Untersuchungsgruppen weniger bereitwillig einschätzen zu wollen oder zu können als die eigene.

Der letzte Punkt macht auf ein wichtiges Faktum der Untersuchung aufmerksam. Wegen des großen Polizeianteils an den Antwortern (s. o. Tabelle 1 in Kapitel 2.4) dominiert die Einschätzung der Polizei immer dann, wenn Ergebnisse aus der Sicht der Gesamtgruppe dargestellt werden. Unterschiedliche Rahmenbedingungen und Aufgabenfelder lassen aber bei bestimmten Fragestellungen eine nach Untersuchungsgruppen differenzierte Betrachtungsweise sinnvoll erscheinen. So auch im Falle des Ausmaßes von Korruption.

### **3.1.2 Untersuchungsgruppenspezifische Sicht bezüglich des Ausmaßes von Korruption**

Um zwischen Einschätzungen einzelner Untersuchungsgruppen differenzieren zu können, wird ein besonderes Vorgehen gewählt. Bei diesem werden die Antwortkategorien der Frage 7 (z. B. „eher gering betroffen“) als Ausprägungen einer kontinuierlichen Variablen interpretiert, die vom Wert eins („nicht betroffen“) bis zum Wert 4 („sehr stark betroffen“) reichen und somit als Maßzahl für die Korruptionsbetroffenheit einer Untersuchungsgruppe gedeutet werden können. Das Ausmaß der Korruptionsbetroffenheit einer Untersuchungsgrup-

---

<sup>186</sup> Mit „missing values“ werden fehlende Werte bzw. fehlende Angaben bezeichnet. Hier geben die „missing values“ an, wieviele Personen keine Angabe zu einem bestimmten Item gemacht haben.

pe lässt sich danach mit Hilfe gruppenspezifischer Mittelwerte quantitativ bestimmen und vergleichen, wobei bei der Betrachtung der Mittelwerte zwischen der Ebene des Einschätzenden und des Eingeschätzten unterschieden werden muss.<sup>187</sup> Der Wert 1 ist dabei gleichbedeutend mit keiner, der Wert 4 mit einer sehr starken Korruptionsbetroffenheit. Da jede Untersuchungsgruppe sowohl sich selbst als auch die anderen fünf Untersuchungsgruppen einschätzt, ergeben sich insgesamt 36 gruppenspezifische Mittelwerte, die in Tabelle 4 in Form einer Matrix zusammengefasst worden sind.

Tabelle 4:

**Einschätzungsmatrix für die Korruptionsbetroffenheit**

Frage: In welchem Ausmaß halten Sie die einzelnen Untersuchungsgruppen von Korruption betroffen?  
(Persönliche Einschätzung / Bewertung)

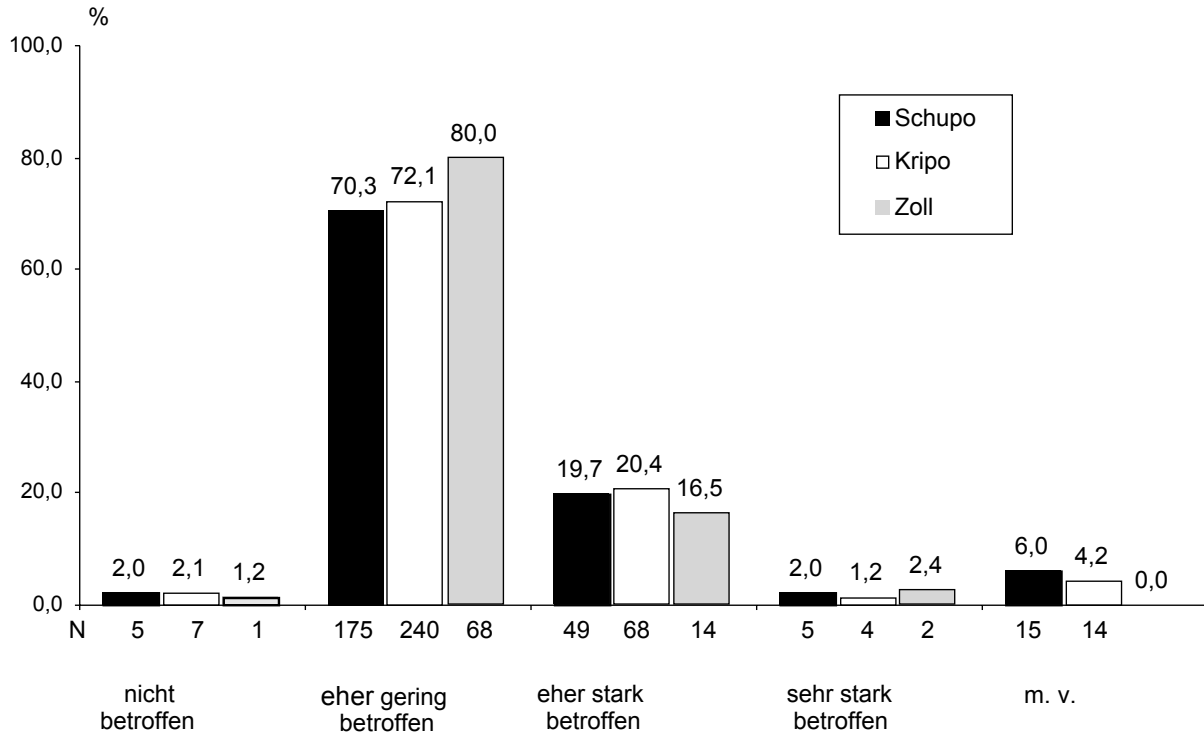
		Einschätzende Behörde						Ø
		Schupo	Kripo	StA	Gerichte	Vollzug	Zoll	
Eingeschätzte Behörde	Schupo	2,23	2,46	2,50	2,33	2,13	2,53	2,36
	Kripo	2,45	2,22	2,24	2,26	2,48	2,50	2,36
	StA	2,08	2,00	1,54	1,50	2,13	2,0	1,86
	Gerichte	1,84	1,71	1,31	1,14	1,65	1,75	1,57
	Vollzug	2,89	3,02	2,70	2,46	2,23	2,88	2,70
	Zoll	2,75	2,69	2,25	2,33	2,65	2,20	2,48
	Ø	2,37	2,35	2,09	2,00	2,21	2,31	

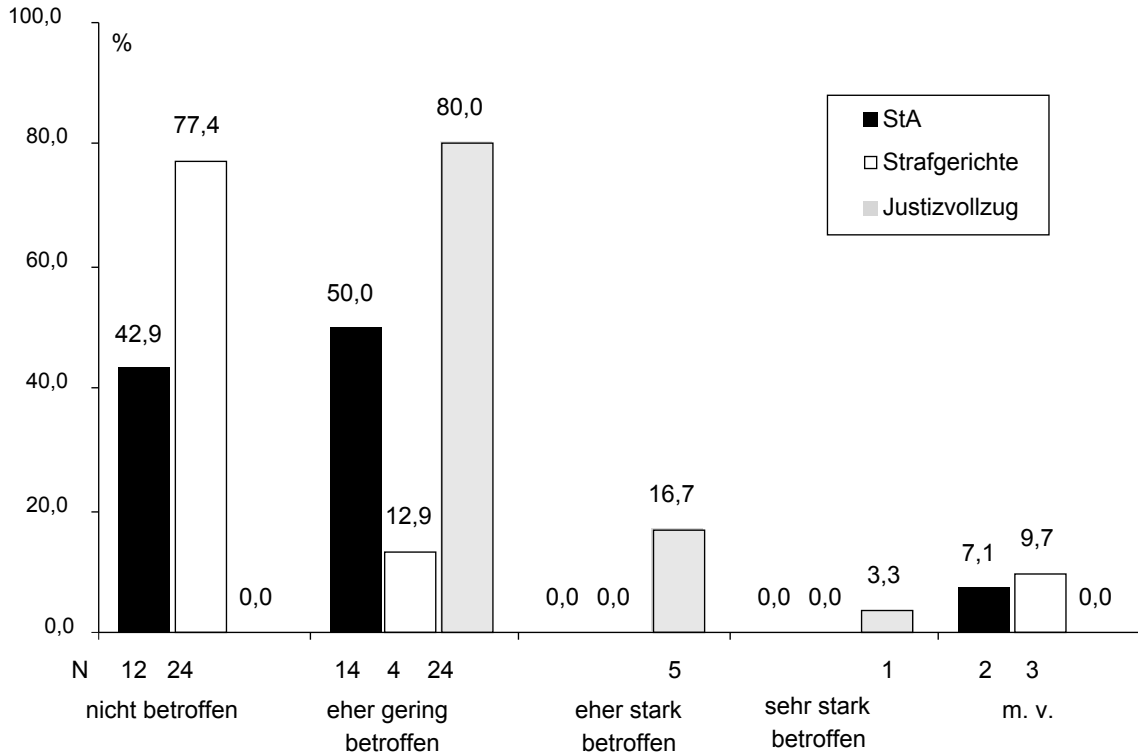
Ø = Mittelwert

<sup>187</sup> Hierbei wird eine ordinalskalierte Variable als intervallskalierte Variable behandelt; ein Vorgehen, das in Anbetracht dessen, was damit gezeigt werden soll, gerechtfertigt erscheint. Bei der Interpretation der Ergebnisse verdient es aber besondere Aufmerksamkeit.

Die in den ersten sechs Spalten der Tabelle 4 festgeschriebenen Mittelwerte geben die Einschätzungen einer bestimmten Untersuchungsgruppe wieder. So enthält die erste Spalte die Mittelwerte, die sich aus Sicht der Schutzpolizei für die Schutzpolizei selbst und für die anderen Untersuchungsgruppen berechnen lassen. In den ersten sechs Reihen hingegen finden sich Werte, die widerspiegeln, wie die jeweilige Untersuchungsgruppe sich selbst einschätzt beziehungsweise wie sie von den anderen Untersuchungsgruppen eingeschätzt wird. Die erste Reihe bringt also zum Ausdruck, wie die Schutzpolizei von den Beantwortern aus ihren Reihen und von den Beantwortern aus den anderen Untersuchungsgruppen eingestuft wird. In der ersten Hauptdiagonale (hervorgehobene Werte) schließlich finden sich, wie unschwer zu erkennen ist, die Werte, die die Binnenperspektive beziehungsweise Selbsteinschätzung einer Untersuchungsgruppe wiedergeben (s. als alternative Form der Präsentation der Selbsteinschätzungen auch Schaubild 4). Die unter- oder oberhalb der Hauptdiagonale liegenden Werte repräsentieren die Außenperspektive beziehungsweise Fremdeinschätzungen.

Schaubild 4:

**Selbsteinschätzung des Ausmaßes**





Sowohl die letzte Reihe als auch die letzte Spalte der Matrix verdienen besondere Beachtung. Bei den dort abgebildeten Werten handelt es sich um die arithmetischen Mittelwerte aus den jeweiligen Spalten oder Reihen. Die Werte in der letzten Spalte z. B. geben an, wie die Untersuchungsgruppen im Durchschnitt eine einzelne Untersuchungsgruppe bezüglich ihrer Korruptionsbetroffenheit bewerten. Im Unterschied zu der vorherigen (generellen) Betrachtung fallen die Einschätzungen der Polizei hierbei nicht so stark ins Gewicht. Da in der Matrix aber zwei Untersuchungsgruppen der Polizei betrachtet werden, bleibt dennoch ein Übergewicht der Polizeieinschätzungen gegenüber den anderen Untersuchungsgruppen erhalten. Die Werte der letzten Reihe dagegen lassen sich gewissermaßen als durchschnittliche Korruptionsbetroffenheit der Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden in ihrer Gesamtheit aus Sicht einer bestimmten Untersuchungsgruppe interpretieren.

Mit Hilfe der Matrix können die in der generellen Betrachtung (s. o. 3.1.1) festgestellten Ergebnisse überprüft und genauer analysiert werden. Dabei sollte aber vor einer Überinterpretation der Zahlenwerte gewarnt werden. Sinnvoll erscheinen sie lediglich für die Vergleiche zwischen den Untersuchungsgruppen und im Hinblick auf eine Grobeinschätzung des Ausmaßes von Korruption. Eine Fehlinterpretation wäre es, die Zahlen als quantitativen Ausdruck für den Anteil an korrupten Beamten oder an Korruptionsfällen in einer Untersuchungsgruppe zu werten. Die Zahl 2,23 im ersten Feld zum Beispiel drückt nichts anderes aus, als dass die Schutzpolizei sich selbst in einem gewissen Maß von Korruption betroffen sieht, und zwar wesentlich näher bei der Einschätzung „eher gering betroffen“ (Wert 2,00) als bei der Einschätzung „eher stark betroffen“ (Wert 3,00).

Als wesentliche *Erkenntnisse* der Analyse lassen sich festhalten:

- Auch nach der differenzierteren Analyse bleibt es dabei, dass *Justizvollzug* und *Zoll* als die Untersuchungsgruppen gesehen werden, die bezüglich des Ausmaßes *am stärksten von Korruption betroffen* sind. Der Durchschnittswert von 2,70 für den Justizvollzug in der letzten Spalte macht deutlich, dass in der Gesamteinschätzung der Justizvollzug näher bei der Antwortkategorie „eher stark betroffen“, denn bei der „eher gering betroffen“ angesiedelt wird. Beim Zoll liegt die Einschätzung fast genau in der Mitte zwischen diesen Kategorien (2,48).
- Die getroffene Aussage gilt jedoch nur aus Sicht einer Gesamtbetrachtung. Hinsichtlich der Selbsteinschätzung (Felder in der ersten Hauptdiagonalen)

unterscheiden sich Schutz- und Kriminalpolizei sowie Zoll und Justizvollzug nicht voneinander. Im Gegenteil, *die Selbsteinschätzungswerte weichen nur ganz gering voneinander ab*. Der Zoll hat dabei mit 2,20 noch den niedrigsten Selbsteinschätzungswert von den vier Untersuchungsgruppen.

- Ausgesprochen *gering belastet* erscheinen die *Strafgerichte* (1,57), aber auch die *Staatsanwaltschaften* (1,86). Ihre Werte liegen noch unterhalb des Wertes für die Antwortkategorie „eher gering betroffen“ (2,00).
- Die *Polizei* (2,36) befindet sich diesbezüglich in der Nähe des Zolls. Auffällig ist, dass sich die Werte für die Kriminalpolizei und die Schutzpolizei bis auf die zweite Stelle hinter dem Komma gleichen.
- Beim Vergleich der Werte der Hauptdiagonalen (*Selbsteinschätzung*) mit den darüber beziehungsweise darunter liegenden Werten (*Fremdeinschätzung*) wird deutlich, dass jede Untersuchungsgruppe dazu tendiert, sich selbst als weniger belastet einzuschätzen, als dies aus der Fremdperspektive angenommen wird.<sup>188</sup> Bis auf zwei Ausnahmen (Strafgerichte in Bezug auf die Staatsanwaltschaften und Justizvollzug in Bezug auf die Schutzpolizei) bilden die Werte der Selbsteinschätzung den jeweiligen Minimalwert in einer Reihe.
- Bei der Einschätzung der Korruptionsbetroffenheit der Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden insgesamt (gruppenspezifischer Gesamtdurchschnittswert) – ersichtlich aus der letzten Reihe der Matrix – erreichen die Schutzpolizei (2,37) und die Kriminalpolizei (2,35) die beiden höchsten, die Gerichte (2,00) und Staatsanwaltschaften (2,09) die niedrigsten Werte. Die Differenz zwischen den Werten lässt sich als Indikator für eine gesteigerte Aufmerksamkeit, die dem Thema Korruption gegenüber in der Polizei aufgebracht wird, interpretieren. Dies mag auf ein größeres Maß an Sensibilisierung oder auf einen generell „gesteigerten Korruptionsverdacht“ zurückzuführen sein.

Die Ergebnisse der bundesweiten Befragung werden im Wesentlichen durch die Ergebnisse der Befragung der PFA-Seminarteilnehmer gestützt. Auch dort gelten der Justizvollzug und der Zoll als die Untersuchungsgruppen mit der relativ höchsten und die Staatsanwaltschaften mit der relativ geringsten Korrup-

---

<sup>188</sup> Obwohl es selbstverständlich sein sollte, dass es hier in keinster Weise darum geht, die eine Untersuchungsgruppe gegen die andere „auszuspielen“, sei dies dennoch ausdrücklich erwähnt. Angesichts der ganz unterschiedlichen Arbeitsfelder und damit verbundenen Tatgelegenheitsstrukturen (s. o. 1.4.4) muss gewissermaßen von einem unterschiedlichen Ausmaß an Korruptionsbelastung ausgegangen werden. Aus analytischen Gründen erscheint eine Differenzierung zwischen Fremd- und Selbsteinschätzung sehr sinnvoll.

tionsbelastung. Nach den Strafgerichten ist in diesem Fall nicht gefragt worden. Dafür wurde beim Zoll zwischen Fahndung und Grenzdienst und bei der Polizei zwischen Strafverfolgung und Gefahrenabwehr / Verkehrswesen unterschieden. Die Befragten – und dabei handelt es sich ausschließlich um Polizeibeamte – sehen beim Zoll den Grenzdienst etwas stärker belastet als die Fahndung und bei der Polizei die Gefahrenabwehr / Verkehrswesen im Vergleich mit der Strafverfolgung.

Dass der Justizvollzug als die am ehesten gefährdete Untersuchungsgruppe gesehen wird, verwundert angesichts seiner organisatorischen Beschaffenheit als totale Institution nicht (s. o. 1.4.4). Ebenso konnte erwartet werden, dass die Strafgerichte und die Staatsanwaltschaften als vergleichsweise wenig betroffen eingeschätzt werden würden. Ihnen fehlt, wie es bei den Interviews einer der Interviewpartner ausgedrückt hat, die „unmittelbare Nähe zum Täter“, die bei Polizei und Zoll zwar auch gegeben ist, nicht aber in der Intensität wie beim Justizvollzug.

### **3.1.3 Einschätzung der Folgen und Auswirkungen der Korruption im unmittelbaren Arbeitsumfeld**

Eng mit der Frage nach dem Ausmaß der Korruption verbunden ist die Frage nach deren Auswirkungen und Folgen. Beeinträchtigt Korruption die Arbeit überhaupt und wenn ja, in welchem Maße? Wie wirkt sich Korruption auf die Arbeit im unmittelbaren Umfeld aus?

Die Antworten der Probanden auf diese Frage sollten, wie bei der Frage nach dem Ausmaß der Korruption, die eigene Einschätzung und Bewertung wiedergeben. Als Antwortalternativen werden deshalb wiederum vier Antwortkategorien vorgegeben, die in ihrer Abfolge eine Zunahme der Beeinträchtigung der Arbeit implizieren und von „nicht oder nur unwesentlich beeinträchtigt“ (1,00) bis „wichtige Funktionen werden bereits fremdgesteuert“ (4,00) reichen. Des Weiteren wird davon ausgegangen, dass die Beeinträchtigung der Arbeit im Grunde nur für den eigenen Arbeitsbereich abgeschätzt werden kann. Auf die Erfassung der Fremdeinschätzung wird deshalb verzichtet. Die in Tabelle 5 abgebildeten Werte spiegeln die Eigensicht (Selbsteinschätzungen) der jeweiligen Untersuchungsgruppe wider. Analog zum Vorgehen bei der Erstellung der Einschätzungsmatrix werden in Tabelle 5 gruppenspezifische Durchschnittswerte ausgewiesen (letzte Spalte), die den Vergleich zwischen den Untersuchungsgruppen vereinfachen.

Tabelle 5:

**Beeinträchtigung der Arbeit durch Korruption**

Behörde	Beeinträchtigung der Arbeit								missing values		Gesamt	
	nicht / unwesentlich (1,00)		fühlbar (2,00)		erheblich (3,00)		Fremdsteuerung (4,00)		N	%	ΣN	Mittelwert
	N	%	N	%	N	%	N	%				
Schupo	124	49,8	83	33,3	25	10,0	8	3,2	9	3,6	249	1,65
Kripo	127	38,1	131	39,3	63	18,9	6	1,8	6	1,8	333	1,84
StA	17	60,7	7	25,0	3	10,7	0	0,0	1	3,6	28	1,48
Gerichte	20	64,5	7	22,6	3	9,7	0	0,0	1	3,2	31	1,43
Vollzug	9	30,0	17	56,7	3	10,0	1	3,3	0	0,0	30	1,87
Zoll	50	58,8	29	34,1	2	2,4	2	2,4	2	2,4	85	1,47
Gesamt <sup>189</sup>	354	46,0	278	36,1	101	13,1	17	2,3	20	2,6	770	1,71

<sup>189</sup> Die Aufsummierung der behördenspezifischen Angaben ergibt wegen der Vernachlässigung der sonstigen Behörden und der 10 missing values bei der Frage "Behördenzugehörigkeit" nicht die in der Kategorie "Gesamt" ausgewiesenen absoluten Zahlen.

Hinsichtlich der eingeschätzten Beeinträchtigung der Arbeit verdienen folgende *Ergebnisse* hervorgehoben zu werden:

- Alle Durchschnittswerte der Untersuchungsgruppen und der Durchschnittswert für die Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden insgesamt (1,71 bzw. berichtet als arithmetisches Mittel der Gruppendurchschnittswerte 1,62) *liegt unterhalb der Schwelle der „fühlbaren Beeinträchtigung“* der Arbeit. Auf's Ganze gesehen scheint die Korruption die Arbeit der Untersuchungsgruppen, wenn überhaupt, dann höchstens unwesentlich zu beeinträchtigen.
- Dieses Ergebnis darf aber nicht darüber hinweg täuschen, dass aus Sicht der Beantworter in einzelnen Dienststellen die Arbeit fühlbar, wenn nicht gar beträchtlich beeinträchtigt wird beziehungsweise worden ist. Insbesondere der *Justizvollzug* und die *Kriminalpolizei* sind hierbei zu nennen. Während bei den anderen Untersuchungsgruppen die Antwortkategorie „nicht oder nur unwesentlich beeinträchtigt“ den Modalwert repräsentiert, liegt dieser bei der *Kriminalpolizei* und beim *Justizvollzug* bei der Kategorie „*fühlbar beeinträchtigt*“. Mehr als die Hälfte der Beantworter beim *Justizvollzug* (56,7 %) und fast zwei Fünftel (39,3 %) bei der *Kriminalpolizei* geben an, dass sie die Arbeit fühlbar beeinträchtigt sehen, gegenüber 38,1 % bei der *Kriminalpolizei* und 30 % beim *Justizvollzug*, die von keiner oder höchstens einer unwesentlichen Beeinträchtigung ausgehen.
- Die *Staatsanwaltschaften* und die *Gerichte* ragen auch bei dieser Fragestellung durch ihre niedrigen Durchschnittswerte hervor (1,48 und 1,43). Auch der *Zoll* (1,47) sieht sich bezüglich der Beeinträchtigung näher bei den Justizbehörden als bei der *Polizei*, bei der eine statistisch signifikante Differenz ( $p < 0,01$ ) zwischen *Kriminalpolizei* (1,84) und *Schutzpolizei* (1,65) erkennbar ist.
- Wie eine Flasche als halbleer oder halbvoll angesehen werden kann, lässt sich auch hier zwischen einer eher positiven und einer eher negativen Sichtweise unterscheiden. Positiv kann vermerkt werden, dass die überwiegende Mehrheit bei den *Staatsanwaltschaften* (60,7 %), *Strafgerichten* (64,5 %) und beim *Zoll* (58,8 %), die Arbeit als nicht oder höchstens unwesentlich beeinträchtigt sieht. Korrespondierend dazu erscheint aber negativ, dass 35,7 % der Beantworter bei den *Staatsanwaltschaften*, 32,3 % bei den *Gerichten* und 38,9 % beim *Zoll* die Arbeit zumindest als fühlbar beeinträchtigt einstufen – ein nicht zu vernachlässigender Anteil. Zwar finden sich nur beim *Zoll* zwei Fälle, bei denen von einer Fremdsteuerung ausgegangen

wird, doch haben auch drei Beantworter bei den Staatsanwaltschaften (10,7 %) und drei bei den Strafgerichten (9,7 %) die Beeinträchtigung immerhin als erheblich eingestuft.

- Bei der *Polizei* insgesamt (K- und S- zusammengefasst) und beim *Justizvollzug* sieht sogar die Mehrzahl der Beantworter die Arbeit als *mindestens fühlbar beeinträchtigt*. Der Anteil ist jedoch bei der *Kriminalpolizei* (60,0 %) signifikant höher ( $p < 0,01$ ) als bei der *Schutzpolizei* (46,5 %). Noch deutlicher ist der Anteil beim *Justizvollzug* (70,0 %). Als bemerkenswert muss zudem registriert werden, dass 18,9 % bei der Kriminal- und 10,0 % bei der Schutzpolizei von einer erheblichen Beeinträchtigung ausgehen und 1,8 % beziehungsweise 3,2 % meinen, dass wichtige Funktionen bereits fremdgesteuert werden.
- Der Anteil der „missing values“ ist relativ niedrig (1,8 – 3,6 % pro Untersuchungsgruppe). Eine Verzerrung durch Antwortausfälle kann deshalb ebenso wenig angenommen werden wie eine Verweigerungshaltung gegenüber der Frage seitens der Beantworter.

Bevor eine Interpretation der Ergebnisse unter Bezugnahme auf das Forschungsdesign der Studie, insbesondere im Hinblick auf die Stichprobenauswahl, unternommen wird, empfiehlt es sich, die Ergebnisse einer genaueren, aus zwei Schritten bestehenden Betrachtung zu unterziehen

- (1) wird überprüft, ob den Angaben zur Beeinträchtigung der Arbeit *konkrete Erfahrungen* mit korruptionsrelevanten Auffälligkeiten zugrunde liegen und
- (2) ob zwischen der Variablen „Beeinträchtigung der Arbeit“ und einigen anderen Variablen statistisch signifikante Zusammenhänge bestehen.

Da der Fragebogen einen ausführlichen Fragekomplex zu Korruptionsanzeichen beziehungsweise Indikatoren der Korruption (Frage 1a – d) – das heißt *tatsächliche Vorkommnisse und Auffälligkeiten*, denen die Beantworter in ihrer Praxis begegnen – beinhaltet, lässt sich überprüfen, ob das Antwortverhalten bei der Frage nach den Beeinträchtigungen der Arbeit mit tatsächlich berichteten Auffälligkeiten korrespondiert. Obwohl bei der Frageformulierung auf die persönliche Einschätzung und Bewertung der Probanden hingewiesen wird, kann nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass die Frage in einem *hypothetischen Sinne* – das heißt wenn Korruption vorkäme, in welchem Ausmaß würde dann die Arbeit beeinträchtigt – verstanden wurde.

Vom Vorliegen konkreter Erfahrung mit korruptionsrelevanten Auffälligkeiten wird ausgegangen, wenn beim Fragenkomplex „Korruptionsanzeichen“ mindestens eines der insgesamt 62 Items angekreuzt worden ist (s.u. 3.5.1 und 3.5.2). Die Überprüfung führt zu folgenden Ergebnissen:

- Von den 770 Beantwortern haben 99 (12,9 %) keine *konkreten Auffälligkeiten* angegeben.
- Besonders fällt auf, dass von den 17 Beantwortern (entspricht 2,3 % aller Beantworter), die die Antwortkategorie „wichtige Funktionen werden bereits fremdgesteuert“ angekreuzt haben, fünf (29,4 %) keine konkreten Auffälligkeiten angegeben haben.
- Zwischen den Variablen „konkrete Erfahrungen“ und „Beeinträchtigung der Arbeit“ besteht insgesamt gesehen – trotz des abweichenden Ergebnisses bei der „Fremdsteuerung“ – ein schwacher positiver Zusammenhang ( $p < .05$ ), der sich aber auflöst, wenn einzelne Untersuchungsgruppen gesondert betrachtet werden.<sup>190</sup>
- Die Differenz zwischen den einzelnen Untersuchungsgruppen bezüglich des Anteils derjenigen Probanden, die konkrete Erfahrungen angegeben haben, ist beträchtlich. Hervorzuheben ist mit 100 % wieder das Ergebnis für den Justizvollzug (Kriminalpolizei: 87,6 %, Schutzpolizei: 91,0 %, Staatsanwaltschaften / Gerichte: 83,1 %, Zoll: 69,4 %).

Neben der konkreten Erfahrung mit korruptionsrelevanten Auffälligkeiten lassen sich noch andere Faktoren hervorheben, die die Einschätzung im Hinblick auf eine Beeinträchtigung der Arbeit beeinflusst haben könnten. Zu denken ist dabei vor allem an *Erfahrungen bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und der Korruption*, möglicherweise auch an die Wahrnehmung bestimmter Funktionen, zum Beispiel die eines *Disziplinarbeauftragten* oder eines Sachbearbeiters, oder an die Sensibilisierung für das Thema „Korruption“ im Rahmen von Aus- und Fortbildungsveranstaltungen. Eine Überprüfung verdeutlicht, dass sich diese Variablen unterschiedlich auf die Untersuchungsgruppen verteilen. So geben zum Beispiel 61,6 % der Kriminalbeamten und 62,7 % der Staatsanwälte / Strafrichter an, über Erfahrungen mit OK-Bekämpfung zu verfügen, aber nur 10,5 % der Schutzpolizeibeamten, 10,3 % der Beamten des Justizvollzugs und 24,7 % der Zollbeamten.

---

<sup>190</sup> Ergebnisse beruhen auf Chi-Quadrat-Tests und sind wegen der relativ geringen Probandenzahlen bei den Staatsanwaltschaften / Gerichten sowie beim Vollzug und Zoll und der damit verbundenen Unterbesetzung einzelner Felder ( $n < 5$ ) der Kontingenztafeln nur bedingt aussagekräftig. Sie treffen jedoch für die Unterscheidung zwischen Schutz- und Kriminalpolizei zu.

Die Berechnungen ergeben zwar schwache Zusammenhänge ( $p < 0,05$ ) zwischen der Tendenz, eine stärkere Beeinträchtigung der Arbeit anzunehmen und der Angabe, dass ein Beantworter Erfahrungen mit OK- beziehungsweise Korruptionsbekämpfung besitzt, wenn die Gesamtgruppe der Beantworter betrachtet wird. Diese Zusammenhänge lösen sich aber bei einer gruppenspezifischen Betrachtung (Kriminalpolizei und Schutzpolizei) auf.<sup>191</sup> Innerhalb der Schutz- oder der Kriminalpolizei unterscheiden sich Personen mit oder ohne OK- beziehungsweise Korruptionsbekämpfungserfahrung nicht statistisch signifikant voneinander, was ihre diesbezügliche Einschätzung anbelangt. Auch bei der Berücksichtigung der Funktion (Führungs- oder Sachbearbeiter beziehungsweise beide Funktionen) zeigt sich nur bei der Betrachtung aller Fälle ein schwacher statistischer Zusammenhang ( $p < 0,05$ ). Sachbearbeiter tendieren eher dazu, eine Beeinträchtigung durch Korruption anzunehmen als Personen mit Führungsfunktionen. Doch auch dieser Zusammenhang löst sich bei einer gruppenspezifischen Betrachtung auf. Führungs- und Sachbearbeiterebene unterscheiden sich innerhalb von Schutz- und Kriminalpolizei in ihrer Einschätzung im Hinblick auf das Ausmaß an Beeinträchtigung nicht signifikant voneinander.

Keine statistisch signifikanten Zusammenhänge bestehen zwischen der Einschätzung der Beeinträchtigung der Arbeit und der Wahrnehmung der Funktion eines Disziplinarbeauftragten oder der Teilnahme an einer Aus- beziehungsweise Fortbildungsveranstaltung, bei der Korruption thematisiert wurde.

Diese Ergebnisse lassen den vorläufigen Schluss zu, dass konkrete Erfahrungen – sei es in Bezug auf korruptionsrelevante Auffälligkeiten oder auf Erfahrungen mit OK- beziehungsweise Korruptionsbekämpfung – zumindest innerhalb der Schutz- oder der Kriminalpolizei nicht dazu führen, eine stärkere Beeinträchtigung der Arbeit anzugeben. Die in Tabelle 5 zum Ausdruck kommenden Differenzen zwischen den Untersuchungsgruppen können demzufolge nicht primär auf ein daraus resultierendes unterschiedliches Erfahrungswissen der Beantworter zurückgeführt werden. Auch resultieren sie nicht aus einer zwischen den Untersuchungsgruppen unterschiedlichen Teilnahme an Aus- und Fortbildungsveranstaltungen, die das Thema „Korruption“ behandelt haben oder aus der Wahrnehmung von Führungs- oder Sachbearbeiterfunktionen.<sup>192</sup> Demzufolge müssen andere, die Einschätzung beeinflussende Faktoren für die Differenzen ausschlaggebend sein.

---

<sup>191</sup> Wegen der vergleichsweise geringen Fallzahlen und der Unterbesetzung von Feldern der Kontingenztafel lassen sich auch hier für die anderen Behörden keine Angaben machen.

<sup>192</sup> Die Schlussfolgerungen basieren auf einer bivariaten Analyse und Einführung einer Kontrollvariablen und sind wiederum nur bedingt auf alle betrachteten Behörden übertragbar.



Durchaus möglich erscheint es allerdings, dass die beschriebenen Variablen im Zusammenspiel mit anderen Faktoren einen Einfluss auf die Einschätzung, in welchem Maße die Arbeit beeinträchtigt wird, ausüben. Darauf deuten zumindest einige – wenn auch schwache – statistisch signifikanten Zusammenhänge dieser Variablen mit der Variable „Beeinträchtigung“ im Rahmen der Gesamtbetrachtung hin.<sup>193</sup>

Die Tatsache, dass einige Beantworter davon ausgehen, dass wichtige Funktionen bereits fremdgesteuert sind, sollte angesichts des vergleichsweise großen Anteils an Personen, die keine konkreten korruptionsrelevanten Auffälligkeiten angegeben haben, nicht überbewertet werden. Es kann wohl nicht ausgeschlossen werden, dass die Frage als hypothetische Frage verstanden wurde.

Die Betrachtungen machen deutlich, dass Korruption in den Untersuchungsgruppen zwar unterschiedlich, aber als *faktisches Problem* wahrgenommen wird. Insbesondere die Feststellung, dass bei der *Kriminalpolizei* und beim *Justizvollzug* der Modalwert bei der Einstufung „*fühlbare Beeinträchtigung*“ liegt, kommt etwas überraschend. Allerdings muss auch hier nochmals darauf verwiesen werden, dass mit dieser Einschätzung *kein unmittelbarer Fallbezug verbunden* ist. Die Einschätzung der Beantworter kann viele Ursachen haben. So dürfte beispielsweise die Sensibilisierung in den Untersuchungsgruppen durch die oben erwähnte Variable „Korruption als Thema von Aus- und Fortbildungsveranstaltungen“ höchstens einen Teilaspekt von Sensibilisierung erfassen. Dass es erhebliche Unterschiede in der Sensibilisierung bei den Untersuchungsgruppen gibt, lässt sich aus den Angaben in den Interviewprotokollen erschließen.

Hinzu kommt der nicht zu unterschätzende *Einfluss der Medien* (s. o. 1.5.4). Die Berichte über einige spektakuläre Fälle von Polizeikorruption mit Bezug zum Rotlichtmilieu mögen die Wahrnehmung zumindest mit beeinflusst haben. Zum einen steht zu vermuten, dass dadurch bestimmte Auffälligkeiten im Hinblick auf korruptive Handlungen interpretiert werden, die ohne diese Beeinflussung nicht in dieser Richtung gedeutet worden wären. Zum anderen kann auf der Basis der erhobenen Daten nicht *verifiziert werden, ob die Einschätzungen mit der Zahl der tatsächlichen Korruptionsfälle* in den Untersuchungsgruppen korreliert. Es erscheint durchaus möglich, dass *ein paar wenige Korruptionsfälle* einer Vielzahl von Beantwortern bekannt geworden sind und zu einer generel-

---

<sup>193</sup> Die Möglichkeit von Interaktionseffekten wird durch die oben angeführten Berechnungen nicht berücksichtigt. Dazu bedürfte es der Durchführung einer multivariaten Analyse, der aber wegen der Fallzahlen und der Verteilungen Grenzen gesetzt sind.

len „Negativwahrnehmung“ geführt haben. Die Angaben im Bogen spiegeln nicht notwendigerweise isoliert voneinander vorkommende und bewertete Ereignisse wider. Um etwas über die Zahl der bekanntgewordenen Fälle aussagen zu können, muss auf die *Zahlen der Kriminalstatistik* beziehungsweise des *Lagebildes Korruption* zurückgegriffen werden.

### **3.1.4 Das Ausmaß der Korruption in Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden im Spiegel prozessproduzierter Daten**

Generell wird bei der Darstellung von Hellfeldanalysen der Korruption darauf aufmerksam gemacht, dass sie nur einen engen Ausschnitt des wahren Ausmaßes der Korruption abbilden und dass das Dunkelfeld wesentlich größer sein dürfte.<sup>194</sup> Verlässliche Schätzungen zum Dunkelfeld gibt es, wie im „Lagebild Korruption 1995 / 96“ vermerkt, bisher nicht.<sup>195</sup> Wie bereits dargelegt (s. o. 1.2) entziehen sich Korruptionsphänomene aus verschiedenen Gründen einer exakteren quantitativen Bestimmung.

Angaben zum Hellfeld der Korruption lassen sich in erster Linie gewinnen aus:

- der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS),
- der Strafverfolgungsstatistik,
- den Angaben des Bundesdisziplinaranwaltes und
- den Lagebildern Korruption.

Die mit den Erfassungsmodalitäten der Statistiken verbundenen Eigenheiten und Fehlerquellen führen jedoch zu keinem „adäquaten Bild der Wirklichkeit der Korruption“<sup>196</sup>, selbst der bekanntgewordenen. So werden beispielsweise in der Strafverfolgungsstatistik Korruptionsdelikte nicht als solche ausgewiesen, wenn sie im Zusammenhang mit einem schwereren Delikt verwirklicht beziehungsweise sanktioniert worden sind, da die Eintragung in der Strafver-

---

<sup>194</sup> Beispielhaft seien erwähnt: Zachert, Hans Ludwig: *Korruption und Korruptionsbekämpfung – Zehn Thesen*, Berlin 1997, S. 87 f.; Claussen, Hans Rudolf: *Korruption im öffentlichen Dienst*, Köln 1995, S. 10 ff.; Dölling, Dieter: *Gutachten C* für den 61. Deutschen Juristentag, München 1996, S. 16 ff.; Kerner, Hans-Jürgen und Stephan Rixen: *Ist Korruption ein Strafrechtssproblem? Goldammers Archiv für Strafrecht*, Heft 8, 1996, S. 364 ff.; Bannenberg, Britta: *Korruption und die Wirksamkeit des Strafrechts*, Münster 1997, S. 30 ff.

<sup>195</sup> Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): *Lagebild Korruption Bundesrepublik Deutschland 1995 / 96*, Wiesbaden 1997, S. 7.

<sup>196</sup> So Dölling im *Gutachten C*, a. a. O., S. 16.

folgungsstatistik sich am schwersten Delikt orientiert.<sup>197</sup> Mit Ausnahme des „Lagebildes Korruption“ erlauben die Statistiken auch keine Differenzierung der wegen eines Korruptionsdeliktes Tatverdächtigen, Abgeurteilten und Verurteilten nach deren Zugehörigkeit zu einer Untersuchungsgruppe. Über das Hellfeld der Korruption in den Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden vermag deshalb lediglich das Lagebild differenzierter Auskunft zu geben.

Korruptionsdelikte in Form der Amtsträgerdelikte machen einen *verschwindend kleinen Bruchteil* aller erfassten Straftaten aus. In der PKS liegt ihr Prozentanteil unter einem Prozent. Die Zahl der wegen §§ 331, 332 StGB verfolgten Taten liegt, nach Angaben der PKS (s. Tabelle 6), in den Jahren von 1994 bis 1997 zwischen 1059 (im Jahr 1995) und 2307 (im Jahr 1997), die der wegen §§ 333, 334 StGB verfolgten zwischen 1891 (im Jahr 1995) und 2391 (im Jahr 1996).

Tabelle 6:

### **Korruptionsdelikte in der PKS**

Jahr	passive Bestechung			aktive Bestechung		
	Vorteils- annahme	Bestech- lichkeit	gesamt	Vorteilsge- währung	Beste- chung	gesamt
	§331 StGB	§332 StGB	§333 StGB	§334 StGB		
1994	291	851	1142	194	1906	2100
1995	241	818	1059	150	1666	1816
1996	621	1281	1902	474	1917	2391
1997	1068	1239	2307	406	1493	1899

<sup>197</sup> Vgl. Dölling, a. a. O., S. 16. Eine gute Zusammenfassung der Fehlerquellen der statistischen Erfassung der Korruption findet sich in Bannenberg, Britta, a. a. O., S. 38 ff.

Gleichfalls niedrige Zahlen ergeben sich bei den wegen Amtsträgerdelikten Abgeurteilten. Für die neunziger Jahre (bis 1996) wird mit 39 Abgeurteilten für Vorteilsnahme und Bestechlichkeit (§§ 331, 332 StGB) im Jahr 1991 das Minimum, mit 71 Abgeurteilten im Jahr 1996 das Maximum erreicht. Analog hierzu beträgt die Minimalzahl der wegen Vorteilsbegünstigung und Bestechung Abgeurteilten (§§ 333, 334 StGB) 122 (im Jahr 1992) und die Maximalzahl 358 (im Jahr 1996) Abgeurteilte.<sup>198</sup> Die Zahl der im Bereich der Bundesverwaltung von den Disziplinargerichten des Bundes während eines Jahres entschiedenen Verfahren wegen Bestechlichkeit, Vorteilsnahme oder verbotener Geschenkannahme liegt im einstelligen Bereich. Beispielsweise wurden 1994 sechs und 1993 drei förmliche Verfahren entschieden.<sup>199</sup>

Aus den *Lagebildern Korruption* lässt sich der Anteil der Polizeibeamten entnehmen, die in der Kategorie „Nehmer“ in Erscheinung getreten sind. Ihr Anteil an den „Nehmern“ sank von 1994 (15,9 %) über 1995 (12,9 %) auf 4,3 % in 1996.<sup>200</sup> Die Gesamtzahl der Nehmer, die in tatbereite und nicht tatbereite Nehmer unterteilt werden, betrug 1996 947 Personen (1995: 487 Personen). Davon waren allerdings 1996 12,1 % nicht tatbereit (1995: 15,8 %).<sup>201</sup> Auffällig im Hinblick auf *nicht tatbereite Nehmer* ist der *hohe Polizeianteil*, der 1996 bei 73 % lag (1995: 75,3 %), das heißt von den 115 (1995: 77) nicht tatbereiten Nehmern stellte die Polizei 84 (1995: 58) (s. u. 3.2.2.3).<sup>202</sup> Oder anders betrachtet: Bei 96 Ermittlungsverfahren, in die Polizeibehörden 1996 involviert waren, handelte es sich in 72 Fällen um Ermittlungsverfahren mit nicht tatbereiten Nehmern, Verfahren also, bei denen die Korruptionshandlung durch den betroffenen Polizeibeamten direkt angezeigt wurde.<sup>203</sup>

Laut Lagebild wurden gegen Bedienstete von Justizvollzugsanstalten 1996 13 (1995: 9) und gegen Bedienstete der Zoll-/Steuerverwaltung ein Verfahren eingeleitet. Dies entspricht, auf die Anzahl der Person bezogen, dass 1996 gegen 17 Angehörige von Justizvollzugsanstalten, drei Personen von Gerichten / Staatsanwaltschaften und eine Person aus der Zoll-/ Steuerverwaltung ermittelt wurde. 1995 waren es 12 Personen aus der Justizvollzugsanstalten und zwei Bedienstete der Zoll-/Steuerverwaltung, die ins Visier der Ermittlungen gerieten.<sup>204</sup>

---

<sup>198</sup> Statistisches Bundesamt (Hg.): Strafverfolgung 1990 – 1996; Zahlen beziehen ab 1995 auch Berlin-Ost mit ein. Angaben über die übrigen neuen Länder sind in o. a. Zahlen nicht berücksichtigt.

<sup>199</sup> Angaben des Bundesdisziplinaranwaltes, Bundesdrucksache 13 / 267, S. 2.

<sup>200</sup> Bundeskriminalamt (Hg.): Lagebild Korruption 1995 / 96, S. 15.

<sup>201</sup> Ebd., S. 26 und 57.

<sup>202</sup> Ebd.; S. 58 und 27.

<sup>203</sup> Ebd. S. 56.

<sup>204</sup> Bundeskriminalamt (Hg.): Korruptionslagebild 1995 / 96, S. 57 und 27.

Hinsichtlich der gefährdeten Funktionen und Aufgaben weist das Lagebild ein Übergewicht bei der Sachbearbeitung auf. 1996 waren 51,5 % der tatverdächtigen Nehmer in einer sachbearbeitenden Funktion und 32,3 % in einer leitenden Funktion tätig, 1995 respektive 55,6 % zu 31,2 %.<sup>205</sup> Die Schutzpolizei war sowohl 1996 als auch 1995 stärker betroffen als die Kriminalpolizei.<sup>206</sup> Eine nähere Bestimmung, welche Aufgabenbereiche innerhalb der Behörden vor allem tangiert sind, lässt das Lagebild jedoch nicht zu.

### 3.1.5 Gefährdete Aufgabenfelder und Funktionen

An die Darstellung der Ergebnisse zum Ausmaß der Korruption und der Beeinträchtigung der Arbeit durch Korruption sowie der Hellfeldanalyse schließt sich die Frage an, ob denn alle Aufgabenfelder und Funktionen in den betrachteten Untersuchungsgruppen gleichermaßen oder unterschiedlich anfällig beziehungsweise gefährdet erscheinen. Auch diesbezüglich lassen sich in den Untersuchungsgruppen divergierende Einschätzungen feststellen:

- In allen Untersuchungsgruppen gibt es nur eine kleine Minderheit, die davon ausgeht, dass es *keine erhöhte Gefährdung in bestimmten Aufgabenfeldern* gibt (z. B. Kriminalpolizei: 0,9 % und Staatsanwaltschaften und Strafgerichte: 7,1 %). Bezüglich der Einschätzung, dass sich eine erhöhte Gefährdung in jedem Aufgabenfeld ergeben kann, weichen der Zoll und der Justizvollzug von den anderen Untersuchungsgruppen ab. Während 33,5 % der Probanden bei der Schutzpolizei, 30,5 % bei der Kriminalpolizei und 35,7 % bei den Staatsanwaltschaften und Gerichten alle Aufgabenfelder gleichermaßen gefährdet sehen, nehmen dies beim Justizvollzug 44,8 % und beim Zoll 17,6 % der Beantworter an.
- *Spezifisch gefährdete Aufgabenfelder* finden sich also in erster Linie beim Zoll. So gehen 80,0 % der Beantworter aus dem Zoll von spezifisch gefährdeten Aufgabenfeldern aus. Danach folgt die Kriminalpolizei, bei der 68,6 % und die Schutzpolizei, bei der 64,9 % der Beantworter spezifischen Aufgabenfelder eine erhöhte Gefährdung beimessen. Etwas weniger deutlich wird dies bei den Staatsanwaltschaften und Gerichten (57,1 %) sowie beim Vollzug (51,7 %).

---

<sup>205</sup> Ebd. S. 58 und S. 28.

<sup>206</sup> Ebd. S. 59 und S. 29.

Welchen spezifischen Aufgabenfeldern rechnen die einzelnen Untersuchungsgruppen nun eine erhöhte Gefährdung zu? Bei den Ergebnissen fällt auf, dass es nur relativ wenige Aufgabenfelder zu geben scheint, bei denen ein überzeugender Konsens bezüglich des Grades ihrer Gefährdung besteht. Dies zeigt sich vor allem darin, dass nur wenige Aufgabenfelder von mehr als der Hälfte der Beantworter, die von einer erhöhten Gefährdung spezifischer Arbeitsfelder ausgehen, als gefährdet eingestuft werden.

Bei der *Kriminalpolizei* werden als besonders gefährdete Aufgabenfelder eingeschätzt:

- Verdeckte Ermittlungen, Führen von V-Personen (67,0 %) <sup>207</sup>,
- Auskunfts- und Fahndungsdienst / Führen von Dateien / Aktenverwaltung (51,5 %),
- Ermittlungen / Durchführung von Strafverfahren (35,7 %).

Die *Schutzpolizei* misst folgenden Aufgabenfeldern besondere Bedeutung bei:

- Verdeckte Ermittlungen, Führen von V-Personen (62,9 %),
- Ermittlungen / Durchführung von Strafverfahren (34,0 %),
- Warenabfertigung im internationalen Verkehr / Grenzaufsicht (32,7 %),
- Gefahrenabwehr / Streifendienst / Verkehrsüberwachung (30,8 %).

Bei den *Staatsanwaltschaften und Strafgerichten* ergibt sich folgendes Bild:

- Verdeckte Ermittlungen, Führen von V-Personen (68,8 %),
- Strafvollzugstätigkeiten (43,8 %),
- Auskunfts- und Fahndungsdienst / Führen von Dateien / Aktenverwaltung (40,6 %),
- Warenabfertigung im internationalen Verkehr / Grenzaufsicht (37,5 %).

---

<sup>207</sup> Diese und die folgenden Prozentzahlen zu den Arbeitsfeldern bezieht sich auf die Anzahl der Beantworter in der jeweiligen Untersuchungsgruppe, die angegeben haben, dass sie bestimmte Aufgabenfelder als gefährdet betrachten, nicht auf alle Beantworter der jeweiligen Gruppe.

Die Beantworter des *Justizvollzugs* sehen als besonders gefährdet an:

- Strafvollzugstätigkeiten (73,3 %),
- Ermittlungen / Durchführung von Strafverfahren (40,0 %),

und beim *Zoll* werden folgende Aufgabenfelder hervorgehoben:

- Warenabfertigung im internationalen Verkehr / Grenzaufsicht (79,4 %),
- Kontrolltätigkeiten aller Art (55,9 %),
- Abfertigung von Personen bei der Ein- und Ausreise (51,5 %),
- Erheben von Einfuhrsteuern und Abgaben / Vollstreckung (38,2 %).

Für die Polizei kristallisieren sich als besonders gefährdete Bereiche die verdeckten Ermittlungen und das Führen von V-Personen, für den Zoll die Warenabfertigung im internationalen Verkehr und die Grenzaufsicht und für die Justiz die Strafvollzugstätigkeiten heraus. Bei den Ergebnissen der Schutzpolizei fällt im Unterschied zu den anderen Untersuchungsgruppen auf, dass Aufgabengebiete als gefährdet eingeschätzt werden, die nicht zu den typischen schutzpolizeilichen Aufgabenfeldern gehören. Der typische Bereich Gefahrenabwehr, Streifendienst und Verkehrskontrolle rangiert bei der gruppenspezifischen Bewertung erst an vierter Stelle. Sehr deutlich auf die Aufgabenfelder der eigenen Untersuchungsgruppe bezogen sind hingegen die Angaben des Zolls und der Kriminalpolizei.

Dem Einsatz verdeckter Ermittler und dem Führen von V-Personen kommt vor allem bei der Bekämpfung der OK eine besondere Bedeutung zu. Unterschiede bei der Einschätzung der Korruptionsgefährdung dieses Arbeitsfeldes zwischen Kriminalbeamten mit und ohne Erfahrung bei der OK-Bekämpfung können jedoch nicht ausgemacht werden, wohl aber bei den Beamten der Schutzpolizei. Bei ihnen tendieren Personen mit Erfahrung in der OK-Bekämpfung signifikant eher dazu, eine höhere Gefährdung anzugeben.

Zu den Bereichen, denen seitens aller Untersuchungsgruppen nur eine *geringe Gefährdung* zugesprochen wird, gehören

- Serviceleistungen (Erkennungsdienst, Kriminaltechnik usw.),
- Geschäftszimmer / -stelle, allgemeiner Büro- und Schreibdienst,

- Öffentlichkeitsarbeit, Pressestelle.

*Serviceleistungen* werden allgemein nicht als besonders gefährdete Bereiche angegeben. Lediglich einige wenige Kriminalbeamte (4,4 %) sehen diesen Bereich als gefährdet an. Differenzierter gestalten sich die Einschätzungen bei dem Bereich „*Geschäftszimmer, allgemeiner Büro- und Schreibdienst*“, dem die Staatsanwaltschaften und Strafgerichte (18,8 %) eine gewisse Gefährdung zurechnen. Im Vergleich dazu halten Beamte der Kriminalpolizei (10,6 %), der Schutzpolizei (7,5 %) und des Zolls (2,9 %) den Bereich für kaum gefährdet. Ähnliches trifft auch für die Einschätzung der „*Öffentlichkeitsarbeit und Pressestelle*“ zu, die sogar noch weniger weit auseinander liegen. Am ehesten wird noch bei der Kriminalpolizei von einer gewissen Gefährdung besagten Arbeitsfeldes ausgegangen (14,1 %), am wenigsten beim Zoll (7,4 %).<sup>208</sup>

Ziemlich große Unterschiede im Antwortverhalten der Untersuchungsgruppen lassen sich bei den

- Aufgabenbereichen der Verwaltung mit unmittelbaren Auswirkungen auf hoheitliche Aufgabenwahrnehmung (z. B. Personalwesen, Ausstattung)

feststellen. Die Zahl derer, die diese Bereiche als gefährdet einschätzen, ist insgesamt gesehen relativ gering – wenngleich höher als bei den drei zuvor genannten – und schwankt zwischen 27,8 % bei der Kriminalpolizei, und 9,4 % bei den Staatsanwaltschaften und Strafgerichten.

Bereits bei der Einschätzung des Ausmaßes der Korruption in den Untersuchungsgruppen ist auf die teilweise unterschiedliche Sichtweise, die mit der Wahrnehmung von Führungs- oder Sachbearbeiterfunktionen verbunden sein kann, eingegangen worden. Im Hinblick auf die Einschätzung, ob bestimmte *Funktionen* gefährdeter erscheinen als andere, empfiehlt sich ebenfalls eine Überprüfung des Antwortverhaltens der Probanden aus den einzelnen Untersuchungsgruppen. Folgende Ergebnisse der Überprüfung lassen sich festhalten:

- Nur bei den Staatsanwaltschaften und Strafgerichten stimmen mehr als 10 % der Beantworter der Behauptung zu, dass es *keine erhöhte Gefährdung* bestimmter Funktionen gibt. Die Prozentanteile der anderen Untersuchungsgruppen bleiben im einstelligen Bereich (z. B. Kriminalpolizei 5,7 %, Zoll 3,5 %).

---

<sup>208</sup> Wegen der geringen Probandenzahl beim Justizvollzug macht die Angabe von Prozentzahlen hier wenig Sinn.



- Relativ unentschieden fällt das Votum bezüglich der Alternativen „eine erhöhte Gefährdung kann sich für *alle Funktionen* ergeben“ und der Bejahung, dass es *bestimmte Funktionen* sind, die gefährdet erscheinen, aus. Bei der Kriminalpolizei (51,8 %) und beim Justizvollzug (50,0 %) votieren mindestens die Hälfte der Probanden für die erste Alternative („*alle Funktionen*“), gegenüber 42,5 % (Kriminalpolizei) und 46,7 % (Justizvollzug), die bestimmte Funktionen gefährdet sehen.
- Bei der *Schutzpolizei* und den *Staatsanwaltschaften / Strafgerichten* findet sich keine absolute Mehrheit (mehr als 50 %) für eine der beiden Alternativen. Während bei den Staatsanwaltschaften und Strafgerichten jedoch eine relative Mehrheit (Modalwert) ebenfalls *alle Funktionen gefährdet* (45,6 %) sieht, schätzen 49 % der Beantworter aus der Schutzpolizei *bestimmte Funktionen* als erhöht gefährdet ein.
- Beim *Zoll* nimmt die Mehrheit der Beantworter (52,9 %) an, dass bestimmte Funktionen gefährdet erscheinen, gegenüber 43,5 %, die alle Funktionen gefährdet sehen.
- Vor allem die *Ausführungsebene*, das heißt die sachbearbeitenden Funktionen, werden von den Beantwortern als gefährdet eingestuft. Sowohl bei Kriminal- und Schutzpolizei als auch beim Zoll liegt der Anteilswert bei oder über 80 %, beim Justizvollzug bei 78,6 % und bei den Staatsanwaltschaften und Gerichten bei 72,0 % (s. Tabelle 7).
- Hinsichtlich der Einschätzung der Gefährdung bestimmter Positionen unterscheidet sich die Führungsebene von der Sachbearbeiterebene. Die Führungskräfte tendieren im Unterschied zu den Sachbearbeitern dazu, *Führungsfunktionen* als tendenziell weniger gefährdet einzustufen.
- Im Hinblick auf eine Gefährdung der Führungsebene differieren die Untersuchungsgruppen erheblich. Während 58,7 % bei der Schutzpolizei die Entscheidungsebene als gefährdet ansehen, sind es bei den Staatsanwaltschaften und Strafgerichten nur 16,0 % (s. Tabelle 7).
- *Unterstützungsfunktionen* gelten bei der Polizei und beim Zoll als relativ wenig gefährdet. Hingegen wird bei den Staatsanwaltschaften und Strafgerichten von einer gewissen und beim Justizvollzug von einer erheblicheren Gefährdung ausgegangen (s. Tabelle 7).

Tabelle 7:

**Gefährdung bestimmter Funktionen**

Frage: Gibt es bestimmte Funktionen, die Sie für besonders  
 korruptionsgefährdet halten?  
 (Persönliche Einschätzung / Bewertung)

	Anteile derer, die eine Gefährdung angegeben haben									
Behörde	Schupo		Kripo		StA / G		Vollzug		Zoll	
Funktion	(N = 121)		(N = 141)		(N = 25)		(N = 14)		(N = 45)	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Entscheidungsebene leitende Funktionen	70	58,7	73	52,5	4	16,0	4	28,6	21	46,7
Ausführungsebene sachbearbeitende Funktionen	98	81,0	114	80,9	18	72,0	11	78,6	36	80,0
Unterstützungs- und Hilfsfunktionen	16	13,2	22	15,6	7	28,0	8	57,1	10	22,2

### 3.1.6 Zusammenfassung und Bewertung

Die Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden erscheinen aus Sicht der Bediensteten der Untersuchungsgruppen in unterschiedlichem Ausmaß von Korruption betroffen. Fremd- und Selbsteinschätzungen stimmen hinsichtlich der gruppen-spezifischen Gefährdung zwar tendenziell überein, doch gehen die Bediensteten bei der Fremdeinschätzung grundsätzlich von einer stärkeren Korruptionsbetroffenheit als die sich selbsteinschätzenden Angehörigen einer Gruppe aus. Fremdeinschätzungen sind grundsätzlich „schlechter“ als Selbsteinschätzungen. Zoll und Justizvollzug, die sich in ihrer Selbsteinschätzung auf der gleichen Stufe wie die Polizei (K und S) einordnen, erscheinen wegen der Polizeidominanz in der Untersuchungsgruppe deshalb als stärker belastet als diese. Hingegen gelten Strafgerichte und Staatsanwaltschaften als faktisch kaum von Korruption betroffen.<sup>209</sup>

Auch die *Auswirkungen von Korruption* auf die Arbeit werden unterschiedlich eingeschätzt. Analog zu den Ergebnissen bei der Einschätzung zum Ausmaß von Korruption gehen Staatsanwälte und Strafrichter von einer minimalen Beeinträchtigung der Arbeit aus. Ganz ähnlich reagieren die Bediensteten des Zolls. Im Unterschied zum Zoll sehen die Bediensteten der Polizei die Auswirkungen der Korruption allerdings drastischer. Sie vermuten, dass die Arbeit im unmittelbaren Umfeld der Korruption stärker beeinträchtigt wird. Insbesondere die Kriminalpolizei reagiert diesbezüglich empfindlich. Sie wird bei ihrer Einschätzung, was den Grad der Beeinträchtigung anbelangt („fühlbar“), nur noch vom Justizvollzug übertroffen, dessen Besonderheit als „totale Institution“ dadurch recht deutlich zum Ausdruck kommt (s. o. 1.4.4).

Worauf diese globalen Einschätzungen im Wesentlichen zurückzuführen sind, lässt sich nicht leicht beantworten. Sie geben, wie oben angeführt (s. o. 2.3.2), die *subjektiven Wahrnehmungen* der Befragten wieder, die sich in ihrer Summe aber zu einem *intersubjektiven, qualitativen Stimmungsbild* „verdichten“. Dieses Stimmungsbild wiederum dürfte von einer Vielzahl von Einflußfaktoren bestimmt werden. An erster Stelle sind dabei die in Kapitel eins dargelegten unterschiedlichen strukturellen Rahmenbedingungen zu nennen, die nicht nur die

---

<sup>209</sup> Dies gilt zwar auch für die Fremdeinschätzung, doch lässt sich mit den Zahlen der Einschätzungsmatrix (Tabelle 4) zeigen, dass die Fremdeinschätzungen für die Staatsanwaltschaften und Strafgerichte deutlich schlechter als deren Selbsteinschätzungen ausfallen. Eine Maßzahl hierfür bietet die Summe der Differenzen aus Fremd- und Selbsteinschätzung. Hierbei schneidet der Justizvollzug am schlechtesten und die Kriminalpolizei am besten ab. Bei der Kriminalpolizei stimmen Selbst- und Fremdeinschätzung am ehesten, beim Justizvollzug am wenigsten überein. Strafgerichte und Staatsanwaltschaften werden diesbezüglich nur noch vom Justizvollzug übertroffen. Auf die Wiedergabe der „Differenzmatrix“ wurde hier verzichtet.

Realität der Tätigkeitsfelder und Arbeitsbereiche umreißen, sondern auch die Wahrnehmungen der Bediensteten beeinflussen (s. o. 1.4). Der Sensibilisierungsgrad hinsichtlich korruptiver Sachverhalte scheint in den einzelnen Untersuchungsgruppen unterschiedlich ausgeprägt zu sein. Darüber hinaus darf der Einfluß der Medien und die Dynamik von Skandalisierungsprozessen nicht unterschätzt werden (s. o. 1.5.4).

Des Weiteren sollten bei der Interpretation dieser Ergebnisse die „Konstruktionsbedingungen“ des Stimmungsbildes berücksichtigt werden. Deshalb sei nochmals wiederholt, dass das qualitative Stimmungsbild das Dunkelfeld nur in einem höchst eingeschränkten Maße aufhellt. Die Bediensteten wurden weder danach gefragt, ob in ihrem Tätigkeitsbereich während eines exakt definierten Berichtszeitraumes Korruptionsfälle registriert wurden, noch wie häufig Taten begangen wurden, die unter die Korruptionsdefinition subsumiert werden konnten. Angaben zur Verbreitung (Prävalenz) und Häufigkeit (Inzidenz) von Korruption lassen sich deshalb nicht machen. So kann ein einzelner Korruptionsfall beispielsweise eine enorme „Breitenwirkung“ entfalten und die Einschätzung vieler Beantworter beeinflussen. Um subjektiv beliebige Einschätzungen ohne Realitätsgehalt handelt es sich gleichwohl nicht. Dem widerspricht schon die große Berufserfahrung der befragten Bediensteten (s. o. 2.4) und die Tatsache, dass die *soziale Realität immer eine konstruierte* ist.<sup>210</sup>

Angaben zum Hellfeld der Korruption sind über die amtlichen Statistiken zugänglich. Diesen zufolge machen Korruptionsfälle in den Strafverfolgungsbehörden einen *verschwindend kleinen Anteil* an den registrierten Straftaten aus (s. o. 3.1.4). Die auf dem „Lagebild Korruption“ basierende Hellfeldanalyse kann jedoch nur eingeschränkt als Beleg oder Korrektiv für die Ergebnisse der Untersuchung betrachtet werden. Sie stützt die Einschätzungen der Untersuchung aber insofern, als sie eine sehr geringe Belastung der Staatsanwaltschaften und Strafgerichte und eine etwas stärkere Gefährdung der Schutz- gegenüber der Kriminalpolizei aufweist. Inwieweit die erfassten Fälle des Justizvollzugs als Indikator für das tatsächliche Ausmaß korrupter Handlungen angesehen werden kann, lässt sich nur schwer sagen. Auffällig ist jedoch die Diskrepanz zwischen eingeschätzter Gefährdung des Zolls und dem Fehlen tatsächlicher Fälle im Lagebild.

---

<sup>210</sup> Vgl. Berger, Peter L und Thomas Luckmann: Die soziale Konstruktion der Wirklichkeit. Frankfurt / M. 1970.

Übereinstimmung von Lagebild und Untersuchung besteht bei der Einschätzung der Gefährdung bestimmter Funktionen. Beide sehen in erster Linie die Sachbearbeiterebene betroffen. Die auf die Aufgabenbereiche bezogene differenziertere Erfassung der Befragung verdeutlicht zudem, welche primär als gefährdet eingestuft werden müssen. Eine Zuspitzung auf bestimmte Aufgabenbereiche findet sich beim Zoll. Wie in einem Brennglas richtet sich dort die Aufmerksamkeit auf den Bereich der Warenabfertigung im internationalen Verkehr und den Grenzdienst. Bemerkenswert aus polizeilicher Sicht ist die Bedeutung, die dem Gefährdungspotential bei verdeckten Ermittlungen und bei der Führung von V-Personen zugerechnet wird.

Die bisherigen Betrachtungen haben sich im Wesentlichen auf den quantitativen Aspekt der Korruptionsproblematik konzentriert, ohne freilich beweisen zu können, dass es sich bei der registrierten Korruptionskriminalität um die berühmte Spitze des Eisberges handelt. In einem weiteren Schritt sollen nachfolgend die Erscheinungsformen, die Art und Weise, wie sich korruptive Handlungen in den einzelnen Untersuchungsgruppen vollziehen, beschrieben werden.

### **3.2 Was heißt hier eigentlich Korruption? – Erscheinungsformen und Methoden der Korruption im dienstlichen Alltag**

#### **3.2.1 Vorkommnisse und Auffälligkeiten in der Praxis**

„Heute scheint es kein Gebiet mehr zu geben, in dem sich Korruption nicht einnistet hat. Der Phantasie sind keine Grenzen gesetzt. Dennoch ist man immer wieder erstaunt, wie die Phantasie anderer die eigene überflügelt“<sup>211</sup>. Diesem Eindruck ist man auch erlegen, wenn man sich näher mit den *Erscheinungsformen der Korruption in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen* beschäftigt. Zum einen wird das verkauft beziehungsweise gekauft, was der Beamte aufgrund seiner Funktion gerade anzubieten hat. Man nutzt quasi en passant die Möglichkeiten, die das Amt mit sich bringt. Zum anderen gibt es aber auch Fälle, in denen viel Energie und Phantasie zur Realisierung der korrupten Tauschhandlung oder zum Aufbau und zur Stabilisierung von korruptionsfördernden Beziehungsgeflechten aufgebracht werden. So berichtete zum Beispiel die FAZ am 31. 1. 98 in einem Artikel über die Verfügbarkeit von Drogen, Al-

---

<sup>211</sup> Paul Noack: „Die politische Dimension der Korruption“, in Friedrich Ebert Stiftung (Hg.): „Korruption in Deutschland“, Dokumentation, 16. / 17. 2. 1995 Berlin, S. 25.

koholika, Pornovideos und Handy-Telefonen in einer hessischen Justizvollzugsanstalt, dass ein Beamter, „wöchentlich einmal für die Gefangenen einkaufen gegangen“ sei. Dabei habe er dann extra Wasserflaschen aus Kunststoff gekauft, um deren „Verschluss in heißem Wasser solange geschmeidig werden zu lassen“, dass ein Öffnen der Flaschen ohne Verletzung des Sprenginges möglich war. Die Wasserflaschen wurden mit Wodka gefüllt und konnten für 80 DM von den Insassen erstanden werden.

## „Wodka im Gefängnis“

In Schwalmstadt angeblich auch Handys und Pornos

cpm. KASSEL. In der Justizvollzugsanstalt Schwalmstadt soll es nach einem Bericht der in Kassel erscheinenden „Hessisch-Niedersächsischen Allgemeinen“ (HNA) so viel Drogen geben wie in keinem anderen deutschen Gefängnis. Das schreibt die Zeitung unter Berufung auf die Aussage eines Gefangenen vor dem Landgericht Marburg, wo sich ein Bediensteter der nordhessischen Vollzugsanstalt wegen Drogenhandels verantworten muß. Nach dem Bericht der HNA sollen in Schwalmstadt Beamte des Justizvollzugs die Gefangenen mit Heroin, Kokain und anderen Drogen versorgt, Alkoholika und Porno-Videos eingeschmuggelt und mit Handy-Telefonen gehandelt haben.

Einen Häftling, der 17 Jahre Haft abzusetzen habe und sich insofern in Deutschlands Haftanstalten auskenne, zitiert die HNA mit der Aussage, so etwas

wie in Schwalmstadt habe er noch nie erlebt. Die dortige Vollzugsanstalt sei „Deutschlands Drogen-Knast Nummer eins“. Als in der Anstalt einmal nach Drogen gefahndet worden sei, habe ein Bediensteter das Rauschgift aus der Zelle eines Häftlings beiseite geschafft, während ein anderer Beamter auf dem Flur Schmiere gestanden habe. Wieder ein anderer Beamter, berichtet die HNA, sei einmal wöchentlich für die Gefangenen einkaufen gegangen. Zum Beispiel habe er Wasserflaschen aus Kunststoff gekauft, deren Verschluss er in heißem Wasser so lange habe geschmeidig werden lassen, bis er ohne Beschädigung gelöst werden konnte. Sodann habe der uniformierte Dienstleister das Wasser auslaufen lassen und Wodka eingefüllt. Die Flasche sei im Gefängnis für 80 Mark verkauft worden, ein Handy habe bis zu 3000 Mark gekostet.

Quelle: FAZ vom 31.1.1998.

### 3.2.1.1 Beispiele aus den Untersuchungsgruppen Polizei, Staatsanwaltschaften und Strafgerichte

Auf die Frage nach *tatsächlichen Vorkommnissen und Auffälligkeiten in der Praxis*<sup>212</sup>, die als Korruptionsanzeichen gedeutet werden können, benennt eine Mehrheit der Probanden, im Rahmen der bundesweiten schriftlichen Befragung, für den Bereich der *Strafverfolgung* den Komplex *Verrat von Dienstgeheimnissen / die Weitergabe von internen Dokumenten an Dritte* (50,0 % Schutzpolizei, 68,3 % Kriminalpolizei, 78,6 % Staatsanwaltschaften) als besonders bedeutsam (s. u. 3.5.3). Dabei rangiert bei der Schutzpolizei und den Staatsanwaltschaften / Gerichten der Geheimnisverrat an Medien an erster Stelle und bei der Kriminalpolizei die Informationsweitergabe an Straftäter (zu den einzelnen Prozentwerten s. u. Kap. 3.5). Bestätigt wird diese Aussage auch durch die Fallschilderungen in den Experteninterviews und die Aktenanalyse. Sei es der Verrat von strafprozessualen Maßnahmen nach dem Motto: „Die Telefonüberwachung morgens geschaltet – und nachmittags schon verbrannt“, die Lieferung von Vernehmungsinhalten oder die Weitergabe von dienstlich erlangten oder ausgespähten Daten – der Handel mit polizeilichen Informationen scheint eine überproportionale Bedeutung zu haben. So wurden Daten des Kraftfahrtbundesamtes von Ermittlern für Kfz-Eigentumskriminalität an Autoschieber weitergegeben und ein Wirtschaftskriminalist gab Informationen aus Ermittlungsakten über lukrative Tatobjekte insbesondere für Einbruchsdiebstähle an Straftäter preis. Diese Aussage korrespondiert mit dem Antwortverhalten der Probanden auf die Frage nach Korruptionsindikatoren bei der *sonstigen hoheitlichen Aufgabenwahrnehmung*, wo die „Dateienabfrage ohne Grund“ auf Rang eins liegt. Dabei kristallisieren sich drei große Abnehmerkreise heraus:

- das Rotlichtmilieu,
- die Medien und
- private Sicherheitsunternehmen / Detekteien.

---

<sup>212</sup> Gefragt war hier nach tatsächlichen Vorkommnissen, die im dienstlichen und / oder privaten Umfeld registriert wurden.

Die *PFA-Seminarteilnehmer*, die ebenfalls zu der Frage, wen sie hauptsächlich hinter den Einflussnehmern beziehungsweise den Nutznießern vermuten, befragt wurden, antworteten folgendermaßen:

*Frage:* Wen vermuten Sie hauptsächlich hinter den Einflußnehmern beziehungsweise den Nutznießern?

● Straftäter	80,8 %
● sonstige Unternehmen der Wirtschaft und des Handels	65,4 %
● Detekteien, Auskunfteien u. ä.	41,3 %
● Sicherheitsgewerbe und Medien	29,8 %
● Verkehrsteilnehmer / Reisende	22,1 % <sup>213</sup>

Die meisten Fallschilderungen beziehen sich auf Kontakte zwischen einzelnen Bediensteten oder ganzen Dienstgruppen und dem *Rotlichtmilieu*. Dabei werden für „unentgeltliche Getränke“ und „Dienstleistungen der Damen“ Durchsuchungstermine verraten, Kontrollen unterlassen, Kfz-Halterfeststellungen für den Bordellbetreiber zu säumigen Kunden getätigt, die Urlaubsvertretung für den / die Bordellbetreiber / in übernommen und Prostitution geduldet oder sogar gefördert. Anlässlich einer Durchsuchung bei einem Polizeibeamten wurde eine Vielzahl von Führerscheinpapieren aufgefunden, die eine Bordellbetreiberin zahlungsunwilligen Kunden bis zur Rechnungsabgleichung abgenommen hatte. Diese hatte sie zur Verwahrung und späteren Rückgabe an die Besitzer dem Beamten übergeben. Ein anderer Beamter bezeichnete seine Motivation zur Weitergabe personenbezogener Daten an einen Angehörigen der Rotlichtszene als „Hilfsbereitschaft“ und eine „Form polizeilicher Prävention zum Schutz des Bordells vor Kriminalität“.

Erinnert sei in diesem Zusammenhang an zwei Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit; den sogenannten „Rotlichtaffären“ in Trier und in Erfurt,

---

<sup>213</sup> Mehrfachnennungen waren hier möglich. Daher ergibt eine Aufrechnung der einzelnen Werte mehr als 100 %.



über die von den Medien verstärkt (und teilweise sehr reißerisch) berichtet wurde.<sup>214</sup>

Auch *Staatsanwälte und Richter* räumen der *Rotlichtszene* große Bedeutung in Bezug auf die Korruptionsanfälligkeit ein. 39 % der befragten Probandengruppe (bundesweite schriftliche Befragung) gaben an, dass ihnen kostenlose/-günstige Sexangebote als gewährte Vorteile bereits tatsächlich bekannt geworden seien. Damit liegt diese Antwortmöglichkeit direkt hinter Bargeld (40,7 %) auf Rang zwei. Diese Tendenz spiegelt sich auch in den Expertenangaben der Interviewpartner wider, die ihre Berufsgruppe als „anfällig für Bargeld und manchmal auch für die fleischlichen Gelüste“ beschreiben. Dem entsprechend halten 27,1 % der Staatsanwälte / Richter, 22,1 % der Schutzpolizisten und 30 % der Kriminalbeamten den „Hang zum Rotlichtmilieu“ für eine Auffälligkeit im Verhalten des Bediensteten, die als Korruptionsindikator gewertet werden kann.

27,3 % der befragten Beamten der Schutzpolizei, 38,4 % der Kriminalbeamten und 37,3 % der befragten Staatsanwälte und Richter ist der Verrat von Dienstinterna an *Medien* bekannt geworden. Weitgehender Konsens herrscht auch bei den Interviewpartnern darüber, dass bei der Presse „jede heiße Information bares Geld wert“ sei.

In den mittels Aktenanalyse ausgewerteten Fällen, die die „Zusammenarbeit“ von Bediensteten mit *Detekteien und privaten Sicherheitsunternehmen* betreffen, wurde die Beschaffung von Informationen aus Kriminalakten, polizeilichen Informationssystemen, dem Zentralen Verkehrsinformationssystem (ZEVIS) und Einwohnermeldeämtern mit je 25 – 100 DM bezahlt. Beamte aus Spezialeinheiten wurden im Rahmen von Observationen für eine Detektei eingesetzt und ganze Personenschutzkommandos für private Sicherheitsfirmen sollen in Zusammenarbeit mit einer Kriminalpolizeidienststelle aufgestellt worden sein. Auffällig häufig handelt es sich bei den Privatunternehmern um ehemalige Polizeibeamte und bei den „Mitarbeitern“ um aktive Bedienstete. Alte dienstliche Beziehungen und die Zugehörigkeit zu derselben Berufsgruppe erleichtern die Kontaktaufnahme, denn „man spricht die gleiche Sprache“. Gelegentlich wird auch von Bewunderung dem Privatunternehmer gegenüber gesprochen; denn „das ist einer, der es geschafft hat“.

---

<sup>214</sup> Aus der Vielzahl der Meldungen werden hier beispielhaft nur folgende erwähnt: Der Spiegel 12 / 1998: „Polizisten im Puff. In Rheinland-Pfalz befehlen sich das Landeskriminalamt und die Polizei in Trier. Die Kontrahenten werfen einander allzu enge Kontakte zum Rotlichtmilieu vor“. Die Woche v. 7. 5. 97: „Liebes-Gaben. In Erfurt pflegten Polizisten enge Kontakte ins Rotlicht-Milieu – kein Einzelfall im Osten“.

In den Untersuchungsgruppen Polizei / Justiz wird auch immer wieder auf die Gefahr hingewiesen, die sich bei der Auftragserteilung an Unternehmen der Wirtschaft und des Handels im Rahmen dienstlicher Einsätze und Tätigkeiten ergibt, zum Beispiel Beauftragung von Übersetzern, Abschlepp- oder Bestattungsunternehmen, Mietwagenfirmen.

### 3.2.1.2 Beispiele aus der Untersuchungsgruppe Justizvollzug

Zu den korruptionsbedeutsamen Vorkommnissen befragt, antworteten die Probanden aus dem *Justizvollzug* (bundesweite schriftliche Befragung) folgendermaßen:

*Frage:* Welche Vorkommnisse und Auffälligkeiten, die als Korruptionsanzeichen/-indikatoren gedeutet werden können, sind Ihnen in Ihrer Praxis tatsächlich bekannt geworden?

- |   |        |
|---|--------|
| ● „unangemessen vertrautes Verhältnis zwischen Strafgefangenen und Aufsichtspersonal“ | 56,7 % |
| ● „Verfügbarkeit von Genuss- und Suchtmitteln“  | 46,7 % |
| ● „unangemessene Gewährung von Bewegungsfreiräumen in der Haftanstalt“                | 43,3 % |

Es fängt damit an, dass „Gefangene und Beamte sich duzen, obwohl es Vorschrift ist, sich zu siezen“ beschreibt ein Interviewpartner die fehlende Distanz zwischen Strafgefangenen und Beamten. Als tatsächlich bekannt gewordener, *gewährter Vorteil* wird hier mit 66,7 % eindeutig „*Bargeld*“ benannt.

Berichtet wird insbesondere von Fällen, in denen Beamte für Insassen Einkäufe erledigen und als Lohn das „Wechselgeld“ behalten dürfen oder „Luxusgüter“ wie Handys oder Alkohol / Drogen an die Häftlinge weiterverkaufen. Ein Beamter verbrachte mit seiner Familie den Urlaub in einem Ferienhaus eines Insassen, der ihm dieses kostenlos überließ. Ein erschreckendes Beispiel für die grundsätzliche Vielfalt der Bestechungsversuche, denen Justizvollzugsbeamte im beruflichen Alltag ausgesetzt sein können, zeigt das Beispiel eines Beamten, der 50.000 DM dafür geboten bekam, eine Waffe in die JVA einzuschmuggeln, um sie einem Häftling zu übergeben. Der Beamte meldete den Vorfall ordnungsgemäß.

In weiteren Beispielen wurde über einen U-Häftling berichtet, der für eine Flasche Markenwhiskey eine dreistellige Summe und die Anschaffungskosten bezahlte; Beamte, die unzensurierte Briefe aus der Anstalt schmuggelten, nicht genehmigte Telefongespräche zwischen Häftlingen und Anwälten zuließen, Termine von Haftraumkontrollen an die Gefangenen verrieten; eine Justiz-Sekretärsanwärterin, die ein intimes Verhältnis mit einem U-Häftling einging, der sich von ihr dienstliche Informationen erhoffte oder einen Sanitätsbeamten, der Arzneimittel gegen Bargeld oder Schmuck an Strafgefangene weitergab.

### 3.2.1.3 Beispiele aus der Untersuchungsgruppe Zoll

In der Untersuchungsgruppe Zoll halten 42,4 % der Probanden (bundesweite schriftliche Befragung) „Oberflächlichkeit bei beziehungsweise Verzicht auf Grenz-, Waren-, Personen- und Verkehrskontrollen“ für korruptionsbedeutsame Auffälligkeiten, gefolgt von einer „großzügigen Auslegung oder Überschreitung des Ermessensspielraumes; Übersehen von Übertretungen“ (23,5 %).

*Frage:* Welche Vorkommnisse und Auffälligkeiten, die als Korruptionsanzeichen/-indikatoren gedeutet werden können, sind Ihnen in Ihrer Praxis tatsächlich bekannt geworden?

● Oberflächlichkeit bei bzw. Verzicht auf Grenz-, Waren-, Personen- und Verkehrskontrollen	42,4%
● großzügige Auslegung oder Überschreitung des Ermessensspielraumes; „Übersehen“ von Übertretungen	23,5%
● Oberflächlichkeit bei beziehungsweise Verzicht auf Kontrollen im Rahmen von Steuer- oder Betriebsprüfungen sowie	18,8%
● Abfrage von Dateien ohne ersichtlichen dienstlichen Grund	18,8%

Als Gegenleistung rangieren mit 51,8 % nicht geringwertige Warengeschenke auf Platz eins. Bargeld folgt mit 36,5 %.

Im Rahmen der Ein- und Ausfuhrkontrolle wurde von Fällen der situativen aber auch regelmäßigen Annahme von Geschenken zum Beispiel zur Beschleunigung der Diensthandlung berichtet. Ein Zollbeamter, der Warenlieferungen

eines speziellen Kaufmanns aus dem Ausland bevorzugt bearbeitet hat, erhielt dafür Schmuck, Bekleidung, Einladungen zur Verköstigung und mehrere exklusive Urlaubsreisen. Unwissentlich half der Beamte dem Unternehmer beim Schmuggel in Form der Mehrmengen-Beipackung. Zwei gemeinsam handelnde Bedienstete bestätigten in mehreren Fällen die ordnungsgemäße Ausfuhr von Zigaretten- und Alkohollieferungen, die aber tatsächlich im Land verblieben. Abgaben in Höhe von etwa 40 Mio. DM konnten nicht erhoben werden. Die nachgewiesene Gegenleistung betrug mindestens 70.000 DM.

Ebenso finden sich Fälle der Falschbescheinigung über Gewichtsangaben bei auszuführendem Vieh. Die so bescheinigte Ausfuhr führt zu gewichtsgebundenen Subventionszahlungen der Europäischen Union. Die Methode der Falschbescheinigung ist aber auf fast jede Warenart anwendbar wie zum Beispiel auch hochwertige PKW. Für den Verzicht auf Fahrzeugkontrollen bei Zigaretten- und Alkoholschmuggel wurden zum Beispiel pro unkontrollierter Durchfahrt 200 DM oder 3 DM Gewinnbeteiligung pro Stange Zigaretten gezahlt. Darüber hinaus wurde von einem Fall berichtet, in dem ein Kollege selbst Zigaretten über die Grenze schmuggelte und die Kollegen bei seinen „Einkaufstouren“ wegsahen.

#### **3.2.1.4 Weibliche Bedienstete als Täter**

Zusätzlich zu einer Darstellung der Erscheinungsformen der Korruption in den einzelnen Untersuchungsgruppen soll hier noch auf die Fälle eingegangen werden, in denen weibliche Bedienstete zu Tätern wurden. Da uns insgesamt aber nur sehr wenige Vorkommnisse mit weiblichen Bediensteten, die ihr Amt missbrauchten, bekannt wurden, können diese keine repräsentative Stichprobe bilden.

Auffällig bei diesen Sachverhalten aber ist, dass das Verhältnis zwischen Geber und Nehmer eher durch *emotionale Bindungen zwischen den Tätern* beziehungsweise eine gefühlsmäßige Bindung der Bediensteten an den Korruptierer gekennzeichnet waren als durch eine materielle Vorteilsannahme. Außerdem handelte es sich in den meisten Fällen um sehr junge Frauen, oft Berufsanfängerinnen. Eine Anwärtlerin aus dem Justizvollzug verliebte sich in einen Häftling, nachdem dieser ihr Liebesbriefe geschrieben hatte. Ihre Freundin, ebenfalls Anwärtlerin, ging eine Beziehung zu dem Bruder des Häftlings ein, der die beiden Frauen neu einkleidete und ausführte. Ziel war die Beschaffung von Informationen über Sicherheitsanlagen, Dienstpläne u.ä.. Eine Grenzschutzunterstützungskraft im Angestelltenverhältnis, die mit einem Kosovo-Albaner

verlobt war, ermöglichte Ausländern die Einreise nach Deutschland, ohne dass eine entsprechende Einreiseerlaubnis vorlag. Die eigentliche Schleusung wurde von einer Organisation getätigt, der ihr Verlobter angehörte. Im Verlauf der Tatzeit konnte sie für die Korruptionshandlungen zwei weitere Angestellte, einen Mann und eine Frau gewinnen, die pro „kontrolliertem“ Ausländer 200 DM erhielten.

### 3.2.2 Typen der Korruption

#### 3.2.2.1 Begriffsbestimmung

In der einschlägigen Literatur finden sich zahlreiche Bezeichnungen für die unterschiedlichen Erscheinungsformen der Korruption. So wird zwischen der „*situativen*“, „*spontanen*“ oder auch „*kleinen*“ *Korruption* und der „*systematischen*“, „*strukturellen*“, „*strukturierten*“, „*geplanten*“, „*organisierten*“ oder „*großen*“ *Korruption* unterschieden, ohne dass diese verschiedenen Korruptionstypen in allgemeingültigen Definitionen festgeschrieben sind. Die in der Literatur gebräuchlichsten Begriffe sollen im nachfolgenden genauer betrachtet werden, mit dem Ziel, die in der Diskussion oft ungeklärt verwendeten Bezeichnungen in eine gedankliche Ordnung zu stellen und damit größere Begriffsklarheit zu schaffen. Dabei werden unter anderem die *spontane und geplante Korruption* sowie die *situative und systematische Korruption* inhaltlich zu zwei Begriffspaaren zusammengefasst, in denen sich etwas unterschiedliche Blickwinkel bezüglich der Erscheinungsformen von Korruption manifestieren.

#### a) spontane Korruption

Mit dem Begriff „spontan“ wird im allgemeinen Sprachgebrauch menschliches Verhalten im Sinne von „aus einem plötzlichen Entschluss heraus, von selbst, ohne äußeren Anlass, Einfluss ausgelöst“<sup>215</sup> beschrieben. Aus diesem Verständnis heraus wird „Spontanität“ in der Psychologie auch als „*rasche Entschlussfähigkeit* eines Individuums, vor allem in sozialen Situationen“ definiert. Dabei führt Spontanität zu „vor allem *reaktiven Handlungen*, die ohne Denk- und Kontrollprozesse ablaufen“.<sup>216</sup> Unter diesem so bezeichneten Korruptionstyp können die, wie im Bundeslagebild Korruption beschriebenen (hier al-

---

<sup>215</sup> Vgl. Brockhaus Enzyklopädie zum Begriff „spontan“ (Bd. 20). Mannheim 1993 (19. Aufl.) . S. 688.

<sup>216</sup> Ebd. zum Begriff der „Spontanität“, S. 688.

lerdings als „situative Korruption“ bezeichneten), Korruptionshandlungen verstanden werden, „denen ein spontaner Willensentschluss zugrunde liegt, das heißt die Tatbestandsverwirklichung erfolgt als unmittelbare Reaktion auf eine dienstliche Handlung und unterliegt keiner gezielten Planung / Vorbereitung. Es handelt sich um Einmalhandlungen“.<sup>217</sup> Gemeint sind hier zum Beispiel Fälle von Trunkenheitsfahrten, bei denen der Fahrzeugführer dem kontrollierenden Beamten Geld anbietet, wenn er auf Strafverfolgung beziehungsweise die Blutentnahme verzichtet.

## b) geplante Korruption

Planung, im Gegensatz zur Spontanität, umfasst die „gedankliche Vorwegnahme der Mittel und Schritte sowie deren Abfolge, die zur effektiven Erreichung eines Zieles notwendig erscheinen“.<sup>218</sup> Der Begriff wird, im Zusammenhang mit Korruption, in einem weiten Sinne verstanden, von dem geistigen Vorgang, der Überlegung bis hin zur konkreten, durchorganisierten Handlungsverwirklichung und grenzt sich von der spontanen Korruption dadurch ab, dass bei Geber oder Nehmer eine *innere Auseinandersetzung mit dem Tatgeschehen bereits vor Tatbegehung stattgefunden hat*, wobei der Planungsgrad zunächst einmal unerheblich ist. So werden, ebenfalls im Lagebild Korruption formuliert, unter die geplante Korruption solche Fälle subsumiert, „bei denen die Korruptionshandlung bereits im Vorfeld der Tatbegehung bewusst geplant wurde. Es liegen demnach konkrete beziehungsweise geistige Vorbereitungsaktionen vor, die eine Spontanität der Handlung ausschließen“.<sup>219</sup>

Bei dieser Betrachtungsweise der beiden Korruptionstypen konzentriert sich das Augenmerk bei der Typisierung nur auf die *Täterbetrachtung*, das heißt auf die *individuelle menschliche Handlung* in korruptionsrelevanten Situationen, den Tatusprung und das Vorhandensein einer Tatvorbereitung. Wie reagieren die beteiligten Personen – spontan oder geplant? Das situative Moment, der Aspekt der Tatgelegenheit und die herrschenden sozialen Rahmenbedingungen werden zunächst vernachlässigt und insbesondere nur die *geistige Haltung des Einflussnehmers* stark beleuchtet. Dabei wird der Begriff der spontanen Korruption eng gefasst. Wirklich nur „unüberlegte“ Angebote, die beim Geber aus einer Art Überforderungssituation geboren werden, fallen hierunter. Sobald vom Geber

---

<sup>217</sup> Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): Lagebild Korruption Bundesrepublik Deutschland 1995 / 1996. Wiesbaden 1997. S. 8.

<sup>218</sup> Vgl. Brockhaus Enzyklopädie zum Begriff „Planung“ (Bd. 17). Mannheim 1992 (19. Aufl.). S. 220.

<sup>219</sup> Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): Lagebild Korruption Bundesrepublik Deutschland 1995 / 1996. Wiesbaden 1997. S. 8.

bereits über eine mögliche Korruptionsbereitschaft, auch ohne konkrete, fassbare Vorbereitungshandlung („geistige Vorbereitungshandlung“), nachgedacht wurde, handelt es sich um einen Fall der „geplanten“ Korruption.

### c) **situative Korruption**

Die Begriffswahl der situativen Korruption beschreibt den gleichen Korruptionstyp wie die spontane Korruption und zielt auf die Einmaligkeit / Unwiederholbarkeit des Vorgangs ab, lässt aber von der Wortbedeutung her eine umfassendere Betrachtung des Phänomens zu. Außer nur auf die Vorbereitungshandlung der agierenden Menschen zu schauen, richtet sich hier der Blick weitergehend auf die „Gesamtheit der augenblicklichen Umstände“<sup>220</sup>, die jeweilige Lebenslage und die Konstellation der sozialen und strukturellen Gegebenheiten, die in dem Moment vorherrschen, in denen der Mensch handelt und weist auf eine Wechselbeziehung zwischen diesen beiden Größen hin. Die *soziale Situation* soll hier als „Gesamtheit der räumlich-zeitlichen äußeren Bedingungen des sozialen Handelns und Erlebens“ verstanden werden, wobei sich diese Bedingungen „mittelbar sowohl durch die außermenschliche, sachliche Umwelt sowie durch die Haltung der beteiligten Menschen“<sup>221</sup> ergeben.

### d) **systematische Korruption**

Die systematische Korruption beschreibt, ebenso wie die unter (b) genannte geplante Korruption, ein vorgedachtes, zielgerichtetes Handeln zumindest einer der beteiligten Personen. Mit der Bezeichnung „System“ (griech. für „aus mehreren Teilen zusammengesetztes, gegliedertes Ganzes“)<sup>222</sup> soll hier aber darüber hinaus, ebenso wie bei der situativen Korruption, die menschliche Handlung in eine Beziehung oder Wechselwirkung zur Umwelt gestellt werden und als ein ganzheitlicher Zusammenhang von Ereignissen und Entwicklungen verstanden werden, der entweder vorgegeben ist, zum Beispiel durch vorhandene Strukturen, oder vom handelnden Menschen durch die Erstellung eines Planes, den Aufbau einer gewissen Ordnung oder Struktur (z. B. soziale Netzwerke) selber hergestellt wurde. In der Soziologie versteht man unter dem Begriff „System“ „eine Menge von untereinander abhängigen Elementen und Beziehungen“, wo-

---

<sup>220</sup> Vgl. Brockhaus Enzyklopädie zum Begriff der „Situation“ (Bd. 20). Mannheim 1993 (19. Aufl.). S. 337.

<sup>221</sup> Vgl. Brockhaus Enzyklopädie zum Begriff „Situation“ (Bd. 17). Wiesbaden 1973 (17. Aufl.). S. 469.

<sup>222</sup> Vgl. Brockhaus Enzyklopädie zum Begriff „System“ (Bd. 21). Mannheim 1993 (19. Aufl.). S. 549.

bei dem Systembegriff das Bestreben zugrunde liegt, „die Elemente und ihre Beziehungen, etwa ihre Interaktion, mit der Umwelt zu verknüpfen“.<sup>223</sup> Bezogen auf den Korruptionstypus gewinnt der Begriff eine neue Qualität indem die Betrachtung über die Feststellung der geistigen Vorbereitungshandlung und Einstellung der Täter zur Tat hinausgeht und die sozialen Rahmenbedingungen ebenso beachtet werden wie das dynamische, zeitliche Moment, das dieser Begriff ebenfalls impliziert.

### e) **strukturelle Korruption**

Unter dem Begriff „Struktur“ (lat. *structura* „Zusammenfügung“, „Ordnung“, „Bau“)<sup>224</sup> wird allgemein die „Anordnung der Teile eines Ganzen zueinander“, die „innere Gliederung“<sup>225</sup> verstanden, wobei soziologisch der Gedanke der „Ordnung der Elemente, durch welche Systeme als identisch charakterisiert werden können“<sup>226</sup>, im Vordergrund steht. Dabei impliziert der Strukturbegriff „keine vollständige Abbildung der Realität, sondern dasjenige Beziehungsnetz ausgewählter Elemente, das dem Gegenstand eine relative Stabilität und Konstanz verleiht“.<sup>227</sup> Es handelt sich hierbei um eine Bezeichnung, die zur Zustandsbeschreibung des jeweiligen Ordnungs- oder Beziehungsgefüges innerhalb eines korrupten Systems herangezogen werden sollte. In der Literatur synonym gebraucht zum Begriff der systematischen Korruption soll er ausdrücken, dass diesem Korruptionstyp ein relativ stabiler Aufbau oder eine Organisation zugrunde liegt, wobei die Betrachtung des Tatursprungs oder Täterwillens, sowie der Interaktionsaspekt der Elemente untereinander eher unbeachtet bleiben.

Grundsätzlich sollte die Auswahl des zu verwendenden Begriffes und die Typenwahl von der jeweilig verfolgten Intention der Aussage geleitet werden. Für unsere Zwecke sind die Bezeichnungen *situative und systematische Korruption* im Rahmen einer phänomenologischen Betrachtung des Themas *vorzuziehen*, da sie im Unterschied zum Begriffspaar „spontan – geplant“ eine ganzheitliche Betrachtung der Korruption, die Tatgelegenheitsstruktur mit einbeziehend, zulassen.

---

<sup>223</sup> Vgl. Werner Fuchs u. a. (Hg.): Lexikon zur Soziologie. Opladen 1988 (2. Aufl.), S. 764.

<sup>224</sup> Vgl. Brockhaus Enzyklopädie zum Begriff „Struktur“ (Bd. 21). Mannheim 1993 (19. Aufl.), S. 350.

<sup>225</sup> Ebd. S. 350.

<sup>226</sup> Vgl. Werner Fuchs u. a. (Hg.): Lexikon zur Soziologie. Opladen 1988 (2. Aufl.), S. 753.

<sup>227</sup> Vgl. Werner Fuchs u. a. (Hg.): Lexikon zur Soziologie. Opladen 1988 (2. Aufl.), S. 753.



Bei dem Versuch der Einteilung der geschilderten Fälle in situative und systematische Korruption wurde deutlich, dass die *Fälle der systematischen Korruption eine erhebliche Bandbreite aufweisen*. Sie unterscheiden sich zum Beispiel in der kriminellen Qualität, der Organisationsform, dem Beziehungsgeflecht zwischen den Tätern, der Dauer der Tatzeit und dem vorherrschenden gesellschaftlichen Werteverständnis, so dass es erforderlich erscheint, die Merkmale der einzelnen Korruptionstypen genauer herauszuarbeiten. Dabei bilden die situative und systematische Korruption die äußeren Pole des Handlungsfeldes und eine bisher nicht begrifflich erfasste Grauzone füllt den Zwischenbereich. Die Erschließung dieses Graubereiches, einer Art „*opportunistischer Korruption*“ erscheint nötig und auch skizzenhaft anhand von Merkmalen möglich, um alle Facetten der Polizeikorruption, eingebettet in ein gesellschaftliches Klima, begreifen zu können. Weniger, um eine weitere begriffliche Kategorie für eine Lagebilderstellung zu schaffen, als vielmehr das Ansteigen der kriminellen Qualität und die Interpretation der jeweiligen sozialen und gesellschaftlichen Bedingungen durch die Täter, auch die Bediensteten, differenzierter betrachten und verdeutlichen zu können.

### **3.2.2.2 Merkmale der einzelnen Korruptionstypen**

#### **a) Merkmale der situativen Korruption**

Bei der situativen Korruption handelt es sich, wie bereits beschrieben, um die Bewältigung einer einmaligen und ungewöhnlichen Lebenslage. Geht die Tatinitiative vom Geber aus, wendet dieser den Bestechungsversuch an, um eine plötzlich aufgetretene „Notlage“ zu überwinden. Die Idee dazu wird erst aus der Negativsituation heraus geboren. Geht die Tatinitiative vom Nehmer, hier dem Bediensteten, aus, dann wird in der Regel keine solche „Notlage“ vorliegen sondern die Idee einer tatbegünstigenden Situation (z. B. Frustration, „innere Kündigung“) entspringen.

Wichtige Merkmale der situativen Korruption sind, dass die Leistung des Gebers (Vorteil des Beamten) nur bei Gegenleistung (Amtsmissbrauch) erfolgt und die korruptive Beziehung zwischen Geber und Nehmer rein zufällig entsteht. Sie ist nicht auf Dauer angelegt, könnte aber in Ausnahmefällen zu einer längerfristigen Tatbegehung führen. Normalerweise wollen die Täter bei dieser Form aber „gar nichts voneinander wissen“, wie es ein Interviewpartner formulierte, und ihre Wege trennen sich nach Tatbegehung.

Diese Art der korruptiven Kontaktaufnahme birgt ein großes Risiko für beide Seiten. Wenn das allgemeine Klima, die Grundstimmung im Verhältnis Staatsdiener und Bürger hier überwiegend von Rechtstreue, Korrektheit und grundsätzlicher Achtung von staatlicher Autorität getragen wird, ist die Gefahr groß, auf eine hohe Abwehrbereitschaft zu treffen, so dass das Gegenüber beim Bestechungsversuch Anzeige erstattet.

## **b) Merkmale der opportunistischen Korruption**

Bei der opportunistischen Korruption (opportun steht bildungssprachlich für „in der gegenwärtigen Situation angebracht, von Vorteil“)<sup>228</sup> handelt es sich um den Graubereich zwischen situativer und systematischer Korruption, der kaum präzise abzugrenzen ist. Gemeint ist eine *Gelegenheitskorruption*, die von Geber und Nehmer in bestimmten Situationen wiederholt, unter Ausnutzen von vorhandenen strukturellen Tatgelegenheiten, begangen wird. Sie entspringt einer „allzu bereitwilligen Anpassung an die jeweilige Lage (um persönlicher Vorteile willen)“.<sup>229</sup> Eine geistige Vorarbeit in Bezug auf Schuldverdrängungstechniken wurde geleistet, aber keine differenzierte Tatplanung, die eines höheren Organisationsaufwandes bedarf. Sie wird angewandt, falls nötig, und es wird genommen, falls möglich. Geber und Nehmer sind bei der Tatbegehung (zuerst) nicht auf bestimmte Partner (Personen, Firmen) festgelegt, diese ergeben sich im täglichen Arbeitsfeld en passant. Auch sie ist nicht von vornherein auf Dauer angelegt, kann aber leichter dazu führen als die situative Korruption. Ein differenzierter Organisationsgrad oder eine dauerhafte Struktur sind nicht erkennbar. Wichtig ist hier, dass die Leistung ebenfalls nur bei Gegenleistung erfolgt, was ein Anfüttern ausschließt.

In diesem Szenario existiert bereits ein *Klima der Akzeptanz von Korruption* als Problembewältigung und Konfliktlösung beziehungsweise als quasi legale Nebenverdienstquelle. Die Achtung staatlicher Autoritäten verliert an Akzeptanz und beginnt, einer Selbstbedienungsmentalität zu weichen. Die Situation ist für beide Parteien bekannt und wird grundsätzlich akzeptiert, deshalb besteht nur ein geringeres Risiko, auf Widerstand zu stoßen. Ziel ist, für sich selbst in möglichen Situationen „das Beste rauszuschlagen“. So hat zum Beispiel ein Staatsanwalt in mehreren, voneinander unabhängigen, Fällen von Beschuldigten in anhängigen Verkehrsstrafsachen Geldbeträge in Höhe von 300 bis 6.000 DM verlangt und dafür günstige Rechtsfolgen in Aussicht gestellt.

<sup>228</sup> Vgl. Brockhaus Enzyklopädie zum Begriff „opportun“ (Bd. 16). Mannheim 1991 (19. Aufl.), S. 219.

<sup>229</sup> Der Duden, Fremdwörterbuch (Bd. 5), zum Begriff „Opportunismus“. Mannheim Leipzig Wien Zürich 1997 (6. Aufl.), S. 572.

### c) Merkmale der systematischen Korruption

Bei der systematischen Korruption handelt es sich immer um ein geplantes Vorgehen, wobei die Tatinitiative auch hier von beiden Seiten ausgehen kann. Sie führt zu einem festen Beziehungsgebilde zwischen Geber und Nehmer, das auf Dauer angelegt ist. Neben dem bewussten Anfüttern, bei dem eine Leistung ohne Forderung einer direkten Gegenleistung gewährt wird, kann sie sich auch aus den vorher genannten Varianten oder aus normalen sozialen Beziehungen ergeben. Dabei werden diese naturgemäß gewachsenen Beziehungen (z. B. ethnische Zugehörigkeit, Verwandtschaft, Freundschaften etc.) ab einem gewissen Zeitpunkt instrumentalisiert und zur Erlangung persönlicher Vorteile misbraucht. Ein Entstehungsprozess, der im Zusammenhang mit Korruptionsdelikten nicht unterschätzt werden darf. Bemerkenswert ist hier, dass diese sozialen Beziehungen oftmals vor Tatbegehung als sozial adäquat oder zumindest unbedenklich interpretiert werden, retrospektiv, also nach Bekanntwerden des Tatgeschehens, sich diese Bewertung aber ins Negative wendet. Charakteristisch ist, dass die systematische Korruption immer über den konkreten Fall hinaus wirkt und ein Geheimbündnis bedingt, das in die Zukunft weist.

Nach Auskunft eines Interviewpartners bedeutet *Anfüttern*, „bewusst persönliche Beziehungen zu schaffen, auch wenn man anfänglich noch nicht genau sagen kann, welche Vorteile man aus dieser Beziehung schöpfen kann“. Sinn und Zweck sei, ein „Guthaben aufzubauen“. Eine Bordellwirtin, die im Rahmen von Ermittlungen gegen Polizeibeamte aussagte, schilderte über die Art der Kontaktaufnahme, dass ein Polizeibeamter nach Kontrollen privat ihre Bar aufgesucht und erst nur etwas getrunken hätte. Dabei habe sie bemerkt, dass er eine bestimmte Frau „immer anstarrte“. Sie habe daraufhin in einem Telefonat dem Barbesitzer die Geschichte erzählt. Er hätte sich erfreut und belustigt gezeigt und gesagt: „Dann gib sie ihm doch“. Daraufhin sei das Mädchen ohne Zahlungsanspruch mit dem Beamten auf's Zimmer gegangen und er sei regelmäßig zu ihr wiedergekommen. Zu den Spielregeln des Anfütterns gehört es, „die erwünschte Leistung vom Käuflichen niemals direkt zu verlangen“, denn „besser ist es, wenn sich das unsittliche Verhalten auf gleiche Weise wie das moralische Handeln einstellt,...“. So werden „scheinbar beiläufig gesuchte menschliche Kontakte“<sup>230</sup> soweit ausgebaut und durch Gefälligkeiten vertieft, bis das eigentlich angestrebte Tauschverhältnis erreicht ist. Irgendwann wird

---

<sup>230</sup> Vgl. Sighard Neckel: Der unmoralische Tausch. Eine Soziologie der Käuflichkeit. In: Kursbuch Korruption (Heft 120), Berlin Juni 1995, S. 13.

sich der Umworbene schon daran erinnern, die Zuwendung in angemessener Form zu erwidern.

Fälle der systematischen Korruption können zu langjähriger Tatbegehung, Überregionalität und Anwachsen des Täterkreises führen. Dabei sind die Regeln klar abgesteckt, wenn auch nicht ausdrücklich formuliert und es besteht kaum Gefahr, auf Widerstand zu stoßen. Im Verhältnis Staatsdiener – Bürger ist die Achtung der staatlichen Autorität bereits einer Selbstbedienungsmentalität gewichen und kann sogar als bewusste Strategie das Ziel verfolgen, staatliche Funktionen zu „privatisieren“ und sie zum Nutzen der eigenen Organisation, des eigenen Geschäftszweiges umzufunktionieren. Als Beispiel kann hier ein Großverfahren gegen etwa 500 Beschuldigte (Polizeibeamte, Privatpersonen und Firmen) in Nordrhein-Westfalen und Hessen dienen. Den Polizeibeamten wurde vorgeworfen, in ein verselbständigtes Verfahren des Annehmens und Forderns von Waren jeglicher Art in Bezug auf LKW-Fahrer verstrickt gewesen zu sein. Als Gegenleistung wurde auf die Überprüfung der Fahrzeuge / Fahrer hinsichtlich möglicher Verkehrsverstöße beziehungsweise auf die Ahndung festgestellter Verstöße verzichtet. Zum Teil sollen die LKW-Fahrer von ihren Firmen auch mit vorbereiteten „Warenpaketen“ ausgestattet worden sein, um Zeitverluste bei Routinekontrollen zu vermeiden.

### 3.2.2.3 Untersuchungsergebnis zu den Formen der Korruption

Auf die Frage, *in welcher Form korruptive Einflussnahmen auf Polizei, Justiz und Zoll erfolgen*, antworteten die Probanden der bundesweiten Befragung insgesamt folgendermaßen:

- 40,3 % der Probanden können keine Gewichtung vornehmen, wonach eine der beiden Tatarsprungsformen die andere überwiegen soll; sie halten „beides gleichermaßen für zutreffend“,
- 25,7 % sind der Meinung, dass korruptive Einflussnahmen auf staatliche Kontroll- und Strafverfolgungsorgane „überwiegend spontan, aus der Situation heraus“ geboren werden und
- für 19,8 % geht den unlauteren Einflussnahmen eine „längere Planung“ und / oder sogenanntes „Anfüttern“ voraus.<sup>231</sup>

---

<sup>231</sup> Der Beantwortung der Frage liegt eine Bewertung der Probanden aufgrund eigener Wahrnehmung oder Erkenntnissen aus dem dienstlichen oder privaten Umfeld zugrunde.

Ebenso glauben 69,2 % der PFA-Seminarteilnehmer, dass langfristig geplante und spontane Korruption gleichermaßen häufig auftreten.

Getrennt nach den einzelnen Untersuchungsgruppen stellt sich das Antwortverhalten wie folgt dar, wobei die Erscheinungsform der systematischen Einflussnahme im Verhältnis zum Auftreten der spontanen Korruption bei der Justiz an Relevanz gewinnt:

Tabelle 8:

**Formen korruptiver Einflussnahme**

Frage: In welcher Form erfolgen korruptive Einflussnahmen auf Polizei, Justiz und Zoll?  
 (Bewertung aufgrund eigener Wahrnehmungen oder Erkenntnisse aus dem dienstlichen oder privaten Umfeld)

Gruppe	beides gleichermaßen zutreffend		überwiegend spontan		überwiegend systematisch		missing values		gesamt	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Schupo	98	39,2	70	28,1	40	16,5	41	16,1	249	32,9
Kripo	136	40,8	86	25,8	81	24,3	30	9,0	333	44,1
StA / Gerichte	28	47,5	7	11,9	7	11,9	17	28,8	59	7,8
Vollzug	15	50,0	6	20,0	7	23,3	2	6,7	30	4,0
Zoll	28	32,9	25	29,4	15	17,6	17	20,0	85	11,2
gesamt	305	40,3	194	25,7	150	14,8	107	14,2	756	100,0

Gemäß dem *Lagebild Korruption* wurden 1996 insgesamt 410 Verfahren gemeldet, wobei in 96 Verfahren Polizeibehörden, in 13 Justizvollzugsanstalten und in einem Verfahren die Zoll-/Steuerverwaltung Zielbereiche der Einflussnahme waren. In 75 % der Polizeifälle handelte es sich um Verfahren mit nicht tatbereitennehmern, das heißt der Korruptionsversuch wurde durch den betroffenen Polizeibeamten sofort angezeigt.<sup>232</sup> Diese Sachverhalte konnten überwiegend der *situativen Korruption* zugeordnet werden (z.B. Trunkenheitsfahrten). Im Hellfeld überwiegen also in der Untersuchungsgruppe Polizei die Fälle der situativen Korruption. Dieses Ergebnis ist aber nicht ohne weiteres auf das bestehende Dunkelfeld zu übertragen (s.o. Kap. 2.3).

Ein ähnliches Ergebnis liefert die *Hellfeldanalyse des Landeskriminalamtes Baden-Württemberg*. Eine Untersuchung von 115 Fällen (161 Korruptionsdelikte) ergab bei der Betrachtung der Korruptionsdelikte im engeren Sinne, eine Zuordnung von 64 Fällen (81 Delikte) zum Typus der situativen Korruption versus 25 Fälle (37 Delikte) der „strukturellen“ Korruption. Allein 54 dieser 81 situativen Korruptionsdelikte waren auf Taten zurückzuführen, bei denen versucht wurde, Polizeibeamte zu korrumpieren, um so der Strafverfolgung zu entgehen.<sup>233</sup>

Das Verhältnis bei der Gesamtzahl der Korruptionsverfahren ist gemäß dem *Lagebild Korruption* anders gelagert. Von 410 Verfahren konnten nur 128 (31 %) der situativen Korruption zugeordnet werden.<sup>234</sup> Das Zahlenmaterial lässt hier mehrere Interpretationsversuche zu. Zum einen kann dieses Resultat daher rühren, dass es gegenüber Vertretern der Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden häufiger zu situativen Korruptionsversuchen kommt als gegenüber Vertretern der sonstigen öffentlichen Verwaltung. Ein Grund dafür könnte darin liegen, dass der Bürger in polizeiliche Kontrollsituationen oft unerwartet gerät und die angedrohten Sanktionen schwerwiegende Folgen für den Betroffenen haben können. Ein Antragsteller im Bereich der Öffentlichen Verwaltung wird von einer Antragsablehnung selten so plötzlich überrascht werden, dass er aus einer Panikreaktion oder aus Furcht vor den Konsequenzen einen Bestechungsversuch unternimmt. Er hat wahrscheinlich eine Ablehnung in seine Überlegungen bereits mit einbezogen und über Reaktionsmöglichkeiten nach-

---

<sup>232</sup> Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): *Lagebild Korruption Bundesrepublik Deutschland 1995 / 1996*. Wiesbaden 1997. S. 52 ff.

<sup>233</sup> Landeskriminalamt Baden-Württemberg: *Korruption in Baden-Württemberg – Eine Hellfeldanalyse (Kurzfassung)*, Stuttgart 1995, S. 3 u. 4.

<sup>234</sup> Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): *Lagebild Korruption Bundesrepublik Deutschland 1995 / 1996*. Wiesbaden 1997. S. 75.

gedacht. Anders der Autofahrer, der in eine unerwartete Fahrzeugkontrolle gerät und aus Angst vor einem Entzug der Fahrerlaubnis und den möglichen beruflichen Konsequenzen, aus einer „Schocksituation“ reagiert.

Andererseits ist es ebenso möglich, dass die tatsächliche Anzahl der Fälle nicht höher liegt als in den übrigen Verwaltungsbereichen und lediglich die Anzeigebereitschaft im Untersuchungsbereich stärker ausgeprägt ist. Denkbar ist, dass die Mitarbeiter in den Strafverfolgungs- und Kontrollbehörden durch ihre berufliche Sozialisation und das rechtliche Grundlagenwissen eine erhöhte Sensibilität zum Erkennen korruptionsrelevanter Sachverhalte aufweisen oder auch aus Furcht vor den straf- beziehungsweise dienstrechtlichen Folgen bei Entdeckung konsequenter reagieren. Oder aber beide Hypothesen treffen zu und die Fallzahlen liegen höher bei einer gleichzeitig stärker ausgeprägten Anzeigebereitschaft.

### 3.2.3 Das Verhältnis zwischen Geber und Nehmer in Fällen systematischer Korruption

Die Teilnehmer der bundesweiten schriftlichen Befragung bezeichnen die *Art des Verhältnisses zwischen Geber und Nehmer in Fällen systematischer Korruption* in der Gesamtschau folgendermaßen:

*Frage:* Wie beurteilen Sie das Verhältnis zwischen Geber und Nehmer in Fällen systematisch geplanter Korruption? (Bewertung aufgrund eigener Wahrnehmungen oder Erkenntnissen aus dem dienstlichen oder privaten Umfeld)

- *enges, persönliches Verhältnis oder als persönliche Kontakte* 45,8 %
- Abhängigkeiten in Form von Erpressbarkeit 36,6 %
- lockeres Verhältnis, sporadische Kontakte 19,2 %
- Zweckverbindungen mit kriminellem Hintergrund 18,1 %<sup>235</sup>

---

<sup>235</sup> Mehrfachnennungen waren hier möglich. Daher ergibt eine Aufrechnung der einzelnen Werte mehr als 100 %. Der Beantwortung der Frage liegt eine Bewertung der Probanden aufgrund eigener Wahrnehmung oder Erkenntnissen aus dem dienstlichen oder privaten Umfeld zugrunde.

Die Untersuchungsgruppen *Polizei, Staatsanwälte und Richter* sowie der *Zoll* betonen jeweils das „enge, persönliche Verhältnis“ mit über 40 % und antworten weiterhin in der oben dargestellten Reihenfolge, wobei der *Zoll* das „lockere Verhältnis / sporadische Kontakte“ und die „Zweckverbindungen mit kriminellem Hintergrund“ mit jeweils 15,3 % gleich bewertet.

Allein der *Justizvollzug* sieht das Verhältnis zwischen Geber und Nehmer anders und bietet folgendes Bild:

● <i>Abhängigkeiten in Form der Erpressbarkeit</i>	53,3 %
● enges persönliches Verhältnis, persönliche Kontakte	33,3 %
● Zweckverbindungen mit kriminellem Hintergrund	13,3 %
● lockeres Verhältnis, sporadische Kontakte	6,7 % <sup>236</sup>

Eine mögliche Erklärung für diese Abweichung bieten Angaben der Interviewpartner, die von Insassen berichten, die sich „Fehlverhalten von Beamten notieren und dieses gegen sie verwenden“. Die Inhaftierten forderten dann zum Beispiel, dass die „Zellentür 15 Minuten länger aufbleibe“, ansonsten würden sie das Fehlverhalten „dem Anstaltsleiter melden“. Fehlverhalten könnte sein, dass der Bedienstete den Häftling „duzt oder anschreit“. Ließe der Bedienstete sich darauf ein, so würde der Inhaftierte immer mehr verlangen, zum Beispiel ungestört zu telefonieren usw. Begünstigt werden solche „Nötigungsversuche“ durch die besondere Situation des Justizvollzuges als „totale Institution“ und die dauerhafte Nähe zwischen Insassen und Beamten, die es den Insassen ermöglicht, Wissen über die jeweiligen Stärken und Schwächen der Persönlichkeit des Beamten zu sammeln (s. o. 1.4.4). Hinzu kommt eine starke Tendenz zur Verrechtlichung des Strafvollzuges. Das „hohe Anspruchsdenken der Gefangenen mit einem umfassenden Rechtsschutz“<sup>237</sup> trägt sicherlich zu einer gewissen Verhaltensunsicherheit der Bediensteten bei. „Gerade die Strafgefangenen“ seien heutzutage „informiert“ und würden „ihre Rechte bis ins Detail“<sup>238</sup> kennen. „Die übertriebene Verrechtlichung im Vollzug habe bereits dazu geführt, dass die Vollzugsverwaltung dreiviertel ihrer Zeit dazu benötige klarzustellen, dass im letzten Viertel alles richtig gemacht wurde“.<sup>239</sup>

<sup>236</sup> Mehrfachnennungen waren hier möglich. Daher ergibt eine Aufrechnung der einzelnen Werte mehr als 100 %.

<sup>237</sup> Volker Schmidt: Kooperation zwischen Polizei und Strafvollzug. In: *Polizei-heute*, Heft 3 / 1998, S. 67.

<sup>238</sup> Karl Hofstätter: Rauschgiftermittlungen im Strafvollzug. In: *Polizei-heute*, Heft 3 / 1998, S. 85.



Generell konnten im Laufe der Untersuchung nur ganz *wenige Hinweise auf Fälle gefunden werden, denen ein Erpressungs- oder Nötigungsverhältnis zugrunde lag*, welches der Beamte auch als solches empfand. Ein Zollbeamter zum Beispiel unterstützte eine Schleusergruppe an der deutsch-polnischen Grenze, da man ihm bei Weigerung drohte, seiner Freundin, die mit einem Kind in Polen wohnte, etwas anzutun. Natürlich ergibt sich nach einer einmal begangenen strafbaren Handlung seitens des Beamten immer die Option der erpresserischen / nötigenden Einwirkung auf eine weitere illegale Zusammenarbeit. *Allerdings scheint Käuflichkeit und die Aussicht auf persönliche Vorteile lukrativer zu sein, als ein durch Drohung oder Erpressung bestimmtes Verhältnis.* Zum einen bietet ein persönliches Verhältnis auf freundschaftlicher Basis dem Nehmer mehr Möglichkeiten, Neutralisationstechniken in Bezug auf sein Unrechtsbewusstsein anzuwenden (s. u. 3.6.4), es kostet den Geber weniger Kraft und Kontrolle und es verringert die Gefahr, dass der Nehmer, sollte er in Bedrängnis geraten oder sich durch das Abhängigkeitsverhältnis stark belastet fühlen, sich offenbart.

### **3.2.4 Kontaktaufnahme und Methoden der Einstimmung auf die Korruption**

Laut Bundeslagebild Korruption 1995 / 1996 erfolgte die überwiegende Mehrheit der ersten Kontaktaufnahme durch „*dienstliche Kontakte / Anlässe*“.<sup>240</sup> Diese Aussage ist nach Auffassung der überwiegenden Mehrheit der Experten auch auf die Polizeikorruption übertragbar. Einigen Sachverhalten lag zwar eine erste Kontaktaufnahme im privaten Bereich zum Beispiel über spezielle Hobbys, ehrenamtliche Tätigkeiten oder über Bekannte des Ehepartners zugrunde, diese Schilderungen bildeten aber die Minderheit. Bei der Aktenanalyse zeigt sich ein gleiches Bild. Aus einigen Akten ist nicht erkennbar, wie es zu dem Kontakt zwischen Geber und Nehmer gekommen ist, bei den in diesem Zusammenhang aber auswertbaren Fällen, die jedoch keine repräsentative Stichprobe bilden, überwiegt die Kontaktaufnahme im dienstlichen Bereich mit 3:1 Fällen.

Auf die Frage nach den *Methoden der Korrumpierung, Anbahnung und Einstimmung auf die Korruption* in diesem Zusammenhang antwortete ein Inter-

<sup>239</sup> Vgl. Volker Schmidt: Kooperation zwischen Polizei und Strafvollzug. In: Polizei-heute, Heft 3 / 1998, S. 67; sowie ein Vortrag von Dieter Bandell anlässlich der Fachtagung der Deutschen Kriminologischen Gesellschaft am 5. 11. 1987 in Frankfurt, zitiert nach Kriminalistik, Heft 12 / 1987: Resozialisierung: Nicht das alleinige Vollzugsziel. S. 667.

<sup>240</sup> Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): Lagebild Korruption Bundesrepublik Deutschland 1995 / 1996. Wiesbaden 1997. S. 39 und S. 69.

viewpartner: „So unterschiedlich wie die Menschen, so unterschiedlich sind die Methoden“. Damit wird zum einen auf die schier unbeschreibliche Vielfältigkeit der Korruptionsspielarten hingedeutet, aber auch die Möglichkeit des gezielten Ausspähens von Schwachstellen, Vorlieben oder Hobbys des potentiellen Nehmers umfasst (gezieltes Anfüttern). Das gezielte Anfüttern mit dem Endzweck, vom Beamten in bestimmten Situationen auf Abruf, das heißt durch Aufbau eines Abhängigkeitsverhältnisses, profitieren zu können, wird dabei von einer „losen Kontaktpflege“, die zum Beispiel dazu dient, „sich mit der Polizei, den Grenzbeamten, den Vollzugsbediensteten etc. gut zu stellen“ oder vor „unangenehmen Eingriffen wie Kontrollen in Ruhe gelassen zu werden“, unterschieden. Bei letzterem würden keine „großen Gelder oder Vorteile“ fließen, es handele sich hierbei mehr um eine „Nutznießung in Form eines Taschengeldes“.

Geber bevorzugen für die *Phase des Anfütterns*, nach Auffassung der *PFA-Seminarteilnehmer*, folgende Methoden zur Einstimmung auf die Korruption:

*Frage:* Welche Methoden der Anbahnung und Einstimmung auf die Korruption („Anfüttern“) werden ihrer Meinung nach von den Tätern bevorzugt?

● <i>Geschenke / Wertgegenstände</i>	65,4 %
● kostenlose/-günstige Dienstleistungen	63,5 %
● Ausstattung / Ausgestaltung der Freizeit (Hobby, Reise, Urlaub usw.)	54,8 %
● (kaschierte) Nebentätigkeiten, „Provisionen“	41,3 %
● „Verköstigung“	40,4 %
● sowie „verbilligten Einkauf“ und „Bargeld“ mit jeweils	39,4 % <sup>241</sup>

Bargeld scheint, auch nach Aussage der Interviewpartner, im Anfütterungsprozess eine untergeordnete Rolle zu spielen und erst im Laufe der illegalen Beziehung immer mehr an Gewicht zu gewinnen.

<sup>241</sup> Mehrfachnennungen waren hier möglich. Daher ergibt eine Aufrechnung der einzelnen Werte mehr als 100 %.

Als „klassischer Fall“ des Anfütterns für den Bereich der Schutzpolizei wird von den Experten folgende oder eine ähnliche Vorgehensweise durch Unternehmer, hier einen Abschleppunternehmer, wiederholt geschildert. Im Rahmen der Zusammenarbeit wird von dem Unternehmer als Aufmerksamkeit für die gesamte Dienstgruppe zum Beispiel „Pizza geliefert oder er bringt Ihnen ein paar Flaschen Wein vorbei“. Diese Präsente würden von den Kollegen angenommen, „weil ja jeder darüber Bescheid wisse“, „der Unternehmer ja nichts Spezielles von einem wolle“ oder „die anderen es ja auch annehmen“. In der Folge solcher Vorgehensweise, geschah es einem Beamten, der seinen Privat-PKW in der Werkstatt dieses Abschleppunternehmers reparieren ließ, dass ihm trotz mehrmaliger Nachfrage keine Rechnung gestellt wurde. Weil er aber immer wieder nachfragte, wurde ihm dann eines Tages eine Rechnung zugesandt, mit dem Vermerk: „Bezahlt“. Der Beamte überwies den Rechnungsbetrag ordnungsgemäß, meldete den Sachverhalt aber offiziell nicht weiter.

Gemeinsam ist den meisten Angaben in diesem Zusammenhang die Aussage, dass immer dann Gefahr besteht, wenn *aus dienstlichen Kontakten private werden*, gemeinsame Freizeitaktivitäten oder Urlaube wahrgenommen werden, Beamte sich häufig privat im Milieu aufhalten oder Nebentätigkeiten ausgeübt werden, die einen inneren Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit aufweisen.

### **3.2.5 Tatinitiative und Korruptionsbereitschaft**

In den Fällen, die im Rahmen der Aktenanalyse in die Untersuchung einfließen, ging die *Tatinitiative* überwiegend vom *Geber* aus. In ganz wenigen untersuchten Fällen waren es die Bediensteten, die den Anstoß zu einem illegalen Tauschgeschäft gaben. In die gleiche Richtung weisen die Untersuchungsergebnisse der bundesweiten schriftlichen Befragung:

*Frage:* Wie beurteilen Sie die Tatinitiative bei den Tatbeteiligten? (Bewertung aufgrund eigener Wahrnehmungen oder Erkenntnissen aus dem dienstlichen oder privaten Umfeld)

- 54,3 % der Befragten glauben, dass die *Tatinitiative überwiegend vom Einflussnehmer ausgeht*,
- 31,8 %, dass beides gleichermaßen zutreffend ist und nur
- 2,1 %, dass die Initiative in Form einer Forderung oder Erwartungshaltung überwiegend vom Bediensteten ausgeht.

Wobei lediglich Probanden aus der Untersuchungsgruppe Polizei mit 2,7 % diese letzte Variante für zutreffend hielten. Kein Proband mit der Behördenzugehörigkeit Justiz oder Zoll entschied sich für diese Aussage.

Interessant sind in diesem Zusammenhang eine Allensbach-Umfrage aus dem Januar 1997 zum Berufsbeamtentum<sup>242</sup> sowie eine Untersuchung zum Thema „Schmiergeld“ der Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen mbH (forsa) vom 26. und 27. Juli 1995<sup>243</sup>.

Nach der *Allensbach-Umfrage* glauben nur 25 % der Bevölkerung, aber 56 % der Beamten, dass „die Beamten in Deutschland im allgemeinen unbeeinflussbar und unbestechlich“ sind. 56 % der Gesamtbevölkerung und nur 16 % der Beamten glauben *nicht* an die Unbeeinflussbarkeit und Unbestechlichkeit der Beamten und für 19 %, beziehungsweise 17 % bei den Beamten, ist diese Frage unentschieden. 1964 glaubten dagegen noch 49 % der Westdeutschen an das Bild des unbeeinflussbaren und unbestechlichen Beamten bei 29 % Gegenstimmen und 1976 waren es immerhin auch noch 47 % (35 % Gegenstimmen). (Dieses Ergebnis betrifft natürlich die Gesamtheit der Beamten und nicht speziell den Untersuchungsbereich).

Die *forsa-Umfrage* fragt dagegen direkt nach der Bereitschaft, „Schmiergeld“ zu bezahlen und stellt fest, dass „fast die Hälfte aller Deutschen (47 %) bereit

---

<sup>242</sup> Institut für Demoskopie Allensbach, „Die privilegierte Klasse“, Zur Krise des Berufsbeamtentums von Elisabeth Noelle-Neumann, Eine Dokumentation des Beitrags in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 36 vom 12. Februar 1997.

<sup>243</sup> forsa (Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen mbH): Die Bereitschaft der Bürger, „Schmiergeld“ zu zahlen. Untersuchung vom 26. und 27. Juli 1995. (Persönliche Mitteilung).

wäre, jemandem Geld zu geben oder sonst eine Gefälligkeit zu erweisen, um etwas zu erreichen“. Weiter wird ausgeführt: „Im Westen des Landes ist die Bereitschaft noch etwas höher als im Osten. Die einzelnen Berufsgruppen (Anmerkung: Unterschieden wurde zwischen Arbeitern, Angestellten, Beamten und Selbständigen) unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Bereitschaft, Schmiergelder zu zahlen nicht voneinander, wohl aber die einzelnen Altersgruppen. So wären 64 % der unter 30-Jährigen, aber nur 22 % der über 60jährigen bereit, Schmiergelder zu bezahlen. Dementsprechend finden sich unter den Schülern und Studenten zwei Drittel, unter den Rentnern aber nur ein Viertel „Bestechungswillige“.<sup>244</sup>

Ein Fragenkomplex der bundesweiten schriftlichen Befragung (Frage 12) lässt von den Beantwortern die *Bereitschaft des Bürgers* (erster Teil der Frage) und die *Bereitschaft von Tatverdächtigen / Straftätern* (zweiter Teil der Frage) zur Bestechung einschätzen. Die Fragen lauten:

*Frage 12 a):* Wie schätzen Sie die spontane Bereitschaft des Bürgers ein, Bedienstete staatlicher Kontroll- und Strafverfolgungsorgane zu bestechen, um dadurch Vorteile zu erlangen oder Nachteile abzuwenden (z.B. Abwenden einer Kontrolle)? (Persönliche Einschätzung / Bewertung)

*Frage 12 b):* Wie schätzen Sie die Bereitschaft eines Tatverdächtigen / Straftäters ein, Bedienstete staatlicher Kontroll- und Strafverfolgungsorgane zu bestechen, um dadurch Vorteile zu erlangen oder Nachteile abzuwenden (z.B. Einwirken auf das Strafverfahren, Informationsgewinnung)? (Persönliche Einschätzung / Bewertung)

Die Ergebnisse lassen sich aus den folgenden Schaubildern (5 und 6) ablesen:

---

<sup>244</sup> Ebd.

Schaubild 5:

### Eingeschätzte Tatbereitschaft des Bürgers zur Bestechung

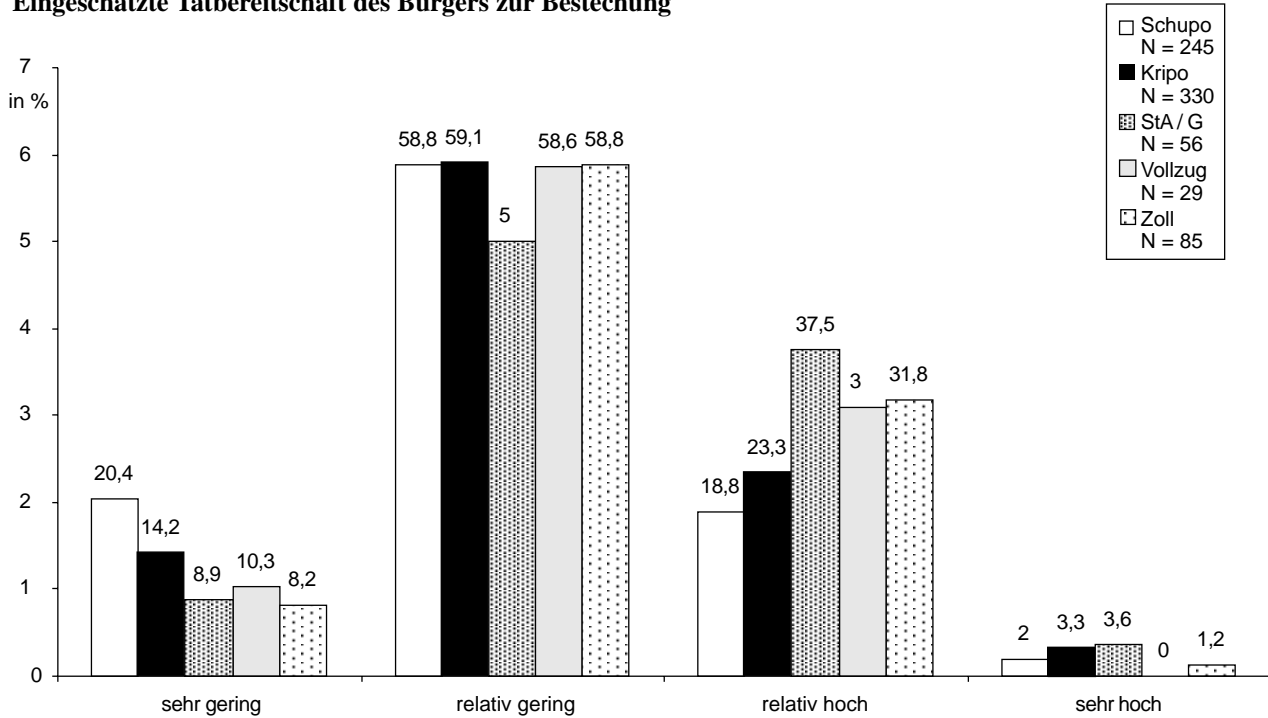
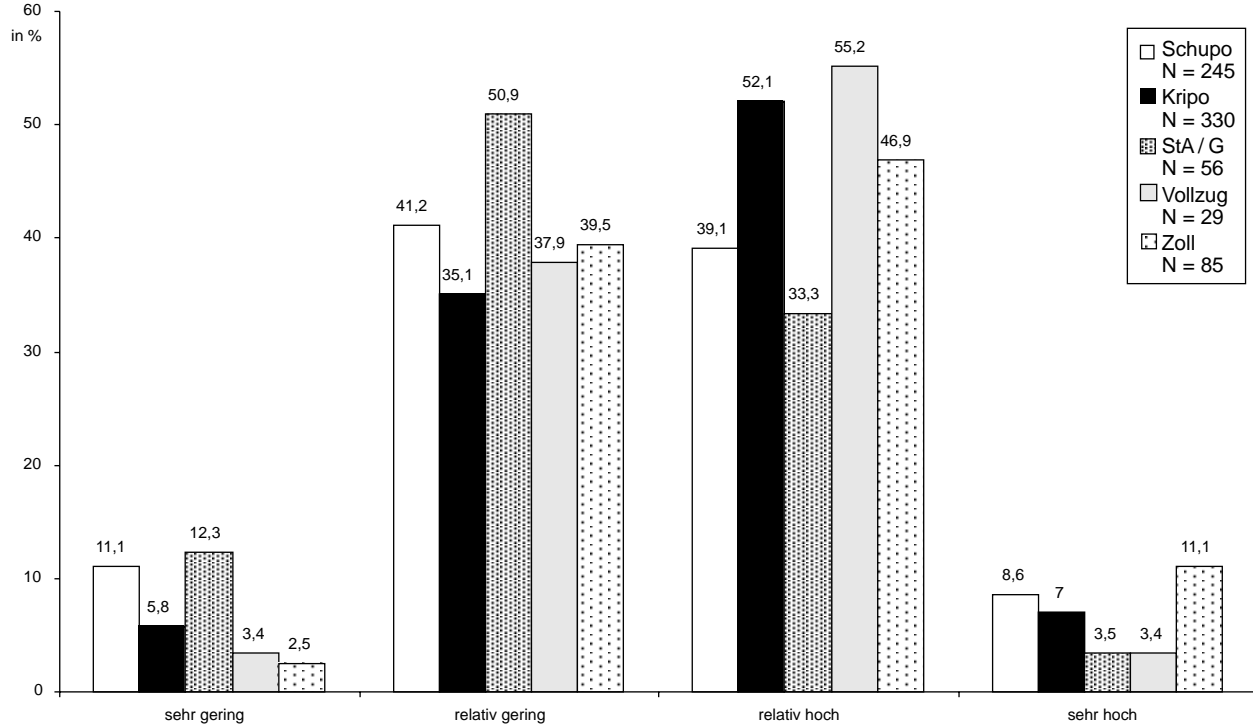


Schaubild 6:

**Eingeschätzte Tatbereitschaft von Straftätern zur Bestechung**

- Alle Untersuchungsgruppen schätzen die spontane *Bereitschaft des Bürgers zur Bestechung* überwiegend als „*relativ gering*“ ein (von 50,0 % bei den Staatsanwälten und Strafrichtern bis 59,1 % bei der Kripo). Die Staatsanwälte und Richter erreichen bei der Einschätzung, dass die Bereitschaft doch „relativ hoch“ sei, den insgesamt höchsten Wert mit 37,5 %.
- Bis auf die Vertreter der Schutzpolizei antworten die übrigen Untersuchungsgruppen in der gleichen Reihenfolge. Die *Schutzpolizei* schätzt die Situation insgesamt *positiver* ein und ihr Antwortverhalten weist, in Gegenüberstellung zu den anderen Untersuchungsgruppen, die folgende Rangfolge aus:

	<u>Schupo</u>	<u>Kripo / StA / Gerichte / Vollzug / Zoll</u>
Rang 1:	relativ gering	relativ gering
Rang 2:	<i>sehr gering</i>	<i>relativ hoch</i>
Rang 3:	relativ hoch	sehr gering
Rang 4:	sehr hoch	sehr hoch

- Diese Tendenz findet sich auch bei der Beurteilung der *Bestechungsbereitschaft von Tatverdächtigen und Straftätern*. Die Mehrzahl der Schutzpolizisten und hier auch die Mehrzahl der Staatsanwälte und Richter glaubt, dass diese „relativ gering“ ist im Gegensatz zu den übrigen Untersuchungsgruppen, in denen die überwiegende Mehrheit sie eher als „relativ hoch“ einschätzt. So ergeben sich folgende Rangfolgen in den Antworten:

	<u>Schupo / StA / Gerichte</u>	<u>Kripo / Vollzug / Zoll</u>
Rang 1:	<i>relativ gering</i>	<i>relativ hoch</i>
Rang 2:	relativ hoch	relativ gering
Rang 3:	sehr gering	sehr hoch
Rang 4:	sehr hoch	sehr gering



- Der Justizvollzug bewertet die beiden letzten Variablen mit 3,4 % gleich. Bei der Schutzpolizei nähert sich der Wert „relativ hoch“ allerdings schon bis auf zwei Prozentpunkte an den Wert „relativ gering“ an (41,2 % für Rang 1 und 39,1 % für Rang 2) während die Staatsanwälte und Strafrichter den Rang 1 mit 50,9 % und den Rang 2 mit 33,3 % belegen. Überhaupt zeigen diese gegenüber den anderen Untersuchungsgruppen Abweichungen im Antwortverhalten. Nur in dieser Untersuchungsgruppe wird die Korrumpierungsbereitschaft von Bürgern und Straftätern fast gleich eingeschätzt. Die Rangfolge der Variablen ist bei ihnen in beiden Fällen gleich und erstaunlicherweise erhalten die Tatverdächtigen / Straftäter durchweg die positivere Bewertung (in Prozent).

### 3.2.6 Gewährte Vorteile

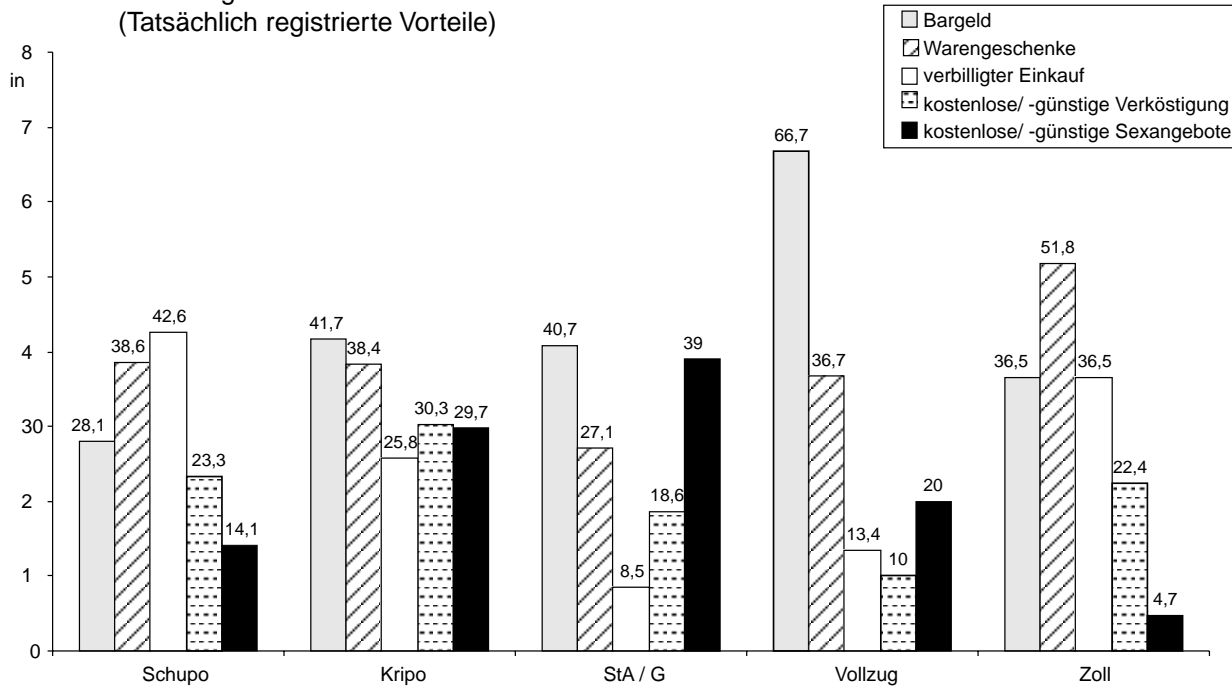
Um eine reale Vorstellung davon zu erhalten, mit welcher Art von Zuwendungen wir es überhaupt zu tun haben, wurden die Probanden mit der Frage konfrontiert, welche gewährten Vorteile (auch für Dritte) sie in ihrem dienstlichen und privaten Umfeld bereits tatsächlich registriert haben (Frage 5). Bei den möglichen Antworten wurde zwischen „materiellen“ und „immateriellen Vorteilen“ unterschieden, wobei letztere im Antwortverhalten nur eine untergeordnete Rolle spielen. Allerdings äußerten Polizeiexperten, die anlässlich von Seminarveranstaltungen in der PFA zu der Thematik befragt wurden mehrfach, dass immaterielle Vorteile wie „persönliche Anerkennung“ dem Bediensteten „zur Einstimmung auf die Korruption zuteil wird“ und „im Anbahnungsprozess eine wichtige Rolle spielen“. Der Aufbau persönlicher Kontakte beziehungsweise eines freundschaftlichen Verhältnisses soll häufig den Einstieg in die Korruption vorbereiten.

Das folgende Schaubild 7 gibt das Ergebnis, getrennt nach den einzelnen Untersuchungsgruppen, wider. Dargestellt werden die am häufigsten gewählten Variablen, die von wenigstens einer Untersuchungsgruppe mit einem Prozentwert von mindestens 30% belegt wurden.

Schaubild 7:

## Gewährte Vorteile

Frage: Welche gewährten Vorteile (auch für Dritte) sind Ihnen bekannt geworden?  
(Tatsächlich registrierte Vorteile)



In der Gesamtschau überwiegen bei den Vorteilszuwendungen *Geldzahlungen* und *Warengeschenke*, wobei geringwertige wie zum Beispiel Kugelschreiber und Kalender ausgenommen waren.

Claussen<sup>245</sup> schildert im Rahmen seiner „Kurzdarstellung ausgewählter Bestechungskomplexe“, in welcher erschreckende Höhe die Bestechungsgelder in den geschilderten Fällen im Laufe der Tatzeit geklettert sind und dass Amtsträgern „Vorteile zugewandt wurden, die die Millionengrenze weit überschritten“. Die Aussagen der Interviewpartner bestätigen diese Feststellungen so *nicht*. Vielmehr wurde mehrfach erklärt, dass, wenn Ihnen Vorteilsannahmen bekannt wurden, sie sich gewundert hätten, dass „der Kollege für so geringe Geldmengen der Versuchung erlegen ist“. Unter anderem wurden Fälle geschildert, in denen ein Richter für „Spendengelder“ im Zusammenhang mit Entziehungen der Fahrerlaubnis „empfänglich“ gewesen sei oder ein Staatsanwalt gegen Bezahlung eines „Bußgeldes“ mehrere Verfahren nach § 153a StPO eingestellt hätte. Diese gezahlten Bußgelder habe er dann dazu verwendet, seine Jahresbeiträge in diversen exklusiven Clubs oder Vereinen zu bezahlen. In der Untersuchungsgruppe Strafvollzug wurde von einem Beamten berichtet, der für die Insassen Einkäufe erledigte und als „Bezahlung“ das Wechselgeld einbehalten durfte.

In der Mehrzahl der im Rahmen der Untersuchung geschilderten Vorkommnisse stand der gewährte Vorteil in keinem Verhältnis zu dem getragenen Risiko der Entlassung aus dem Dienst bei Entdeckung.

Zur Erinnerung an die methodischen Grundlagen der Untersuchung sei hier zur Interpretation der Ergebnisse noch einmal angeführt, daß dieses Schaubild wiedergibt, wieviele der befragten Bediensteten im Laufe ihrer Dienstzeit Kenntnis davon erlangt haben, daß Vorteile gewährt wurden und welcher Art diese waren. Im Extremfall könnte es sich bei der Angabe zum Beispiel der 66,7% der Justizbediensteten um ein und den selben Vorfall handeln, von dem alle Befragten Kenntnis haben. Völlig *falsch* wäre eine Interpretation dahingehend, daß 66,7% der Justizbediensteten schon einmal Bargeld als gewährten Vorteil angenommen hätten. Außerdem ist zu beachten, daß es sich bei der gewählten Stichprobe nicht um eine repräsentative Stichprobe der deutschen Polizei, Justiz oder des Zolls handelt sondern, daß als Beantworter der Fragebogen insbesondere solche Bedienstete ausgesucht wurden, die Erfahrungen in „korruptionsgefährdeten“ Arbeitsbereichen aufweisen.

---

<sup>245</sup> Claussen, H. R.: Korruption im öffentlichen Dienst. Köln u. a. 1995.

Abschließend werden die genannten Vorteile der einzelnen Untersuchungsgruppen, die mit Werten über 15% belegt wurden, noch einmal en bloc wiedergegeben:

#### *Schutzpolizei*

● <i>verbilligter Einkauf</i>	42,6 %
● Warengeschenke	38,6 %
● Bargeld	28,1 %
● Sponsoring (z. B. Ausrichten eines Betriebsfestes/ einer Tombola)	26,1 %
● Eintrittskarten zu Veranstaltungen sportlicher oder kultureller Art	24,5 %
● kostenlose/-günstige Verköstigung	23,3 %
● kostenlose/-günstige Dienstleistung	17,3 %.

#### *Kriminalpolizei*

● <i>Bargeld</i>	41,7 %
● Warengeschenke	38,4 %
● kostenlose/-günstige Verköstigung	30,3 %
● Ausstattung/Ausgestaltung der Freizeit (Hobby, Reise, Urlaub etc.)	29,7 %
● kostenlose/-günstige Sexangebote	29,7 %
● verbilligter Einkauf	25,8 %
● Sponsoring (z. B. Ausrichten eines Betriebsfestes/ einer Tombola)	22,5 %
● kostenlose/-günstige Dienstleistung	18,0 %.
● Eintrittskarten zu Veranstaltungen sportlicher oder kultureller Art	17,1 %.

### *Staatsanwaltschaften / Strafgerichte*

● Bargeld	40,7 %
● kostenlose/-günstige Sexangebote	39,0 %
● Warengeschenke	27,1 %
● Ausstattung/Ausgestaltung der Freizeit (Hobby, Reise, Urlaub etc.)	25,4 %
● Eintrittskarten zu Veranstaltungen sportlicher oder kultureller Art	20,3 %
● kostenlose/-günstige Verköstigung	18,6 %
● Sponsoring (z. B. Ausrichten eines Betriebsfestes/ einer Tombola)	15,3 %.

### *Justizvollzug*

● Bargeld	66,7 %
● Warengeschenke	36,7 %
● kostenlose/-günstige Sexangebote	20,0 %.

### *Zoll*

● Warengeschenke	51,8 %
● Bargeld	36,5 %
● verbilligter Einkauf	36,5 %
● kostenlose/-günstige Verköstigung	22,4 %.

### **3.2.7 Motive der Einflussnehmer**

Hinter den Motiven der Einflussnehmer vermuten die Teilnehmer der bundesweiten Befragung insgesamt hauptsächlich *das Anstreben materieller Vorteile, das Vermeiden von Kontrollen und Überprüfungen sowie den Aufbau eines Abhängigkeitsverhältnisses zwischen Geber und Nehmer*. Die Betrachtung der

einzelnen Untersuchungsgruppen lässt erkennen, dass die getroffenen Einschätzungen je nach Aufgabenstellung der befragten Untersuchungsgruppen leicht variieren. So dominiert bei der Schutzpolizei die Antwort „Anstreben materieller Vorteile“, womit der gesamte Bereich der Bußgeldverfahren umfasst sein dürfte, gefolgt von der „Vermeidung von Kontrollen und Überprüfungen“.

Bei der Kriminalpolizei bilden sich drei Variablen heraus, die ganz eng beieinander liegen und als Motivbündel gesehen werden können (s. u.). Es handelt sich hierbei um den „Aufbau von Abhängigkeiten (Anfüttern)“, was natürlich nicht zum Selbstzweck geschieht, die „Vermeidung von Kontrollen und Überprüfungen“ sowie die „Informationsgewinnung, das Auskundschaften behördlicher Vorhaben“. Der letztgenannte Aspekt korrespondiert mit dem Antwortverhalten bei der Frage nach den tatsächlich bekannt gewordenen Korruptionsindikatoren (s. 3.2.1.1 und 3.5). Das Interesse an kriminalpolizeilichen Daten und Vorhaben manifestiert sich hier in der Aussage der Kriminalpolizei, dass der „Verrat von Dienstgeheimnissen / die Weitergabe von internen Dokumenten an Dritte“ eine wesentliche Rolle spielt.

Von den Staatsanwälten und Richtern vermutet die Mehrzahl der Probanden die Motivlage in der „Verhinderung und / oder Verzögerung der Strafverfolgung“ sowie dem „Anstreben materieller Vorteile“.

Der Justizvollzug bewertet die Motive „Anstreben materieller Vorteile“ und „Aufbau von Abhängigkeiten (Anfüttern)“ als bedeutend. Insbesondere die zweitgenannte Variable scheint hier interessant, wenn man zusätzlich das Antwortverhalten dieser Untersuchungsgruppe auf die Frage nach dem Verhältnis zwischen Geber und Nehmer in Fällen systematischer Korruption (s. 3.2.3) betrachtet. Im Gegensatz zu den übrigen Untersuchungsgruppen sieht der Justizvollzug das Verhältnis insbesondere durch eine „Abhängigkeit in Form der Erpressbarkeit“ bestimmt. Die bereits mehrfach erwähnte, besondere Situation dieser Untersuchungsgruppe als „totale Institution“ wird auch hier deutlich.

Gewissermaßen erwartungsgemäß präsentiert sich das Untersuchungsergebnis beim Zoll. Die Motivlage „Vermeidung von Kontrollen / Überprüfungen“ führt hier relativ deutlich vor dem „Anstreben materieller Vorteile“.

Die Betrachtung der einzelnen Untersuchungsgruppen in der Übersicht stellt sich folgendermaßen dar:<sup>246</sup>

*Frage:* Welche Ziele beziehungsweise Motive halten Sie bei den Einflussnehmern für dominant? (Persönliche Einschätzung / Bewertung)

*Schutzpolizei*

● <i>Anstreben materieller Vorteile</i>	58,6 %
● <i>Vermeidung von Kontrollen / Überprüfungen</i>	51,4 %
● <i>Aufbau von Abhängigkeiten („Anfüttern“)</i>	42,2 %
● <i>Verhinderung / Verzögerung der Strafverfolgung</i>	39,0 %
● <i>Minimierung des Tat- beziehungsweise Entdeckungsrisikos</i>	35,3 %
● <i>Einflussnahme auf behördliche Entscheidungen und Planungen</i>	34,5 %.

*Kriminalpolizei*

● <i>Aufbau von Abhängigkeiten („Anfüttern“)</i>	53,2 %
● <i>Vermeidung von Kontrollen / Überprüfungen</i>	53,2 %
● <i>Informationsgewinnung / Auskundschaften behördlicher Vorhaben</i>	52,3 %
● <i>Anstreben materieller Vorteile</i>	48,9 %
● <i>Verhinderung / Verzögerung der Strafverfolgung</i>	48,0 %
● <i>Minimierung des Tat- beziehungsweise Entdeckungsrisikos</i>	40,8 %.

*Staatsanwaltschaft / Strafgerichte*

● <i>Verhinderung / Verzögerung der Strafverfolgung</i>	57,6 %
● <i>Anstreben materieller Vorteile</i>	55,9 %

---

<sup>246</sup> Mehrfachnennungen waren hier möglich. Daher ergibt eine Aufrechnung der einzelnen Werte mehr als 100 %. Aufgeführt werden nur die Variablen, die mit einem Antwortwert von mindestens 30 % belegt wurden.

● Aufbau von Abhängigkeiten („Anfüttern“)	42,4 %
● Minimierung des Tat- beziehungsweise Entdeckungsrisikos	37,3 %
● Vermeidung von Kontrollen / Überprüfungen	37,3 %.

### *Justizvollzug*

● <i>Anstreben materieller Vorteile</i>	60,0 %
● Aufbau von Abhängigkeiten („Anfüttern“)	56,7 %
● Vermeidung von Kontrollen / Überprüfungen	33,3 %
● Verfügbarkeit von nicht oder nur schwer zugänglichen Waren, Suchtmitteln, Informationen	30,0 %.

### *Zoll*

● <i>Vermeidung von Kontrollen / Überprüfungen</i>	74,1 %
● Anstreben materieller Vorteile	65,9 %
● Aufbau von Abhängigkeiten („Anfüttern“)	42,4 %
● Minimierung des Tat- beziehungsweise Entdeckungsrisikos	42,4 %
● Informationsgewinnung / Auskundschaften behördlicher Vorhaben	31,8 %
● Verhinderung / Verzögerung der Strafverfolgung	30,6 %

Abschließend sei ein Vergleich dieses Untersuchungsergebnisses mit den Zielen und Motiven der Geber wie sie von der gewerblichen Wirtschaft, der öffentlichen Verwaltung und der Kommunalpolitik eingeschätzt werden, erlaubt. Vahlenkamp / Knauß haben dazu Angaben in ihrer Studie veröffentlicht.<sup>247</sup>

Das Motiv der Korrumpierenden wird dort sowohl von den Vertretern der gewerblichen Wirtschaft als auch denen der öffentlichen Verwaltung und Kommunalpolitik in der *Gewinnmaximierung* gesehen. In der ersten Untersu-

<sup>247</sup> Vahlenkamp / Knauß a. a. O., S. 337 ff.



chungsgruppe zusätzlich das „Streben nach Einfluss und Macht“ und den beiden weiteren Untersuchungsgruppen der „Versuch des Aufbaus von vielfältig nutzbaren persönlichen Kontakten und Abhängigkeitsverhältnissen, Geltungsbedürfnis, Imagepflege und Machtstreben“.

Es zeigt sich, dass die Motivlage der Geber in allen Untersuchungsbereichen sehr stark im finanziellen Bereich vermutet wird. Wird das Ziel der Korrumptierenden in der ersten Studie in wirtschaftlichen Interessen, der Gewinnmaximierung, das heißt der „Ermöglichung beziehungsweise Erleichterung konkreter geschäftlicher oder privater Vorhaben“<sup>248</sup> gesehen, so wird sie von der Gruppe der staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorgane als „Anstreben materieller Vorteile“ bezeichnet. Dies kann zum einen das Vermeiden finanzieller Nachteile (z. B. Bußgeld, Geldstrafen etc.) bedeuten, aber auch, bezogen zum Beispiel auf Medienvertreter, Privatdetekteien oder andere Privatunternehmen, direkte materielle Vorteile, ebenfalls durch die Verwirklichung geschäftlicher Vorhaben. Diese geschäftlichen oder privaten Vorhaben können für die Untersuchungsgruppen der zweiten Studie natürlich auch im illegalen Bereich liegen, zum Beispiel im Rotlichtmilieu.

Ebenfalls wird die Bedeutung eines Abhängigkeitsverhältnisses zwischen Geber und Nehmer von allen Untersuchungsgruppen hoch bewertet. Der Aufbau persönlicher Kontakte, zum Beispiel durch Anfüttern, mit dem Ziel, daraus ein Abhängigkeitsverhältnis entstehen zu lassen, wird häufig als Motiv angegeben.

Dagegen unterscheiden sich die Einschätzungen der Probanden der ersten und zweiten Studie in der Bewertung der immateriellen Vorteile. Während Faktoren wie „Streben nach Einfluss und Macht“, „Geltungsbedürfnis“ und „Imagepflege“ insbesondere in der ersten Studie genannt werden, spielen diese bei den Probanden der zweiten Studie nur eine untergeordnete Rolle. Hinzu kommen natürlich Unterschiede, die sich durch die besondere Aufgabenstellung der Kontroll- und Strafverfolgungsorgane ergeben wie zum Beispiel Vermeidung von Kontrollen oder die Verhinderung / Verzögerung der Strafverfolgung.

---

<sup>248</sup> Vahlenkamp / Knauß a. a. O., S. 337.

### 3.2.8 Zusammenfassung

Die Betrachtung von Fallbeispielen aus den verschiedenen Untersuchungsgruppen zeigt, dass die *Erscheinungsformen* der Korruption sehr vielfältig sind und einfallsreich ausgestaltet werden. Auf die Frage, in welcher Form („überwiegend spontan“ oder „überwiegend systematisch“) korrumpive Einflussnahmen auf die Untersuchungsgruppen erfolgen, antworten 40,6 % der bundesweit Befragten, dass sie beides gleichermaßen für zutreffend halten. Von den übrigen Beantwortern glaubt die Mehrheit an überwiegend spontane Bestechungsversuche gegenüber längerfristig geplanten, wobei die Erscheinungsform der systematischen Einflussnahme im Verhältnis zum Auftreten der spontanen Korruption bei der Justiz an Relevanz gewinnt.

Eine *Typisierung* der Korruptionsformen erlaubt die Bildung der zwei Begriffspaare „*spontane – geplante*“ und „*situative – systematische*“ Korruption, die sich in ihrem Betrachtungswinkel bezüglich des Korruptionsphänomens unterscheiden. Während die erstgenannte Betrachtungsweise der beiden Korruptionstypen eher auf die Täterbetrachtung, das heißt auf die individuelle menschliche Handlung in korruptionsrelevanten Situationen, den Tatusprung und das Vorhandensein einer Tatvorbereitung abzielt, umfasst das zweite Begriffspaar zusätzlich das situative Moment, den Aspekt der Tatgelegenheit und die herrschenden sozialen Rahmenbedingungen bei der korrumpiven Handlung.

Von den Untersuchungsgruppen Polizei, Staatsanwaltschaften / Gerichte und Zoll wird das *Verhältnis zwischen Geber und Nehmer in Fällen systematischer Korruption* überwiegend als „enges, persönliches Verhältnis oder persönliche Kontakte“ beschrieben während der Justizvollzug dieses Verhältnis eher als „Abhängigkeit in Form der Erpressbarkeit“ beschreibt. Darüber hinaus vermutet die ganz überwiegende Mehrheit der Befragten in allen Untersuchungsgruppen, dass die *Tatinitiative* vom Einflussnehmer ausgeht.

Als gewährte Vorteile, die den Teilnehmern der bundesweiten schriftlichen Befragung tatsächlich bekannt geworden sind, überwiegen in der Gesamtschau „Bargeld“ und „Warengeschenke“, wobei Interviewpartner angaben, dass die Geldmengen, die ihnen bekannt wurden, so gering waren, dass das eingegangene Risiko bei Entdeckung in keinem Verhältnis zu der Vorteilsannahme stand.

Die *Motivlage der Geber* wird insgesamt eher im finanziellen Bereich gesehen und in dem Bestreben vermutet, ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen Nehmer und Geber entstehen zu lassen („Anfüttern“). Die einzelnen Untersuchungs-

gruppen weisen hier allerdings leichte Verschiebungen im Antwortverhalten auf.

Weiterführende Erläuterungen zu dem Themenkomplex „Tätermotive“ werden in Kapitel 3.3 aufgegriffen. Neben einer semantischen Abgrenzung der Begriffe „Motive“ und „Ursachen“ wird hier insbesondere auch die Nehmerseite näher beleuchtet und die diesbezüglichen Untersuchungsergebnisse vorgestellt.

### **3.3 „Werteverfall“, fehlende Kontrolle und menschliche Schwächen – Zu den Ursachen und Tätermotiven der Korruption**

#### **3.3.1 Vorbemerkungen zu den Begriffen „Ursachen“ und „Motive“**

Kaum ein Thema im Zusammenhang mit der Erforschung von Korruption regt mehr zu kontroversen Diskussionen an, als die Frage nach deren Ursachen. Es verwundert demzufolge nicht, dass in der Literatur eine Vielzahl von Faktoren in einen kausalen Zusammenhang mit Korruption gebracht werden. Das Spektrum reicht von individuellen Bereicherungsmotiven über Führungsmängel in der Institution bis zum „Werteverfall“ in unserer Gesellschaft. Dabei wird, der jeweiligen Einstellung entsprechend, der einen oder anderen Ursache eine größere oder geringere Bedeutung beigemessen.

Die Behandlung von Ursachen im Rahmen sozialwissenschaftlicher Betrachtungen verweist immer auf die Erklärung eines Geschehens und kann deshalb nicht losgelöst von der Person des Betrachters und dessen Sichtweise behandelt werden. Aufgabe dieses Kapitels ist es daher – getreu dem bisherigen Vorgehen –, die Sichtweise derer aufzuzeigen, die zu den Ursachen der Korruption befragt und um ihre *Einschätzung* dessen, was für die Entstehung von Korruption in Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden „verantwortlich“ zu machen ist, gebeten wurden. Eine ausführliche Aufdeckung „latenter Sinnstrukturen“ unter Anwendung hermeneutischer Verfahren liegt allerdings jenseits dessen, was mit dieser Untersuchung geleistet werden kann.<sup>249</sup>

---

<sup>249</sup> Der Begriff der „latenten Sinnstruktur“ bildet ein zentrales Element der von Oevermann und Mitarbeitern entwickelten Objektiven Hermeneutik. Er soll hier nicht weiter entwickelt werden. Statt dessen wird verwiesen auf: Oevermann, Ulrich u. a.: Die Methodologie einer „objektiven Hermeneutik“ und ihre allgemein forschungslogische Bedeutung in den Sozialwissenschaften, Stuttgart 1979 und Oevermann, Ulrich, Leo Schuster und Andreas Simm: Zum Problem der Perseveranz in Delikttyp und modus operandi. BKA – Forschungsreihe, Bd. 17, Wiesbaden 1985.

Im Unterschied zu dem im Kapitel 1 skizzierten Bezugsrahmen handelt es sich bei der Rekonstruktion dieser Einschätzungen nicht um eine „Theorienkonstruktion“ im engeren sozialwissenschaftlichen Sinne, also um den Versuch, unter Bezugnahme auf den Fundus sozialwissenschaftlicher Theorien Erklärungen für einen Gegenstandsbereich fruchtbar zu machen oder gar eine „Theorie der Korruption aus Sicht der Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden“ zu entwickeln. Was rekonstruiert werden kann, ist zum einen die Bedeutung, die die Beantworter einzelnen Entstehungsfaktoren zuerkennen, zum anderen – und das mit bescheidenem Anspruch – die partielle Aufdeckung ihrer Interpretationsschemata, in denen diese Entstehungsfaktoren in einen mehr oder weniger logisch konsistenten Zusammenhang gebracht werden. Beides, die Hervorhebung von Einzelfaktoren und die Interpretationsschemata, können wohl auf Erfahrungen und Einflüsse unterschiedlicher Art zurückgeführt werden. Auch hier spannt sich der Bogen von alltagsweltlichen, persönlich gemachten Erfahrungen über gängige Klischees in den Medien bis zu elaborierten wissenschaftlichen Ausarbeitungen (s. o. 2.3).

Bevor in einem ersten Schritt der Ursachenanalyse ein summarischer Überblick über die Faktoren, die in der Literatur als Ursachen der Korruption herausgestellt werden, erfolgt, empfiehlt es sich, eine semantische Klärung der Begriffe „*Ursachen*“ und „*Motive*“ vorzunehmen.

Unter „*Motiven*“ wird „...ein Spannungszustand innerhalb eines Organismus (verstanden), der zielgerichtetes Handeln in Gang setzt, aufrechterhält und kanalisiert. Der Begriff Motiv bezeichnet sowohl einfache physiologische Triebe oder Bedürfnisse (z. B. Hunger, Durst) wie auch komplexe psychische Strukturen (z. B. Leistungsmotiv).“<sup>250</sup> Ein Motiv bleibt also immer an einen Organismus beziehungsweise an ein Subjekt gebunden, eine Ursache hingegen geht darüber hinaus. In einem Erklärungszusammenhang können Motive genauso als Ursachen bewertet werden wie Naturkatastrophen oder historische Ereignisse. Wie dem Bedürfnis nach Erklärung – dem Kausalitätsbedürfnis<sup>251</sup> – genügt wird, hängt nicht zuletzt vom Standpunkt des Betrachters ab. Der Hinweis, dass Korruption auf zunehmend fehlendes Unrechtsbewusstsein zurückgeführt werden kann, mag manch einem als Erklärung genügen. Es lässt sich aber – den Gedanken weiterspinnend – fragen, woraus denn nun dieses zunehmend fehlende Unrechtsbewusstsein resultiert.

---

<sup>250</sup> Fuchs-Heinritz, Werner u. a. (Hg.): Lexikon zur Soziologie. Opladen 1995, S. 452.

<sup>251</sup> Vgl. dazu Weber, Max: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre. 4. Aufl., Tübingen 1973.

Dieses Nachfragen nach der *Ursache der Ursache* lässt sich theoretisch ins Unendliche fortsetzen. Pragmatisch wird der kausale Regress durch das Erkenntnisinteresse begrenzt, indem dieses festlegt, an welcher Stelle der Regress letztlich abgebrochen wird und mit welchem Erklärungsmodell man sich am Ende zufrieden gibt. Kausalmodelle in den Sozialwissenschaften zeichnen sich deshalb durch ihren theoretisch-hypothetischen Charakter aus.<sup>252</sup> Ausgehend von bestimmten theoretischen Annahmen wird ein System von Variablen, zwischen denen Abhängigkeitsbeziehungen bestehen, „konstruiert“, welches mit den erhobenen Daten abgeglichen wird. Auf diese Weise lässt sich beispielsweise mittels statistischer Verfahren und unter Beachtung bestimmter Annahmen<sup>253</sup> die Angemessenheit des Modells testen. Erweist sich das Modell mit den Daten als „stimmig“, gilt es als verifiziert. Aussagen über Wirkungsrichtungen, Interdependenzen und Stärke der Beziehungen zwischen unabhängigen Variablen („Ursachen“) und abhängigen Variablen („Wirkungen“) werden möglich. In einem weiteren Schritt schließlich lassen sich konkurrierende Erklärungsmodelle gegenüberstellen und auf ihre Gültigkeit beziehungsweise Angemessenheit überprüfen.

### **3.3.2 Welche Ursachen der Korruption werden in der Literatur vorwiegend diskutiert?**

Die Auswahl der in einem kausalen Erklärungsmodell unabhängigen Variablen („Ursachen“; besser: Kausalfaktoren) wird im Wesentlichen durch den fachspezifischen Zugang geprägt. Dieses berücksichtigend und gleichzeitig die Tatsache mit einbeziehend, dass Korruption in verschiedenen Subsystemen der Gesellschaft (z. B. politische Korruption) betrachtet werden kann, sollen nachfolgend einige der uns in Bezug auf die Korruption in Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden wichtig erscheinenden und in der Literatur häufig erwähnten Ursachen oder Kausalfaktoren aufgeführt werden.<sup>254</sup> Anlehnend an die im

---

<sup>252</sup> Zu den Kausalmodellen vgl. Diekmann, Andreas: Empirische Sozialforschung. Reinbek 1996, S. 602 ff.; Fuchs-Heinritz (Hg.), a. a. O., S. 332. Da im Fragebogen von „Korruptionsursachen“ die Rede ist, wird der „Ursachenbegriff“ trotz methodologischer Bedenken hier beibehalten.

<sup>253</sup> So wird von einem Kausalzusammenhang dann gesprochen, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind: 1) Zwischen zwei Variablen X und Y besteht ein statistischer Zusammenhang, 2) X geht Y zeitlich voraus und 3) Der Zusammenhang zwischen X und Y verschwindet nicht, wenn Drittvariablen, die X und Y vorausgehen, kontrolliert werden. Vgl. Diekmann, a. a. O., S. 607.

<sup>254</sup> Die Literaturanalyse stützt sich neben dem in der BKA – Forschungsreihe erschienenen Band von Vahlenkamp und Knauf auf Beiträge in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Korruption in Deutschland. Berlin 1997; Fleck, Christian und Helmut Kuzmics (Hg.): Korruption. Zur Soziologie des nicht immer abweichenden Verhaltens. Königstein 1985; Punch, Maurice: Coping with Corruption in a Borderless World. Deventer 1993; Ward, Richard H. und Robert McCormack: Managing Police Corruption: International Perspectives. Chicago 1987.

Kapitel 1 getroffene Einteilung wird dabei zwischen drei Ebenen, nämlich der gesamtgesellschaftlichen Ebene, der Ebene der Institution beziehungsweise Behörde und der Ebene des Individuums unterschieden.

Als wichtige Ursachen auf der *gesamtgesellschaftlichen Ebene* werden genannt:

- Werteverfall in der Gesellschaft;
- Verrechtlichung und „Normenflut“ und damit einhergehend eine Überregulierung von Abläufen;
- fehlende Bestimmtheit und Klarheit von Normen;
- kulturelle Spaltungen innerhalb einer Gesellschaft;
- Unregelmäßigkeiten des sozialen Wandels, die zu tatsächlichen und wahrgenommenen Inkonsistenzen bei der Verteilung verschiedener sozialer Belohnungen führen;
- unzureichende Ächtung der Korruption;
- Legitimitätskrisen des politischen Systems und mangelnde Loyalität der Bürger;
- zu starkes Übergewicht des öffentlichen Sektors und „Verbürokratisierung“.

Auf der *Ebene der Institution* der Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden lassen sich anmerken:

- mangelnde Dienst- und Fachaufsicht;
- fehlende Kontrolle;
- Führungsschwäche beziehungsweise inkompetentes Führungsverhalten;
- zu große Ermessensspielräume und Entscheidungskompetenzen;
- fehlende Transparenz bei Entscheidungsvorgängen und beim beruflichen Handeln;
- fehlende positive Vorbilder;
- Aufgabenkonzentration auf eine Person;
- fehlende Sensibilisierung;
- fehlendes Wir-Gefühl und fehlende „corporate identity“;

- unzureichende materielle und immaterielle Belohnung der öffentlich Bediensteten;
- negatives Berufsbild in der Öffentlichkeit;
- fehlendes Leitbild (ethische Standards);
- falsch verstandene Loyalität und Kameraderie;
- defizitäre Rekrutierungsmechanismen.

Auf der *Ebene des Individuums* finden vor allem folgende Punkte Beachtung:

- persönliche Probleme (z. B. Sucht, Schulden, Partnerschaft);
- berufliche Frustration, Unzufriedenheit mit dem Dienstherrn;
- fehlende Identifikation mit der Behörde, „Jobdenken“;
- Überidentifikation mit der Behörde;
- subjektiv empfundene Unterbezahlung („relative Deprivation“);
- dienstliche Überforderung;
- übersteigertes Geltungsbedürfnis und Prestigedenken;
- übersteigertes Ehrgeiz;
- Nebentätigkeiten aller Art;
- private Kontakte zum Milieu;
- private Kontakte zur gewerblichen Wirtschaft und zu Lobbyisten;
- „falsch verstandene“ Loyalitäten;
- berufliche Langeweile.

Ergänzend zu dieser Zusammenstellung von Kausalfaktoren sei auch auf die Zusammenfassung wichtig erscheinender Faktoren durch Simpson, der eine Literaturanalyse der englischsprachigen Literatur zum Thema „Polizeikorruption“ vorgelegt hat, verwiesen. In „The Literature of Police Corruption“ hebt Simpson folgende Faktoren beziehungsweise Zusammenhänge in Bezug auf die Korruption in Strafverfolgungsbehörden hervor:<sup>255</sup>

---

<sup>255</sup> Vgl. Simpson, Anthony E.: *The Literature of Police Corruption*. New York 1977, S. 87 (Übersetzung durch Verfasser).

- Einfluss des organisierten Verbrechens;
- die Durchsetzung unpopulärer Gesetze;
- die Rekrutierung ungeeigneten Personals;
- Machtmissbrauch der Polizei bei Ermessensentscheidungen;
- inadäquate Ausbildung;
- schwache Führung;
- unzureichende administrative Kontrollen;
- zu geringe Bezahlung und zu niedriger sozialer Status;
- politische Korruption;
- zu schwach ausgeprägte Moralvorstellungen in der Gesellschaft;
- die Existenz einer Polizeisubkultur mit einer kritisch zu wertenden „Polizeiethik“;
- Rollenkonflikt der Polizei (Erwartungen an die Polizei kontrastiert mit den Realitäten des polizeilichen Alltags).

Die Liste der oben aufgezählten Faktoren ließe sich noch fortsetzen. Sie stellt lediglich einen Ausschnitt aus dem Ursachenspektrum der Korruption dar, in dem den einzelnen Kausalfaktoren zudem ganz unterschiedliche Abstraktionsgrade zukommen. Außerdem gelten sie nicht als voneinander unabhängig. Ohne auf die Problematik der „reziproken Kausalität“ beziehungsweise der Wechselbeziehungen zwischen den einzelnen Kausalfaktoren hier näher einzugehen, sei angemerkt, dass sich manche der Faktoren gegenseitig bedingen und dass es auch zu den Aufgaben einer empirischen Überprüfung kausaler Modelle gehört, Interdependenzen zwischen den Variablen eines Modells zu klären.

Bei der Datenanalyse der bundesweiten Befragung wird diesen gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnissen der Variablen zunächst keine Beachtung geschenkt. Hier kommt es vorerst darauf an, vergleichend die Bedeutung, die einzelnen Kausalfaktoren zuerkannt wird, untersuchungsgruppenspezifisch darzustellen.



### 3.3.3 Ergebnisse der Datenanalyse

#### 3.3.3.1 Gewichtung der Ursachen von Korruption durch die Untersuchungsgruppen

Die Beantworter des Erhebungsbogens bei der bundesweiten Befragung hatten die Möglichkeit, bei der Beantwortung der Frage 6 zwischen einer Reihe von behördeninternen korruptionsverursachenden und -begünstigenden Faktoren auszuwählen und gegebenenfalls zusätzlich Faktoren zu benennen, wobei keine Vorgaben bezüglich der genauen Anzahl der anzugebenden Ursachen-Items gemacht worden sind. Wie sich aber herausgestellt hat, weicht die durchschnittliche Anzahl der angekreuzten Items zwischen den einzelnen Untersuchungsgruppen kaum voneinander ab. Mit durchschnittlich 6,0 angekreuzten Antworten pro Beantworter haben die Kriminalpolizeibeamten den höchsten Durchschnittswert erreicht, gefolgt von den Beantwortern aus dem Justizvollzug mit 5,8 Antworten. Die Probanden aus Schutzpolizei, Staatsanwaltschaften / Strafgerichten und Zoll kommen jeweils auf durchschnittlich 5,5 Antworten.

Die in Schaubild 8 dargestellten Ergebnisse lassen erkennen, dass, erstens, eine sehr deutliche Übereinstimmung der Beantworter innerhalb einer Untersuchungsgruppe *nur bei wenigen Faktoren* registriert werden kann und dass, zweitens, die „Antwortprofile“ der Untersuchungsgruppen trotz eines gemeinsamen Grundmusters etwas voneinander abweichen. Nur wenige Faktoren werden von mehr als der Hälfte der Beantworter in einer Untersuchungsgruppe als die wichtigsten Kausalfaktoren benannt. Um die Befunde plastischer darzustellen, wurden die einzelnen Kausalfaktoren und die dazugehörigen Prozentwerte in Schaubild 8 eingetragen. Mit den Schaubildern wird nicht nur versucht die Rangfolge der einzelnen Faktoren, sondern auch die Abstände – gemessen in Prozentwerten übereinstimmender Antworten – abzubilden.

Eine große, behördenübergreifende Übereinstimmung ist bei zwei Ursachen feststellbar: dem „*Werteverfall in der Gesellschaft*“ und der „*fehlenden Vorbildfunktion von Führungskräften und Vertretern der Politik*“. Bis auf die Richter und Staatsanwälte, von denen mit 49,2 % etwas weniger als die Hälfte der Befragten die fehlende Vorbildfunktion als dominant ansehen, stimmen in allen anderen Untersuchungsgruppen mehr als die Hälfte der Probanden bezüglich der Dominanz dieser beiden Ursachen überein, wobei nur beim Zoll die fehlende Vorbildfunktion vor dem Werteverfall rangiert.

Beide Ursachen lassen sich der gesamtgesellschaftlichen Ebene zurechnen. Während dies beim Werteverfall unstrittig sein dürfte, könnte die fehlende Vorbildfunktion auch primär der Führung innerhalb der jeweiligen Behörde zugeschrieben werden, doch spricht nicht zuletzt die Verknüpfung von „Führungskräften und Vertretern von Politik“ dafür, dass es sich weniger um ein Problem der Führungskräfte in den Behörden als ein *generelles Elitenproblem* handelt.<sup>256</sup> Korruption erscheint somit primär als Werteproblem, das sich unter anderem im *Verlust an positiven Vorbildern* und in einem Misstrauen den Eliten gegenüber manifestiert. Ähnlich war dies bereits im Vorgängerprojekt von Vahlenkamp und Knauß dargestellt worden.<sup>257</sup>

Als weitere wichtige Gesichtspunkte, die Einstufung der Ursachen betreffend<sup>258</sup>, lassen sich festhalten:

- Zwischen der Ursache „gesellschaftlicher Werteverfall“ beziehungsweise „fehlende Vorbildfunktion“ und den in der Rangfolge an nächster Stelle genannten Ursachen klafft eine – in Prozentpunkten ausgedrückt – erhebliche Lücke. Im Vergleich zu den übrigen Untersuchungsgruppen stuft der Zoll die fehlende Vorbildfunktion noch vor dem „gesellschaftlichen Werteverfall“ ein. Nur die Beantworter des Justizvollzugs rechnen den „Werte- und Vorbildfaktoren“ im Vergleich mit den im Profil nachfolgenden Faktoren nicht die „alles überragende“ Bedeutung bei.<sup>259</sup>
- Die Relevanz des *finanziellen Aspektes* wird bei allen Untersuchungsgruppen hoch angesiedelt, sei es in Form konkreter finanzieller Probleme oder, wie bei den Staatsanwälten und Richtern, in dem Anstreben beziehungsweise Wahren eines hohen Lebensstandards. Die in Prozentpunkten höchste Bewertung erfährt dieser Gesichtspunkt beim Justizvollzug (46,7 %), die relativ geringste bei der Kriminalpolizei (34,2 %). In der Rangfolge folgt er meist an dritter Stelle. Nur bei der Kriminalpolizei (Rang 4) und beim Zoll (Rang 6) nimmt er nachgeordnete Rangplätze ein.
- Ebenfalls auf der Ebene der Person angesiedelt sind die – mit einer Ausnahme – in der Rangfolge nach oder gleichwertig mit den finanziellen

---

<sup>256</sup> Zwischen den beiden Variablen besteht eine relativ enger Zusammenhang. In einer auf dem Ähnlichkeitsmaß von Jaccard basierenden Ähnlichkeitsmatrix bildet der Wert für die beiden Variablen mit 0,5 das Maximum aller Werte.

<sup>257</sup> Vgl. Vahlenkamp, Werner und Ina Knauß, a. a. O., S. 201.

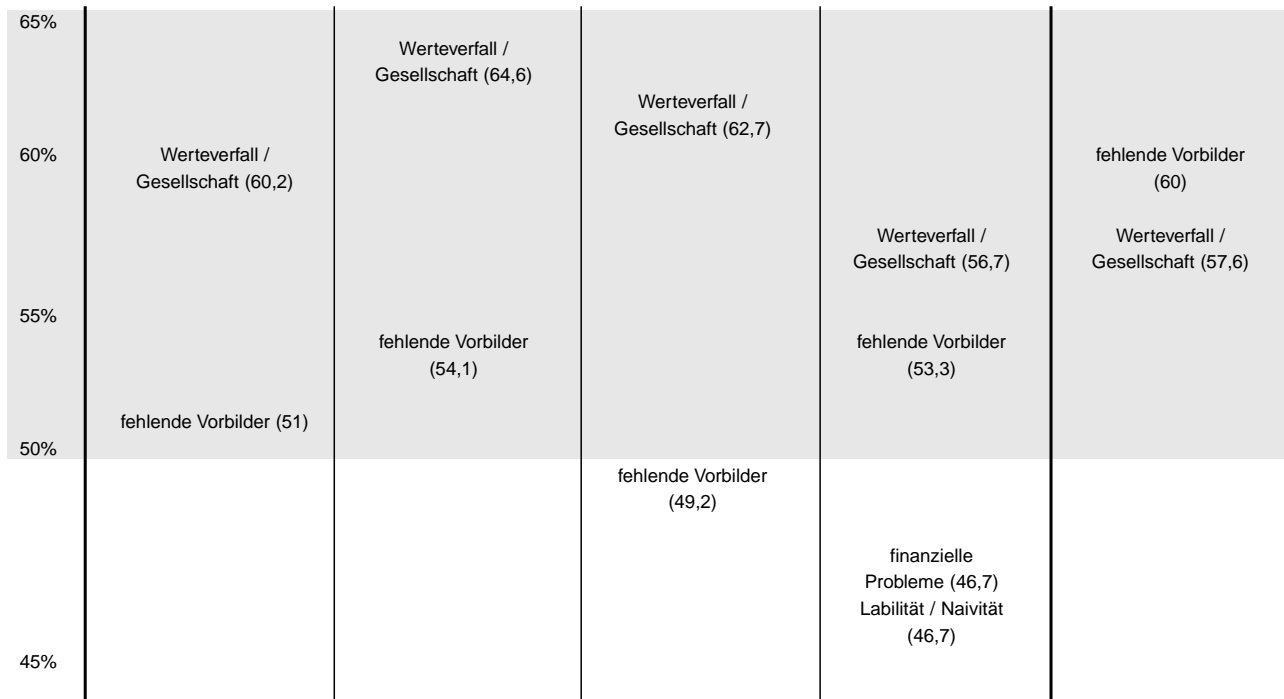
<sup>258</sup> Die Einstufung erfolgt nur nach der relativen Häufigkeit der Nennung einer Ursache, wie sie durch die Prozentzahlen ausgedrückt wird. Die Beantworter waren nur angehalten, die ihnen am wichtigsten erscheinenden Ursachen anzugeben, jedoch nicht sie anhand einer Skala bezüglich ihrer Bedeutung zu gewichten.

<sup>259</sup> Wichtig im Hinblick auf die Prozentzahlen ist an dieser Stelle nochmals der Hinweis auf die doch relativ geringe Anzahl an Beantwortern aus dem Bereich Justizvollzug (N = 30).

Schaubild 8:

**Rangfolge der Korruptionsursachen**

Übereinstimmung in %



40%	finanzielle Probleme (37,8)	fehlende Sensibilisierung (36,9)	hoher Lebensstandard (44,1) unzureichende Kontrolle (40,7)	fehlende Sensibilisierung (40)	Labilität / Naivität (40)  unzureichende Kontrolle (37,6) fehlende Sensibilisierung (37,6)
35%	Labilität / Naivität (34,1) fehl.Unrechtsbewusstsein (33,7)	finanzielle Probleme (34,2) unzureichende Kontrolle (33,6) fehl.Unrechtsbewusstsein (33) Werteverfall / Behörden (32,7) hoher Lebensstandard (32,4) Privatkontakt Geber/Nehmer (32,1) Labilität / Naivität (32,1)	organisatorische Mängel (32,2) Werteverfall / Behörden (32,2) finanzielle Probleme (30,5)	fehlendes Wir-Gefühl (33,3)	finanzielle Probleme (35,3)  fehl. Unrechtsbewusstsein (32,9) organisatorische Mängel (32,9)
30%	unzureichende Kontrolle (29,7) hoher Lebensstandard (29,7) Werteverfall / Behörden (28,1) Privatkontakt Geber/Nehmer (26,9)		Labilität / Naivität (27,1)	falscher Korpsgeist (30) fehl.Unrechtsbewusstsein (30)	hoher Lebensstandard (28,2)
25%	fehlende Sensibilisierung (25,3)	Abhängigkeit/ Erpressbarkeit (25,2)	fehlende Sensibilisierung (25,4)  subjekt. Unterbezahlung (25,4)  Privatkontakt Geber/ Nehmer (25,4)	unzureichende Kontrolle (26,7) hoher Lebensstandard (26,7) Unzufriedenheit/Frust (26,7)	
	Schupo	Kripo	STA / G	Vollzug	Zoll

Aspekten eingeordneten Kausalfaktoren: „*Labilität, Leichtfertigkeit, Naivität*“. Sie gelten vor allem beim Justizvollzug (46,7 %), bei der Schutzpolizei (34,1 %) und beim Zoll (40,0 %) als wichtige Faktoren. Beim Zoll stehen sie damit noch vor dem finanziellen Aspekt. Eine eher nachgeordnete Rolle spielen sie bei den Staatsanwaltschaften und Gerichten sowie bei der Kriminalpolizei.

- Die „*fehlende Dienst- und Fachaufsicht beziehungsweise fehlende Kontrolle*“ rangiert als erster, die institutionelle Ebene betreffender Faktor bei fast allen Untersuchungsgruppen an vierter bis sechster Stelle in der Hierarchie der Ursachen. Eine Ausnahme bildet hier lediglich der Justizvollzug, der eher Faktoren der „Behördenkultur“, wie „*fehlendem Wir-Gefühl*“ und „*falsch verstandenem Korpsgeist*“ höhere Priorität einräumt.
- Eine „*fehlende Sensibilisierung für korruptive Sachverhalte*“ macht vor allem die Kriminalpolizei für Korruption verantwortlich. Bei ihr steht diese Ursache an dritter Stelle in der Rangfolge und damit in einem deutlichen Unterschied zur Schutzpolizei (Rang 10). Ähnlich wie die Kriminalpolizei rechnet auch der Justizvollzug und der Zoll der fehlenden Sensibilisierung erhebliche Bedeutung zu (Rang 5). Die Einschätzung der Staatsanwälte und Richter (Rang 9) gleicht diesbezüglich der der Schutzpolizei.
- Ganz *am unteren Ende der Rangfolge* mit um die 5 % oder weniger stehen Ursachen wie „*Nachahmungstrieb, Nacheifern falscher Vorbilder*“, „*Unsicherheit wegen Überforderung, fehlende Fachkompetenz*“ und „*Defizite / Mängel in Gesetzen und Dienstvorschriften*“. Auch den „*wiederholten und ständigen Tatgelegenheiten*“ sowie „*der Übernahme von ‘Erbhöfen’ bei der Einweisung in ein Amt*“ wird nur geringe Bedeutung zuerkannt. Ebenso – und möglicherweise etwas überraschend – gelten Nebentätigkeiten kaum als bedeutende korruptionsverursachende und –fördernde Faktoren. In Prozentpunkten ausgedrückt reicht das Spektrum von 11,4 % bei der Kriminalpolizei bis zu 3,3 % beim Justizvollzug und 3,5 % beim Zoll.

Fasst man diese Ergebnisse zusammen, wird deutlich, dass die Ursachen der Korruption zu allererst im gesamtgesellschaftlichen und danach im persönlichen Bereich gesehen werden. Faktoren, die der institutionellen Ebene zuzurechnen sind, folgen nachgeordnet. Generell lässt sich eine gesellschafts- beziehungsweise kulturkritische und personalisierende Tendenz des Antwortverhaltens erkennen. „*Verantwortlich*“ für Korruption werden in erster Linie gesellschaftliche Entwicklungen, auf die wenig Einfluss genommen werden kann, und menschliche Schwächen, insbesondere in Verbindung mit finanziellen Problemlagen, gemacht. Institutionelle Faktoren, das heißt Faktoren, die

sich auf die Organisation der Behörde und die Behördenkultur beziehen, geraten noch am ehesten aus einer Kontrollperspektive, und zwar einer auf „äußere Kontrollen“ (s. u. 3.7.1) ausgerichtete Perspektive („fehlende Dienst- und Fachaufsicht, fehlende Kontrollen“) ins Blickfeld. Gleichwohl wird die Bedeutung der Sensibilisierung für korruptive Sachverhalte und damit zusammenhängend der Hinweis auf „innere Kontrollen“ – „innere“ auf den Bediensteten im Sinne einer moralischen Instanz des „Über-Ichs“, nicht auf die Behörde bezogen – durchaus auch gesehen, wenn auch – bis auf die Ausnahme Kriminalpolizei – nachgeordnet eingestuft.

Neben diesen generellen Trends im Antwortverhalten lässt bereits der Blick auf Schaubild 8 erkennen, wie sich das Antwortverhalten in den einzelnen Behörden in Nuancen unterscheidet. Bevor auf einzelne, wichtig erscheinende Ursachenkomplexe in den Untersuchungsgruppen eingegangen werden kann, sollen in einem vorgeschalteten Schritt Zusammenhänge zwischen den Kausalfaktoren näher beleuchtet werden. Dazu erscheint es notwendig, von der Häufigkeit der Benennung einzelner Faktoren auf die Betrachtung von Ursachenmustern beziehungsweise Kombinationen von Kausalfaktoren überzugehen.

### 3.3.3.2 Die Bedeutung von Ursachenmustern

Die Betrachtung der Ursachenmuster geschieht in einem zweistufigen Verfahren. In einem ersten Schritt werden bivariate Zusammenhänge, in einem zweiten Schritt Cluster, das heißt Variablengruppen, miteinander verglichen. Wie beim bisherigen Vorgehen wird auch hier zwischen den einzelnen Untersuchungsgruppen unterschieden.

Im Unterschied zu der Häufigkeitsbetrachtung wird bei der Darstellung bivariater Zusammenhänge auf die Wiedergabe der bivariaten Zusammenhänge in Form einer Korrelationsmatrix, die die Gesamtmenge aller möglichen Zweierkombinationen enthält, verzichtet. Statt dessen werden nur die sechs Variablenpaare in Schaubild 9 dargestellt, die die höchsten Ähnlichkeitswerte in den jeweiligen Behörden aufweisen, das heißt am häufigsten in Kombination miteinander angekreuzt worden sind.<sup>260</sup>

---

<sup>260</sup> Als Ähnlichkeitsmaß wird der S-Koeffizient von Jaccard bzw. Rogers und Tanimoto verwendet, dessen Wertebereich zwischen 0 und 1 liegt (vgl. Bortz, Jürgen: Statistik für Sozialwissenschaftler 1993, S. 524). Multipliziert man den S-Koeffizienten mit 100, so lässt er sich als Prozentwert für das gemeinsame Ankreuzen zweier Items interpretieren. Ein Wert von 0,6 bedeutet dass 60 % der Probanden, die das eine Item bejaht haben, auch das andere angegeben haben, 40 % hingegen entweder das eine oder das andere.

Schaubild 9:

## **Bivariate Zusammenhänge der Korruptionsursachen**

### *Schutzpolizei*

Werteverfall in der Gesellschaft	↔	fehlende Vorbildfunktion
	↔	finanzielle Probleme
	↔	fehlendes Unrechtsbewusstsein
	↔	Werteverfall in den Behörden
	↔	fehlende Dienst- und Fachaufsicht
	↔	Anstreben eines höheren Lebensstandards

### *Kriminalpolizei*

Werteverfall in der Gesellschaft	↔	fehlende Vorbildfunktion
	↔	Anstreben eines höheren Lebensstandards
	↔	Werteverfall in den Behörden
	↔	fehlendes Unrechtsbewusstsein
	↔	fehlende Sensibilisierung
Anstreben eines höheren Lebensstandards	↔	finanzielle Probleme

### *Staatsanwaltschaften / Gerichte*

Werteverfall in der Gesellschaft	↔	fehlende Vorbildfunktion
	↔	Anstreben eines höheren Lebensstandards
	↔	Werteverfall in den Behörden
organisatorische Mängel	↔	fehlende Dienst- und Fachaufsicht
	↔	finanzielle Probleme
fehlendes Unrechtsbewusstsein	↔	fehlende Sensibilisierung

## Zoll

Werteverfall in der Gesellschaft	↔	fehlende Vorbildfunktion
	↔	fehlende Sensibilisierung
Anstreben eines höheren Lebensstandards	↔	finanzielle Probleme
	↔	Abhängigkeit / Erpressbarkeit
	↔	Wiederholte, ständige Tatgelegenheiten
organisatorische Mängel	↔	fehlende Dienst- und Fachaufsicht

## Justizvollzug

ethische Fehlorientierung einzelner	↔	wiederholte, ständige Tatgelegenheit
Anstreben eines höheren Lebensstandards	↔	finanzielle Probleme
fehlende Sensibilisierung	↔	Labilität / Naivität
Nacheifern falscher Vorbilder	↔	uneingeschränkte Genehmigung von Nebentätigkeiten
Werteverfall in der Gesellschaft	↔	fehlende Vorbildfunktion
	↔	Anstreben eines höheren Lebensstandards

Wie dem Schaubild zu entnehmen ist, bestehen zwischen den Behörden erhebliche Unterschiede im Hinblick auf die Variablenpaare:

- Bei der Polizei kann eine starke Konzentration auf die Variable „*Werteverfall in der Gesellschaft*“ festgestellt werden. Bei der Schutzpolizei ist die Variable bei allen sechs, bei der Kriminalpolizei bei fünf Variablenpaaren beteiligt. Bei den anderen Behörden nimmt sie keine so dominierende Stellung ein, obwohl sie auch dort eine wichtige Rolle spielt. So finden sich bei den Staatsanwaltschaften und Strafgerichten sowie beim Zoll auch andere „Komplexe“ relativ starker Zusammenhänge, wie zum Beispiel die Beziehung zwischen organisatorischen Mängeln, der fehlenden Dienst- und Fachaufsicht sowie finanzieller Probleme (Staatsanwaltschaften und Strafgerichte) und ein Komplex, der als „Lebensstandard und Gefahr von Verstrickungen“ (Zoll) bezeichnet werden könnte.



- Eine Einzelbetrachtung der relevanten Variablen verdeutlicht, dass die mit dem Werteverfall in Zusammenhang stehenden Variablen neben der Werteebene (Werteverfall in der Behörde, fehlendes Unrechtsbewusstsein) vor allem die fehlende Vorbildfunktion und Indikatoren einer materialistischen Orientierung (höherer Lebensstandard, finanzielle Probleme) angesprochen werden.
- Hervorheben lässt sich auch, dass im Unterschied zur Polizei bei den Staatsanwaltschaften / Strafgerichten und beim Zoll die Variable „organisatorische Mängel“ in Verbindung mit fehlender Dienst- und Fachaufsicht und – bei ersteren – zusätzlich noch mit finanziellen Problemen in vergleichsweise engen Zusammenhang gebracht werden.
- Beim Zoll sticht besonders ein Triplet von Variablenpaaren ins Auge, das gewissermaßen das Streben nach einem höheren Lebensstandard mit Gefährdungen der „Verstrickungen“ (finanzielle Probleme, Abhängigkeiten, ständige Tatgelegenheiten) in Verbindung bringt.
- Ziemlich abweichend von den anderen Behörden gestaltet sich das Bild für den *Justizvollzug*. Zwar wird auch hier der Werteverfall mit der fehlenden Vorbildfunktion und dem Anstreben eines höheren Lebensstandards in Beziehung gesetzt, doch finden sich des weiteren vier Variablenpaare, die für sich genommen sinnvolle Zusammenhänge ergeben (z. B. Zusammenhang von finanziellen Problemen und dem Anstreben eines höheren Lebensstandards), voneinander aber relativ unabhängig zu sein scheinen.<sup>261</sup>

Das sich bei der Betrachtung der bivariaten Zusammenhänge abzeichnende Bild sollte nicht überbewertet werden, zumal die sechs Variablenpaare nur eine kleine Teilmenge der möglichen Variablenpaare darstellen. Jedoch kann es als eine Art Zwischenschritt auf dem Weg von einer reinen Häufigkeitsauszählung zu einer komplexeren statistischen Analyse verstanden werden.

Zur Erfassung der korruptionsverursachenden und -fördernden Faktoren wurden insgesamt 26 Items angegeben. Die Bediensteten wurden aufgefordert, nur die wichtigsten von ihnen anzukreuzen. Da ein großes Interesse daran besteht, die Vielzahl der entstandenen „Ursachenkombinationen“ auf wenige zentrale

---

<sup>261</sup> Auch hier muss zum wiederholten Male auf die geringe Probandenzahl beim Justizvollzug verwiesen werden, die sich gravierend auf den Wert des S-Koeffizienten auswirkt, der bei niedrigen Fallzahlen leicht einen hohen Wert annehmen kann.

„Dimensionen“ zu reduzieren<sup>262</sup>, wurde eine *Clusteranalyse* durchgeführt, die es erlaubt, Variablen zu Variablengruppen zusammenzufassen. Die Variablen einer Gruppe (eines Clusters) korrelieren dabei in hohem Maße untereinander und in geringem Maße mit Variablen einer anderen Gruppe (eines anderen Clusters).<sup>263</sup> Für die Zusammenfassung der Variablen bieten sich mehrere Methoden beziehungsweise Fusionskriterien an. Für unsere Zwecke erscheint das Ward-Verfahren geeignet. Dabei handelt es sich um ein hierarchisches Clusterverfahren, das von der Ursprungssituation mit 26 Variablen ausgehend, die Variablen nacheinander Variablengruppen zuweist, und zwar derart, dass eine Zuweisung nach dem Kriterium der geringsten Erhöhung der gesamten Fehlerquadratsumme erfolgt.<sup>264</sup> Am Ende des Fusionierungsprozesses sind alle Variablen zu einem Cluster vereinigt.

Mit Hilfe eines Dendrogrammes, das den Fusionierungsprozess der Variablen bildhaft darstellt, lässt sich erkennen, mit welcher Zunahme der Fehlerquadratsumme die Fusion einer Variablen „erkauft“ werden muss. Ziel dieses Vorgehens ist es nicht, alle Variablen zu einem Cluster zu vereinigen, sondern die Gesamtzahl der Variablen auf wenige – in der Regel zwei bis fünf – Cluster zu reduzieren. Dazu wird der Fusionierungsprozess an einer passenden Stelle „abgebrochen“. Da es sich bei der Clusteranalyse um eine *explorative Methode* handelt, gibt es dabei – etwas vereinfachend ausgedrückt – keine „richtigen“ und „falschen“, sondern eher „sinnvollere“ und „weniger sinnvollere“ Lösungen.<sup>265</sup> Die Nummerierung der einzelnen Cluster sagt dabei inhaltlich wenig über die Relevanz des Clusters im Vergleich mit den anderen Clustern aus

In unserem Falle wurde für jede Behörde gesondert eine Clusteranalyse durchgeführt. Der Wert dieses Vorgehens liegt für uns deshalb auch mehr auf dem Vergleich der Clusterlösungen zwischen den Behörden als zwischen den Clustern innerhalb einer Behörde. Aus Schaubild 10 sind die uns am sinnvollsten erscheinenden Clusterlösungen zu entnehmen.

---

<sup>262</sup> Um eine Vorstellung zu bekommen, wieviele Kombinationen bei 26 Items möglich wären, genügt es, mit Hilfe der Formel für ungeordnete Stichproben ohne Zurücklegen aus der Kombinatorik die Anzahl der Kombinationen im Falle des Ankreuzens von 6 Items aus 26 – die Itemanzahl, die tatsächlich im Durchschnitt angekreuzt wurde – zu errechnen. Sie beträgt 10465.

<sup>263</sup> Zur Clusteranalyse vgl. beispielsweise Bortz, Jürgen, a. a. O., S. 522 ff. und die einschlägigen Handbücher zum Computerprogramm SPSS, bspw. Norusis, Mirija J.: *Advanced Statistics Guide SPSS X*, New York 1985, S. 165 ff.

<sup>264</sup> Vgl. dazu das Beispiel in Bortz, Jürgen, a. a. O., S. 532 ff.

<sup>265</sup> Gewissermaßen als „Faustregel“ wird in der Literatur angegeben, den Fusionsvorgang dann abzubrechen, wenn im Dendrogramm „Sprünge“ erkannt werden können, d. h. wenn die Fusion einer weiteren Variablen bzw. einer Variablengruppe nur auf Kosten eines „sprunghaften“ Anstiegs der Fehlerquadratsumme „erkauft“ werden kann.

Schaubild 10:

## **Cluster-Analyse im Ward-Verfahren zu den Korruptionsursachen**

*Schutzpolizei: Drei-Cluster-Lösung*

**1. Cluster:**

Gesetzesdefizite – organisatorische Mängel – fehlendes „Wir-Gefühl“ – falsch verstandener Korpsgeist – unzureichende Ausübung der Fürsorgepflicht – Nacheifern falscher Vorbilder – fehlende Sensibilisierung – Überforderung – ethische Fehlorientierung des einzelnen – Steigerung des Selbstwertgefühls – Unzufriedenheit / Frust – objektive Unterbezahlung – subjektive Unterbezahlung – Nebentätigkeiten – Erpressbarkeit – wiederholte Tatgelegenheiten – Übernahme von „Erbhöfen“

**2. Cluster:**

Werteverfall in der Gesellschaft – fehlende Vorbildfunktion

**3. Cluster:**

Werteverfall in den Behörden – fehlendes Unrechtsbewusstsein – fehlende Dienst- und Fachaufsicht – Anstreben eines höheren Lebensstandards – finanzielle Probleme – Labilität / Naivität – private Kontakte zwischen Geber und Nehmer

*Kriminalpolizei: Drei-Cluster-Lösung*

**1. Cluster:**

Gesetzesdefizite – organisatorische Mängel – fehlendes „Wir-Gefühl“ – falsch verstandener Korpsgeist – unzureichende Ausübung der Fürsorgepflicht – Nacheifern falscher Vorbilder – Überforderung – ethische Fehlorientierung des einzelnen – Steigerung des Selbstwertgefühls – Unzufriedenheit / Frust – objektive Unterbezahlung – subjektive Unterbezahlung – Nebentätigkeiten – wiederholte Tatgelegenheiten – Übernahme von „Erbhöfen“

**2. Cluster:**

Werteverfall in der Gesellschaft – fehlende Vorbildfunktion

**3. Cluster:**

Werteverfall in den Behörden – fehlendes Unrechtsbewusstsein – fehlende Dienst- und Fachaufsicht – fehlende Sensibilisierung – Anstreben eines höheren Lebensstandards – finanzielle Probleme – Labilität / Naivität – private Kontakte zwischen Geber und Nehmer – Erpressbarkeit

### *Staatsanwaltschaften / Gerichte: Vier-Cluster-Lösung*

#### 1. Cluster:

Gesetzesdefizite – fehlendes „Wir-Gefühl“ – falsch verstandener Korpsgeist – unzureichende Ausübung der Fürsorgepflicht – Nacheifern falscher Vorbilder – Überforderung – ethische Fehlorientierung des einzelnen – Steigerung des Selbstwertgefühls – Unzufriedenheit / Frust – Labilität / Naivität – objektive Unterbezahlung – Nebentätigkeiten – wiederholte Tatgelegenheiten – Übernahme von „Erbhöfen“

#### 2. Cluster:

organisatorische Mängel – fehlende Dienst- und Fachaufsicht – Anstreben eines höheren Lebensstandards – finanzielle Probleme – subjektive Unterbezahlung – Erpressbarkeit

#### 3. Cluster:

Werteverfall in der Gesellschaft – fehlende Vorbildfunktion

#### 4. Cluster:

Werteverfall in den Behörden – fehlendes Unrechtsbewusstsein – fehlende Sensibilisierung – private Kontakte zwischen Geber und Nehmer

### *Justizvollzugsdienst: Vier-Cluster-Lösung*

#### 1. Cluster:

Gesetzesdefizite – organisatorische Mängel – Werteverfall in den Behörden – fehlendes Unrechtsbewusstsein – unzureichende Ausübung der Fürsorgepflicht – fehlende Dienst- und Fachaufsicht – Nacheifern falscher Vorbilder – Überforderung – ethische Fehlorientierung des einzelnen – Steigerung des Selbstwertgefühls – objektive Unterbezahlung – Nebentätigkeiten – private Kontakte zwischen Geber und Nehmer – wiederholte Tatgelegenheiten – Übernahme von „Erbhöfen“

#### 2. Cluster:

Werteverfall in der Gesellschaft – fehlende Vorbildfunktion

#### 3. Cluster:

Fehlendes „Wir-Gefühl“ – falsch verstandener Korpsgeist – Anstreben eines höheren Lebensstandards – finanzielle Probleme – Unzufriedenheit / Frust – subjektive Unterbezahlung – Erpressbarkeit

#### 4. Cluster:

fehlende Sensibilisierung – Labilität / Naivität

## Zoll: Vier-Cluster-Lösung

### 1. Cluster:

Gesetzesdefizite – Werteverfall in den Behörden – Fehlendes „Wir-Gefühl“ – falsch verstandener Korpsgeist – unzureichende Ausübung der Fürsorgepflicht – Nacheifern falscher Vorbilder – Überforderung – ethische Fehlorientierung des einzelnen – Steigerung des Selbstwertgefühls – Unzufriedenheit / Frust – objektive Unterbezahlung – subjektive Unterbezahlung – Nebentätigkeiten – private Kontakte zwischen Geber und Nehmer – wiederholte Tatgelegenheiten – Übernahme von „Erbhöfen“

### 2. Cluster:

organisatorische Mängel – Dienst- und Fachaufsicht – fehlendes Unrechtsbewusstsein – fehlende Sensibilisierung – Labilität / Naivität

### 3. Cluster:

Werteverfall in der Gesellschaft – fehlende Vorbildfunktion

### 4. Cluster:

Anstreben eines höheren Lebensstandards – finanzielle Probleme – Erpressbarkeit

Dabei erscheinen folgende Punkte bemerkenswert:

- Sowohl bei der Schutz- als auch bei der Kriminalpolizei empfiehlt sich eine Lösung mit drei, bei den Justizbehörden und dem Zoll eine Lösung mit vier – eventuell beim Zoll sogar mit fünf – Clustern.
- Bezüglich der Anzahl der zu Clustern zusammengefassten Variablen lässt sich trotz des Unterschiedes zwischen der Drei- beziehungsweise Vier-Clusterlösung eine gewisse Grundstruktur erkennen, und zwar findet sich immer ein großes Cluster, in dem zahlreiche Variablen zusammengefasst werden, ein aus zwei Variablen bestehendes Cluster und ein oder zwei Cluster mit einer mittleren Variablenanzahl.
- In dem aus zwei Variablen bestehenden Cluster werden jeweils dieselben Variablen – „Werteverfall in der Gesellschaft“ und die „fehlende Vorbildfunktion“ – fusioniert, wodurch nochmals die zentrale Bedeutung dieser beiden Variablen sowohl im Hinblick auf ihr Verbundensein als auch bezüglich ihres Gewichtes als Ursachen unterstrichen wird.
- Unterschiede zwischen den Untersuchungsgruppen lassen sich wohl am besten bei der Betrachtung der Cluster mit mittleren Variablenzahlen erkennen, in denen im Wesentlichen institutionelle und individuelle Defizite

sowie finanzielle Aspekte zusammengefasst werden. Die Art der Zusammenfassung dieser Variablen differiert aber nicht unerheblich zwischen den Behörden.

- Ein Vergleich zwischen der *Schutz- und Kriminalpolizei* verdeutlicht, dass im dritten Cluster institutionelle und individuelle Defizite (z. B. fehlende Dienst- und Fachaufsicht, Labilität) zusammengefasst werden. Dabei fällt auf, dass die Kriminalpolizei im Unterschied zur Schutzpolizei eine fehlende Sensibilisierung bezüglich korruptiver Sachverhalte und private Gebernehmer-Kontakte und „Verstrickungen“ mit diesen Defiziten enger verbunden wähnt als die Schutzpolizei.
- Bei den *Justizbehörden* kann eine deutliche Differenzierung bezüglich dieses „Defizitsyndroms“ in zwei Clustern festgestellt werden, wobei die Unterschiede zwischen den Staatsanwaltschaften / Strafgerichten und dem Justizvollzug für sich spricht. Während die Staatsanwaltschaften und Strafgerichte spezifische organisatorische Mängel und finanzielle Aspekte mit Abhängigkeiten und Verstrickungen zusammenfassen (Cluster 2) und von den eher generellen Defiziten (z. B. Werteverfall in den Behörden und fehlende Sensibilisierung) abgrenzen, unterscheidet der Justizvollzug stärker zwischen generellen Charaktereigenschaften (Labilität und fehlende Sensibilisierung; Cluster 4) und einem „*Unzufriedenheits*“-Cluster (Cluster 3), in dem Indikatoren persönlicher Unzufriedenheit im Verbund mit Indikatoren der finanziellen Situation und eher informellen, die Behördenkultur charakterisierenden Merkmalen (z. B. Korpsgeist und fehlendes Wir-Gefühl) gesehen werden. Interessanterweise spielen dabei formal-organisatorische Aspekte keine Rolle.
- Beim *Zoll* lässt sich bei den Clustern mit mittlerer Variablenanzahl ein Cluster (Cluster 4) erkennen, das ein materielles Anspruchsdenken – hoher Lebensstandard verknüpft mit finanziellen Problemen und Verstrickungen – zum Ausdruck bringt. Dieses kann von einem „*Defizit-Cluster*“ (Cluster 2), das auf formal-organisatorische Mängel einerseits und allgemein individuelle Defizite andererseits (z. B. Labilität) abstellt, abgegrenzt werden. Beim Zoll wäre auch eine Fünf-Clusterlösung sinnvoll erschienen. Dabei würde Cluster 2 in ein „*Organisationsdefizit*“-Cluster (organisatorische Mängel und fehlende Dienst- und Fachaufsicht) und ein „*Individualdefizit*“-Cluster (fehlendes Unrechtsbewusstsein, fehlende Sensibilisierung und Labilität) aufgespalten.
- Die Variable „*fehlende Sensibilisierung*“ wird in den Untersuchungsgruppen unterschiedlich eingeordnet und gedeutet. Bei der Schutzpolizei wird

sie im Unterschied zur Kriminalpolizei nicht dem Cluster 3, das institutionelle und individuelle Defizite im Zusammenhang mit finanziellen Aspekten erfasst, zugeordnet, sondern verbleibt im Cluster 1, das inhaltlich verschiedenartige Variablen zusammenführt. Bei den Staatsanwaltschaften und Strafgerichten wird sie, der Tendenz nach ähnlich wie bei der Kriminalpolizei, dem „institutionellen Defizit-Cluster“ (Cluster 4) zugerechnet, aber von dem Komplex „finanzielle Probleme“ abgespalten, vergleichbar dem Ergebnis beim Zoll. Beim Vollzug hingegen scheint fehlende Sensibilisierung vom institutionellen Kontext „gelöst“ und primär dem Individuum zugerechnet zu werden.

- Ähnlich aufschlussreich bezüglich der Einordnung und Deutung dürfte die vergleichende Analyse des „*finanziellen Komplexes*“ sein. So findet sich beim Zoll im Cluster 4 gewissermaßen die „reinste“, nur auf finanzielle Aspekte bezogene Zusammenfassung von Variablen. Dagegen „vermischen“ sich diese bei den anderen Untersuchungsgruppen. Beim Strafvollzug sind sie Teil eines „Unzufriedenheits“-Clusters (Cluster 3), bei der Staatsanwaltschaft und den Strafgerichten Teil des Clusters (Cluster 2), das Organisationsdefizite und eine materialistische Ausrichtung zusammenfasst und bei den Polizeien schließlich Teil des umfassenderen, institutionelle und individuelle Defizite kombinierenden Clusters (Cluster 3).

Die angeführten Bemerkungen sollten nicht im Sinne einer abschließenden Beurteilung der Ergebnisse der Clusteranalyse, sondern als *Anregung für weitere Interpretationen*, wie es diesem explorativen Verfahren zukommt, verstanden werden. Wichtig erscheint es allerdings, einzelne Aspekte der „Ursachenproblematik“ gesondert aufzugreifen. An erster Stelle ist dabei sicherlich an die „Werteverfall-Problematik“ zu denken.

### **3.3.4 Zur Diskussion einzelner Ursachen und Ursachenkomplexe**

#### **3.3.4.1 Die Problematik des „Werteverfalls“ und der fehlenden Vorbildfunktion**

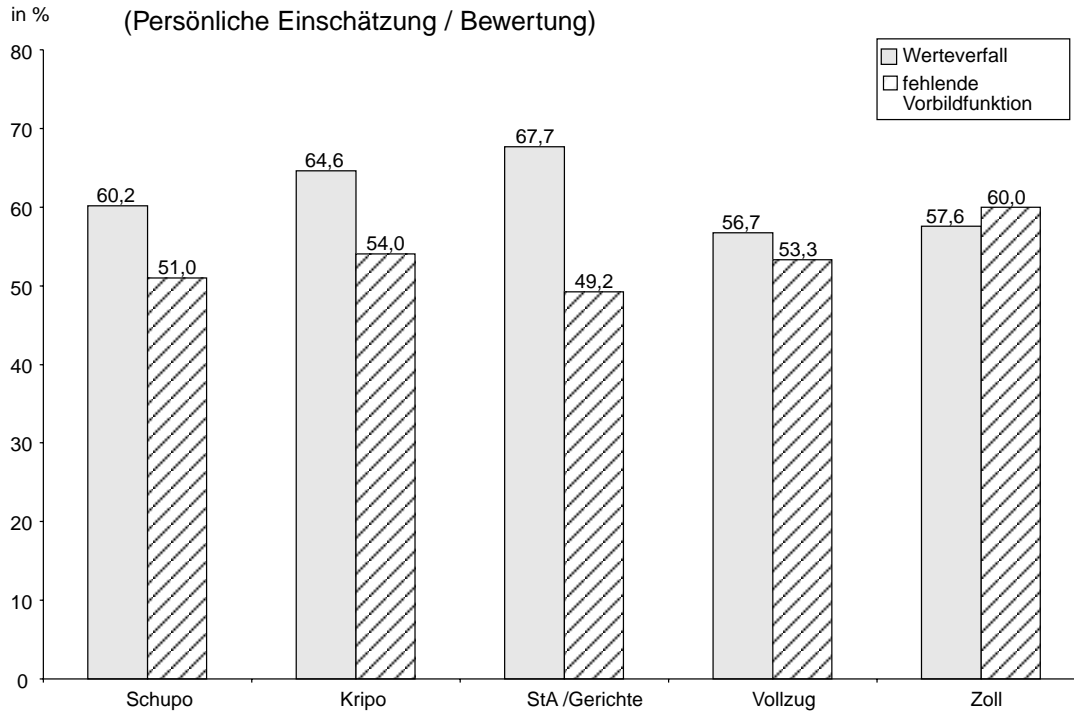
Der „Werteverfall“ und die „fehlende Vorbildfunktion“ werden nach den Ergebnissen der bisherigen Analyse als herausragende Ursachen der Korruption betrachtet (s. Schaubild 11). Wie bereits erwähnt, wird zwischen beiden ein enger Zusammenhang gesehen, der nahelegt, die fehlende Vorbildfunktion von Führungskräften und Vertretern der Politik als Manifestation des Werteverfalls zu interpretieren. Diese Interpretation wird sowohl durch die Herausbildung des beschriebenen Clusters als auch durch die Auswertung der Interviews gestützt, in denen sehr häufig auf den Zusammenhang von politischen Skandalen und allgemeinem „Werteverfall“ hingewiesen wird. Die ständig wiederholte Feststellung, dass es den „*plichtbewussten preußischen Beamten*“ heute nicht mehr gebe, unterstreicht zusätzlich das allgemeine Unbehagen an der gesellschaftlichen Entwicklung.



Schaubild 11

**„Werteverfall“ in der Gesellschaft und fehlende Vorbildfunktion**

Frage: Welche behördeninternen Korruptionsursachen und korruptionsbegünstigenden Faktoren halten Sie für dominant?  
(Persönliche Einschätzung / Bewertung)



Bevor jedoch die These vom „Werteverfall“ etwas ausführlicher erörtert werden kann, muss auf eine wichtige Unterscheidung aufmerksam gemacht werden. In der *bundesweiten Erhebung* wird bei den Ursachen der Korruption nicht zwischen der Vorbildfunktion von Führungskräften in der Behörde und der Vorbildfunktion der politischen Elite unterschieden. Insbesondere dem Verhalten der Politiker – besser gesagt: einiger Politiker – aber wird ein wesentlicher Teil der Schuld am „Werteverfall“ zugeschrieben, weniger dem Verhalten der Vorgesetzten in der eigenen Behörde. Dies wird nicht nur in den Interviews, sondern auch in der *Befragung der PFA-Seminarteilnehmer*, bei der diese Unterscheidung getroffen wurde, deutlich. Während bei der bundesweiten Befragung über die Hälfte der Polizeibeamten (52,7 %) in der fehlenden Vorbildfunktion der Vorgesetzten *und* Politiker eine wesentliche Korruptionsursache sieht, gehen „nur“ 34,6 % der befragten PFA-Seminarteilnehmer davon aus, dass das Verhalten der Vorgesetzten in ihrer Behörde sich diesbezüglich negativ auswirkt.

Die These vom „Werteverfall“ ist nicht nur in den Sozialwissenschaften heftig umstritten (siehe oben 1.4.1).<sup>266</sup> In der Fassung von Noelle-Neumann und dem Institut für Demoskopie in Allensbach besagt sie, dass mit dem Vordringen von Selbstentfaltungswerten (z. B. Emanzipation von Autoritäten, Partizipation und Autonomie) bürgerliche Tugenden wie Bereitschaft zur Disziplin und Pflichterfüllung in den Hintergrund treten und es dadurch zu einer Aushöhlung der Fundamente kommt, auf die eine pluralistische Gesellschaft zwingend angewiesen ist.<sup>267</sup> Die *Verschiebung des Wertebewusstseins von den Pflicht- und Akzeptanzwerten zu Selbstentfaltungswerten* bringt eine egoistische, individualistische und instrumentelle Einstellung des einzelnen mit sich, die sich nicht zuletzt in einem vermehrten Anspruchsdenken und in weniger Rücksichtnahme auf die Belange des Gemeinwohls manifestiert. Die positiven Seiten dieses Wertewandels, die Entstehung einer offeneren, unverkrampfteren und toleranteren Gesellschaft, werden dabei geflissentlich übersehen.

Im Hinblick auf die Kontroverse, ob nun vernünftigerweise von einem *Wertewandel* oder von einem „Werteverfall“ gesprochen werden sollte, werden hier wegen der Bedeutung, die die Beantworter dem Werteverfall als Korruptionsursache beimessen, drei Gesichtspunkte näher beleuchtet:

---

<sup>266</sup> Vgl. zusammenfassend Hepp, Gerd: Wertewandel und Bürgergesellschaft. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 52 – 53 / 96, S. 3 ff. und Winkel, Olaf: Wertewandel und Politikwandel. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 52-53 / 96, S.13 ff.

<sup>267</sup> Vgl. Winkel, Olaf, a. a. O., S. 16.

- der *historische Aspekt*, mit dem sich die Frage verbindet, ob denn die deutsche beziehungsweise die preußische Beamtenschaft tatsächlich so korruptionsresistent war, wie immer behauptet wird, und wenn ja, worauf sich diese Resistenz zurückführen lässt,
- der *allgemein soziologische Aspekt*, der auf den Zusammenhang von gesellschaftlichem Wertefundament, Wertorientierungen des einzelnen und institutionellen Kontrollen verweist sowie
- der engere *wissenssoziologische Aspekt*, der nach Erklärungen fragt, warum aus Sicht der Beantworter Korruption primär als ein Werte- und Vorbildproblem aufgefasst wird.

Das sprichwörtliche Pflichtbewusstsein des preußischen Beamten, die Herausbildung eines hochentwickelten Standesethos hat, wie Bellers in seiner vergleichenden Untersuchung zur politischen Korruption darlegt, dazu geführt, dass im Kaiserreich „...der Kreis korrumpierter Amtsträger, gemessen an den umfangreichen Angeboten, relativ klein war und sich größtenteils auf wenige an der Spitze der politischen und administrativen Elite beschränkte“.<sup>268</sup> Wesentlich zur Korruptionsresistenz beigetragen hat, wie Bellers weiter anmerkt, neben dem Prinzip der Einstellung auf Lebenszeit die negative Ämterpatronage, das heißt, der Ausschluss Einheimischer von der Ausübung eines politisch-verwalteten Amtes in ihrem Gebiet.<sup>269</sup>

Das hochentwickelte Standesethos aber war von obrigkeitstaatlichem Denken durchdrungen.<sup>270</sup> Die Loyalität der Beamten galt dem autoritären Staat, der – in den Worten Hegels – als „Wirklichkeit der sittlichen Idee“ über der von privaten Interessen beherrschten Gesellschaft thronte und die Privilegien einer herrschenden Schicht, dem „Bündnis von Eisen und Roggen“ (Bismarck), schützte.<sup>271</sup> Bis in die Zeit des Dritten Reiches wurde die deutsche Gesellschaft zutiefst durch vorkapitalistische-ständische Elemente geprägt.<sup>272</sup> Die von Dahrendorf als „*industrielle Feudalgesellschaft*“ typisierte soziale Ordnung zeichnete sich durch ein ausgeprägtes Standesdenken und – vor allem bei der Elite –

<sup>268</sup> Bellers, Jürgen: Politische Korruption, Münster 1989, S. 23.

<sup>269</sup> Vgl. ebd., S. 23.

<sup>270</sup> Zum Standesethos bemerkt auch Pippig: „Es gehörte in dieser Überformung in die Zeit des Obrigkeitsstaates; es ist nicht – wie wir wohl heute ‘demokratisch’ sagen müssen – ‘gemeinwohlorientiert’ und nicht verknüpft mit ‘Klienten-’ und ‘Bürgerorientierung’.“ Pippig, Gerhard: Verwaltungsskandale. Zur Korruption in der öffentlichen Verwaltung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 7, 1990, S. 18.

<sup>271</sup> Vgl. Herre, Franz: Bismarck. Der preußische Deutsche. München 1993, S. 324.

<sup>272</sup> Vgl. Kocka, Jürgen: Stand-Klasse-Organisation, Göttingen 1979, S. 148.

durch einen hohen Grad an sozialer Selbstrekrutierung aus.<sup>273</sup> Ein sozialer Aufstieg, der ein „Überspringen von Standesschranken“ implizierte, war unvergleichlich schwieriger als in einer „offenen Gesellschaft“. Selbst der „kleine Beamte“ hielt sich in seinem Dienst an dem „vergötterten Staate“ zugute, etwas „Besseres“ als der kleine Handwerker oder der gemeine Arbeiter zu sein.

Kritische Stimmen, die einer Verklärung des preußischen Beamtentums entgegengetreten, machen gerade auf diese sozialstrukturellen Voraussetzungen und die damit verbundenen Denkschemata aufmerksam. So schreibt Stenke bezüglich der geschickten Selbststilisierung der preußischen Funktionselite durch Max Weber: „Die Kehrseite dieser eigenhändig verliehenen Verdienstmedaille bildeten Korpsgeist, Formalismus, Kriecherei, Mangel an Flexibilität, ein Denken in den Kategorien des Obrigkeitsstaates. Staatstragend war die preußisch-deutsche Beamtenschaft, aber keineswegs neutral in ihrer Verwaltungspraxis und unbestechlich auch nicht.“<sup>274</sup> Anders als bei Bellers wird die Ämterpatronage bewertet. Für Stenke werden die Wirkungen der negativen Ämterpatronage gewissermaßen durch die Zugehörigkeit zum Beamtenstand „unterlaufen“. „Gemeinsame Herkunft und gemeinsame Anschauungen als soziales Schmiermittel – wer wollte da gleich Korruption schreien?“<sup>275</sup> Im Kreise von Verbindungsbrüdern, Reserveoffizieren und ähnlichen Honoratioren ließ sich vieles, wie Stenke anmerkt, auf dem kleinen Dienstweg regeln. Was als korruptive Handlung angesehen wird und werden kann, hängt, wie in Kapitel 1 ausgeführt, nicht zuletzt von dem Begriff ab, den man sich in einer bestimmten Gesellschaft davon macht (s. o. Kap. 1.3). Warum sollte etwas als korrupt gedeutet werden, das lediglich als standesgemäß erscheinen musste?

Um Missverständnissen vorzubeugen: Hier geht es nicht darum, das preußisch-deutsche Beamtentum im nachhinein zu desavouieren oder gar zu diskreditieren, wohl aber darum, auf die sozialen Ursprünge des hochentwickelten Standesethos aufmerksam zu machen und an die Folgen zu erinnern, die sich mit diesem verbanden. Das Kaiserreich war eben nicht nur Hort effektiver und effizienter Verwaltung und Heimat pflichtbewusster, ehrlicher Beamter, sondern eben auch die Gesellschaft des von Heinrich Mann beschriebenen „Untertanen“ und Carl Zuckmayers „Hauptmann von Köpenick“.

Die kurzen Anmerkungen zur Deutschen Geschichte weisen nun aber auf eine

---

<sup>273</sup> Dahrendorf, Ralf: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1975, S. 67 f. und 237.

<sup>274</sup> Stenke, Wolfgang: Staatsdiener, Kursbuch, Heft 120, Berlin 1995, S. 35.

<sup>275</sup> Ebd., S. 35.

über den konkreten historischen Kontext hinausreichende, *soziologische Fragestellung* hin, der Frage nämlich, wie es um den Zusammenhang von Werten, ökonomischer und sozialer Ordnung einer Gesellschaft und den Wertorientierungen einzelner bestellt ist. Die These vom „Werteverfall“ beschränkt sich gerade nicht auf die deutsche Gesellschaft, sondern wird als allgemeine Entwicklung postindustrieller Gesellschaften wahrgenommen. Kulturpessimistisch gedeutet bezeichnet sie eine „selbsterstörerische Tendenz“, die das Wertefundament dieses Gesellschaftstyps dadurch unterhöhlt, dass sie einen egoistischen, nur auf Eigeninteressen fixierten Persönlichkeitstyp hervorbringt, dem die „alten“ Pflicht- und Akzeptanzwerte nur als Makulatur gelten. Die Konsequenzen dieses Verlustes an Gemeinsinn zeigen sich nicht zuletzt an einer zunehmenden Bereitschaft, sich selbst auf Kosten anderer zu bereichern, ohne sich deshalb allzu viele Gedanken zu machen. Wenn Selbstverwirklichung, insbesondere in Form wirtschaftlichen Erfolges und demonstrativen Konsums, als zentraler gesellschaftlicher Wert definiert wird, entstehen für die einzelnen Gesellschaftsmitglieder die in Mertons Anomietheorie beschriebenen Spannungen zwischen dem, was auf legalem Wege erreichbar erscheint und dem, was man sich erwünscht und erhofft.<sup>276</sup>

Trifft nun aber diese Gleichung zu, die von einem reziproken Verhältnis von Selbstverwirklichungswerten und Gemeinsinn ausgeht? Dass sich eine deutliche Verschiebung in Richtung der Selbstverwirklichungswerte im Laufe der letzten Jahrzehnte abgezeichnet hat, kann nicht in Abrede gestellt werden, wohl aber, dass sich damit notwendigerweise ein Verlust an Gemeinsinn verbindet.<sup>277</sup> Genau dieses wird von Meulemann in Frage gestellt. In einer Analyse des Wertewandels kommt er zu dem Ergebnis, dass weder Selbstbestimmung und Gemeinsinn negativ miteinander korrelieren, noch dass der Gemeinsinn zurückgeht.<sup>278</sup> Die Diagnose des Wertewandels als Werteverfall erscheint daher nicht hinreichend empirisch abgesichert.<sup>279</sup> Mehr Selbstverwirklichung kann durchaus im Sinne von mehr Mitverantwortung für die Gemeinschaft verstanden werden.<sup>280</sup>

---

<sup>276</sup> Merton, Robert K.: Sozialstruktur und Anomie, Frankfurt 1974, S. 283 ff.

<sup>277</sup> Vgl. Gensicke, Thomas: Sozialer Wandel durch Modernisierung, Individualisierung und Wertewandel. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 42 / 96; S. 3 ff.

<sup>278</sup> Vgl. Meulemann, Heinz: Wertewandel als Diagnose sozialer Integration. In: KZfSS. Sonderheft 38, 1998, S. 277.

<sup>279</sup> Zu der Diagnose Wertewandel gleich Werteverfall bemerkt er: „Sie ist konzeptuell unscharf und steht empirisch auf schwachen Füßen. Sie ruht auf hoch gegriffenen, aber schwach begründeten theoretischen Argumenten und tendiert zu einer problematischen Praxis. Dass die wachsende Bedeutung der Selbstbestimmung den Verfall von Gemeinschaftswerten provoziert, ist konzeptuell nicht zwingend und empirisch nicht hinlänglich belegt.“ (ebd., S. 281)

<sup>280</sup> Einer grundsätzlich egoistischen Haltung weiter Kreise der deutschen Bevölkerung widerspricht nicht zuletzt deren große Spendenbereitschaft. Mit einem gewissen Erstaunen wurde deshalb wohl auch die Solidarisierungswelle während der Oderflut 1997 zur Kenntnis genommen.

Auf die zentralen Werte einer Gesellschaft zu rekurrieren, um Korruption zu erklären, liegt also nahe, ist aber angesichts des bestehenden Wertpluralismus und der Vielschichtigkeit der Wertefrage nicht unproblematisch. Ein Hauptargumente gegen die Mertonsche Anomietheorie zielt gerade gegen diese Sicht der Dinge, die grundsätzlich von einheitlich geteilten Wertvorstellungen in einer Gesellschaft ausgeht und subkulturelle Prägungen nicht ausreichend berücksichtigt. Darüber hinaus bleibt zu fragen, welche Persönlichkeitstypen in einer Gesellschaft dominieren und ob bei dem dominanten Typus eher von einer Außen- oder Innenleitung gesprochen werden kann.<sup>281</sup> Innenleitung verweist dabei auf den in der Kindheits- und Jugendphase erworbenen „inneren Kompass“ an Wertvorstellungen, der das „ich-starke“ Individuum gegenüber äußeren Einflüssen relativ widerstandsfähig macht, Außenleitung hingegen auf eine Verhaltenslenkung, die durch eine hohe Empfänglichkeit für die Erwartungen anderer charakterisiert werden kann. Die hohe Empfänglichkeit für die Erwartungen anderer kann sich sowohl in einem sensibleren und flexibleren Umgang mit Menschen als auch in einer konformistischen, oberflächlichen, den Meinungsschwankungen ausgesetzten Einstellung äußern. Letztere kann durchaus als ein „Einfallstor“ für korruptives Verhalten gesehen werden.

Neben den gesellschaftlich hochgeschätzten Werten, dem Persönlichkeitstypus und der damit zusammenhängenden Frage nach der persönlichen Moral sind es insbesondere institutionalisierte Kontrollen, die in diesem Kontext besondere Aufmerksamkeit verdienen, denn sie sind es, die die menschliche Unvollkommenheiten bis zu einem gewissen Grade zu korrigieren in der Lage sind. Rose-Ackerman, eine Autorin, die sich ausführlich mit „Korruption als Problem der ökonomischen Theorie“ beschäftigt hat, kommt deshalb bezüglich der Interdependenz von strukturellen Voraussetzungen – zu denen u. a. auch institutionalisierte Kontrollen zählen – und persönlicher Moral zu dem Ergebnis, dass zwar strukturelle Voraussetzungen die Anreize zur Korruption reduzieren, wohl aber nicht gänzlich eliminieren können.<sup>282</sup> Bei den strukturellen Voraussetzungen erweist sich, ihrer Meinung nach, überraschenderweise der Strafkatalog als höchst inadäquates Abschreckungsmittel. Wirksame Abschreckungsfunktion kann ein Rechtssystem nur gewinnen, wenn die erwarteten Strafen von den Vorteilen, die die beiden Partner durch eine korrupte Transaktion erzielen, abhängen und die erwarteten Grenzstrafen die erwarteten Grenzgewinne übersteigen.<sup>283</sup> Als Ökonomin geht Rose-Ackerman dabei von einem rational kal-

---

<sup>281</sup> Zur Außen- und Innenleitung vgl. Riesman, David: Die einsame Masse, Hamburg 1958.

<sup>282</sup> Vgl. Rose-Ackerman, Susan: Korruption als Problem der ökonomischen Theorie. In: Fleck, Christian und Helmut Kuzmics (Hg.): Korruption. Königstein 1985, S. 228 – 255.

<sup>283</sup> Vgl. ebd. S. 237.

kulierenden Individuum, einem Homo oeconomicus, aus, das Vor- und Nachteile einer Handlung abwägt und sein Handeln an den zu erwarteten Gewinnen und den damit verbundenen Risiken orientiert.

Eine Diskussion struktureller Ansätze zur Reduzierung von Korruption bleiben dem Kapitel Bekämpfungsansätze (s.u. 3.7) vorbehalten. An dieser Stelle interessieren nur zwei Hinweise von Rose-Ackerman.<sup>284</sup> Zum einen macht sie darauf aufmerksam, dass institutionelle Strukturen so beschaffen sein können, dass der materielle Anreiz zur Korruption auf ein Minimum reduziert und damit ein dem Ideal weitgehend entsprechendes Verhalten gefördert wird, ohne überzogene „heroische Anforderungen“ an das tugendhafte Verhalten von Beamten zu stellen. Zum anderen wird bei ihren Ausführungen aber auch deutlich, dass der „*menschliche Faktor*“ als „Restrisiko“ nie gänzlich ausgeschaltet werden kann. Eine Beschneidung des Ermessensspielraumes auf der unteren Hierarchieebene beispielsweise kann die Korruption auf einer höheren Entscheidungsebene begünstigen, wenn entsprechende ökonomische und kulturelle Faktoren gegeben sind.<sup>285</sup> Statt einer Eliminierung kann es lediglich zu einer Verschiebung des gefährdeten Personenkreises kommen.

Das Thema „Werteverfall“ verdeutlicht in besonderer Weise das Problem, das Rose-Ackerman als „*Kompromiss zwischen Institutionen und persönlicher Moral*“ bezeichnet hat. Eine lückenlose Kontrolle, ein perfektes System der Korruptionsprävention und -kontrolle kann es nicht geben. Eine vernünftige Strategie der Korruptionsvorbeugung und -bekämpfung, die an den Ursachen der Korruption ansetzt, muss dies berücksichtigen und die Interdependenz von persönlicher Moral – insbesondere im Hinblick auf eine professionelle Ethik – und strukturellen Voraussetzungen, wie zum Beispiel finanzielle Absicherung, Organisationsstruktur und Führungsstil, aber auch das rechtliche Instrumentarium der Korruptionsbekämpfung, gebührend berücksichtigen.

Wie aber ist das Problem des Kompromisses zwischen Institution und persönlicher Moral angesichts der Tatsache, dass die Mehrzahl der Befragten den „Werteverfall“ und die fehlende Vorbildfunktion als wesentliche Korruptionsursachen betrachtet, zu werten? Es scheint, als würden die Befragten den Moraldefiziten das größere Gewicht beimessen. Der „Werteverfall“ als ethisch-moralisches Problem wird „personalisiert“, das heißt aus der Psyche beziehungsweise den Motivationen einzelner erklärt. Es sind Verfehlungen von Per-

---

<sup>284</sup> Vgl. ebd. S. 247.

<sup>285</sup> Vgl. ebd. S. 241.

sonen in Führungs- und Vorbildrollen, die vorrangig für den Erosionsprozess zentraler Werte verantwortlich gemacht werden, nicht institutionelle Defizite (z. B. Einschätzungen zum rechtlichen Instrumentarium s. u. 3.7.4). Insofern ist es konsequent, der fehlenden Sensibilisierung für korruptive Sachverhalte bei den Ursachen einen bedeutenden Stellenwert einzuräumen und folglich – in großer Übereinstimmung – eine stärkere Sensibilisierung und eine Ergänzung der allgemeinen Ausbildungsinhalte als Bekämpfungsansätze zu fordern (s. u. 3.7.2). Ebenso konsistent ist es, wenn die Beantworter – ebenfalls in großer Einmütigkeit – angeben, dass der wesentlichste Beitrag, den der einzelne zur Korruptionsbekämpfung leisten könne, das eigene vorbildliche, korrekte Verhalten sei (s. u. 3.7.3).

Die dritte Anmerkung knüpft an dieser Wahrnehmung des „Werteverfalls“ an. Aus *wissensoziologischer Perspektive* bleibt neben der Beschäftigung mit dem Sinngehalt des Begriffes „Werteverfall“ noch zu fragen, ob sich in der Gewichtung des „Werteverfalls“ als Hauptursache von Korruption nicht ein bestimmtes, für Personen in Behörden beziehungsweise staatlichen Institutionen typisches Erklärungsmuster widerspiegelt, das von der sonstigen Bevölkerung geteilt oder verworfen wird. Die Popularität des „Werteverfalls“ dürfte nicht zuletzt mit der inhaltlichen Unbestimmtheit des Begriffes zusammenhängen. Mit ihm lässt sich ein *allgemeines Unbehagen* an verschiedenen Entwicklungen auf den Begriff bringen. Jeder kann mit dem Werteverfall etwas verbinden, ohne ihn genauer präzisieren zu müssen. Als „Schuldiger“ bleibt der Werteverfall relativ diffus, doch auf der anderen Seite wiederum so konkret, dass man „ihn“ im Rahmen von Skandalen personalisieren und moralisch anklagen kann. Ähnlich drückt Meulemann dieses öffentliche Interesse am Begriff „Wertewandel“ und dessen Erklärungsdefizite aus: „Der entscheidende Grund liegt jedoch auf der Seite der Öffentlichkeit. Sie fragt nicht nach Erklärungen bestimmter Wertewandlungen, sondern nach Deutungen beunruhigender Alltagserfahrungen durch ‘den Wertewandel’; für sie ist die Erklärung kein Selbstzweck, sondern ‘der Wertewandel’ ein Mittel zur Selbstverständigung.“<sup>286</sup>

Werteverfall erscheint demzufolge eher als Erklärungsschablone für eine breite Öffentlichkeit, denn als typisches Erklärungsmuster der Beamtenschaft oder als empirisch abgesichertes Erklärungsmodell. Die Medienlandschaft, die begierig Skandale aufgreift, trägt ein übriges dazu bei, den Werteverfall in seiner Schablonenhaftigkeit stets aufs neue zu bestätigen. Überhaupt sollte die Tatsache, mit einer Medienlandschaft konfrontiert zu sein, in der vergleichsweise

---

<sup>286</sup> Meulemann, a. a. O. S. 266.



aggressiv berichtet wird und die teilweise zu Übertreibungen neigt, bei der Bewertung dessen, was „Werteverfall“ genannt wird und in seiner Wirkung auf das Systemvertrauen der Bürger nicht übersehen beziehungsweise nicht zu gering veranschlagt werden.

### 3.3.4.2 Finanzielle Aspekte

Verknüpft mit dem Werteverfall, aber in der Bedeutung nachgeordnet, werden finanzielle Schwierigkeiten – oder allgemeiner: die finanzielle Seite – als Korruptionsursache eingestuft (s. Schaubild 8). Dass eine zu geringe Bezahlung von Staatsdienern eine größere Korruptionsgefährdung bedeutet, kann als Binsenweisheit gelten. Decken in einem Staat die Gehälter kaum die üblichen Lebenshaltungskosten, ist oftmals mit endemischer Korruption als Konsequenz zu rechnen, wie nicht wenige Staaten der Dritten Welt bezeugen. Eine an den Lebenshaltungskosten gemessen objektiv geringe Bezahlung stellt aber gewöhnlich nur dann ein erhöhtes Gefährdungspotential dar, wenn sie nicht durch zusätzliche Gratifikationen, sei es im Hinblick auf die Altersabsicherung oder auf das mit dem Amt verbundene soziale Ansehen – die Standesehre – ergänzt wird. Am Beispiel der Besoldung lässt sich gewissermaßen in zugespitzter Form die Interdependenz von strukturellen Voraussetzungen und persönlicher Moral aufzeigen.

Bei der Betrachtung des finanziellen Aspektes empfiehlt es sich, zwischen einer objektiven und einer subjektiven Seite zu differenzieren. Einer objektiven insofern, als das Gehaltsgefüge der staatlich Bediensteten unter Einbeziehung sonstiger Gratifikationen mit dem Durchschnittseinkommen der Bevölkerung und den Lebenshaltungskosten in Beziehung gesetzt wird, einer subjektive dagegen, als auf die *Definition der Situation* durch die staatlichen Bediensteten selbst abgestellt werden muss.<sup>287</sup> *Definition der Situation* will heißen, dass es letztlich auf die Sichtweise der betroffenen Personen selbst ankommt, wie sie ihre finanzielle Situation einschätzen, darauf also, ob sie sich – gemessen an ihren Maßstäben – für ausreichend entlohnt halten oder nicht. Sollte dies aus irgendwelchen Gründen nicht der Fall sein, sehen sie sich in relativer Armut lebend beziehungsweise ungerecht behandelt, entstehen Spannungen, die zu korruptiven Handlungen führen können.<sup>288</sup> Eine Komponente des „Wertever-

---

<sup>287</sup> Zur „Definition der Situation“ bzw. dem Thomas-Theorem, das besagt, dass Menschen so handeln, wie sie eine Situation sehen, ohne dass sie auch so sein müsste, vgl. Merton, Robert K.: *Social Theory and Social Structure*, a. a. O., S. 421 ff.

<sup>288</sup> Zum Konzept der „relativen Deprivation“ vgl. ebenfalls Merton, Robert K., a. a. O., S. 234 ff.

falls“ zielt, wie gesehen, genau in diese Richtung. Abnehmende Bescheidenheit und zunehmendes Anspruchsdenken führen zu einer Unzufriedenheit mit der gegenwärtigen Situation, die im Verbund mit der Existenz negativer Vorbilder die Hemmschwelle gegenüber Korruption senken. Die Versuchung, sich auf andere Art und Weise das zu besorgen, worauf man einen Anspruch zu haben glaubt, wächst erheblich.

Inwieweit diese theoretischen Überlegungen beim Antwortverhalten der Befragten eine Rolle gespielt haben könnten, soll im Folgenden überprüft werden. Dazu stellen sich zunächst vier Fragen:

- Kann bei den betrachteten Behörden von einer objektiven Unterbezahlung der Beamten ausgegangen werden, oder gilt die Höhe der Besoldung unter Einbeziehung sonstiger Gratifikationen als adäquat?
- Wie wird die subjektive Seite, die Akzeptanz der Bezüge, von den Beantwortern eingeschätzt? Gibt es Hinweise darauf, dass die Untersuchungsgruppen sich diesbezüglich unterscheiden?
- Wenn finanzielle Probleme als wichtige Korruptionsursache angesehen werden, lassen sie sich eher als Folge einer objektiven Unterbezahlung oder eines inadäquaten Lebensstils interpretieren, der wiederum als Folge des Wertewandels aufgefasst werden kann?
- Welche Rolle spielen persönliche Schwächen im Zusammenhang mit finanziellen Problemen?

Eine *objektive Unterbezahlung* scheint bei den betrachteten Untersuchungsgruppen als Korruptionsursache nicht gänzlich ausgeschlossen, doch im Urteil der Beantworter höchstens von untergeordneter Bedeutung zu sein (s. Schaubild 12). Dies wird deutlich, wenn das Antwortverhalten bezüglich der vier Items betrachtet wird, die einen unmittelbaren Bezug zur finanziellen Seite haben:

- (1) Anstreben eines höheren beziehungsweise Wahren eines hohen Lebensstandards,
- (2) finanzielle Probleme, Beseitigung beziehungsweise Milderung des Schuldendrucks,
- (3) objektiv unzureichende Bezahlung,
- (4) subjektive Unterbezahlung.

In allen Behörden rangiert die „objektiv unzureichende Bezahlung“ an letzter Stelle der vier Items (s. Schaubild 12). Die Zustimmung reicht von 10,2 % (Staatsanwaltschaften / Strafgerichte) bis 13,9 % (Vollzug). Trotz der niedrigen Prozentwerte kann im Umkehrschluss nicht gefolgert werden, dass – objektiv gesehen – die Bezüge von den Bediensteten als adäquat und zufriedenstellend betrachtet werden. Zwar stufen sie die „objektiv unzureichende Bezahlung“ als Korruptionsursache niedrig ein, doch kann dies selbstredend nicht im Umkehrschluss als generelle Zufriedenheit mit der finanziellen Situation gedeutet werden. Dass das objektive Moment eine gewisse Rolle bei der Verursachung von Korruption spielen dürfte, kann mit einiger Wahrscheinlichkeit aus dem Vergleich der Behörden untereinander gefolgert werden, wenn zusätzlich externe statistische Daten zum Stellenspiegel in die Betrachtung miteinbezogen werden.

Bei der Einbeziehung wird erkennbar, dass das Item „finanzielle Probleme, Beseitigung beziehungsweise Minderung des Schuldendrucks“ bei vier der fünf Untersuchungsgruppen vor den drei anderen Items eingeordnet wird. Auch zeigt sich ein negativer Zusammenhang zwischen der Höhe des prozentualen Zustimmungswertes zu dem Item und der Höhe des Anteils der Beschäftigten im mittleren und gehobenen Dienst. Finanzielle Probleme werden also von den Behörden am ehesten als korruptionsverursachende beziehungsweise -förmende Faktoren angegeben, von denen sie auch wegen des niedrigeren Durchschnittseinkommens am ehesten zu erwarten sind. Dass das Item „finanzielle Probleme“ mit 46,7 % seinen höchsten Zustimmungswert beim Justizvollzug und seinen niedrigsten mit 30,5 % bei den Staatsanwälten und Strafrichtern findet, kommt nicht von ungefähr. Immerhin gehören etwa 90 % der Beamten des Justizvollzuges dem mittleren, dagegen etwa 50 % der Beamten der Staatsanwaltschaften und ordentlichen Gerichte dem höheren Dienst an.<sup>289</sup> Letztere sind es auch, die das „Anstreben eines höheren beziehungsweise Wahren eines hohen Lebensstandards“ an die erste Stelle in der Hierarchie der vier hier betrachteten Items setzen (44,1 %). Ein Item also, das im Gegensatz zu den objektiven finanziellen Problemen das subjektive Moment bei der finanziellen Seite – den subjektiv erwarteten Lebensstandard – anzeigt.

---

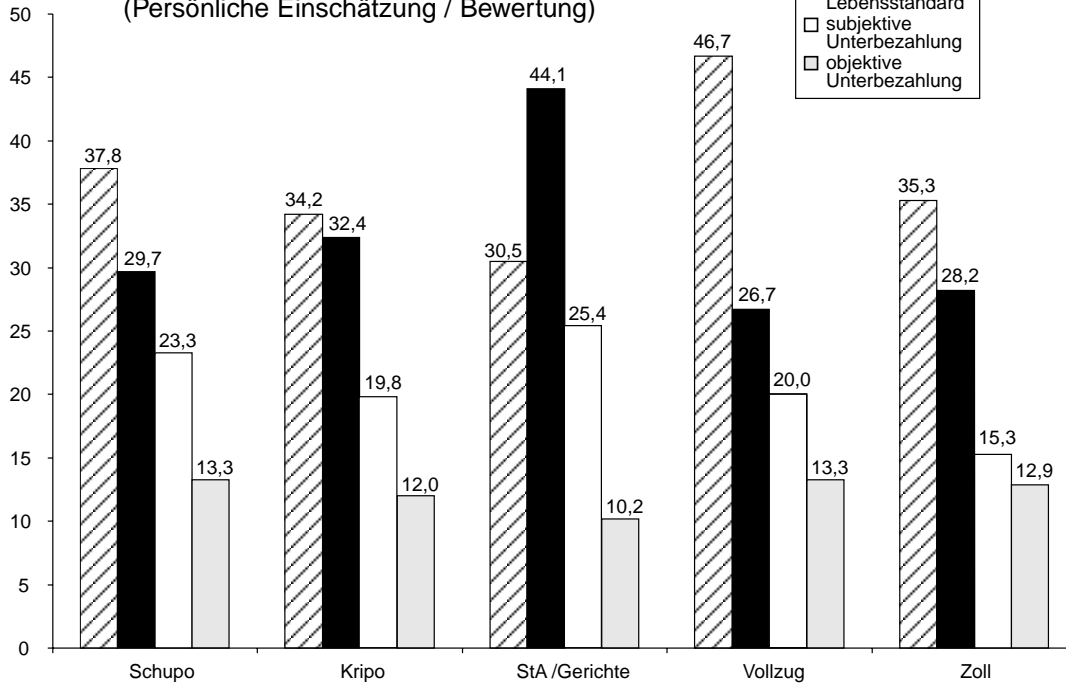
<sup>289</sup> Nach der Personalstatistik des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 1998 beträgt der Anteil des höheren Dienstes bei den Beamten der Polizeien der Länder 1,7 %, des Bundes (für 1996) 10,8 %, des BGS 1,1 %, der Justizvollzugsanstalten 2,9 %, der Staatsanwaltschaften und ordentlichen Gerichte der Länder 47,3 % sowie des Grenzzolldienstes und Zollfahndungsdienstes (nach der Angabe der Zollverwaltung des Bundesministerium der Finanzen) 0,2 %. Für den mittleren Dienst werden folgende Prozentzahlen angegeben: Polizeien der Länder 60,8 %, des Bundes 13,7 %, BGS 89,1 %, Justizvollzugsanstalten 89,1 %, Staatsanwaltschaften und ordentliche Gerichte der Länder 27,0 % sowie Grenzzolldienst und Zollfahndungsdienst 75,5 %.

Schaubild 12

## Finanzielle Aspekte

Frage: Welche behördeninternen Korruptionsursachen und korruptionsbegünstigenden Faktoren halten Sie für dominant?  
(Persönliche Einschätzung / Bewertung)

in %



Durch den Vergleich des Antwortverhaltens wird gewissermaßen indirekt darauf verwiesen, dass eine *objektive Unterbezahlung* eine Rolle als Korruptionsursache spielt. Gleichzeitig wird aber erkennbar, dass grundsätzlich der subjektiven Seite stärkeres Gewicht bei der Interpretation zuerkannt wird. Nicht nur stufen alle Untersuchungsgruppen das Item „subjektive Unterbezahlung“ als Korruptionsursache höher ein als die „objektiv unzureichende Bezahlung“, sondern auch die Rangfolge der Items legt den Schluss nahe, dass finanzielle Probleme eher als Ausdruck individueller Unzufriedenheit mit der finanziellen Situation gesehen werden müssen. Bis auf die besagte Präferenzierung des Items „höherer Lebensstandard“ durch die Staatsanwaltschaften und Strafgerichte folgt die Einstufung nämlich dem Muster: finanzielle Probleme – höherer Lebensstandard – subjektive Unterbezahlung – objektiv unzureichende Bezahlung.

Finanzielle Probleme gelten, etwas anders formuliert, als *individuelle Probleme*, die nicht zuletzt auf das Streben nach einem höheren Lebensstandard zurückzuführen sind. Dieses Streben wiederum – vor allem in seiner materialistischen Ausrichtung – *hängt relativ stark mit dem Werteverfall* zusammen. Erkennbar wird dies unter anderem bei der Analyse der oben dargestellten bivariaten Zusammenhänge und Cluster. Als Beispiel sei hier auf die bivariaten Zusammenhänge bei Schutz- und Kriminalpolizei und auf die jeweiligen Cluster verwiesen. Bei diesen fällt auf, daß von den Polizeibeamten finanzielle Aspekte stärker mit dem Versagen innerer und äußerer Kontrollen (z. B. fehlendem Unrechtsbewusstsein, fehlender Dienst- und Fachaufsicht) sowie menschlicher Schwächen (z. B. Labilität / Leichtfertigkeit / Naivität) in Zusammenhang gebracht wird (jeweils Cluster 3) als von den Staatsanwälten und Strafrichtern (Cluster 2). Beim Justizvollzug scheinen dagegen im Zusammenhang mit der finanziellen Seite auch Defizite der jeweiligen Behördenkultur, wie fehlendes Wir-Gefühl und falsch verstandener Korpsgeist, angesprochen zu werden, dafür weniger das Versagen formeller äußerer Kontrollen (Cluster 3). Beim Zoll hingegen wird das „Anstreben eines höheren Lebensstandards“ ganz generell – also ohne Bezug auf Kontrollen oder spezifische menschliche Schwächen zu nehmen – in Beziehung zu „finanziellen Problemen“ und der Gefahr, sich in Situationen zu begeben, die einen erpressbar machen, gesetzt (Cluster 4).

Die sich auf die Daten der bundesweiten Befragung stützenden Interpretationen werden durch die *Analyse der Interviews* und der *Akten* zumindest teilweise gestützt. Bei der Erörterung beziehungsweise Betrachtung der Motive der Bediensteten fehlt bei der Polizei beim Thema „finanzielle Konflikte“ kaum ein-

mal der Hinweis auf bestimmte „*menschliche Schwächen*“. Erwähnt werden unter anderem Spieltrieb beziehungsweise Spielsucht, Alkohol- und Drogenprobleme sowie das Aushalten von Sexualpartnern und Sexualpartnerinnen. Des öfteren findet sich der Hinweis darauf, dass die Personen „über ihre Verhältnisse leben“, weil sie „in-sein“ wollen, ein „Schickimicki-Gehabe“ an den Tag legen oder ganz einfach ein entsprechendes Konsumverlangen zeigen. Häufiges Objekt der Begierde sind dabei zum Beispiel imagewirksame Autos. Nur vereinzelt wird angemerkt, dass – ganz unabhängig von gewissen Schwächen oder Passionen – bei den Ausgaben „am Limit“ kalkuliert wird, was im Falle unvorhergesehener Ereignisse – beispielsweise einer Scheidung – zu finanziellen Zwangslagen führen kann. Das Argument, Beamte würden „objektiv“ zu wenig verdienen, wird zwar vom einen oder anderen als Schutzbehauptung zurückgewiesen, doch finden sich auch Stimmen, die auf die prekäre finanzielle Situation junger Beamter in Ballungsgebieten mit ihren hohen Mieten aufmerksam machen.

Ein besonderes Problem ist durch die *Wiedervereinigung* entstanden. Die *Demonstrationseffekte* westdeutschen Konsumverhaltens haben schon kurz nach der Wende zu einem gesteigerten Anspruchsdenken in den neuen Bundesländern geführt. Im Zusammenspiel mit einer ungewissen beruflichen Zukunft hat dieses Anspruchsdenken einige Beamte empfänglich für korruptive Handlungen gemacht. In einer der analysierten Strafakten wird ausdrücklich auf die Problematik verwiesen, die sich ergeben hat, als Westbeamte mit einem erheblich höheren Verdienst und schlechter Vorbildfunktion in den neuen Bundesländern eingesetzt wurden. Die Beschreibung des Sachverhaltes könnte einem Soziologielehrbuch als Paradebeispiel für *relative Deprivation* dienen, das heißt zur Beschreibung einer relativen Benachteiligung, die sich aus dem Wechsel der Bezugsgruppe ergeben hat. Plötzlich konnten durch den Vergleich mit Personen aus den eigenen Reihen Erwartungen aufgebaut werden, die sich auf die Schnelle nicht realisieren ließen und so zu Frustration, Unzufriedenheit und Korruption geführt haben. Ein „klassisches“ Beispiel dafür, was geschehen kann, wenn die soziale Ordnung derart „in Bewegung gerät“, dass zuvor unreal erscheinende Erwartungen in den Horizont des Möglichen geraten, sei es durch das Fallen von Standesschranken oder durch eine prosperierende Wirtschaft, die neuen Reichtum schafft.

Abschließend sei nochmals auf das *Problem der Nebentätigkeiten* hingewiesen. Als Korruptionsursache wird den Nebentätigkeiten beziehungsweise dem Item „uneingeschränkte Genehmigung von Nebentätigkeiten“, wie oben ausgeführt, nur relativ geringe Bedeutung beigemessen. Sie scheinen auch in keinem we-

sentlichen Zusammenhang mit den vier betrachteten Variablen zur finanziellen Situation gesehen zu werden. Weder die statistischen Befunde noch die Angaben in den Interviewprotokollen und Akten legen den Schluss nahe, dass die Bediensteten generell gezwungen wären, aus wirtschaftlichen Gründen Nebentätigkeiten aufzunehmen, aus denen sich dann eine erhebliche Korruptionsgefährdung ergeben könnte. Nicht auszuschließen ist freilich, dass sich aus dem legitimen Bestreben, den Lebensstandard durch zusätzliche Leistung in Form von Nebentätigkeiten zu erhöhen oder zu erhalten, Beziehungen aufbauen, die den Boden für korruptive Handlungen bereiten könnten. Gerade in Zeiten sinkenden Wohlstandes bedarf die Bewertung von Nebentätigkeiten eine sorgfältige Berücksichtigung der wirtschaftlichen Situation einzelner Bediensteter.

### 3.3.4.3 Führung und Kontrolle

Als die wichtigsten korruptionsbegünstigenden beziehungsweise –verursachenden Faktoren auf der institutionellen Ebene werden eine „fehlende Dienst- und Fachaufsicht und unzureichende Kontrolle“ angegeben. Obwohl sie von den Beantwortern der bundesweiten Befragung mit Ausnahme des Strafvollzuges nach den bereits besprochenen Faktoren eingestuft werden, kommt ihnen gleichwohl eine ganz erhebliche Bedeutung zu. Dies zeigt sich nicht zuletzt an der wichtigen Rolle, die Führung und Kontrolle generell in der Diskussion um die Ursachen der Korruption spielen. In der Einleitung zu seinem Werk „The Literature of Police Corruption“ schreibt Simpson, dass die „Qualität der Führung eine der wenigen Variablen zu sein scheint, bei der Einigkeit darüber besteht, dass es sich um eine entscheidende handelt.“<sup>290</sup> In der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention vom 17. Juni 1998 findet sich unter Nr. 10 (Konsequente Dienst- und Fachaufsicht) folgende Forderung: „Die Vorgesetzten haben ihre Dienst- und Fachaufsicht konsequent auszuüben und dabei auf Korruptionssignale zu achten. Sie haben ihre Mitarbeiter für Korruptionsgefahren regelmäßig zu sensibilisieren.“<sup>291</sup>

Betrachtet man das Antwortverhalten der Führungskräfte und Sachbearbeiter, die diese Variable bejaht haben, getrennt voneinander, bietet sich folgendes Bild:<sup>292</sup>

---

<sup>290</sup> Vgl. Simpson, Anthony E.: *The Literature of Police Corruption*. New York 1977, S. 4. (Übersetzung durch Verfasser)

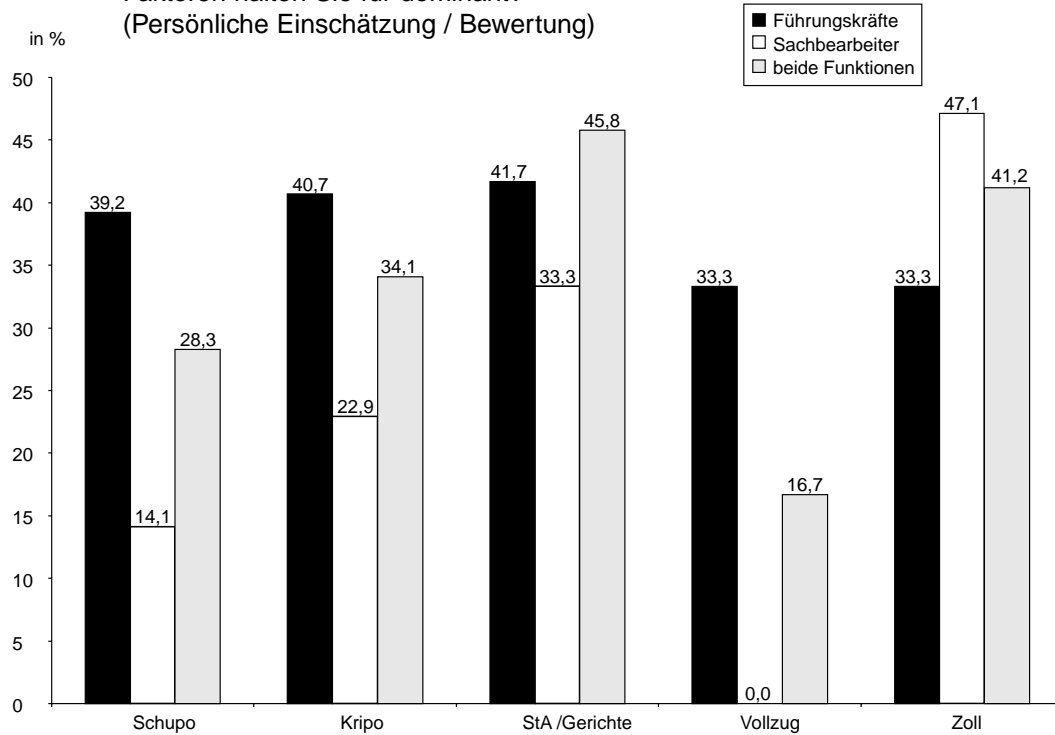
<sup>291</sup> Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 17. Juni 1998, Nr. 10. Die Veröffentlichung erfolgte am 14. Juli 1998 im Bundesanzeiger, Jg. 50, Nr. 127, S. 9665ff.

<sup>292</sup> Zu beachten sind hier die niedrigen Fallzahlen im Untersuchungsbereich Justiz. So flossen in die Untersuchung lediglich die Angaben von drei Beamten mit Ausfühungs- und Sachbearbeiterfunktion des Justizvollzugsdienstes ein.

Schaubild 13:

### Einschätzung der fehlenden Dienst- und Fachaufsicht getrennt nach Funktionen

Frage: Welche behördeninternen Korruptionsursachen und korruptionsbegünstigenden Faktoren halten Sie für dominant?  
(Persönliche Einschätzung / Bewertung)





- Bei den beiden Polizeibehörden und den Staatsanwaltschaften / Strafgerichten geben etwa zwei Fünftel der *Führungskräfte* ( Schupo 39,2 %, Kripo 40,7 % und StA / G 41,7 %), beim Zoll (33,3 %) und Strafvollzug (33,3 %) hingegen genau ein Drittel der Beantworter diese Variable an.
- Der Prozentanteil der *Sachbearbeiter*, die die Variable bejahen, liegt bis auf die Beantworter des Zolls (47,1 %) unterhalb des Prozentwertes der Führungskräfte (Schupo 14,1 %, Kripo 22,9 %, StA/ G 33,3 % und Vollzug 0,0 %). Beantworter, die beide Funktionen gleichermaßen wahrnehmen, liegen in ihrer Wertung auch zwischen den Prozentwerten der Beantworter aus der Führungs- beziehungsweise Sachbearbeiterebene.
- Der Zusammenhang zwischen der wahrgenommenen Funktion und der Bereitschaft, die Variable zu bejahen, ist, werden alle Probanden betrachtet, signifikant ( $p < 0,000$ ). *Probanden der Führungsebene geben die Variable signifikant häufiger an als Probanden der Sachbearbeiterebene*. Dies trifft ebenfalls für die beiden Polizeibehörden zu (Schupo:  $p < 0,001$ , Kripo:  $p < 0,02$ ). Wegen der vergleichsweise geringen Probandenzahl bei den anderen Untersuchungsgruppen, lassen sich bei diesen diesbezüglich keine Aussagen machen.

Gestützt werden diese Ergebnisse der bundesweiten Befragung auch durch die Ergebnisse der Befragung der PFA-Seminarteilnehmer (Angehörige des höheren Dienstes), die mit 66,3 % den Faktor Führungsschwäche (fehlende Dienst- und Fachaufsicht, Kontrolle usw.) als dominierende Korruptionsursache beziehungsweise korruptionsbegünstigenden Faktor bezeichnen.

*Konsistent* zeigt sich in diesem Zusammenhang zudem das Antwortverhalten bei der Einschätzung der *Bekämpfungsansätze* (s.u. 3.7.2), die als besonders wichtig angesehen werden. Die Variable „Verbesserung der Dienst- und Fachaufsicht; Intensivierung der Kontrollen“ wird in der Gesamtauszählung der bundesweiten Befragung unter einundzwanzig weiteren Antwortmöglichkeiten folgendermaßen häufig gewählt:

- Polizei : 32,5 % (Rang 4)
- Staatsanwälte / Richter : 45,8 % (Rang 1)
- Justizvollzug : 30,0 % (Rang 5)
- Zoll : 36,5 % (Rang 2)

Auch hier werden die Antwortwerte durch Angehörige der *Führungsebene* dominiert. Beim Zoll nähern sich die Werte der verschiedenen Funktionsebenen auf ein gleiches Maß an. Bei der Polizei ist der Zusammenhang zwischen der Funktion und der Bereitschaft, diese Antwortmöglichkeit anzugeben wiederum signifikant (Schupo:  $p < 0,003$ ; Kripo:  $p < 0,01$ ). Angehörige der Führungsebene scheinen folglich *äußeren Kontrollinstanzen* eine größere Bedeutung im Themenfeld der Korruption zuzusprechen als Bedienstete mit Sachbearbeiterfunktion.

Im Zusammenhang mit der Korruptionsproblematik kommt nach unserer Ansicht drei Gesichtspunkten besondere Relevanz zu, und zwar:

- der Rolle der Dienstaufsicht beim Kooperativen Führungssystem (KFS),
- der Bedeutung des Fürsorgeaspektes und
- der Rolle der Führungskraft als Vorbild.

Unter *Dienstaufsicht* wird allgemein die Aufsicht und Weisungsbefugnis gegenüber nachgeordneten Behörden und nachgeordneten Beamten verstanden. Sie erstreckt sich sowohl auf die fachliche Seite als auch auf die Art und Weise der Erledigung der Dienstgeschäfte. Dabei bezieht sich die Dienstaufsicht auf die innere Ordnung, die allgemeine Geschäftsführung und die Personalangelegenheiten. Die *Fachaufsicht* umfasst die rechtmäßige und zweckmäßige Wahrnehmung der Aufgaben. Damit muss diese Pflicht als ständige und aktiv ausübende Aufgabe, auch im Sinne einer Vorbeugung, einer präventiven Anti-Korruptionsmaßnahme, gesehen werden, die helfen soll, Mitarbeiter vor Verstrickungen zu bewahren und Orientierungshilfen anzubieten. Die Wahrnehmung dieser „Kernpflicht von hohem Range“, deren Ausgestaltung im pflichtgemäßen Ermessen des Dienstvorgesetzten steht, erfordert weit mehr, „als nur im Einzelfall auf einen von außen kommenden Hinweis zu reagieren“<sup>293</sup>, wie es in der Praxis häufig beklagt wird. Dabei handeln bereits diejenigen Vorgesetzten pflichtwidrig, „die an die Stelle der gebotenen Aufsicht das Nichtstun setzen“.<sup>294</sup> Ein Interviewpartner erläutert in diesem Zusammenhang: „Für meine Mitarbeiter habe ich schon überlegt, wie ich sie ‘durchprüfe,.. Aber ich werde doch selbst als Verantwortlicher für die Korruptionsbekämpfung nicht kontrolliert. Auch meine Arbeit wird nicht kontrolliert. Es gäbe für mich erhebliche Möglichkeiten. Wenn man gewisse Dienstjahre und Erfahrung hat, hört die Kontrolle auf.“

---

<sup>293</sup> Claussen, Hans Rudolf: Korruption im öffentlichen Dienst: ein Überblick. Köln, Berlin, Bonn, München 1995. S. 20 und 21.

<sup>294</sup> Ebd., S. 20.

Auch die Betrachtung abgeschlossener Korruptionsfälle führt, Berichten von Korruptionsermittlern folgend, häufig zu der Feststellung, dass in dem betreffenden Arbeitsbereich keine oder nur eine ungenügende Dienst- und Fachaufsicht wahrgenommen wurde. Ansonsten hätte ein Fehlverhalten unterbunden oder wesentlich früher erkannt werden können. Zur Notwendigkeit einer wirksamen und intensiven Dienstaufsicht vor allem in bestechungsgefährdeten Arbeitsbereichen und den Erfahrungen in der Praxis im öffentlichen Dienst bemerkt Claussen: „In der Praxis ist aber teilweise das Gegenteil der Fall. Fast könnte man sarkastisch sagen: je bestechungsgefährdeter das Arbeitsgebiet der Mitarbeiter, desto geringer die Dienstaufsicht.“<sup>295</sup>

Ahlf formuliert in seinen „15 Thesen ethischer Art zur Korruptionsbekämpfung“ unter These fünf folgendermaßen: „Unbürokratische – oft als bürgerfreundlich bezeichnete – Entscheidungen und moderne Führungsmethoden (deren Praktizierung oft missverstanden wird), haben die für die Korruptionsbekämpfung unerlässliche Kontrolle ins Zwielicht gebracht.“<sup>296</sup> Insbesondere das Bekenntnis zum *Kooperativen Führungssystem* in der Polizei scheint immer noch zu Unsicherheiten im Führungsverständnis sowohl bei Führungskräften als auch bei Mitarbeitern beizutragen. Ein falsches Verständnis des KFS lässt Kooperative Führung und Kontrolle als Antipoden erscheinen und verhindert damit deren Durchsetzung und Akzeptanz. Ein Interviewpartner bemerkt in diesem Zusammenhang, dass der „kooperative Führungsstil oft als Laisser-faire missverstanden wird“ und Lex beschreibt die Auffassung, die Vorgesetzte häufig mit kooperativer Führung in Verbindung setzten, als folgende: „Bevor ich dem Mitarbeiter einen Auftrag gebe, muss ich ihn fragen, ob er diesem auch nachkommen will. Will er nicht, dann frage ich den nächsten, will der auch nicht, dann mache ich es selbst! Anders ausgedrückt, viele Führungskräfte sind verunsichert darüber, inwieweit sie überhaupt eine Legitimation zur Führung haben. Darf ich zum Beispiel, überhaupt noch Kritik üben?“<sup>297</sup> Im Sinne unseres Themas kann die Frage hier folgendermaßen erweitert werden: Darf ich überhaupt noch Kontrolle ausüben und wie kann diese im Sinne des KFS aussehen?

Andererseits lässt sich feststellen, dass dort, wo die Dienst- und Fachaufsicht wahrgenommen wird, diese Begriffe oft negativ besetzt sind und gerade Mitarbeiter als „Empfänger“ dieser Aufsichtspflicht sie als belastend empfinden. Grundsätzlich werden sie dann in einem repressiven Sinne verstanden, der eher

---

<sup>295</sup> Claussen, Hans Rudolf, a. a. O., S. 20.

<sup>296</sup> Ahlf, Ernst-Heinrich: Ethische Aspekte zur Korruptionsbekämpfung. In: Kriminalistik, 50. Jg., Heft 2, 1996, S. 95.

<sup>297</sup> Lex, Georg: Anforderungen an die Führung. In: Deutsches Polizeiblatt 1 / 1998, S. 3.

etwas mit „durchprüfen“, „misstrauen“ oder „bestrafen“ zu tun hat als mit dem Gebot der Verwaltungshygiene oder zur Stabilisierung einer inneren Behördenordnung. Ein Interviewpartner, der Führungsaufgaben in gleichem Maße wahrnimmt wie Sachbearbeitertätigkeiten, merkt zu der Forderung nach einer intensiveren Dienst- und Fachaufsicht an, dass „eine noch stärkere Dienstaufsicht kaum machbar“ sei und er außerdem als Folge bei vielen Beamten „die innere Kündigung“ befürchte.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass unstrittig die Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht eine ernstzunehmende Rolle in der Korruptionsprävention spielt. Zu diskutieren wird noch darüber sein, welche Erwartungen und Ansprüche mit dieser Aufgabe verknüpft werden, damit sie korruptionshemmende Wirkung entfalten kann. Ahlf fordert in diesem Zusammenhang eine Verstärkung der Kontrolldichte, da die Kontrolle „angesichts der neuen, grundlegend geänderten Voraussetzungen für Korruption (neue Missbrauchsgefahren, neue Macht- und Herrschaftsträger, neue Organisationsformen, Wertewandel usw.) eine Schlüsselrolle spiele“.<sup>298</sup> Dabei weist er ausdrücklich darauf hin, dass es „in Zukunft weniger auf ex post, also repressiv wirkende Sanktionsmaßnahmen, als vielmehr auf ex ante, also präventiv wirkende Kontrollmaßnahmen“ ankomme, die „bereits im Vorverfahren konkreter Planungen“ anzusetzen haben und „sich als begleitende, prinzipiell ununterbrochene Kontrolle fortsetzen“.<sup>299</sup>

Ein weiterer Aspekt im Themenkomplex Führung, der als Antwortalternative sowohl bei den Korruptionsursachen als auch bei den Bekämpfungsansätzen angeboten wurde und dem als zweiten Gesichtspunkt der Betrachtung Bedeutung beigemessen wird, betrifft die Wahrnehmung der *Fürsorgepflicht*. Empfehlungen zu einer intensiveren Ausübung der Fürsorgepflicht wie zum Beispiel:

- „Berücksichtigung der erhöhten Gefährdung des einzelnen,
- ständiger Dialog mit dem Sachbearbeiter,
- Berücksichtigung dienstlicher und privater Probleme der Mitarbeiter,
- besondere Wachsamkeit bei offensichtlicher Überforderung des einzelnen oder – umgekehrt – bei tadelloser Erledigung auch solcher Aufgaben, die grundsätzlich Bearbeitungsprobleme mit sich bringen“<sup>300</sup> und so weiter,

---

<sup>298</sup> Ahlf, Ernst-Heinrich, a. a. O., S. 96.

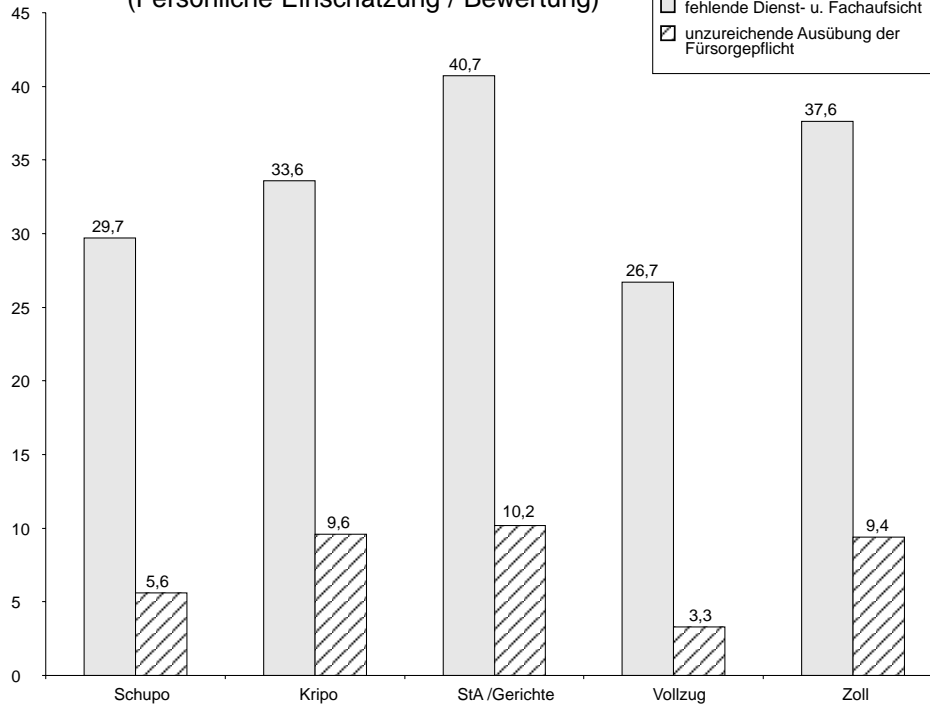
<sup>299</sup> Ebd., S. 96.

<sup>300</sup> Vgl. Vahlenkamp und Knauf: Korruption – hinnehmen oder handeln? 1995, S. 383.

Schaubild 14:

**Kontrolldefizite und unzureichende Wahrnehmung der Fürsorgepflicht**

Frage: Welche behördeninternen Korruptionsursachen und korruptionsbegünstigenden Faktoren halten Sie für dominant?  
(Persönliche Einschätzung / Bewertung)



werden häufig in der Diskussion um die allgemeine Korruptionsprävention genannt. Dazu lässt sich nach Auswertung der bundesweiten schriftlichen Befragung feststellen, dass die befragten Angehörigen der Polizei, Justiz und des Zolls eine „unzureichende Ausübung der Fürsorgepflicht“ als eher unbedeutend im Zusammenhang mit den Ursachen der Korruption bewerten (höchster Wert mit 10,2 % bei den Staatsanwälten / Strafrichtern und niedrigster Wert mit 3,3 % bei den Angehörigen des Justizvollzugs; vgl. hierzu Schaubild 8). Ebenso spielt eine Konzentration auf die Wahrnehmung der Fürsorgepflicht bei den vorgeschlagenen Bekämpfungsstrategien kaum eine Rolle. Lediglich im Justizvollzug liegt der prozentuale Zustimmungswert mit 26,7 % (Rang 8) über den sonst erreichten 6,8 % bei den Staatsanwälten / Strafrichtern, 11,8 % bei den Zollbediensteten und 13,2 % bei den Polizeibeamten. Nicht auszuschließen ist, dass es bei der Bewertung des Fürsorgeaspektes zu einer Verwischung der Begriffe „Fürsorgepflicht“ und „Dienst- und Fachaufsicht“ kam. So wurden in einer Vielzahl der Interviews Aspekte der dienstlichen Fürsorge von den Interviewpartnern unter dem Blickwinkel der „Dienst- und Fachaufsicht“ angesprochen.

Welches Gewicht der *Vorbildfunktion* im Rahmen der Korruptionsproblematik zukommt, ist bereits oben (s. o. 3.3.4.1) thematisiert worden und soll hier nur nochmals unter dem Blickwinkel des Verhältnisses von Vorgesetzten zu ihren Mitarbeitern angesprochen werden. Menschen, die in der Öffentlichkeit stehen oder Verantwortung für andere tragen, wie Politiker und Vorgesetzte, scheinen automatisch, ob ihrer Funktion, zu einer moralischen Instanz erklärt und an diesem Anspruch gemessen zu werden. Denn „der, den man täglich als Vorgesetzten und Vorbild sieht“, wie es ein Interviewpartner formulierte, „der wird das Verhalten der anderen formen.“ Oder wie Ahlf es formuliert: „Die persönlichen Werthaltungen von Führungskräften sind wegen des Vorbildcharakters für die übrigen Mitarbeiter richtungsbestimmend.“<sup>301</sup> Dabei gilt auch hier die alte Erkenntnis, dass ein „schlechtes“ Vorbild einen erheblich größeren negativen Einfluss auf die Korruptionsresistenz hat als viele „gute“ Vorbilder positiven Einfluss ausüben können.

Grundsätzlich scheint die Funktionszugehörigkeit keinen entscheidenden Einfluss auf das Antwortverhalten bei der Bejahung einer fehlenden Vorbildfunktion als Korruptionsursache zu haben, sowohl seitens der Führungskräfte als auch seitens der Sachbearbeiter werden hohe prozentuale Zustimmungswerte zu der Variablen „Vorbildfunktion“ bei nicht signifikanten Unterschieden zwischen den Beantwortern der einzelnen Funktionsebenen verzeichnet. So geben

---

<sup>301</sup> Ahlf, Ernst-Heinrich: Ethische Aspekte zur Korruptionsbekämpfung. In: Kriminalistik 2 / 96, S. 95.

beispielsweise 52,6 % aller Führungskräfte und 53,5 % aller Sachbearbeiter diese Variable an. Auch eine Differenzierung nach den einzelnen Behörden – soweit es die Anzahl der Probanden erlaubt<sup>302</sup> – ändert nichts Wesentliches an dem Bild. Bei der Schutzpolizei haben 53,1 % der Führungskräfte, 43,7 % der Sachbearbeiter und 54,3 % der Beantworter mit beiden Funktionen die Variable angegeben; analog dazu betragen die Prozentwerte bei der Kriminalpolizei 51,3 % – 57,3 % -56,5 % und beim Zoll 58,8 % – 64,7 % – 58,8 %.

Insgesamt gesehen kann festgehalten werden, dass der Orientierung an Vorbildern in allen Untersuchungsgruppen und auf jeder Funktionsebene eine bedeutende Rolle zugeschrieben wird. Darüber hinaus wird mit dieser Feststellung häufig eine „Elitenschelte“ verbunden, die aber wahrscheinlich, wie zuvor dargestellt, eher auf Kritik an Personen des öffentlichen Lebens, insbesondere Politikern, zurückzuführen ist und weniger auf einer Missbilligung der Vorgesetzten in der eigenen Behörde beruht (s. o. 3.3.4.1). Dennoch sollen hier im Folgenden einige polizeispezifische Anmerkungen zu diesem Themenfeld eingebracht werden.

Zunächst werden einige Zitate aus den geführten Polizei-Interviews wiedergegeben, bei denen ausführlicher über den Themenbereich „Führungsdefizite“ oder „Missmanagement“ als Korruptionsursache diskutiert wurde.

- „Heute wird eine Art Polizeiethos zwar noch gelehrt, aber nicht mehr vorgelebt“ (Führungskraft, über 15 Dienstjahre).
- „Bei den jungen Polizeiführern des höheren Dienstes zählt der Mensch nicht mehr, sondern nur Zahlen. Man proklamiert zwar den kooperativen Führungsstil, arbeitet jedoch mit autoritärem Führungsstil (Befehl und Gehorsam). Bei den Dienstbesprechungen erfährt man nur einen Teilbereich aller Informationen, dies führt zu Demotivation und Desinteresse“ (Führungskraft, über 15 Dienstjahre).
- „Das Vorgesetztenverhalten dient als schlechtes Vorbild, wenn diese selbst Vorteile annehmen. Zum Beispiel: Reparatur des Privat-PKW in der Dienst-Werkstatt“ (Führungskraft, über 15 Dienstjahre).
- „Schlechte“ Vorbilder (auch aus der Politik) vermindern das Unrechtsbewusstsein: „Warum soll ich denn nicht ein paar kleine Vorteile haben, die

---

<sup>302</sup> Strenggenommen konnten eine Signifikanzprüfung wiederum nur für die beiden Polizeibehörden und den Zoll durchgeführt werden.

anderen da oben tun es doch auch“ (beide Funktionen werden gleichermaßen wahrgenommen, über 15 Dienstjahre).

- „Vorgesetzte müssen sich selbst mehr in der Vorbildfunktion sehen“ (Führungskraft, über 15 Dienstjahre).
- „Korruption ist ein Kontrolldelikt und die Kontrolle versagt oft. Innerhalb der Polizei ist ein stetiger Abstieg in der Führungsfunktion erkennbar, das heißt je schwächer die polizeiliche Führung, desto reger wird die Korruption“ (Führungskraft, über 15 Dienstjahre).

Ähnlich wie in der Diskussion um den Wertewandel wird hier deutlich, dass einhergehend mit der gesellschaftlichen Entwicklung sich die Anforderungen an die Führungsqualität (und natürlich auch an die Mitarbeiter) ebenfalls verändert haben. „Genügte es früher, ein guter Fachmann zu sein, der im Schutze seiner Amtsautorität verwaltungsmäßige Vorgänge sauber abwickelt, so ist künftig soziale Kompetenz gefragt – und Persönlichkeitsformat. Die ausgeprägte Individualität und das hohe Selbstbewusstsein der Mitarbeiter erfordern zwischenmenschliche Sensibilität und ein Führungsverhalten, das auf Persönlichkeit und Vorbild beruht.“<sup>303</sup> Auch der viel zitierte preußische Beamte wäre wohl niemals auf die Idee gekommen, seinem Vorgesetzten soziale Kompetenzen, wie zum Beispiel Kommunikationsfähigkeit, emotionale Stabilität, Fähigkeiten zum Konfliktmanagement und in Menschenführung abzufordern. Heutzutage werden Führungskräfte gerade an diesen Fertigkeiten gemessen.

Neben diesen erhöhten Anforderungen, die an die Persönlichkeit und die berufsethische Orientierung des modernen Polizeimanagers gestellt werden, treten organisatorische Veränderungen, die von den Führungskräften vertreten und gelebt werden müssen. Ein Wandel in der Polizeiphilosophie, wie er sich derzeit durch aktuelle Reformen und Diskussionen, zum Beispiel um die Leitbildentwicklung, neue Steuerungsmodelle, Community Policing und so weiter abzeichnet, bringt Zeiten der Unsicherheit im Rollenverständnis mit sich. Tiefgreifende innere Veränderungen in der Polizei vollziehen sich eben nicht in einer Art Automatismus von heute auf morgen, sondern müssen in einer breit angelegten, offen geführten Diskussion errungen werden.

Auf diesem Weg wird es wichtig sein, auch darüber nachzudenken, welche Konsequenzen sich aus den veränderten Rahmenbedingungen und dem gewandelten Rollenverständnis in Bezug auf die Korruptionsprävention ergeben.

---

<sup>303</sup> Weiß, Horstrüdiger: Polizeiliche Führung im Wandel der Werte. In: Deutsches Polizeiblatt 1 / 98, S. 6.



Neben dem Aspekt der, auch berufsethischen, Aus- und Fortbildung drängt sich hier ein zusätzlicher Diskussionsbedarf um die *Rekrutierung* und *Auswahl des Personals* auf, der insbesondere in der englischsprachigen Literatur zur Polizeikorruption thematisiert wird (s. o. 3.3.2). Bezogen auf die Gesamtproblematik der Korruption wird dieser Faktor im Zusammenhang mit möglichen Anti-Korruptionsmaßnahmen diskutiert werden (s. u. 3.7.7). An dieser Stelle kann nur der Hinweis erfolgen, dass auch die Rekrutierungspraxis in Führungspositionen den veränderten Anforderungsprofilen gerecht werden muss. Heute hinkt diese der Entwicklung mancherorts hinterher und es wird an alten Auswahlmustern festgehalten. „In der Einheitslaufbahn der Polizei schafft in der Regel der beste Sachbearbeiter den Aufstieg in Führungsfunktionen. Dies geschieht oft noch per Handauflegen und ohne entsprechende Qualifizierung.“<sup>304</sup> Daneben tritt die Forderung nach einer „strengen Personalauswahl bei der Übertragung sensibler Funktionen (fachliche, soziale und charakterliche Eignung der Bewerber, Integritätsprüfung)“, wie sie Poerting und Vahlenkamp anführen.<sup>305</sup>

#### 3.3.4.4 Polizei- und Behördenkultur

Die Beschäftigung mit Polizeikorruption impliziert, wie ein Blick auf die internationale Literatur beweist, immer auch eine Auseinandersetzung mit Erscheinungen, Verhaltensweisen und Einstellungen, die mit dem Begriff „Subkultur der Polizei“ beziehungsweise „Polizeikultur“ umschrieben werden.<sup>306</sup> Insbesondere die häufig zitierte „Mauer des Schweigens“ – im Englischen: „the blue wall of silence“ – ist es, der besondere Aufmerksamkeit entgegengebracht wird, trägt sie doch nach Ansicht etlicher Kritiker erheblich zum Entstehen und zur Verbreitung der Korruption in der Polizei bei (s. o. 1.4.2.5). Falsch verstandener Korpsgeist und Kameraderie, oftmals Resultate des beruflichen Sozialisationsprozesses, führen dazu, dass korruptive Handlungen, wenn auch nicht gebilligt, so doch nicht selten geduldet und nicht gemeldet werden (s. u. 3.6).

Orientierungen, Einstellungen, formelle und informelle Regeln, die als „Polizeikultur“ bezeichnet werden, haben für die Analyse korruptionsverursachender und -fördernder Faktoren eine große Bedeutung. Daher ist eine etwas ausführlichere Erörterung einiger dieser Aspekte notwendig. Wegen der Einbeziehung der Justiz und des Zolls in die Untersuchung können die Ausführungen

---

<sup>304</sup> Holzner, Johann Peter: Situatives Führen im Kooperativen Führungssystem. In: Deutsches Polizeiblatt 1 / 98, S. 11.

<sup>305</sup> Poerting, Peter und Werner Vahlenkamp: Strategien gegen die Korruption. In: Kriminalistik, 1998, S. 738.

<sup>306</sup> Beispielhaft Simpson, a. a. O.

jedoch nicht nur auf den engeren Bereich der „Polizeikultur“ beschränkt bleiben, sondern müssen die subkulturellen Ausprägungen dieser Behörden ebenfalls mit einschließen. Deshalb wird neben dem Begriff der „Polizeikultur“ analog auch der allgemeinere Begriff der „Behördenkultur“ verwandt. Obwohl in einem weiteren Sinne auch zur „Behördenkultur“ zählend, ist der Komplex „Führung und Kontrolle“ wegen seines hohen Stellenwertes bereits oben gesondert behandelt worden. An dieser Stelle liegt der Akzent deshalb auf den informellen Regeln des „Miteinanderumgehens“, den allgemeinen organisatorischen Voraussetzungen der Institution und damit verbunden der Tatgelegenheitsstruktur.

Besondere Relevanz in diesem Kontext dürfte folgenden Punkten, die teilweise direkt als Ursachen-Items im Fragebogen aufgeführt, teilweise indirekt über Zusammenhänge erschließbar werden, zukommen:

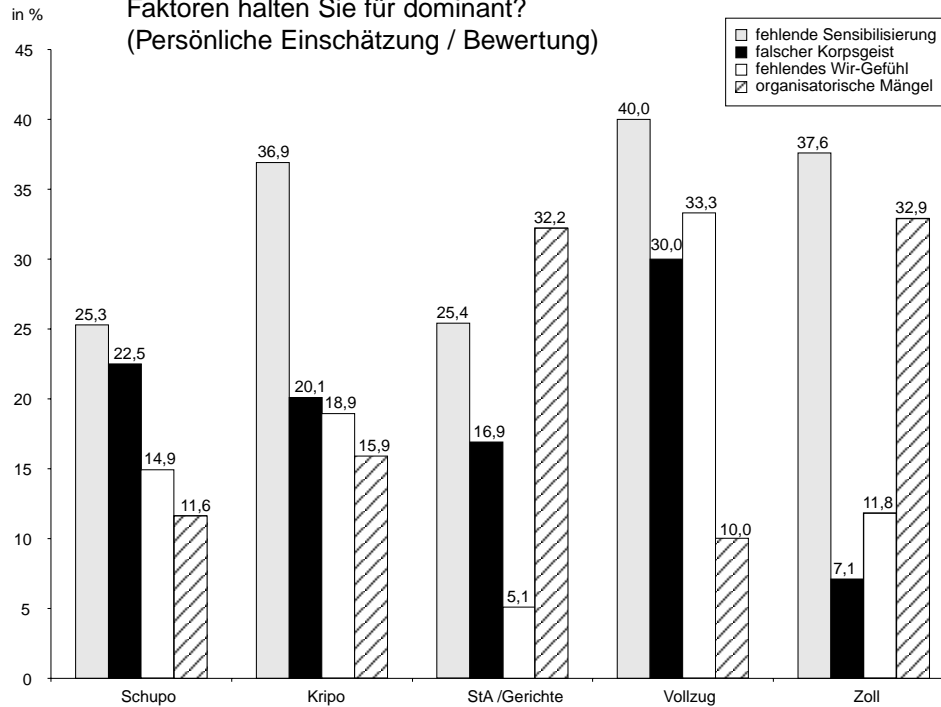
- die Bedeutung, die der Frage der Sensibilisierung bezüglich korruptiver Sachverhalte innerhalb der Behörden zuerkannt wird;
- die Problematisierung von falsch verstandenem Korpsgeist und im Gegenzug von einem fehlenden Wir-Gefühl;
- die Bedeutung organisatorischer Mängel und ständiger Tatgelegenheiten.

Wie aus den Schaubildern 8 und 15 hervorgeht, werden die Items, die direkten Bezug auf diese Punkte nehmen, in den Untersuchungsgruppen sehr unterschiedlich bewertet. Dem Item *„fehlende Sensibilisierung für korruptive Sachverhalte“* wird dabei noch der höchste Stellenwert zuerkannt. Insbesondere die Bediensteten der Kriminalpolizei ordnen das Item sehr hoch, nämlich an dritter Stelle der gesamten Ursachenhierarchie, ein. Welch zentrale Bedeutung der Sensibilisierung für korruptive Sachverhalte aber insgesamt zuerkannt wird, erschließt sich erst mit Blick auf die von den Bediensteten hervorgehobenen allgemeinen Bekämpfungsansätze (s.u. 3.7.2, Schaubild 34). Dort rangiert die Sensibilisierung bei fast allen Untersuchungsgruppen an vorderster Stelle.

Schaubild 15:

**Faktoren der Behördenkultur**

Frage: Welche behördeninternen Korruptionsursachen und korruptionsbegünstigenden Faktoren halten Sie für dominant?  
(Persönliche Einschätzung / Bewertung)



Dass die Sensibilisierung für korruptive Sachverhalte hier als struktureller, der institutionellen Ebene zuzurechnender Faktor und nicht als individuelle Eigenschaft behandelt wird, erscheint angesichts der prägenden Kraft der Behördenkultur als sinnvoll. Zwar sind es immer Individuen, die sensibilisiert werden müssen, doch hängt der „Sensibilisierungsgrad“ in einer Behörde nicht primär davon ab, dass *zufälligerweise* Personen mit einem ausgeprägten Moralbewusstsein beschäftigt werden. Vielmehr ist Sensibilisierung für korruptive Sachverhalte vorrangig Resultat beruflicher Rekrutierung und Sozialisation. Je stärker eine Behörde das Thema Korruption zum Gegenstand von Aus- und Fortbildung sowie zum Thema am Arbeitsplatz macht, desto eher steht zu erwarten, dass die Bediensteten Gefährdungen erkennen und vermeiden lernen.

Der Sensibilisierung kommt dabei eine wissensmäßige (kognitive) als auch eine wertende (moralisch-ethische) Seite zu, schließt sie doch sowohl die rein kognitive Kenntnis von Gefährdungspotentialen als auch die Erkenntnis moralisch-ethischer Verwerflichkeit bestimmter Handlungen mit ein. Eine fehlende Sensibilisierung für korruptive Sachverhalte kann demzufolge ein Mehrfaches bedeuten. Eine genauere Betrachtung wird zumindest drei Interpretationen unterscheiden müssen.

Zum einen kann fehlende Sensibilisierung bedeuten, dass korruptive Sachverhalte vom einzelnen *nicht als korruptive Sachverhalte erkannt* werden, möglicherweise gar nicht erkannt werden können, weil sie, sozusagen der „normativen Kraft des Faktischen“ folgend, schon immer als zumindest akzeptable Handlungen angesehen worden sind. Dabei spielt es aus Sicht des Handelnden nur eine untergeordnete Rolle, dass die Handlungen offiziell verboten sind, aber stillschweigend geduldet werden. Entscheidend ist, dass von der Gewohnheitsmäßigkeit einer Handlung ausgegangen wird, weil „man es halt bei uns schon immer so gemacht hat“, auch wenn die „gelebte Regel“ vom Buchstaben des Gesetzes abweicht. Praktische Beispiele dafür lassen sich durchaus finden. Man denke nur an den Umgang mit Geschenken in der Polizei oder an die billigeren Tarife beim Erwerb mancher Güter und Dienstleistungen.

Zum zweiten kann sich fehlende Sensibilisierung auf die *Dynamik beziehungsweise Eigendynamik von Handlungssequenzen* beziehen. Der Handelnde erkennt nicht – oder zumindest nicht in ausreichendem Maße –, dass er sich in ein Abhängigkeitsverhältnis begibt. Ihm ist nicht klar, dass er mit seinem ersten Schritt – einer an sich „harmlosen“ Handlung – in eine Abhängigkeitsspirale geraten kann. Die Gründe für den ersten Schritt können vielschichtig sein. Naivität mag eine Rolle spielen, aber auch arrogante Ignoranz gegenüber der

Gefahr. Nicht ausgeschlossen werden kann, dass dabei bestimmte Defizite der Institution offenkundig werden. Möglicherweise wurde es seitens der Institution versäumt, die Beschäftigten auf die mit bestimmten Handlungen verbundenen Gefährdungen ausreichend aufmerksam zu machen oder ihnen ein „Rüstzeug“ an die Hand zu geben, um „verschleierte Verführungssituationen“ zu erkennen und damit umgehen zu lernen. Prozesse des „Anfütterns“ bieten diesbezüglich plastische Beispiele.

Drittens schließlich kann fehlende Sensibilisierung auf *infame Handlungen* verweisen. Infame Handlungen zeichnen sich dadurch aus, dass der Handelnde im vollen Bewusstsein über die ethische Verwerflichkeit und den Unrechtscharakter seines Tuns korruptiv handelt, ohne sich um die Normen des beruflichen Ehrenkodex' zu sorgen. So gesehen kann fehlende Sensibilisierung für korruptive Sachverhalte Ausdruck des Werteverfalls in Behörden sein. Inwieweit durch verstärkte Sensibilisierungskampagnen die Untersuchungsgruppen einer solchen Haltung entgegenwirken können, bleibt fraglich. Sensibilisierungskampagnen können aber zumindest darauf ausgerichtet sein, dem Bediensteten das Risiko seines Tuns vor Augen zu führen. In solchen Fällen zielt sie mehr auf Abschreckung und auf die Bekanntmachung äußerer Kontrollen als auf eine Stärkung innerer Kontrollen in Form eines Appells an das Ehrgefühl.

Für die Interpretation der Untersuchungsergebnisse und die sich daran anschließenden Empfehlungen erscheint es wichtig, sich über die verschiedenen Bedeutungen von „Sensibilisierung“ klarzuwerden. Die empirischen Fakten sind hier nicht eindeutig. Erkennbar ist – wie bereits mehrfach angemerkt –, dass die einzelnen Untersuchungsgruppen dem Faktor „Sensibilisierung“ unterschiedliches Gewicht beimessen. Wird die Clusteranalyse in die Betrachtung mit einbezogen, dann lassen sich zudem Hinweise finden, in welche „Sinnzusammenhänge“ die „fehlende Sensibilisierung“ eingebettet erscheint. Von besonderem Interesse ist dabei die im nächsten Unterkapitel aufzugreifende Frage, inwieweit fehlende Sensibilisierung zu einem fehlenden Unrechtsbewusstsein beiträgt und inwiefern sie als Manifestation des Werteverfalls in der Gesellschaft beziehungsweise – in vermittelter Form – als Werteverfall in der Behörde aufgefasst werden kann.

Ein Indiz dafür, dass der fehlenden Sensibilisierung in Bezug auf übliche, aber formell verbotene Praktiken (erstes Beispiel) keine allzu große Rolle als korruptionsverursachender und -fördernder Faktor zukommen dürfte, bietet die Einstufung des Items „Übernahme von 'Erbhöfen' bei der Einweisung in ein

Amt (z. B. Einweisung durch 'Bärenführer'). Trotz der in den Interviews häufiger angesprochenen Geschenke-Problematik rangiert dieses Item mit niedrigen prozentualen Zustimmungswerten bei allen Untersuchungsgruppen ziemlich am Ende der Ursachenrangskala. Im Intergruppenvergleich wird deutlich, daß die Polizei das Item prozentual zwar noch am höchsten einstuft, doch weist der Anteil von rund 11,5 % der Bediensteten, die das Item angegeben haben, nicht darauf hin, dass die Übernahme von "Erbhöfen,, im Zusammenhang mit der Korruptionsproblematik als besonderes Problem bei der Polizei gelten kann.

Auch das Item "*falsch verstandener Korpsgeist / Kameraderie*,, wird von den Behörden unterschiedlich gewichtet. Aufs Ganze gesehen wird ihm von den Beantwortern jedoch nicht die Bedeutung zuerkannt, die es in der Literatur erfährt. Die "Mauer des Schweigens,, kann nach dem zu Tage tretenden Selbstverständnis der Bediensteten nicht als zentrale Korruptionsursachen gesehen werden. Eine relativ geringe Rolle bei den Einschätzungen der Staatsanwälte und Strafrichter spielen falsch verstandener Korpsgeist und Kameraderie (16,9 %). Unter Berücksichtigung der strukturellen Voraussetzungen dieser Untersuchungsgruppen war kaum eine andere Reaktion zu erwarten gewesen. Hingegen bieten die relativ niedrigen Prozentwerte bei der Polizei (Schutzpolizei 22,5 % und Kriminalpolizei 20,1 %) Anlass, über die Diskrepanz zwischen der hier vertretenen Ansicht und der Sicht der Polizeikritiker nachzudenken.

Relativierend müssen weitere Untersuchungsergebnisse berücksichtigt werden. Insbesondere die Ergebnisse in Kapitel 3.6 ("Korruption mitmachen, dulden, melden oder ansprechen?") verdeutlichen, dass die „Mauer des Schweigens“ nicht nur Fiktion ist, sondern dass ihr durchaus ein gewisser Realitätsgehalt zukommt. So geben zu dem dort geschilderten Beispiel eines jungen Bediensteten, der an eine Dienststelle kommt, an der Kollegen öfter Zuwendungen von Geschäftsleuten erhalten, nur rund 15 % aller Beantworter (ca. 12 % aus der Polizei) an, dass sie annehmen, der junge Bedienstete würde den Vorfall melden. Der Rest geht von einer Duldung, wenn nicht gar von einem Mitmachen des jungen Kollegen aus. Die Diskrepanz dieses Ergebnisses zu dem oben angeführten erklärt sich wohl aus der unterschiedlichen Zielrichtung und dem unterschiedlichen Kontext der Fragen. Es scheint, als würden falsch verstandener Korpsgeist und Kameraderie nicht als Korruptionsursachen, gleichwohl als *Bekämpfungshemmnisse* gesehen werden.

Augenfällig sind die Prozentwerte für das Item bei den Untersuchungsgruppen Justizvollzug (30 %) und Zoll (7,1 %). Während beim Justizvollzug der falsch verstandene Korpsgeist beziehungsweise Kameraderie als korruptionsverursa-

chender beziehungsweise -fördernder Faktor tatsächlich ins Gewicht fällt, lassen die Angaben der Bediensteten des Zolls darauf schließen, dass dies beim Zoll nicht der Fall sein dürfte. Dabei kann aber nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass falsch verstandener Korpsgeist beziehungsweise Kameraderie beim Zoll tatsächlich vorkommen, wohl aber, dass nach Meinung der Bediensteten des Zolls, dieses Phänomen als korruptionsverursachender beziehungsweise -fördernder Faktor wahrgenommen wird.

Die Differenzen zwischen den Untersuchungsgruppen lassen sich zumindest teilweise durch unterschiedliche strukturelle Voraussetzungen der Arbeitsfelder erklären.<sup>307</sup> Beim Justizvollzug, zu dessen Wesensmerkmalen die alltägliche Interaktion und Konfrontation von Vollzugsbediensteten und Gefangenen gehört, kann erwartet werden, dass *Korpsgeist* und *Wir-Gefühl* ein hoher Stellenwert eingeräumt wird. Ständige Interaktion und Konfrontation macht gewissermaßen permanente Rückversicherung bei der eigenen Gruppe notwendig – in stärkerem Maße wohl, als bei Institutionen, bei denen diese direkte Auseinandersetzung weitgehend fehlt wie bei den Strafgerichten. Deshalb erstaunt es nicht, dass auch dem Item „*fehlendens 'Wir-Gefühl' in den Behörden*“ von Seiten des Justizvollzugs eine erhebliche Bedeutung zugeschrieben wird. Ein Drittel der Beantworter aus dem Justizvollzug (33,3 %) sehen in einem fehlenden Wir-Gefühl einen dominanten korruptionsverursachenden beziehungsweise -begünstigenden Faktor.

Ein vergleichsweise hoher Wert wird von keiner anderen Untersuchungsgruppe erreicht. Die Strafrichter und Staatsanwälte ordnen ein fehlendes Wir-Gefühl erwartungsgemäß noch weit niedriger als den falsch verstandenen Korpsgeist ein (5,1 %). Da die Polizei sich in einer ähnlichen Frontstellung und direkten Konfrontation mit Straftätern befindet wie die Bediensteten des Justizvollzugs, ohne freilich den besonderen Bedingungen einer totalen Institution zu unterliegen, wäre eigentlich ein höherer prozentualer Zustimmungswert zu erwarten gewesen. Sowohl die Bediensteten aus der Schutzpolizei mit 14,9 % als auch die aus der Kriminalpolizei mit 18,9 % stufen ein fehlendes Wir-Gefühl in der Rangfolge nach dem falsch verstandenen Korpsgeist ein. Angesichts der Bedeutung, die dem Wir-Gefühl beim polizeilichen Arbeiten – insbesondere in gefährlichen, lebensbedrohlichen Situationen – zukommt, kann nach diesem Votum wohl davon ausgegangen werden, dass ein fehlendes Wir-Gefühl kein gravierendes

---

<sup>307</sup> Auf die Bedeutung, die Korpsgeist und Wir-Gefühl in verschiedenen Institutionen mit unterschiedlicher Organisationsstruktur zuerkannt wird, kann an dieser Stelle nur rudimentär eingegangen werden. Eine ausführliche Analyse würde den Rahmen dieses Projektes bei weitem sprengen. An eine differenzierte funktionale Analyse müsste zudem eine historische, die Traditionen der Institutionen berücksichtigende Betrachtung angeschlossen werden.

Problem der Polizei darstellt. Es mag gleichwohl sein, dass ein fehlendes Wir-Gefühl – theoretisch betrachtet – ein wichtiger korruptionsbegünstigender Faktor sein könnte, wenn es tatsächlich in der Polizei am Wir-Gefühl mangelte. Doch dies scheint in der gegenwärtigen Situation eben nicht oder kaum zuzutreffen.

Noch deutlicher wird diese geringe Bedeutung des fehlenden Wir-Gefühls als korruptionsverursachender beziehungsweise -begünstigender Faktor beim Zoll. Die Bediensteten des Zolls stufen als einzige Untersuchungsgruppe das fehlende Wir-Gefühl der Bedeutung nach vor dem falsch verstandenen Korpsgeist ein (11,8 % gegenüber 7,1 %), aber beide prozentualen Zustimmungswerte sind so gering, dass die Faktoren nicht ernsthaft als problematisch erscheinen können. Dies kann darauf zurückzuführen sein, dass fehlendes Wir-Gefühl und falsch verstandener Korpsgeist beim Zoll generell kaum vorkommen. Andererseits wäre es aber auch denkbar, dass beide für die Arbeitserledigung beim Zoll nicht die gleiche funktionale Bedeutung wie beim Justizvollzug oder bei der Polizei besitzen. So fehlt zum Beispiel die ständige direkte Konfrontation mit den Straftätern und die häufig vorkommenden, gefährlichen, nicht selten lebensgefährlichen Situationen, die das „Aufeinander-Angewiesen-Sein“ so bedeutungsvoll machen. Die Kontrolltätigkeiten beim Zoll werden von einzelnen Beamten und in wechselnden Schichtbesetzungen wahrgenommen, dürften also stärker „individualisiert“ sein als bei der Polizei. Sollte diese These von der geringeren funktionalen Bedeutung des Wir-Gefühls und Korpsgeists beim Zoll zutreffen, dann wäre es auch verständlich, dass das Fehlen eines Wir-Gefühls und ein falsch verstandener Korpsgeist für korruptive Handlungen beziehungsweise für die Verhinderung korruptiver Handlungen beim Zoll nur eine untergeordnete Bedeutung besitzen.

Einen noch geringeren Stellenwert im Hinblick auf die Verursachung beziehungsweise Begünstigung korruptiver Handlungen als den informellen, die Gruppenatmosphäre kennzeichnenden Merkmalen wird der Ausgestaltung des formellen Regelwerks zum Zeitpunkt der Erhebung im Sommer 1997 zugerechnet. Dass Gesetze nicht nur Korruption verhindern, sondern selbst Quelle korruptiver Handlungen sein können, weil sie zum Beispiel einen zu großen Ermessensspielraum gewähren oder zu kompliziert sind, so dass zum Beispiel bei Genehmigungsverfahren nach „Abkürzungen“ gesucht wird, ist mit Blick auf den Prozess der Verrechtlichung (s. o. 1.4.2.3) und die Literatur zur Polizeikorruption (s. o. 3.3.2) angedeutet worden. In der gegenwärtigen Situation scheinen diese Gesichtspunkte aber für die Bediensteten der staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden keine besondere Rolle zu spielen, an-



sonsten wäre es kaum erklärbar, warum das Item „*Defizite / Mängel in Gesetzen und Dienstvorschriften*“ ganz am unteren Ende der Rangskala der korruptionsverursachenden Faktoren genannt wird, und zwar durchgängig bei allen Untersuchungsgruppen. Die Gesetze werden als im Wesentlichen ausreichend und nicht korruptionsbegünstigend angesehen (s. u. 3.7.4). Zu berücksichtigen bleibt dabei freilich, dass der Aspekt der Verrechtlichung in den Antwortvorgaben nicht explizit formuliert worden ist.

Ein weiterer Faktor, dem in der Literatur eine gewichtige Rolle bei der Verursachung korruptiver Handlungen zuerkannt wird, bilden die Tatgelegenheiten. Auch sie werden von den Beantwortern als relativ unwichtige Korruptionsursache angesehen. Das Item „*ständige Tatgelegenheiten*“ erhält durchweg niedrige prozentuale Zustimmungswerte und wird von den Beantwortern auch nicht in Beziehung gesetzt zu finanziellen Problemen einerseits oder persönlichen Kontakten, die sich aus der Arbeit in der Behörde ergeben, andererseits. Die niedrige Einstufung ist insofern überraschend, als ein nicht unerheblicher Teil der bekanntgewordenen Korruptionsfälle Kontakte zum Rotlichtmilieu oder Dateienabfrage ohne Grund betreffen (s. o. 3.2.1). Erklärbar wird dieser scheinbare Widerspruch dann, wenn zwischen korruptionsbegünstigenden und korruptionsverursachenden Faktoren differenziert wird. Da die Beantworter, wie aus dem Antwortverhalten erkennbar, immer den Faktoren, mit denen sie die Vorstellung eines „Hervorbringens korruptiver Handlungen“ verbinden, den Vorrang eingeräumt haben, sollte die niedrige Einstufung der Tatgelegenheiten nicht allzu sehr verwundern. Einiges spricht dafür, dass Tatgelegenheiten wohl als korruptionsbegünstigende, doch schwerlich als Faktoren, die Korruption erzeugen, betrachtet werden. Ständige Tatgelegenheiten gehören nun einmal zum dienstlichen Alltag von Bediensteten in Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden. Und nach ihrer Selbsteinschätzung gefragt, muss von Bediensteten dieser Behörden geradezu erwartet werden, dass der Umgang mit ständigen Tatgelegenheiten für sie kein großes Problem darstellt, sondern gewissermaßen zur Alltagsroutine gehört.

Gleichwohl erscheint es übereilt, generell Tatgelegenheiten im Zusammenhang mit der Korruptionsproblematik als unbedeutend abzutun. Wie die Gelegenheit Diebe machen kann, so können ständige Tatgelegenheiten im Zusammenwirken mit organisatorischen Schwachstellen und fehlender Sensibilisierung korruptive Handlungen begünstigen. Ständige Tatgelegenheiten stellen gewissermaßen den einzelnen, dessen Handlungsfeld durch den oben erwähnten Kompromiss zwischen persönlicher Moral und institutionellen Voraussetzungen umgrenzt wird, auf eine permanente Bewährungsprobe. Ein funktionierendes Netzwerk

formeller und informeller Kontrollen kann dem „Versuchungspotential“, das den ständigen Tatgelegenheiten innewohnt, durch Risikoerhöhung entgegenwirken. In diesem Sinne hat es für den einzelnen sogar „entlastende Funktion“. Fehlen solche äußeren Kontrollmechanismen, zum Beispiel infolge organisatorischer Schwachstellen, dann hängt die Entscheidung für oder gegen korruptives Handeln in viel stärkerem Maße von den inneren Kontrollen, das heißt dem moralischen Bewusstsein des Handelnden ab. Die Integrität des Bediensteten wird zur kritischen Größe bei der Verhinderung von Korruption.

Trotz der entlastenden Funktion äußerer Kontrollmechanismen sollte man sich gleichwohl vor dem Gedanken, die Integrität des Bediensteten könne durch geeignete institutionelle Voraussetzungen gänzlich ersetzt werden, hüten. Ein perfektioniertes System äußerer Kontrollen wäre weitgehend immobil, da es notwendige Handlungsfreiheiten zu sehr beschneidet. Umgekehrt wäre es nachlässig und eine Verkennung der *Conditio humana*, sich gänzlich auf innere Kontrollen beim Bediensteten zu verlassen. Präventive Strategien zur Korruptionskontrolle müssen deshalb diesem Doppelaspekt von Sensibilisierung und ständigen Tatgelegenheiten Rechnung tragen und sowohl an der Integrität des Bediensteten als auch an den strukturellen Voraussetzungen – hier eben auch in Form des Wir-Gefühls und des Korpsgeistes, aber auch der organisatorischen Gegebenheiten – ansetzen (s. u. 3.7.1).

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen erscheint die Einordnung der Items „*Werteverfall in den Behörden*“ und „*organisatorische Mängel / Schwachstellen*“ aufschlussreich. Beide werden von den Staatsanwaltschaften und Strafgerichten vergleichsweise hoch (beide 32,2 %) und vom Justizvollzug relativ niedrig („Werteverfall“ 16,7 %, Organisation 10,0 %) eingeschätzt. Auch die Polizei misst dem „Werteverfall in den Behörden“ relativ große Bedeutung bei (Schupo 28,1 %, Kripo 32,7 %), sieht aber gleichzeitig organisatorische Mängel als wesentlich weniger gravierend an (Schupo 11,6 %, Kripo 15,9 %). Beim Zoll hingegen kehrt sich das Verhältnis zwischen den prozentualen Zustimmungswerten zu den beiden Items um. Organisatorischen Mängeln wird höhere Priorität (32,9 %) eingeräumt als dem Werteverfall in den Behörden (20,0 %).

Wie bereits erwähnt ermöglicht der Rekurs auf die Ergebnisse der Clusteranalyse den Schluss auf Zusammenhänge von Items beziehungsweise Variablen. Die Zusammensetzung der Cluster deuten darauf hin, in welche Zusammenhänge die Variablen „*Werteverfall in den Behörden*“ und „*organisatorische Mängel*“ eingeordnet werden.

Die Zusammensetzung der Cluster verdeutlicht, dass *Staatsanwaltschaften und Strafgerichte* sehr genau zwischen einer Organisations- und einer Werteebene differenzieren. Während der „Werteverfall in den Behörden“ mit den Items „fehlendes Unrechtsbewusstsein“ und „fehlende Sensibilisierung“ sowie „privaten Kontakten zwischen Gebern und Nehmer“ in Beziehung gebracht wird (Cluster 4), werden organisatorische Mängel eher im Zusammenhang mit einer fehlenden Dienst- und Fachaufsicht gesehen (Cluster 2). Diese Unterscheidung findet sich bei den anderen Behörden nicht in dieser Klarheit.

Bei beiden *Untersuchungsgruppen der Polizei* werden Führungsaspekte nicht primär im Zusammenhang mit organisatorischen Mängeln, sondern mit der Werteverfallsproblematik in der Behörde wahrgenommen (jeweils Cluster 3). Anders beim *Zoll*, bei dem zwar organisatorische Mängel mit der Führungsproblematik in Verbindung gebracht werden, bei dem aber gleichzeitig ein Zusammenhang mit fehlendem Unrechtsbewusstsein, fehlender Sensibilisierung und charakterlichen Schwächen hergestellt wird, ohne explizit auf das Item „Werteverfall in den Behörden“ zu verweisen (Cluster 2). Beim *Justizvollzug* schließlich gehören „Werteverfall in den Behörden“ und „organisatorische Mängel“ wie bei der Polizei zu einem Cluster (Cluster 1) und werden ebenfalls enger mit der Führungsproblematik in Verbindung gebracht. Sensibilisierung hingegen wird stärker personalisiert und auf individuelle Defizite (Labilität / Leichtfertigkeit / Naivität) bezogen als bei den anderen Behörden (Cluster 4).

Die Interpretation der Cluster und die Häufigkeitsverteilung der Ursachen eröffnen also die Möglichkeit, zwischen den Wahrnehmungen der Bediensteten der einzelnen Untersuchungsgruppen zu differenzieren und damit festzustellen, wo auf der institutionellen Ebene beim Vorgehen gegen Korruption angesetzt werden sollte. Trotz einiger Gemeinsamkeiten zwischen den Untersuchungsgruppen, sollten die Unterschiede auf der institutionellen Ebene nicht ignoriert werden. Diese gilt es insbesondere im Hinblick auf die erörterte Spannung zwischen persönlicher Integrität und institutionellen Voraussetzungen im Auge zu behalten. Nach den oben dargelegten Ergebnissen lässt sich zum Beispiel vermuten, dass im Rahmen der Korruptionsproblematik *Führungsprobleme* bei den Staatsanwaltschaften und Strafgerichten eine andere Qualität als bei der Polizei besitzen. Bei den Staatsanwaltschaften und Strafgerichten äußern sie sich eher als Organisationsprobleme, weniger als Probleme, die unmittelbar mit der Integrität von Personen in Verbindung gebracht werden. Bei der Polizei hingegen dürften Führungsprobleme wesentlich stärker mit Fragen der persönlichen Integrität und des „Werteverfalls“ verknüpft sein.

Nochmals sei hervorgehoben, dass die Interpretation der empirischen Fakten auf den *Wahrnehmungen und Einschätzungen der Beantworter* basieren und deshalb zwei Unsicherheitsfaktoren mit berücksichtigen muss: erstens die Möglichkeit einer verzerrten Wahrnehmung der Realität durch die Beantworter, der gegebenenfalls eine gewisse „Betriebsblindheit“ zugrunde liegen kann und zweitens die Möglichkeit der „Fehlinterpretation“ der empirischen Fakten durch die Autoren, die bemüht sein müssen, die Eigeninterpretationen der Beantworter kritisch distanziert herauszuarbeiten und zu bewerten.

### **3.3.4.5 Die individuelle Ebene: der menschliche Faktor**

Welch große Bedeutung dem menschlichen Faktor bei der Untersuchung der Korruptionsursachen zuerkannt wird, ist bereits im Unterkapitel „Finanzielle Aspekte“ Gegenstand der Erörterungen gewesen. Daran soll hier angeknüpft werden. Während bei den finanziellen Aspekt verstärkt auf die „rein“ materielle Seite der Daseinsvorsorge und Lebensführung abgestellt wurde, werden nun vor allem Themen aufgegriffen, die immaterielle Vorteile, soziale Beziehungen, Leistungsverhalten und -bereitschaft, Arbeitszufriedenheit sowie persönliche Moral betreffen. Im einzelnen sollen folgende Punkte angesprochen werden:

- Fragen des Lebensstils, der sozialen Beziehungen und der sich daraus möglicherweise ergebenden Rollen- und Loyalitätskonflikte,
- Formen des Leistungsverhalten, der Leistungsbereitschaft und der Arbeitszufriedenheit in bestimmten Aufgabenfeldern,
- menschliche Schwächen und persönliche Probleme,
- Aspekte persönlicher Moral.

Von Lebensstil zu sprechen heißt, über den finanziellen Gesichtspunkt hinaus, Fragen der Lebensführung, des Eingebundenseins in die Gesellschaft und der Wertorientierungen zu thematisieren.<sup>308</sup> Wenn vom Anstreben eines höheren oder Wahren eines hohen Lebensstandards die Rede ist, gerät nicht nur die finanzielle Basis einer Person, sondern auch deren Ansehen ins Blickfeld der Betrachtungen. Nach wie vor gelten in unserer Gesellschaft neben dem Einkommen auch andere Kriterien (z. B. Besitz, Bildung, Beruf) als maßgebend für

---

<sup>308</sup> Zum Begriff des Lebensstils vgl. Müller, Hans-Peter: Sozialstruktur und Lebensstile. Frankfurt 1992, (S. 15). Dort heißt es: „Unter Lebensstilen werden raum-zeitlich strukturierte Arten der Lebensführung verstanden, die von materiellen und kulturellen Ressourcen, der vorherrschenden Lebensform und den Werthaltungen abhängen.“

die Wertschätzung, die einer Person entgegengebracht wird. Zwar lässt sich vieles durch Geld erwerben, aber eben nicht alles. Es sind ganz unterschiedliche „soziale Mechanismen“, die die Partizipationschancen am sozialen und kulturellen Leben beeinflussen.

Welche Bedeutung kommt nun dieser umfassenden, über die „rein finanzielle“ Seite hinausgehenden Betrachtung zu? Neben dem trivialen Fall, dass sich jemand bestechen lässt, weil der die Kosten eines aufwendigen Lebensstils mit seinem regulären Einkommen nicht mehr bestreiten kann, tritt die Erfahrung, dass in vielen Korruptionsfällen Vorteile nicht in Form von Bargeld oder Warengeschenken gewährt werden. Oftmals findet ein Austausch von „immateriellen Vorteilen“ beziehungsweise Leistungen statt, die sich nur schwer quantifizieren und auch nicht auf Lob und Anerkennung reduzieren lassen. Wie in den Ausführungen zum Reziprozitätsprinzip angedeutet (s. o. 1.2.2), konstituieren zwar Austauschverhältnisse soziale Beziehungen, doch das, was zwischen den Interaktionspartnern ausgetauscht wird, umfasst das gesamte Spektrum menschlicher Bedürfnisse. Welche Güter und Leistungen gegeneinander aufgewogen werden, hängt nicht zuletzt von den Erwartungen der Interaktionspartner und dem sie umgebenden soziokulturellen Kontext ab. So wird auch manches getan, weil man meint, es aus Verbundenheit, Solidarität, Freundschaft oder Liebe tun zu müssen, ohne dass damit eine unmittelbare und „messbare“ Gratifikation verbunden wäre. Die Kompliziertheit menschlicher Bindungen, das teilweise „irrational“ anmutende, weil emotionale Moment in sozialen Beziehungen, das gleichwohl als „verpflichtend“ empfunden wird, darf bei einer Auseinandersetzung mit Korruption nicht gänzlich fehlen. Soziales Handeln kann eben, wie es Max Weber formuliert hat, unterschiedlich bestimmt sein. Es kann zweckrational, wertrational, affektiv (vor allem emotional) oder auch traditionell orientiert sein, wird aber in den meisten Fällen nicht auf die eine oder andere „reine“ Art, sondern auf eine Mischung der Orientierungen ausgerichtet sein.<sup>309</sup>

In dieser Hinsicht ist es besonders der Begriff der „Loyalität“, der einen wichtigen Bestimmungsgrund des Handelns umreißt und der im Zusammenhang mit der Korruptionsproblematik einer kurzen Erörterung bedarf. Unter Loyalität wird allgemein das Zugehörigkeitsgefühl zu etwas außerhalb des Selbst liegenden, also einer Gruppe, einer Institution, einer Sache oder einem Ideal verstanden. Dieses Gefühl impliziert im Kern nicht nur die Bereitschaft zur oberflächlichen Unterstützung, sondern in einem gewissen Sinn zur „Aufopfe-

---

<sup>309</sup> Vgl. Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft*. 4. Aufl., Tübingen 1956, S. 20 f.

„Loyales Verhalten fügt sich nicht problemlos in die Vorstellung von einem reziproken Austauschverhältnis ein. Während dagegen das Streben nach immateriellen Vorteilen noch relativ leicht aus utilitaristischer Perspektive erklärt werden kann, versagt diese Sichtweise bei einem Handeln, das aus einem Gefühl sozialer Verpflichtung heraus – und sei es aus falsch verstandener Loyalität – erfolgt. Die Bereitschaft, ein „Opfer“ zu bringen, lässt sich nicht einfach mit Rekurs auf immaterielle Vorteile erklären. Es bedeutete eine Verengung der Perspektive, wollte man bei der Untersuchung von Korruption diesen Gesichtspunkt aus dem Auge verlieren. Im Unterschied zu Fällen, bei denen seitens des Gebers von vornherein die Absicht besteht, eine sich aufbauende Beziehung für „eigene Zwecke“ auszunützen – das klassische Beispiel des „Anfütterns“ – finden sich durchaus auch Fälle, bei denen diese Absicht von vornherein nicht bestanden hat, eine „Instrumentalisierung“ für korruptive Zwecke unter Aktivierung des Loyalitätsgeföhles aber irgendwann in den Horizont des Möglichen rückte. Dass das „bewusste Anfüttern“ bei unserer Untersuchung allerdings eine erhebliche Rolle spielt, beweisen die Ergebnisse im vorangegangenen Kapitel (s. o. 3.2.3 und 3.2.4) und die Einstufung der Items „private Kontakte zwischen Geber und Nehmer“ und „Abhängigkeit zum Einflussnehmer; Erpressbarkeit; Verstrickung mit dem Milieu“.

Bevor auf die Einstufung dieser Items näher eingegangen werden kann, erscheint es notwendig, die *Loyalitätsproblematik* noch etwas ausführlicher zu skizzieren. Wem gegenüber wird sich ein Bediensteter zur Loyalität verpflichtet fühlen? Welchen Konfliktlinien dürfte hinsichtlich der Korruptionsproblematik besondere Relevanz zukommen? Fraglos kann von einem öffentlich Bediensteten nicht nur Loyalität gegenüber dem politischen System, sondern auch gegenüber seiner Behörde und seinen Kollegen erwartet werden. Letztere bilden für ihn in der Regel eine wichtige Bezugsgruppe, an der er Teil hat und an deren Verhaltensgrundsätzen er sich weitgehend orientiert. *Loyalitätskonflikte* können für ihn, etwas vereinfacht betrachtet, in zweifacher Hinsicht entstehen: zum einen durch die Kollision widersprüchlicher Erwartungen unterschiedlicher Bezugsgruppen, an denen er partizipiert, zum anderen durch die Orientierung an Verhaltensstandards einer erwählten Bezugsgruppe, zu der er (noch) nicht gehört, der er aber angehören oder von der er zumindest akzeptiert werden möchte. Zu den Loyalitätskonflikten erster Art gehören die bekannten Kon-

---

<sup>310</sup> Die Definition von „Loyalty“ in der International Encyclopaedia of the Social Sciences lautet: „Loyalty can be defined as a feeling of attachment to something outside of the self, such as a group, an institution, a cause, or an ideal. The sentiment carries with it a willingness to support and act in behalf of the objects of one’s loyalty and to persist in that support over an extended period of time and under conditions which exact a degree of moral, emotional, or material sacrifice from the individual.“ (Schaar; John H. in Bd. 9 der International Encyclopaedia of the Social Sciences, 1968, S. 484.)

flikte, denen sich Personen ausgesetzt sehen, die ein übergeordnetes Interesse gegenüber ihren Herkunftsgruppen – Familie, Verwandtschaft, Freunde – zu vertreten oder durchzusetzen haben, zu denen zweiter Art, Bemühungen von Bediensteten, die unter Einsatz ihres Status als öffentlich Bediensteter und der damit verbundenen Macht und Wissen eine Teilnahme an exklusiven Kreisen zu erlangen bestrebt sind.

Um Loyalitätskonflikte erster Art zu vermeiden, ist in manchen Staaten die negative Ämterpatronage eingeführt worden (s. o. 3.3.4.1). In welchen inneren Zwiespalt Bedienstete geraten können, wird beispielsweise aus der holländischen Enquete zur Organisierten Kriminalität in Holland deutlich.<sup>311</sup> In ihr werden Fälle von Polizeibeamten in Amsterdam beschrieben, die ethnischen Minderheiten entstammen und die sich ganz erheblichem Druck seitens ihrer Herkunftsgruppen und Ethnien ausgesetzt sehen. Das *Problem der doppelten Loyalität* sei zwar in Holland schon frühzeitig erkannt worden, doch habe man, wie es heißt, die Möglichkeit nicht ausreichend bedacht, dass über Korruption die Entstehung des Drogenhandels erleichtert werden könnte.<sup>312</sup>

Das Problem der doppelten Loyalität bezieht sich, wie angemerkt, nicht nur auf Herkunftsgruppen, sondern auf das gesamte soziale Umfeld der Bediensteten. Öffentliche Bedienstete leben nicht im „sozialen Vakuum“. Sie sind Teil einer offenen Gesellschaft, die trotz – oder gerade wegen – der erkennbaren Individualisierungstendenzen die Entstehung flexibler sozialer Netzwerke und die Pluralisierung von Lebensstilen fördert. In ihr wird weit weniger als in einer ständisch geprägten Gesellschaft der Horizont der sozialen Beziehungen durch die soziale Herkunft und die soziokulturellen Herkunftsmilieus bestimmt. Dadurch wird die Teilnahme in verschiedenen sozialen Gruppen möglich – auch in Gruppen, die früher wegen ihres Lebensstils entweder verpönt oder sozial unerreikbaar waren.

Zum Problem für einen öffentlich Bediensteten im Sinne eines Loyalitätskonfliktes zweiter Art kann diese Erweiterung der Partizipationschancen an sozialen Gruppen dann werden, wenn die Teilnahme an solchen Gruppen über eine dienstliche Kontaktaufnahme erfolgt, sich auf den privaten Bereich ausweitet und schließlich den Bediensteten wegen des Anspruchs der Gruppe oder einzelner Gruppenmitglieder in Loyalitätskonflikte stürzt. Prinzipiell vermeiden lässt sich eine Ausweitung dienstlicher Kontakte auf den privaten Bereich heute

---

<sup>311</sup> Vgl. Tweede Kamer der Staten-Generaal: Enquete Opsporingsmethoden, vergaderjaar 1995-1996, 24072, Nr. 20.

<sup>312</sup> Vgl. ebd., S. 141.

nicht mehr, bedeutete eine Reglementierung der Sozialkontakte für den Bediensteten doch eine schwer hinnehmbare Einengung seines Soziallebens. Dadurch würde ihm und seiner Familie eine wichtige Ressource – der französische Soziologe Bourdieu spricht in Bezug auf das Netzwerk sozialer Beziehungen ausdrücklich von „sozialem Kapital“<sup>313</sup> – teilweise vorenthalten.

Hinzu kommt ein Weiteres. Die erfolgreiche *Bekämpfung der Organisierten Kriminalität* macht den Einsatz verdeckter Ermittlungsmethoden dringend notwendig. *Verdeckte Methoden*, die das Eindringen in kriminelle Gruppierungen und die Teilnahme an Gruppenaktivitäten erforderlich machen, können dazu führen, dass der verdeckte Ermittler in der Welt, die er bekämpfen soll, aufgeht und sich für ihn die Grenzen zwischen Erlaubtem und Verbotenem verwischen. Damit wird ein Phänomen angesprochen, das in den Sozialwissenschaften, insbesondere der Ethnologie, deren Erkenntnisse zu einem guten Teil auf teilnehmenden Beobachtungen beruhen, als „going native“ bekannt ist. Mit „going native“ wird die Problematik beschrieben, die auftritt, wenn ein Forscher die für ihn notwendige Balance zwischen Vertrautheit mit dem und innerer Distanz zum Forschungsfeld verliert und sich zu sehr mit der Sicht der von ihm Untersuchten identifiziert.<sup>314</sup> Erfolgreiche Polizeiarbeit im OK-Bereich kann ein ähnliches Dilemma bewirken: um erfolgreich zu sein, muss sie auf Ermittlungsmethoden zurückgreifen, die ein hohes Gefährdungspotential im Hinblick auf korruptive Handlungen besitzen.

Die bisherigen Überlegungen konzentrieren sich in der Praxis im Wesentlichen auf drei Kontaktfelder: erstens Kontakte zu Straftätern, insbesondere Kontakte zu Personen aus dem Rotlichtmilieu, zweitens Kontakte zu Geschäftsleuten und Personen, die zur „upper class“ gehören und die aus geschäftlichem Interesse an guten Beziehungen zu Bediensteten der staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen interessiert sind und drittens Personen, die als Nachfrager von Polizei- beziehungsweise Strafverfolgungsdaten in Erscheinung treten und wie Detektive oder Medienvertreter ebenfalls ein großes geschäftliches Interesse an Informationen aus den besagten Bereichen haben (s. o. 3.2).

Private Kontakte zwischen Geber und Nehmer werden bei der bundesweiten Befragung noch am ehesten von den Beantwortern aus der Kriminalpolizei (32,1 %), gefolgt von denen aus der Schutzpolizei (26,9 %) und den Staatsanwaltschaften und Strafgerichten (25,4 %) als Korruptionsursachen genannt (s.

---

<sup>313</sup> Vgl. Bourdieu; Pierre: Ökonomisches, kulturelles, soziales Kapital. Soziale Welt. Sonderband 2. Göttingen 1983.

<sup>314</sup> Vgl. Fuchs-Heinritz, Werner u. a. (Hg.): Lexikon zur Soziologie. 3. Aufl., Opladen 1994, Stichwort „going native“, S. 250.

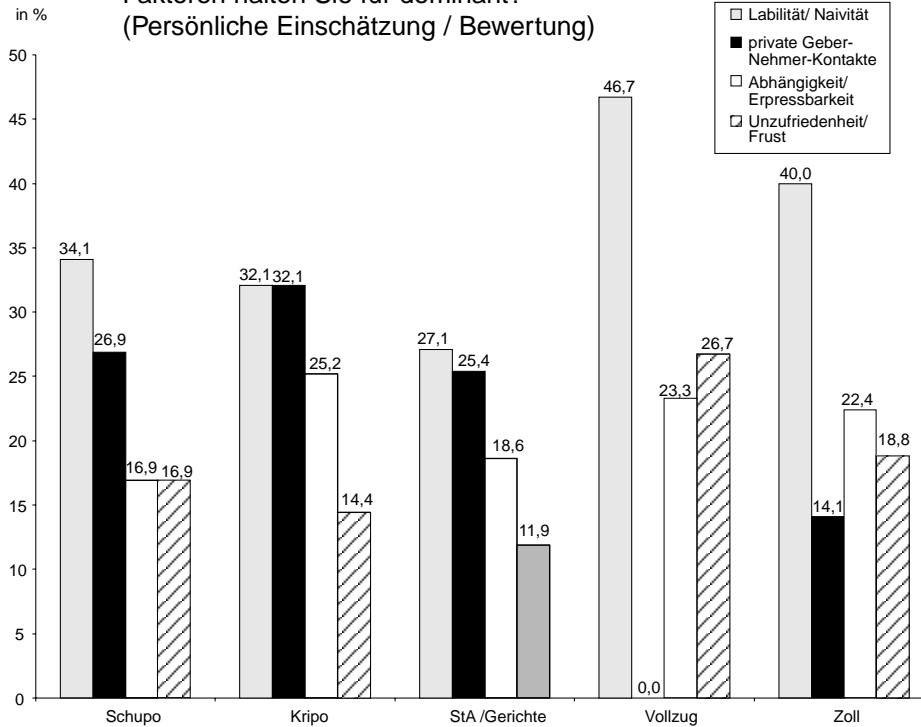


Schaubild 16). Keine beziehungsweise eine wesentlich geringere Rolle wird ihnen vom Justizvollzug (0,0 %) und dem Zoll (14,1 %) zuerkannt. Eine Einschätzung, die sich im Großen und Ganzen mit anderen Angaben deckt, insbesondere mit den Angaben über Vorkommnisse und Auffälligkeiten, die den Beantwortern persönlich bekannt geworden sind (s. u. 3.5.3). Hier stehen bei den Kontakten zu Straftätern erwartungsgemäß die Kriminalpolizeibeamten an erster Stelle (35,7 %). Ebenfalls häufig wird dort von einem gewissen „Hang zum Rotlichtmilieu“ bei den Kriminalbeamten berichtet (30,0 %). Damit steht die Kriminalpolizei aber nicht allein. Mit Ausnahme des Zolls (4,7 %) haben auch prozentual ähnlich viele Bediensteten der anderen Untersuchungsgruppen einen „Hang zum Rotlichtmilieu“ als Auffälligkeit angegeben: Schutzpolizei 22,1 %, Staatsanwälte / Strafrichter 26,7 %, Justizvollzug 26,7 %.

Schaubild 16:

### Der menschliche Faktor

Frage: Welche behördeninternen Korruptionsursachen und korruptionsbegünstigenden Faktoren halten Sie für dominant?  
(Persönliche Einschätzung / Bewertung)



Das Item „*Abhängigkeit zum Einflussnehmer; Erpressbarkeit und Verstrickung mit dem Milieu*“ rangiert bei den beiden Polizeien (Schupo: 16,9 %; Kripo: 25,2 %) und bei den Staatsanwaltschaften und Strafgerichten (18,6 %) *nach* dem Item „*private Kontakte zwischen Geber und Nehmer*“, hingegen beim Zoll (22,4 %) und noch deutlicher beim Justizvollzug (23,3 %) *davor*. Private Kontakte zu einem Geber, aus denen eine Erpressbarkeit resultieren könnte, scheinen bei den beiden eine vergleichsweise geringere Rolle als bei den anderen zu spielen. Zwar wird Abhängigkeitsverhältnissen eine gewisse Bedeutung zugestanden, doch dürfte sich diese mehr auf dienstliche als auf private Kontakte zurückführen lassen. Indizien dafür liefert auch die Clusteranalyse. Bei der Kriminalpolizei beispielsweise finden sich die „privaten Kontakte zwischen Geber und Nehmer“ in einem Cluster mit dem Item „Abhängigkeit zum Einflussnehmer“, nicht aber beim Zoll und Justizvollzug. In die gleiche Richtung deuten Schilderungen in den Interviews. So wurde beispielsweise von Fällen aus dem Justizvollzug berichtet, bei denen Gefangene Vollzugsbedienstete dadurch erpresst haben, dass sie sich kleinere dienstliche Verfehlungen notiert und diese Kenntnis als Druckmittel gegen die Bediensteten eingesetzt haben.

*Die Zufriedenheit beziehungsweise Unzufriedenheit mit der Arbeit* bildet nach der Loyalitätsproblematik einen zweiten Komplex, dessen Bedeutung hier im Hinblick auf die Entstehung korruptiver Handlungen betrachtet werden muss. Unzufriedenheit mit der Arbeit kann auf einer Vielzahl von Erfahrungen beruhen, nicht nur aus dem Gefühl einer unzureichenden Bezahlung. Wird von der finanziellen Seite einmal abgesehen, lassen sich grob zwei Richtungen der Unzufriedenheit konstatieren: Unzufriedenheit wegen Überforderung und Unzufriedenheit wegen Unterforderung oder nicht anerkannter Leistung.

Langeweile bei der Arbeit, das Gefühl, nicht den Fähigkeiten entsprechend eingesetzt und angesehen zu sein, kann ebenso wie die Angst, den Anforderungen nicht gewachsen zu erweisen, zu Reaktionen führen, die korruptive Handlungen begünstigen. Sei es, dass man sich die gewünschte Herausforderung, den „Kick“, den ein langweiliger „Job“ nicht bietet, anderswo – manchmal im Rotlichtmilieu – holt oder dass man sich in die „*innere Kündigung*“ verabschiedet. Beides kann zur Folge haben, dass die Arbeit nicht mehr den beruflichen Standards gemäß ausgeführt wird. Sowohl das bewusste ethische Fehlverhalten aus Wut, Trotz und Enttäuschung als auch das mangelnde Engagement, die mangelnde Wahrnehmung der Sorgfaltspflicht aus Resignation oder Überforderung bieten Spielarten unprofessionellen Verhaltens, die korruptiven Handlungen Vorschub leisten können.

Die Bediensteten der staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden sind einer Vielzahl von Belastungen ausgesetzt. Insbesondere aus den Reihen der Polizei werden des öfteren Klagen laut, die in ihrem Kern darauf hinauslaufen, dass man sich als „*Prügelknaben der Nation*“ sieht, die in vielen Fällen nur „für den Papierkorb“ arbeiten.<sup>315</sup> Zu den bei der Strafverfolgung erlebten Frustrationen gesellt sich eine Bürokratisierung, die einen ganz erheblichen Teil der Zeit für schriftliche Arbeiten verschlingt, und deren Sinn von den Betroffenen oftmals nicht erkennbar wird. Ähnliche Klagen werden auch aus dem Bereich des Justizvollzuges gemeldet.<sup>316</sup>

Angesichts dieser Vorwürfe mag es etwas erstaunen, dass bei der bundesweiten Befragung den Items „*Unzufriedenheit, Frust, Unterforderung*“ und „*Unsicherheit wegen Überforderung, fehlende Fachkompetenz*“ eine vergleichsweise geringe Bedeutung als korruptionsverursachende oder –fördernde Faktoren beigemessen wird. Am ehesten sehen die Bediensteten des Justizvollzuges darin ein Problem. Immerhin haben 26,7 % von ihnen „Unzufriedenheit und so weiter“ und 23,2 % „Überforderung“ als wichtige Faktoren angegeben. Die Prozentwerte der anderen Behörden fallen diesbezüglich deutlich ab. Von den Staatsanwälten und Strafrichtern haben nur sehr wenige die Items angegeben (11,2 % und 3,4 %). Auch die Werte für die Kriminalpolizei (14,4 % und 5,4 %) befinden sich im unteren Prozentbereich. Bei allen Untersuchungsgruppen wird durchgängig „*Unzufriedenheit, Frust, Unterforderung*“ prozentual höher eingestuft als „*Unsicherheit wegen Überforderung, fehlende Fachkompetenz*“. Lediglich beim Justizvollzug (23,3 %) geht der Prozentwert des letzteren über den einstelligen Prozentbereich hinaus. Überforderung scheint also, wenn überhaupt, dann nur beim Justizvollzug als Quelle korruptiver Handlungen in Betracht zu kommen.

Wesentlich größere Bedeutung wird dem dritten Komplex, den *menschlichen Schwächen und persönlichen Problemen* zuerkannt. Dies dürfte bereits bei den Ausführungen zum finanziellen Aspekt deutlich geworden sein (s. o. 3.3.4.2). Persönliche Probleme nehmen in der Abfolge der korruptionsverursachenden

---

<sup>315</sup> Zum Beispiel sei ein Artikel in der „Welt“, in dem Hamburger Polizeibeamte zu Wort kommen, zitiert. Die Welt vom 25. Juli 1998 „Und du kommst dir vor wie ein Idiot“.

<sup>316</sup> So schreibt beispielsweise Müller-Dietz in einer Bilanz zum Strafvollzugsgesetz: „Der von der Praxis lebhaft beklagte bürokratische Aufwand – der etliche Bemühungen leerlaufen lässt – hat wohl auch weniger seinen Grund in der ‚Verrechtlichung‘ des Vollzuges als vielmehr in einer Unmenge administrativer (Über-)Reglementierungen unterhalb der Schwelle des Gesetzes, die von Tendenzen zur Perfektionierung und Absicherung nach außen – in jedem Sinne des Wortes – geprägt sind.“ Müller-Dietz, Heinz: Strafvollzug einst und jetzt. In: Kawamura, Gabriele und Richard Reindl (Hg.): Wiedereingliederung Straffälliger. Freiburg 1998, S. 18.

und -fördernden Faktoren dann den dritten Rang ein, wenn ihnen auch das Item „finanzielle Probleme“ zugerechnet wird. Ebenfalls hohe prozentuale Zustimmungswerte erhält das Item „*Labilität, Leichtfertigkeit, Naivität*“ (s. Schaubild 16). Beim Zoll (40,0 %) rangiert es sogar noch vor, bei dem Justizvollzug (46,7 %) gleichrangig mit den finanziellen Problemen auf Rang drei. Selbst bei den Staatsanwaltschaften und Strafgerichten erhält es einen Prozentwert von 27,1 % (Rang 8) und bei der Kriminalpolizei von 32,1 % (Rang 9), der Schutzpolizei von 34,1 % (Rang 4).

Die große Bedeutung, die individuellen Defiziten bei der Korruptionsverursachung zugeordnet wird, lässt sich auch aus den Interviewprotokollen entnehmen. Dort wird neben generellen Charakterschwächen einzelner Beamter immer wieder auf die *Suchtproblematik*, insbesondere das *Problem Alkohol*, teilweise auch auf Spielleidenschaft, verwiesen. Dass Suchtverhalten ein nicht zu unterschätzender Faktor bei den Ursachen der Korruption sein dürfte, belegt schließlich auch die bundesweite Untersuchung. Etliche der Beantworter haben bei der Frage nach den ihnen bekanntgewordenen Auffälligkeiten auf das Suchtverhalten verwiesen. Darauf wird bei den Auffälligkeiten und Indikatoren noch näher einzugehen sein (s. u. 3.5.3 und 3.5.4).

Etwas anders, wenn auch dem Bereich der menschlichen Schwächen zugeordnet, stellt sich das Problem des Begehens korruptiver Handlungen zur *Steigerung des Selbstwertgefühls* beziehungsweise zur Aufwertung der Person dar. Vor allem in den Interviewtexten wird immer wieder darauf aufmerksam gemacht, dass korruptive Handlungen vorgenommen werden, um bei bestimmten Kreisen „Eindruck zu schinden“. Die Wichtigkeit der eigenen Person wird durch die Bedeutung der (geheimen) Information, über die qua Amt verfügt wird, herausgestellt. Durch die bundesweite Befragung wird die Bedeutung dieses Gesichtspunktes jedoch nur begrenzt gestützt. So messen nur relativ wenige Beantworter dem Item „*Aufwertung der Person, Steigerung des Selbstwertgefühls*“ eine größere Bedeutung bei. Die Prozentwerte liegen im Bereich von 17,1 % bei der Kriminalpolizei und 11,8 % beim Zoll.

Fragen der persönlichen Moral – der vierte Gesichtspunkt – sollten im Zusammenhang der These des „Werteverfalls“ in der Gesellschaft und in den Behörden sowie den Ausführungen zur fehlenden Sensibilisierung erörtert werden. Es gibt zum Beispiel genügend Anzeichen dafür, dass korruptive Handlungen oft nicht als solche erkannt werden, weil sie gewissermaßen durch „Gewohnheitsrecht legitimiert“ erscheinen, oder – selbst wenn sie als Unrecht wahrgenommen werden – doch mit Verweis auf das Verhalten anderer entschuldigt wer-

den.<sup>317</sup> Beispielhaft könnten dafür Erfahrungen aus dem Frankfurter Bauskandal Ende der achtziger, Anfang der neunziger Jahre angeführt werden, bei dem die Justiz mit einer gewissen Verwunderung feststellen musste, wie wenig ausgeprägt das Unrechtsbewusstsein der Beamten war.<sup>318</sup> Ähnliche Zusammenhänge lassen sich nicht nur aus den Ausführungen der Interviewpartner entnehmen, sondern werden auch durch die Clusterbildung nahegelegt. Bis auf Ausnahmen wird ein „*fehlendes Unrechtsbewusstsein*“ immer mit „*fehlender Sensibilisierung*“ und mit „*Werteverfall in der Behörde*“ in Verbindung gebracht (z. B. Cluster 3 bei der Kriminalpolizei, Cluster 4 bei den Staatsanwaltschaften und Strafgerichten). Fehlendes Unrechtsbewusstsein lässt sich demzufolge als ein Faktor eines „*Werteverfall-Syndroms*“ in Behörden – zusammengesetzt aus den zuvor genannten Faktoren – interpretieren. Es gewinnt seine Bedeutung vor allem aus der Kombination mit diesen Faktoren. Gleichwohl kann es durchaus als bemerkenswert gelten, dass nur von den Staatsanwälten und Richtern weniger als 30 % das Item angegeben haben. Bei den anderen Untersuchungsgruppen liegt es mit einem prozentualen Zustimmungswert von über 30 % auf den Plätzen 5 bis 7 in der Rangfolge der korruptionsverursachenden und –begünstigenden Faktoren. Obwohl die Differenz zwischen den Staatsanwälten / Strafrichtern und den Bediensteten der anderen Untersuchungsgruppen nicht verwundert, da von Rechtsgelehrten noch am ehesten ein fachmännisches Urteil über Recht und Unrecht erwartet werden kann, geben die relativ hohen prozentualen Zustimmungswerte der anderen Untersuchungsgruppen Anlass zur Sorge. Aus den Einschätzungen der Beantworter lässt sich gewissermaßen indirekt entnehmen, dass korruptive Akte entweder oftmals überhaupt nicht als korruptive Akte erkannt oder – falls sie als solche erkannt werden – durch den Verweis auf Fehlverhalten einiger Vertreter der Eliten entschuldigt werden (s. u. 3.7.7 die Ausführungen zu den Neutralisierungstechniken).

Am Ende sei noch das Item „*Nachahmungstrieb, Nacheifern falscher Vorbilder*“ erwähnt. Ihm wird von den Beantwortern in allen Untersuchungsgruppen fast keine Bedeutung als korruptionsverursachender beziehungsweise –begünstigender Faktor zuerkannt. Bei keiner Untersuchungsgruppe haben mehr als 5 % der Beantworter das Item angegeben. Angesichts der Bedeutung, die der fehlenden Vorbildfunktion zugerechnet wird, mag man über das Ergebnis etwas erstaunt sein. Aus psychologischer Sicht dürfte sich der Unterschied aber rela-

---

<sup>317</sup> Gewissermaßen ein typischer Fall für die Anwendung einer Neutralisierungstechnik („die Verdammung der Verdammenden“) wie von Sykes und Matza beschrieben. Vgl. Sykes, Gresham, M. und David Matza: *Techniken der Neutralisierung: Eine Theorie der Delinquenz*. Frankfurt / M., 1974, S. 360ff.

<sup>318</sup> Vgl. Pippig, Gerhard: *Verwaltungsskandale. Zur Korruption der öffentlichen Verwaltung*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft 7, 1990, S. 14.

tiv leicht erklären lassen: Es ist eine Sache, auf die fehlende Vorbildfunktion an sich positiv besetzter Vorbilder zu verweisen und damit die Erosion des Pflichtgefühls zu beklagen, eine ganz andere dagegen, anzunehmen, dass das bewusste Nacheifern falscher Vorbilder oder ein gewissermaßen biologisch bestimmter Nachahmungstrieb eine Hauptursache der Korruption sein sollte. Während in der ersten Deutung eine eher defensive, entschuldigende Haltung zum Ausdruck kommt, äußert sich in der zweiten ein offensiver, bewusst die Abweichung wählender Wille oder ein das Individuum blind bestimmender biologischer Zwang.

### 3.3.5 Zusammenfassung

Das in drei Teile gegliederte Kapitel bietet in seinem ersten Teil nach einigen allgemeinen Anmerkungen zum Ursachenbegriff und zu Kausalmodellen in den Sozialwissenschaften einen Überblick über die korruptionsverursachenden und -begünstigenden Faktoren, die in der Literatur am häufigsten genannt und diskutiert werden. Dabei wird empfohlen, zwischen drei Analyseebenen, der der Gesamtgesellschaft, der der Behörde beziehungsweise Institution und der des Individuums zu unterscheiden, und die Ursachen – analytisch – eher der einen oder der anderen Ebene zuzuordnen.

Im zweiten Teil des Kapitel werden die Untersuchungsergebnisse der bundesweiten Befragung dargestellt, ohne sie im einzelnen zu erörtern. Die Items des Fragebogens werden mittels einer Häufigkeitsauszählung nach ihren Zustimmungswerten, das heißt nach dem Prozentanteil derjenigen Beantworter, die dem Item zugestimmt haben, in eine Rangskala gebracht. Der Vergleich zwischen den Untersuchungsgruppen lässt ein Grundschema erkennen, von dem die einzelnen Untersuchungsgruppen in Nuancen abweichen. Erkennbar wird, dass es die zentrale Ursache für Korruption nicht gibt, sondern dass *Korruption multikausal* erklärt werden muss. An erster Stelle der korruptionsverursachenden und -begünstigenden Faktoren rangieren der „Werteverfall in der Gesellschaft“ und die „fehlende Vorbildfunktion von Führungskräften und Vertretern der Politik“. Nur diese beiden Items werden von mehr als 50 % der Beantworter – und zwar in allen Untersuchungsgruppen – angegeben. Items, die finanzielle Probleme oder Fragen des Lebensstils berühren, folgen nachgeordnet, aber in der Regel noch vor Items, die auf die institutionelle Ebene verweisen.

Faßt man diese Befunde zusammen, wird deutlich, daß die Ursachen der Korruption zu allererst im gesamtgesellschaftlichen und danach im persönlichen

Bereich gesehen werden. Generell läßt sich eine gesellschaftskritische beziehungsweise kulturkritische und personalisierende Tendenz des Antwortverhaltens erkennen.

Die Darstellung der Ergebnisse beschränkt sich jedoch nicht nur auf die Gewichtung einzelner Items, sondern bezieht den Gesichtspunkt der Kombination von Ursachen mit ein. Deshalb werden in einem zweiten Schritt die stärksten bivariaten Zusammenhänge und in einem weiteren Schritt mittels einer Clusteranalyse Variablengruppen, das heißt in diesem Falle Kombinationen von Items, ermittelt. Die durch die Clusteranalyse gebildeten Variablengruppen bieten einen Hinweis darauf, welche der korruptionsverursachenden beziehungsweise -begünstigenden Faktoren in Zusammenhang miteinander gesehen werden. Da es sich bei der Clusteranalyse um ein exploratives Verfahren handelt, bleibt dem Leser genügend Freiraum, um eigene Schlüsse aus den entstandenen Cluster zu ziehen.

Im dritten Teil des Kapitels werden die wichtigsten Ergebnisse diskutiert. Als strukturierende Prinzipien für die Diskussion gelten zum einen die drei oben genannten Analyseebenen, zum anderen die Unterscheidung zwischen den Untersuchungsgruppen. Letztere ist insofern bedeutend, als sie ermöglicht, die Ergebnisse der einzelnen Gruppen auf ihre jeweiligen strukturellen Voraussetzungen – darunter werden die Bedingungen des Arbeitens, die Organisationsform und der Führungsstil ebenso verstanden wie die informellen Gegebenheiten der „Behördenkultur“ – zu beziehen. Nur unter Berücksichtigung dieser Bedingungen erscheint eine Erklärung der Korruption in den Untersuchungsgruppen leistbar.

Bezüglich der zu diskutierenden Einzelaspekte, steht die Problematik des „Werteverfalls“ und die bemängelte „Vorbildfunktion“ an erster Stelle. Die Diskussion dieser und der anderen Aspekte erfolgt unter Einbeziehung der Literatur und damit relevanter Forschungsergebnisse, die in anderen Kontexten beziehungsweise im Zusammenhang mit anderen Fragestellungen gewonnen wurden. Dazu gehören beispielsweise Ergebnisse zur Erforschung des Wertewandels, zum Führungsstil oder zur finanziellen Situation von Bediensteten. Außerdem werden Erkenntnisse, die auf unseren anderen Datenfiles, insbesondere auf den Texten der Expertengespräche, beruhen, in die Analyse und Darstellung mit einbezogen.

Obwohl die Diskussion der Einzelaspekte mit den beiden am häufigsten genannten Items „Werteverfall“ und „Vorbildfunktion“ beginnt, folgt sie nicht der



Abfolge der Häufigkeit der Nennungen, sondern schreitet von der Betrachtung der Faktoren, die der gesamtgesellschaftlichen Ebene zugerechnet werden, über die der institutionellen und schließlich der individuellen Ebene fort. Wegen ihrer Bedeutung werden der finanzielle Aspekt und die Frage der Führung und Kontrolle in eigenständigen Unterkapiteln erörtert. Neben diesen sollte hier noch auf die Erörterung der Frage der Sensibilisierung im Unterkapitel zur Behördenkultur und die Betrachtungen zum Korpsgeist sowie Wir-Gefühl im selben Unterkapitel sowie auf die Problematik des Loyalitätskonfliktes und der menschlichen Schwächen im Unterkapitel zur individuellen Ebene verwiesen werden.

Im nachfolgenden Kapitel wird nun der Frage nachgegangen, worin sich die Gefährlichkeit der Korruption in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen vor allem zeigt. Im Wesentlichen beschränkt sich dieses Kapitel aber auf einen besonderen Ausschnitt dieser Gefährdung, nämlich auf den Zusammenhang von Korruption und Organisierter Kriminalität.

### **3.4 Angriff auf das Herz des Staates – Korruption und Organisierte Kriminalität**

#### **3.4.1 Die Gefährlichkeit der Organisierten Kriminalität**

Nach der Definition der Gemeinsamen Arbeitsgruppe Justiz und Polizei und des Arbeitskreises II der Innenministerkonferenz gilt die Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz und Wirtschaft zwar als wichtiges, nicht aber als essentielles Merkmal der Organisierten Kriminalität.<sup>319</sup> Von Organisierter Kriminalität wird auch dann gesprochen, wenn keine Einflussnahme vorliegt. Entscheidend für die Qualifizierung eines kriminellen Verhaltens zur Organisierten Kriminalität ist dessen Subsumtion unter die sechs generellen und mindestens eines der speziellen Merkmale (Alternativen a – c) der Definition.<sup>320</sup> Wenn das spezielle Merkmal bereits ein Tatbestandsmerkmal des in

---

<sup>319</sup> „Organisierte Kriminalität ist die von Gewinn- oder Machtstreben bestimmte planmäßige Begehung von Straftaten, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind, wenn mehr als zwei Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig a) unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen, b) unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder c) unter Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft zusammenwirken.“ Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): Lagebild Organisierte Kriminalität 1997, 8. Anhang – Teil 2, Anlage 1. Die sechs generellen Merkmale der Definition werden kursiv hervorgehoben. Eine Besprechung der Definition findet sich z. B. in Flormann, Willi: Heimliche Unterwanderung Organisierte Kriminalität – Herausforderung für Staat und Gesellschaft. Essen 1995, S. 66 – 78.

<sup>320</sup> Zur praktischen Anwendung der Definition vgl. die Hinweise der AG des AK II zur endgültigen textlichen Fassung des Berichtes der AG Kripo zur Ausfüllung der Definition OK. Vgl. auch Flormann, a. a. O.

Betracht kommenden Straftatbestandes darstellt, bedarf es zur Qualifizierung als Organisierte Kriminalität zusätzlich des Vorliegens eines weiteren speziellen Merkmals. So gehört zum wirtschaftskriminellen Verhalten bereits tatbestandlich die Nutzung gewerblicher oder geschäfts-ähnlicher Strukturen. Das Vorliegen des speziellen Merkmals a) der OK-Definition ist somit bereits durch den Tatbestand gegeben und das Vorliegen eines der Merkmale b) oder c) ist gefordert, damit von OK gesprochen werden kann.

Bei der Definition handelt es sich nicht um eine Legaldefinition, sondern um einen mehr kriminologisch oder phänomenologisch determinierten Begriff.<sup>321</sup> Legaldefinitionen der Organisierten Kriminalität oder mafiaartiger Vereinigungen finden sich bisher in relativ wenigen Ländern.<sup>322</sup> Zwar besteht international weitgehend Einigkeit darüber, welche Merkmale mit Organisierter Kriminalität in Verbindung gebracht werden müssen, doch ist das Abfassen von Legaldefinitionen bisher hauptsächlich auf die Staaten beschränkt geblieben, in denen traditionell das organisierte Verbrechen eine bedeutende Rolle gespielt hat. Vor allem sind dabei die Vereinigten Staaten und Italien zu erwähnen.<sup>323</sup> Dass in Deutschland bisher auf eine Legaldefinition verzichtet worden ist, dürfte nicht zuletzt damit zusammenhängen, dass eine Bedrohung durch Organisierte Kriminalität für Deutschland bis weit in die 80er Jahre hinein nur vereinzelt gesehen wurde. Organisierte Kriminalität wurde weitgehend mit der Existenz von Gruppierungen nach dem Vorbild der Mafia gleichgesetzt. Von einer Parallelgesellschaft in diesem Sinne konnte aber in Deutschland nicht die Rede sein. Soweit in Deutschland von Organisierter Kriminalität gesprochen werden konnte, handelte es sich um Netzstrukturkriminalität.<sup>324</sup> Netzstrukturkriminalität gilt auch bis heute als die in Deutschland dominierende Form der Organisierten Kriminalität, obwohl durch den Zusammenbruch des ehemaligen Ostblocks Deutschland stärker als zuvor zum Aktionsgebiet krimineller ethnischer Gruppierungen geworden ist.<sup>325</sup> Aber selbst diese ethnischen Gruppierungen arbeiten in der Mehrzahl in lockeren Verbindungen zusammen.<sup>326</sup>

Die in den USA in Bezug auf Organisierte Kriminalität geführte Debatte, die sich zwischen den beiden Polen: „organized crime“ als kriminelle Vereinigung

---

<sup>321</sup> Vgl. Schaefer, Christoph: Organisierte Kriminalität aus der Sicht der Justiz. In: Bundeskriminalamt (Hg.): Organisierte Kriminalität, Wiesbaden 1997, S. 112f.

<sup>322</sup> Vgl. dazu die Bestandsaufnahme von Savona, Ernesto U., Sabrina Adamoli und Paola Zoffi : „Organized Crime Across the Borders“, die im Auftrag von HEUNI durchgeführt wurde. HEUNI Papers No. 6, Helsinki 1995.

<sup>323</sup> Vgl. ebd., S. 25 ff.

<sup>324</sup> Zum Begriff vgl. Weschke, Eugen und Karla Heine-Heiß: Organisierte Kriminalität als Netzstrukturkriminalität. Berlin 1990; vgl. zudem auch Kerner, Hans-Jürgen: Professionelles und organisiertes Verbrechen. Wiesbaden 1973.

und „organized crime“ als illegal unternehmerische Aktivität bewegt,<sup>327</sup> ist in Deutschland gemäß der Kriminalitätslage vor allem im Hinblick auf den Unternehmensansatz aufgegriffen worden.<sup>328</sup> Inzwischen wird es allgemein akzeptiert, Organisierte Kriminalität aus einer wirtschaftswissenschaftlichen Perspektive zu analysieren und auf die Gefährdung einer Unterwanderung der legalen Wirtschaft durch die Organisierte Kriminalität hinzuweisen. Die Gefährlichkeit der Organisierten Kriminalität in Deutschland und Europa wird mittlerweile kaum noch bezweifelt. Die zahlreichen Gesetzesinitiativen im nationalen wie im internationalen Kontext – erwähnt seien nur Gesetze gegen die Geldwäsche – sprechen eine deutliche Sprache für die geänderte Einstellung.<sup>329</sup> Die Folgen dieses Einschätzungswandels zeigen sich auch an den Auswirkungen auf die Aufgabenbereiche, die Organisation und die Rolle der betrachteten Behörden, insbesondere auf die der Polizei (s.o. 1.4.2). Änderungen bei den Ermittlungsmethoden, aktive Informationsbeschaffung, Einsatz von verdeckten Ermittlern und eine gesteigerte Bedeutung der Auswertung sind nur einige Schlagworte, die mit diesem Wandel in Verbindung gebracht werden.<sup>330</sup>

Über die Gefährlichkeit der Organisierten Kriminalität ist demzufolge in den letzten Jahren viel diskutiert und viel geschrieben worden.<sup>331</sup> Auch angesichts manchmal unterschiedlicher Sichtweisen bezüglich der von ihr ausgehenden Gefahr ist eines weitgehend unbestritten: ihre staats- und demokratiezersetzende Wirkung, die sich gewissermaßen potenziert, wenn sie mit Korruption einhergeht. Organisierte Kriminalität, die auf die im speziellen Merkmal c) der deutschen OK-Definition aufgezählten Institutionen Einfluss nimmt, zielt nicht „nur“ auf die Wirtschaft, sondern mehr noch auf das „Herz“ des Staates. Mindestens vier Aspekte sind hier von Bedeutung:

- (1) der Angriff auf das staatliche Gewaltmonopol,
- (2) die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes,
- (3) die Gefahr der Korruption des Rechts und

---

<sup>325</sup> Vgl. die vom Bundeskriminalamt seit 1991 herausgegebenen „Lagebilder Organisierte Kriminalität“.

<sup>326</sup> Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): Lagebild Organisierte Kriminalität Bundesrepublik Deutschland 1997 (Kurzfassung), Wiesbaden 1998, S. 22 ff.

<sup>327</sup> Wir verdanken den Hinweis einem Vortrag von Frau Letizia Paoli im Bundeskriminalamt.

<sup>328</sup> Vgl. Sieber, Ulrich und Marion Bögel: Logistik der Organisierten Kriminalität. Wiesbaden 1993; Polizei-Führungsakademie (Hg.): Organisierte Kriminalität – Die kriminelle Organisation als Unternehmen. Münster-Hiltrup 1995.

<sup>329</sup> Vgl. Savona, Ernesto U. u. a.: Organized Crime Across the Borders, a. a. O.

<sup>330</sup> Vgl. zu den Änderungen bei der Polizei: Pütter, Norbert: Der OK-Komplex. Münster 1998.

<sup>331</sup> Statt einer Vielzahl von Quellen sei auf den Band 43 der BKA – Forschungsreihe und darin insbesondere auf die Beiträge von Kanther, Gehm, Falk, Barrett und Saberschinsky verwiesen. Bundeskriminalamt (Hg.): Organisierte Kriminalität. BKA-Arbeitstagung 1996. BKA – Forschungsreihe, Bd. 43, Wiesbaden 1997.

- (4) die Unterminierung des besonderen Vertrauensverhältnisses zwischen den Repräsentanten der Staatsmacht und den Staatsbürgern.

Allerdings gibt es Stimmen, die dafür plädieren, nur dann von Organisierter Kriminalität zu sprechen, wenn von einer Einflussnahme auf die Gesetzgebung, Exekutive oder Justiz ausgegangen werden kann<sup>332</sup>, denn in ihr manifestiert sich das von der gut organisierten Bandenkriminalität abzugrenzende qualitativ neue Bedrohungspotential.<sup>333</sup> Durch besagte Einflussnahme werden die staatlichen Sicherheitsorgane zumindest partiell ausgeschaltet oder paralyisiert.<sup>334</sup> Dadurch entsteht die Gefahr, dass es – analog zur Mafia in Sizilien – auch hier zur Entstehung einer Parallelgesellschaft kommt, die an den staatlichen Organen vorbei „regulierend“ auf das Geschäfts- und Alltagsleben der Bürger eingreift. Das *Monopol physischer Gewalt*, nach Max Weber konstituierend für den modernen Staat, geht verloren und mit ihm die durch den Staat garantierte Rechtssicherheit und der innere Friede.

Eng mit dem Angriff auf das Gewaltmonopol verbunden ist die *Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes*. Durch die Einflussnahme entsteht rechtliche – und im Falle der politischen Korruption auch politische – Ungleichheit, die auf Willkür einzelner beziehungsweise einzelner Gruppen basiert. Der Zugang zu Vergünstigungen des Staates einerseits und die Gleichheit vor dem Gesetz andererseits, wird nicht mehr gewährleistet. Ein zentrales Menschenrecht wird außer Kraft gesetzt. Deshalb kann die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes als Kern der Korruptionsproblematik verstanden werden.<sup>335</sup>

Korruption mit Hilfe des Rechts zu bekämpfen impliziert, wie Rose-Ackerman darlegt, die Gefahr, dass durch das Recht selbst Anreize zur Korruption geschaffen werden, und zwar durch das Einräumen von Ermessensspielräumen (s.o. 1.4.2.3).<sup>336</sup> „Die erpresserische Macht, die mit jeder institutionellen Position verknüpft ist, welche die Befugnis verleiht, andere zu verhaften, anzuklagen und zu bestrafen, impliziert, dass der Einsatz des Rechts zur Bekämpfung

---

<sup>332</sup> Ausdrücklich Hassemer: „Ich plädiere deshalb dafür, von ‘organisierter Kriminalität’ erst dann zu sprechen, wenn der Arm gelähmt wird, mit dem wir jegliche Kriminalität bekämpfen wollen: wenn Gesetzgebung, Exekutive oder Justiz erpressbar oder käuflich werden.“ Hassemer, Winfried: Innere Sicherheit im Rechtsstaat. In: Strafrechtlicher 1993, S. 665.

<sup>333</sup> Vgl. ebd., S. 665.

<sup>334</sup> Vgl. Gusy, Christoph: Beobachtung Organisierter Kriminalität durch den Verfassungsschutz? In: Strafrechtlicher 1995, S. 322.

<sup>335</sup> Vgl. Beese, Dieter: Korruption und Ethik. In: Polizei-Führungsakademie (Hg.): Schlussbericht über das Seminar Korruption. (23. – 25. April 1996), Hiltrup 1996, S. 67 ff.; Pizzorno, Alessandro und Donatella della Porta: Überlegungen im Anschluss an eine Studie über politische Korruption. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Jg. 45, 1993, S. 440. Darin den Hinweis auf die Arbeit von Centorino in Fn. 2.

<sup>336</sup> Rose-Ackerman, Susan: Korruption als Problem der ökonomischen Theorie, a. a. O., S. 238.

der Korruption schlicht zur *Korruption des Rechts* führen kann.“<sup>337</sup> Nicht die Anwendung des Rechts durch korrupte Positionsinhaber allein, sondern – und darin liegt die besondere Brisanz – das Recht selbst kann dadurch in Misskredit gebracht werden.

Schließlich wird durch die Korruption das *besondere Vertrauensverhältnis* zwischen den Staatsbürgern und den Vertretern der Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden massiv gestört. Gerade im Hinblick auf die Erforschung der Polizeikorruption ist von Experten auf die Bedeutung des besonderen Vertrauensverhältnisses von Bürgern und Polizei hingewiesen worden.<sup>338</sup> Wenn das Vertrauen der Bevölkerung in die Behörde, die zentral für die Sicherheit der Bürger zuständig ist, schwindet, schwindet auch das Vertrauen in das politische System als Ganzes. Wesentlich stärker als im Bereich der auf dem Konkurrenzprinzip basierenden Wirtschaft gilt Korruption im öffentlichen Sektor als Ausdruck eines maroden Systems, das staatliche Grundfunktionen nicht mehr adäquat erfüllen kann.

Die skizzierte Problematik wirft nun die Frage nach den empirischen Fakten auf. Wie stellt sich die Lage in der Bundesrepublik Deutschland dar? Was an Bedrohungspotential lässt sich empirisch belegen, was nur vermuten? Keine leicht zu beantwortenden Fragen, wenn der Warnung gefolgt wird, dass erkennbare organisierte Kriminalität im Grunde genommen nur schlecht organisierte Kriminalität sein kann.<sup>339</sup> Ein Weg, Ausmaß und Gefährlichkeit der OK empirisch zu belegen, führt über die Erstellung von Lagebildern. Seit 1991 erstellt das Bundeskriminalamt Lagebilder zur Organisierten Kriminalität, seit 1994 auch Lagebilder zur Korruption. Obwohl wegen ihrer primär quantitativen Ausrichtung häufig kritisiert<sup>340</sup>, bieten sie dennoch eine erste zuverlässige Grundlage bezüglich der Hellfelderkenntnisse der Polizei. Ein anderer Weg der Lagebeschreibung führt über das Einholen von Experteneinschätzungen. Zwar können auch Experten irren, doch kann mit einigem Recht davon ausgegangen werden, dass Experten die OK-Lage fundierter einschätzen können, als dies dem Durchschnittsbürger möglich ist. Auf Expertenuntersuchungen sollte deshalb nicht verzichtet<sup>341</sup>, wohl aber beachtet werden, dass dem Vorteil, auch „weiche Da-

---

<sup>337</sup> Ebd., S. 238.

<sup>338</sup> Vgl. dazu das Vorwort von Albert Reiss zum Band von Simpson, Anthony E.: *The Literature of Police Corruption*, a. a. O.

<sup>339</sup> Dörmann, Uwe u. a.: *Organisierte Kriminalität – wie groß ist die Gefahr?* Wiesbaden 1990, S. 8.

<sup>340</sup> Statt vieler Quellen sei hier nur auf die Ausführungen des Vizepräsidenten des Bundeskriminalamtes, Falk, anlässlich der Arbeitstagung des BKA 1996 verwiesen. In: Bundeskriminalamt (Hg.): *Organisierte Kriminalität*, a. a. O., S. 127 – 148.

<sup>341</sup> Vgl. bspw. die in der BKA – Forschungsreihe erschienenen Bände von Dörmann, Uwe u. a., a. a. O.; Sieber, Ulrich und Marienbögel: *Logistik der Organisierten Kriminalität*, Wiesbaden 1993 und Wittkämper, Gerhard W., Peter Krevert und Andreas Kohl: *Europa und die innere Sicherheit*. Wiesbaden 1996.

ten“ in Form von begründeten, aber schwer beweisbaren Vermutungen berücksichtigen zu können, der Nachteil subjektiv verzerrter Wahrnehmungen gegenübersteht.

Da mit der Untersuchung auch der Frage nach dem Zusammenhang von Organisierter Kriminalität und Korruption nachgegangen werden soll, wurden im Fragebogen für die bundesweite Befragung fünf Thesen dazu formuliert. Bevor auf die darauf basierenden Ergebnisse eingegangen wird, empfiehlt es sich, zunächst einen Blick auf die Hellfelderkenntnisse der Lagebilder zu werfen.

### **3.4.2 Korruption und Organisierte Kriminalität – Hellfeldanalyse anhand der Lagebilder**

Wenn es zutrifft, dass die besondere Gefährlichkeit der Organisierten Kriminalität in der Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft zum Ausdruck kommt, gebührt insbesondere dem *dritten speziellen Merkmal der OK-Definition* Aufmerksamkeit. In Tabelle 9 werden alle OK-Verfahren seit 1991 bezüglich ihrer OK-Relevanz eingeordnet. Dabei wird unterschieden, welches beziehungsweise – wegen der Möglichkeit von Mehrfachnennungen – welche der drei speziellen Merkmale der OK-Definition:

- a) unter Verwendung gewerblicher und geschäftsähnlicher Strukturen,
- b) unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder
- c) unter Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft

im jeweiligen Verfahren vorgelegen haben.

Tabelle 9:

### Verteilung der speziellen Merkmale der OK-Definition bei OK-Verfahren<sup>342</sup>

Jahr	Ermittlungsverfahren mit Sachverhaltsdaten zur OK-Relevanz	Spezielles Merkmal					
		a		b		c	
		SV	%	SV	%	SV	%
1997	518	409	79,0	254	49,0	96	18,5
1996	561	443	79,0	263	46,9	86	15,3
1995	520	415	79,8	249	47,9	84	16,2
1994	569	429	75,4	327	57,5	102	17,9
1993	534	426	79,8	282	52,8	91	17,0
1992	603	444	73,6	260	43,1	138	22,9
1991	369	205	55,6	169	45,8	86	23,3

Aus der Tabelle ist zu entnehmen, dass das Merkmal c) bei vergleichsweise wenigen Verfahren bejaht worden ist. Der Prozentwert für das Vorliegen des Merkmals schwankt zwischen dem niedrigsten Anteilswert von 15,3 % im Jahr 1996 und dem höchsten Anteilswert von 23,3 % im Jahr 1991. Sieht man von den 23,3 % im Jahr 1991 und den 22,9 % im Jahr 1992 einmal ab, dann zeichnet sich der Anteilswert im Beobachtungszeitraum durch eine gewisse Konstanz aus. Im Großen und Ganzen lässt sich in *jedem sechsten OK-Verfahren* eine Einflussnahme nachweisen.

Nach dem *Lagebild Korruption* von 1995 / 1996 zu urteilen, ist der Anteil der Korruptionsverfahren, die Bezüge zur Organisierten Kriminalität aufweisen, etwas zurückgegangen. Dazu heißt es im Lagebild: „Zusammenhänge und Be-

<sup>342</sup> 1991 neun Bundesländer und Bundeskriminalamt (Erstmeldungen), ab 1992 alle Bundesländer (Erstmeldungen und Fortschreibungen), ab 1993 mit Zahlen des Bundesgrenzschutzes und ab 1996 mit Erkenntnissen des Zollkriminalamtes.

züge zur Organisierten Kriminalität (OK) hingegen nehmen kontinuierlich ab. Waren 1994 noch 12,8 % oder 33 Verfahren mit OK-Strukturen in Zusammenhang zu bringen, so fiel der Wert 1995 auf 10,0 % oder 29 Verfahren. 1996 wiesen nur noch 3,0 % oder 11 Verfahren Bezüge zur OK auf.<sup>343</sup>

In quantitativer Hinsicht spielen korruptive Handlungen bei den OK-Verfahren und umgekehrt OK-Bezüge bei den Korruptionsverfahren keine dominierende Rolle, doch erschöpft sich, wie oben ausgeführt, die Gefährlichkeit der Kombination von OK und Korruption nicht in der Zahl der Verfahren. Es ist vielmehr die *Qualität der Bedrohung*, die besondere Beachtung verdient. Deshalb wurden die Probanden auch um ihre Einschätzung bezüglich der Gefährlichkeit der Kombination von Korruption und OK gebeten.

### **3.4.3 Korruption und Organisierte Kriminalität – 5 Thesen zur Einschätzung**

Bereits in früheren Kapiteln ist gelegentlich die Tatsache, dass einige der Beantworter Erfahrungen in der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität besitzen, berücksichtigt worden (s. o. 3.1). Dies erschien insofern wichtig zu sein, als angenommen werden konnte, dass sich Personen mit oder ohne OK-Bekämpfungserfahrung in ihrer Bewertung von Sachverhalten unterscheiden. Bei den fünf nachfolgenden Thesen wird diese Unterscheidung nicht vorgenommen. Sie richten sich – anders als die zuvor behandelten Fragen – nur an die Probanden, die angegeben haben, OK-Bekämpfungserfahrung zu besitzen.

Von den 770 Befragten haben 296 (38,4 %) angegeben, Erfahrungen in der OK-Bekämpfung gemacht zu haben. Wie aus dem Schaubild 17 ersichtlich, kommt der größte Teil der Probanden mit OK Erfahrung aus der Polizei, insbesondere aus den Reihen der Kriminalpolizei (70,2 %).<sup>344</sup>

---

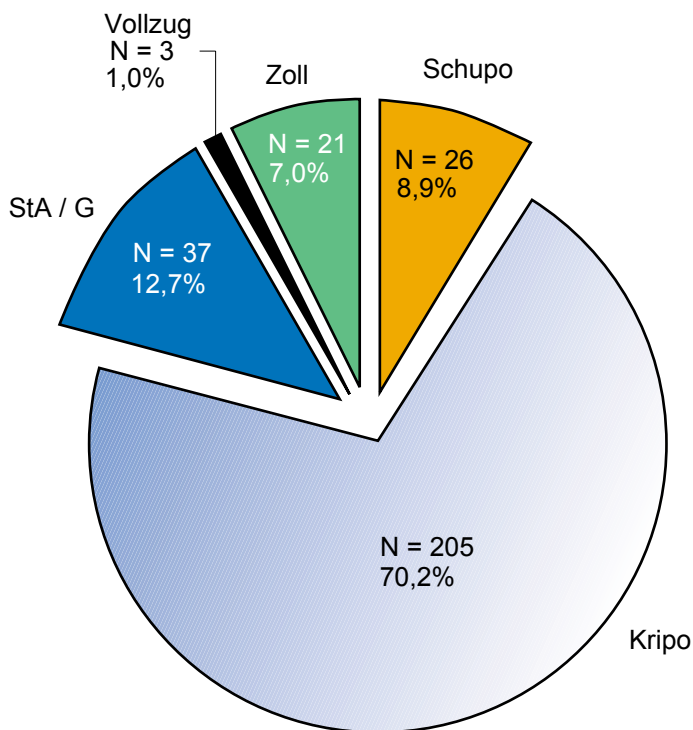
<sup>343</sup> Bundeskriminalamt (Hg.): Lagebild Korruption Bundesrepublik Deutschland 1995 / 1996, Wiesbaden, S. 11.

<sup>344</sup> Da drei Probanden von 296 keine Angabe zu ihrer Behördenzugehörigkeit gemacht haben, werden sie bei entsprechenden Fragen als „missing values“ behandelt. Außerdem wurde im Schaubild 17 ein den sonstigen Behörden zuzurechnender Proband ignoriert. Die Aussagen beziehen sich somit auf 292 Probanden mit OK-Bekämpfungserfahrung.



Schaubild 17:

### Probanden mit OK-Erfahrung



Fehlende N-Werte:

1 Sonstige Behörde und 3 missing

Sehr unterschiedlich ist der Anteil der Probanden mit OK-Erfahrung in den einzelnen Untersuchungsgruppen. Während bei der Kriminalpolizei 61,6 % und bei den Staatsanwälten sogar 82,1 % angeben, OK-Erfahrung zu besitzen, sind es bei der Schutzpolizei und beim Justizvollzug nur 10,5 % beziehungsweise 10,3 %.

Tabelle 10:

### Anteil der Probanden mit OK-Erfahrung in den Untersuchungsgruppen

Behörde	Gesamtzahl N	Anteil mit OK-Erfahrung	
		N	%
Schutzpolizei	247	26	10,5
Kriminalpolizei	333	205	61,6
Staatsanwaltschaft	28	23	82,1
Strafgerichte	31	14	45,2
Justizvollzug	29	3	10,3
Zoll	85	21	24,7
alle Probanden <sup>345</sup>	770	296	38,6

Eine erhebliche Diskrepanz bezüglich des Anteils der Probanden mit OK-Bekämpfungserfahrung besteht auch zwischen den Staatsanwälten und Strafrichtern, ebenso bei den Probanden des Zollkriminalamtes im Vergleich mit denen der Oberfinanzdirektionen und der nachgeordneten Behörden. Alle Beantworter beim Zollkriminalamt (N = 5) haben Erfahrung in der OK-Bekämpfung angegeben<sup>346</sup>.

Im Folgenden werden die Ergebnisse zu den fünf Thesen vorgestellt.<sup>347</sup> Erwähnt werden muss noch, dass die fünf Thesen nicht von allen Probanden mit Erfahrung in der OK-Bekämpfung beantwortet worden sind. Die fehlenden Werte liegen im Prozentbereich von 15,5 % (These 4) und 18,9 % (These 5).

<sup>345</sup> Alle Probanden sind auch diejenigen, die keine Behördenzugehörigkeit oder sonstige Behörde angegeben haben.

<sup>346</sup> Wegen der geringen Anzahl nicht gesondert in der Tabelle 3.4.2 ausgegeben.

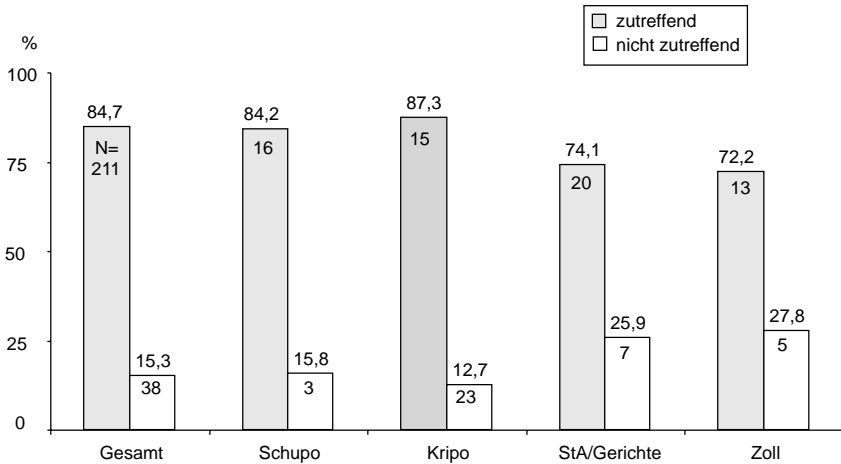
<sup>347</sup> Auf eine gesonderte Wiedergabe der Antworten aus dem Justizvollzug wird wegen der geringen Anzahl der Beantworter (N = 3) hier verzichtet.

## These 1

**Korruption ist eine häufig vorkommende Begleiterscheinung der Organisierten Kriminalität.**

Schaubild 18:

### These 1



Fehlende Werte: N = 47 (15,9 %)

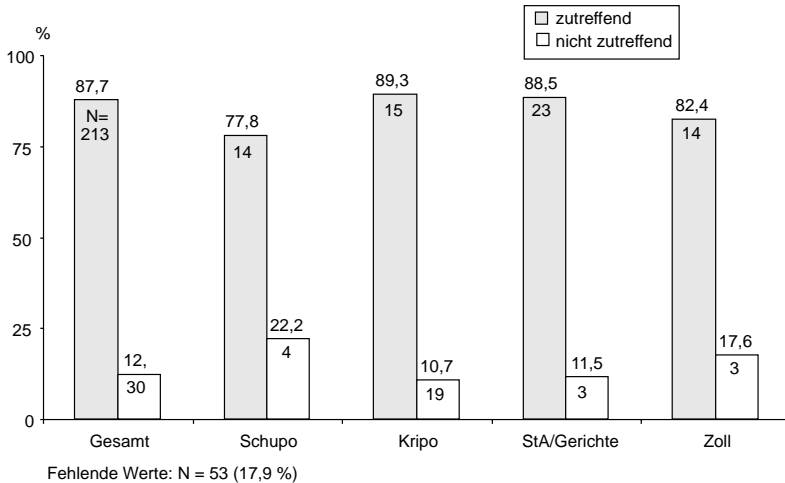
Der These wird von den Probanden aus allen Untersuchungsgruppen sehr deutlich zugestimmt. Erwähnenswert dürfte noch sein, dass zwischen dem Votum der Staatsanwälte und der Strafrichter – die im Schaubild als eine Gruppe behandelt werden – eine gewisse Differenz besteht. So stimmen 88,9 % der Richter, aber „nur“ 66,7 % der Staatsanwälte der These zu.

## These 2

**Korruption im Umfeld der Organisierten Kriminalität ist in aller Regel am Auftreten bestimmter Indikatoren erkennbar, jedoch statistisch nicht messbar.**

Schaubild 19:

### These 2



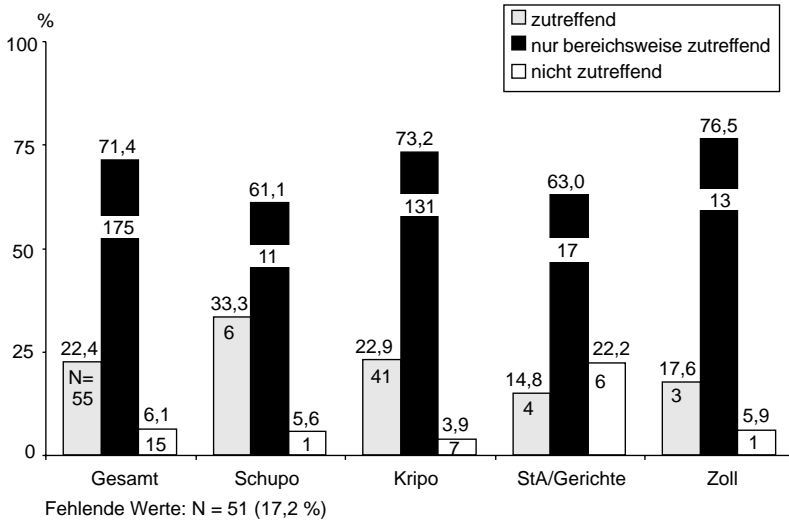
Die These verweist auf ein zentrales Problem der Erfassung von Korruption im Zusammenhang mit Organisierter Kriminalität: die Schwierigkeit, Korruption trotz des Vorliegens von Hinweisen statistisch messbar und letztlich beweisbar zu machen. Aus dem Schaubild 19 ist ersichtlich, dass die überwiegende Mehrheit der Beantworter, weitgehend unabhängig von ihrer Behördenzugehörigkeit, diese These bejaht.

### These 3

**Korruptive Einflussnahmen speziell auf Bedienstete staatlicher Kontroll- und Strafverfolgungsorgane zählen zu den vordringlichen Anliegen organisierter Straftäter.**

Schaubild 20:

### These 3



Dieser These wird nur bedingt zugestimmt, was sich vor allem in dem hohen Prozentanteil der Antwortalternative „nur bereichsweise zutreffend“ ausdrückt. Vergleichsweise deutlich wird die These von den Staatsanwaltschaften (27,8 %) abgelehnt.<sup>348</sup> Werden nur die beiden Ausprägungen „zutreffend“ und „nicht zutreffend“ verglichen, überwiegt die Zustimmung zu der These deutlich (Gesamt: 22,4 % vs. 6,1 %)

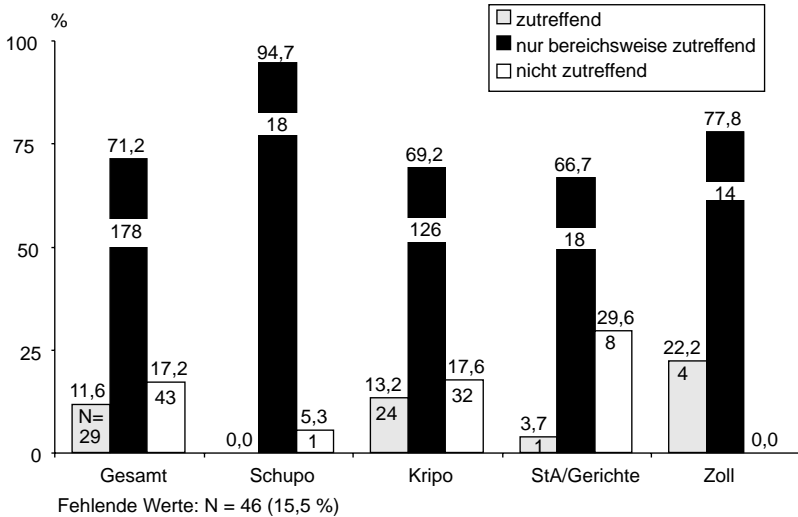
<sup>348</sup> Im Schaubild wegen der relativ geringen Anzahl nicht gesondert ausgewiesen. Die Ablehnung der These scheint aber bei Staatsanwälten deutlicher als bei den Strafrichtern zu sein.

## These 4

**Durch die Nutzung korruptiver Kontakte zu Bediensteten der Polizei, Justiz oder des Zolls ist die Organisierte Kriminalität über Interna und Vorhaben der Kontroll- und Strafverfolgungsorgane immer aktuell informiert.**

Schaubild 21:

### These 4



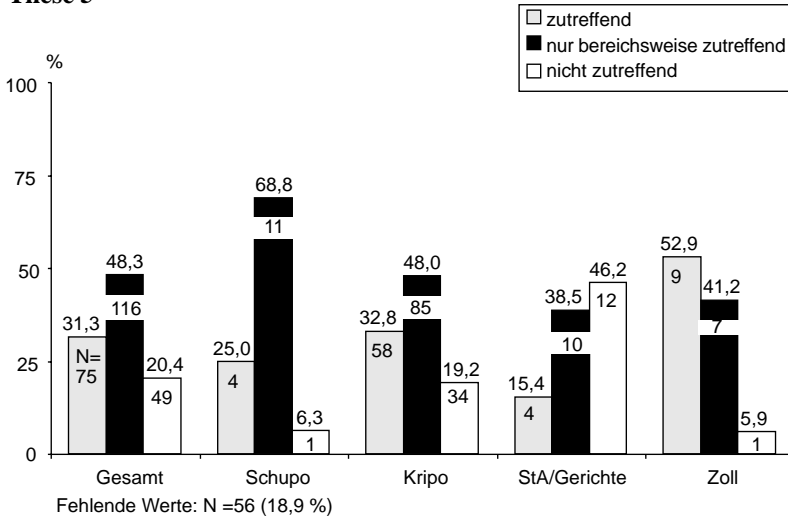
Ähnlich wie bei These 3 konzentrieren sich die Antworten auf die Antwortalternative „nur bereichsweise zutreffend“. Auch hier sind es in erster Linie die Strafrichter und Staatsanwälte, die der These skeptisch gegenüberstehen. Eine gewisse Diskrepanz bei der Einschätzung zeigt sich auch innerhalb der Kriminalpolizei. Von den Beantwortern des Bundeskriminalamtes wird die These eher abgelehnt als von den Beantwortern aus den Ländern (26,7 % vs. 16,8 %). Im Unterschied zur These drei überwiegt beim Vergleich der Ausprägungen „zutreffend“ und „nicht zutreffend“ die ablehnende Haltung.

## These 5

**Infolge des Eindringens ausländischer OK-Tätergruppierungen haben korruptive Einflussnahmen auf Bedienstete staatlicher Kontroll- und Strafverfolgungsorgane zugenommen.**

Schaubild 22:

### These 5



Das Antwortverhalten auf diese These weicht von dem bei den beiden vorangegangenen erheblich ab. Weder dominiert die Antwortalternative „nur bereichsweise zutreffend“, noch stimmen die Behörden in ihrem Grundantwortmuster überein. Die Diskrepanz wird besonders beim Vergleich von Zoll und Staatsanwaltschaften / Strafgerichten deutlich. Während mehr als die Hälfte der Bediensteten des Zolls (52,9 %) die These als zutreffend einstufen und nur 5,9 % sie ablehnen, verhält es sich bei den Staatsanwälten und Strafrichtern fast genau umgekehrt. Zustimmung findet die These lediglich bei 15,4 % der Staatsanwälte und Richter, 46,2 % hingegen lehnen sie ab. Die Polizei nimmt diesbezüglich eine mittlere Position ein, bei allerdings überwiegender Zustimmung.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass die große Mehrzahl der Befragten in der Korruption eine häufig vorkommende Begleiterscheinung der Organisierten Kriminalität sieht, welche sehr schwer „verifizierbar“ erscheint. Trotz feststellbarer Auffälligkeiten, die einen Zusammenhang von Organisierter Kriminalität und Korruption indizieren, mangelt es an der statistischen Messbarkeit. Der Behauptung, dass eine korruptive Einflussnahme ein Hauptanliegen der organisierten Straftäter bildet, wird zwar nicht voll, aber doch teilweise, das heißt bezogen auf Teilbereiche, zugestimmt. Auch vertritt ein großer Teil der Befragten die Meinung, dass wenigstens in Teilbereichen die Organisierte Kriminalität über Interna und Vorhaben der Kontroll- und Strafverfolgungsorgane immer aktuell informiert ist. Hingegen gehen die Ansichten darüber, ob korruptive Einflussnahmen auf Bedienstete staatlicher Kontroll- und Strafverfolgungsorgane infolge des Eindringens ausländischer OK-Tätergruppierungen zugenommen haben, nicht unerheblich auseinander. Insbesondere Befragte des Zolls und der Staatsanwaltschaften und Strafgerichte weichen in ihrer Lagebeurteilung voneinander ab. Während der Zoll von einer deutlichen Zunahme ausgeht, weisen die Staatsanwälte und Richter diese Behauptung eher zurück. Insgesamt gesehen stehen die Staatsanwälte und Strafrichter den fünf Thesen noch am kritischsten gegenüber. Ihr Grad an Zustimmung liegt in der Regel unter dem der anderen Untersuchungsgruppen, weicht aber – bis auf die letzte These – nicht prinzipiell von den Antworten der anderen Untersuchungsgruppen ab.

Zwischen den Hellfelderkenntnissen der Lagebilder und den Untersuchungsergebnissen besteht, wie sich leicht erkennen lässt, eine gewisse Diskrepanz. Den Lagebildern zufolge spielt – quantitativ betrachtet – das spezielle Merkmal „Einflussnahme“ als Begleiterscheinung der OK oder als OK konstituierendes Element keine dominierende Rolle – ganz im Unterschied zu den Ergebnissen unserer Untersuchung. Wie lässt sich dies erklären?

Als weitgehend unstrittig gilt die Feststellung, dass Korruption im Umfeld der OK als nur sehr schwer messbar erscheint. Bei den Fällen, bei denen im Lagebild das spezielle Merkmal „Einflussnahme“ angegeben wird, muss es beweisbar nachgewiesen worden sein. Oftmals mangelt es aber gerade an dieser Beweisbarkeit. In etlichen Fällen lässt sich eine Einflussnahme nicht ausreichend belegen, was nicht zuletzt mit der „Unschärfe“ des Korruptionsbegriffes zusammenhängen dürfte. Korruption ist eben nicht mit Bestechung und Bestechlichkeit gleichzusetzen, so dass bei einer Reihe von Fällen, trotz des Vorliegens von Indizien, darauf verzichtet wird, das spezielle Merkmal „Einflussnahme“ zu bejahen.



Andererseits kann nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass Erfahrungen, die mit der OK in anderen Ländern gemacht worden sind beziehungsweise gemacht und durch die Medien verbreitet werden, auf die Wahrnehmung der Bediensteten „ausstrahlen“. Es mag sein, dass das Bild, das man sich von der OK dort macht, auf die Situation in Deutschland übertragen wird. Die enge Verflechtung von OK und Korruption steht in manchen Ländern ebenso außer Zweifel, wie deren staatszerstörende Wirkung. Welcher der beiden Aspekte bei der Bewertung der Situation in Deutschland stärker zu Buche schlägt, die Schwierigkeiten des empirischen Nachweises oder die vorgeprägte Wahrnehmung, wird wie bisher Gegenstand kontroverser Diskussionen bleiben und kann auch durch unsere Untersuchung nicht abschließend geklärt werden.

### **3.5 Lebemann und Biedermann – Auffälligkeiten, Indikatoren und Täterprofile**

#### **3.5.1 Vorbemerkung**

Die Ergebnisse der bundesweiten schriftlichen Befragung basieren zum Teil auf subjektiven Einschätzungen und Bewertungen der befragten Experten und zum Teil auf der Angabe tatsächlicher Vorkommnisse und realer Erfahrungen. Zu der Erfassung letzterer wurde allerdings kein exakter Zeitrahmen (Berichtszeitraum), während dessen sich die Vorkommnisse ereignet haben sollten, vorgegeben (s. o. 2.3.3). Die nachfolgend darzustellenden und zu diskutierenden Befunde geben deshalb nur Aufschluss darüber, ob und gegebenenfalls welche Auffälligkeiten den Beantwortern überhaupt, das heißt im Laufe ihrer beruflichen Karriere, bekannt geworden sind.<sup>349</sup> Entwicklungen bezüglich der Anzahl der Auffälligkeiten im Zeitablauf und Verschiebungen in der Art der Auffälligkeiten lassen sich folglich nicht darstellen, wohl aber können Vergleiche zwischen den Untersuchungsgruppen vorgenommen werden.

Ziel dieses Kapitels ist es, einen Überblick über die „harten Fakten“ zu liefern, das heißt darzustellen, wieviele und welche der im Fragebogen als Antwortalternativen vorgegebenen Auffälligkeiten, die auch als Korruptionsanzeichen beziehungsweise -indikatoren gedeutet werden können, von den Bediensteten im Laufe ihrer Dienstzeit bemerkt und angegeben wurden. Anschließend soll dar-

---

<sup>349</sup> Es können keine Angaben zur Inzidenz der Auffälligkeiten in dem Sinne gemacht werden, daß die Häufigkeit einer bestimmten Form von Auffälligkeit in einem abgrenzbaren Zeitraum angegeben wird. Hingegen läßt sich eine der Lebenszeitprävalenz vergleichbaren Angabe bezüglich der Verbreitung einer bestimmten Auffälligkeit unter den Befragten treffen.

über diskutiert werden, inwieweit diese Auffälligkeiten als Korruptionsindikatoren interpretiert werden können. Die Erstellung eines „handlichen Indikatorenrasters“ kann zwar nicht Aufgabe dieser Arbeit sein, doch lassen sich gewisse Grundzüge eines Indikatorenraster aufzeigen, die als Grundlage für weitere Ausarbeitungen dienen können.

Ein handliches Indikatorenraster sollte mindestens zwei Aspekte berücksichtigen. Erstens sollte ein Indikatorenraster zwischen personenbezogenen und aufgabenbezogenen Indikatoren unterscheiden. Ein Erkennungs raster sollte, wie es die Innere Revision des Bundeskriminalamtes formuliert hat, „anwendergerecht und aufgabenspezifisch“ entwickelt werden.<sup>350</sup> Eine aufgabenspezifische Differenzierung der Indikatoren geht aber über den hier zu leistenden Beitrag hinaus. Sie sollte deshalb den einzelnen Untersuchungsgruppen beziehungsweise den einzelnen Dienststellen überlassen werden. Nur gezielte Gefährdungsanalysen einzelner Aufgabenbereiche erlauben es, spezifische Gefährdungen in einzelnen Bereichen herauszuarbeiten. Beispielhaft ist dies von Ward und McCormack in dem von ihnen verfassten Buch „Managing Police Corruption“ geleistet worden.<sup>351</sup> Hier dagegen kann nur die Grobrichtung und das methodische Vorgehen beim Herausarbeiten aufgabenspezifischer Gefährdungen angegeben werden. Etwas anders gestaltet sich die Situation bei den personenbezogenen Indikatoren. Zu diesem Problemkomplex enthält die Untersuchung einiges an Information. Dennoch lässt sich damit kein abschließendes Raster oder gar ein detailliertes Persönlichkeitsprofil eines korrumpierbaren Bediensteten erstellen. Aufgezeigt werden können jedoch einige wichtige *Risikofaktoren* und Problemlagen.

Zweitens müssen die Indikatoren im Zusammenhang mit den korruptionsverursachenden und -fördernden Faktoren gesehen werden. Indikatoren sind nicht mit Ursachen gleichzusetzen, doch weisen sie auf Ursachen hin. Im Interesse einer effektiven Korruptionsprävention sollte versucht werden, den Zusammenhang von Indikatoren und Ursachen zu verdeutlichen.

Die Ermittlung von Indikatoren ist für die Entwicklung einer Anti-Korruptionsstrategie von entscheidender Bedeutung. Eine mechanistische Anwendung eines Indikatorenrasters kann aber auf der anderen Seite verheerende Auswirkungen auf das Arbeitsklima einer Behörde und auf das Vertrauen der Mitar-

---

<sup>350</sup> Vgl. Innere Revision des Bundeskriminalamtes (Hg.): Gemeinsam gegen Korruption. Wiesbaden 1997, S. 27.

<sup>351</sup> Vgl. Ward, Richard H. und Robert McCormack: Managing Police Corruption: International Perspectives. Chicago 1987, darin insbesondere Kapitel II „Corruption Hazards, Indicators, and Procedures to Control“.

beiter in die Führungskompetenz der Vorgesetzten haben. Deshalb sehen wir uns verpflichtet, die sich mit einem Indikatorenraster verbundene Problematik von Zukunftsaussagen zumindest anzureißen. Indikatorenraster gleichen in ihrer Funktion Prognoseinstrumenten, die über zukünftiges Verhalten Wahrscheinlichkeitsaussagen treffen. Im Unterschied zu Prognosen indizieren Indikatoren aber nicht nur zukünftiges, sondern auch gegenwärtiges Verhalten – präziser: „verschleiertes“ gegenwärtiges Verhalten. Wie Prognosen jedoch enthalten sie Entscheidungsaussagen unter den Bedingungen von Unsicherheit. Deshalb erscheint es angebracht, Indikatorenraster unter Bezugnahme auf die Prognosediskussion zu behandeln und in einem abschließenden Unterkapitel zu problematisieren.

### **3.5.2 Wieviele unterschiedliche Vorkommnisse und Auffälligkeiten werden registriert?**

Die im Fragebogen der bundesweiten Befragung aufgenommene Frage nach den *tatsächlich* bekanntgewordenen *Vorkommnissen und Auffälligkeiten*, die im *dienstlichen* und / oder *privaten Umfeld* registriert wurden und als Korruptionsanzeichen beziehungsweise -indikatoren gedeutet werden können (Frage 1 a – d), besteht aus vier Antwortkomplexen:

- Unregelmäßigkeiten bei der Strafverfolgung (z. B. Verrat von Dienstgeheimnissen),
- Unregelmäßigkeiten im Strafvollzug (z. B. individuelle Besuchszeitregelung),
- Unregelmäßigkeiten bei sonstigen Aufgabenwahrnehmungen (z. B. Verzicht auf Grenzkontrollen) und
- Auffälligkeiten im Verhalten beziehungsweise im Umfeld des / der Bediensteten (z. B. Suchtprobleme).

Für die einzelnen Untersuchungsgruppen besitzen diese Komplexe unterschiedliche Relevanz. Während Fragen zu Unregelmäßigkeiten bei der Strafverfolgung nur von der Polizei, teilweise dem Zoll sowie den Staatsanwaltschaften und Gerichten und die Unregelmäßigkeiten im Strafvollzug nur von den Justizbehörden beantwortbar erscheinen, können Angaben zu Auffälligkeiten im Verhalten beziehungsweise im Umfeld des / der Bediensteten von allen Beantwortern gemacht werden. Auch die Antwortalternativen zu den Un-

regelmäßigkeiten bei sonstiger Aufgabenwahrnehmung berühren, bis auf den Justizvollzug, die Tätigkeiten aller Untersuchungsgruppen.

Um einen ersten quantitativen Überblick über die Zahl unterschiedlicher Vorkommnisse und Auffälligkeiten zu geben, ist die Anzahl der angegebenen Auffälligkeiten pro Beantworter aus allen vier Antwortkomplexen ermittelt worden (Tabelle 11). Diese beziehungsweise die Verteilung der Antworthäufigkeiten dient lediglich zu einer ersten Information über das tatsächliche Auftreten von Auffälligkeiten. Sie kann wegen der unterschiedlichen Anzahl an Antwortalternativen für die Tätigkeitsbereiche der einzelnen Untersuchungsgruppen nur bedingt zum Vergleich zwischen diesen verwendet werden.

Tabelle 11:

**Häufigkeitsverteilung der Summe der genannten Auffälligkeiten**

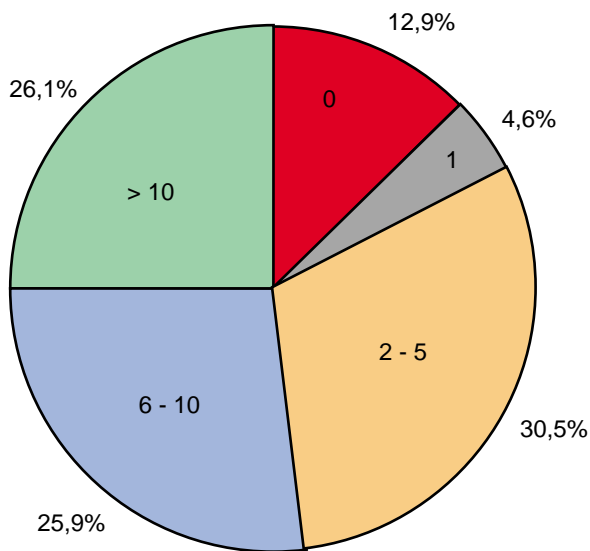
Behörde	Anzahl der Auffälligkeiten									
	0		1		2 - 5		6 - 10		>10	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Schupo	31	12,4	13	5,2	87	34,9	69	27,7	49	19,7
Kripo	30	9,0	8	2,4	88	26,4	91	27,3	116	34,8
StA	1	3,6	2	7,1	9	32,1	7	25,0	9	32,1
Gerichte	9	29,0	7	22,6	7	22,6	4	12,9	4	12,9
Vollzug	0	0,0	1	3,3	7	23,3	15	50,0	7	23,3
OFD	26	32,5	4	5,0	32	40,0	8	10,0	10	12,5
ZKA	0	0,0	0	0,0	2	40,0	1	20,0	2	40,0
Sonstige	1	25,0	0	0,0	0	0,0	2	50,0	1	25,0
Gesamt	98	12,9	35	4,6	232	30,5	197	25,9	198	26,1

Aus Tabelle 11 lässt sich entnehmen, dass 98 Probanden (12,9 %) keine Auffälligkeiten, die als Korruptionsanzeichen gedeutet werden können, festgestellt – oder besser gesagt – angegeben haben. Der Mittelwert für die Anzahl der angegebenen Häufigkeiten liegt bei 7,3 Auffälligkeiten pro Beantworter, der tatsächliche Maximalwert bei 38 (bei einem möglichen Maximalwert von 48 Auffälligkeiten). Als weitere wichtige Ergebnisse dieses ersten Schrittes lassen sich festhalten:

- Mehr als ein Viertel aller Beantworter (26,1 %) haben mehr als 10 verschiedene Auffälligkeiten, die ihnen in ihrem dienstlichen oder privaten Umfeld zur Kenntnis gelangt sind, angegeben.

Schaubild 23

**Häufigkeitsverteilung der Summe der genannten Auffälligkeiten**



- Obwohl ein genereller Vergleich zwischen den Untersuchungsgruppen wegen der angedeuteten unterschiedlichen Relevanz der Antwortalternativen nur bedingt Sinn macht, fallen diesbezüglich doch zwei Befunde besonders auf:
  - Beim Vergleich zwischen Staatsanwaltschaften und Strafgerichten zeigt sich, dass der Anteil der Staatsanwälte, der keinerlei Auffälligkeiten an-

gegeben hat (3,6 %), deutlich unter dem der Strafrichter liegt (29,0 %). Im Gegenzug übersteigt der Anteil der Staatsanwälte, der mehr als 10 Auffälligkeiten angekreuzt hat (32,1 %), den der Richter (12,9 %) bei weitem.

- Ein ebenso deutlicher Unterschied findet sich beim Zoll. Während bei den Oberfinanzdirektionen und den nachgeordneten Behörden fast ein Drittel der Beantworter (32,5 %) keine Auffälligkeiten und nur 12,5 % mehr als 10 Auffälligkeiten angekreuzt haben, verhält es sich bei den Beantwortern vom Zollkriminalamt gerade umgekehrt (0,0 % vs. 40,0 %).<sup>352</sup>
- Auch der Vergleich zwischen Schutz- und Kriminalpolizei lässt erkennen, dass bei der Kriminalpolizei mehr Auffälligkeiten als bei der Schutzpolizei registriert werden. So haben bei der Schutzpolizei beispielsweise „nur“ 19,7 % der Probanden mehr als 10 Auffälligkeiten angegeben, gegenüber 34,8 % bei der Kriminalpolizei.
- Werden die Häufigkeitsangaben der Probanden in Beziehung gesetzt zu der von ihnen eingenommenen Funktion (Führungsebene vs. Sachbearbeiterebene) und den Angaben, ob sie Erfahrungen als Beauftragter in Disziplinarverfahren, bei der OK- beziehungsweise Korruptionsbekämpfung haben, dann lässt sich feststellen, dass
  - Probanden der Führungsebene im Durchschnitt signifikant ( $p < 0,001$ ) mehr Auffälligkeiten angeben als Sachbearbeiter (7,8 gegenüber 5,7)<sup>353</sup>;
  - ebenfalls signifikant mehr Auffälligkeiten geben Personen an, die als Beauftragter für Disziplinarverfahren tätig sind beziehungsweise waren (8,5 vs. 7,0,  $p < 0,01$ ); über OK-Erfahrung verfügen (9,7 vs. 5,8;  $p < 0,001$ ) beziehungsweise Erfahrungen in der Korruptionsbekämpfung besitzen (9,5 vs. 6,1;  $p < 0,05$ ).
- Wird allerdings *nach Untersuchungsgruppen differenziert*, dann lässt sich der angegebene statistisch signifikante Zusammenhang zwischen der eingenommenen Funktion und der höheren Anzahl der berichteten Auffälligkeiten nur für die beiden Untersuchungsgruppen der Polizei und den Zoll nachweisen, nicht für die Staatsanwaltschaften, Strafgerichte und den Justizvollzug.

---

<sup>352</sup> Mehr noch als beim Vergleich Staatsanwälte und Strafrichter fällt beim Vergleich der Zollbehörden die geringe Anzahl der Beantworter ins Gewicht. Dennoch sind die Ergebnisse so deutlich, daß sie hier erwähnt werden sollten. Zumindest das Ergebnis für das Zollkriminalamt verwundert angesichts der Ausrichtung der Antwortkomplexe nicht allzu sehr.

<sup>353</sup> Bei dem T-Test wurden nur Sachbearbeiter mit Beantwortern aus der Führungsebene verglichen. Die Probanden, die angegeben haben, beide Funktionen gleichermaßen einzunehmen, wurden hierbei ignoriert.

- Bezüglich der anderen Variablen ergibt sich ebenfalls ein differenziertes Bild: Kein statistisch signifikanter Zusammenhang besteht zwischen der Tätigkeit als Disziplinarbeauftragter und der Anzahl der Auffälligkeiten bei der Schutzpolizei, dem Justizvollzug und dem Zoll. Ebenso lässt sich bei der Schutzpolizei und dem Justizvollzug kein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen Erfahrung in der OK-Bekämpfung und der Anzahl der berichteten Auffälligkeiten registrieren. Dasselbe gilt für den Justizvollzug und den Zoll im Falle der Erfahrung in der Korruptionsbekämpfung.

Aufschlussreicher als die Gesamtbetrachtung aller Antwortkomplexe ist die Analyse der Einzelkomplexe.

Auf die Frage, wieviele Auffälligkeiten im Bereich der *Strafverfolgung* die Beantworter der betroffenen Behörden angegeben haben, ergeben sich die in Tabelle 12 wiedergegebenen Häufigkeitsverteilungen und Durchschnittswerte.

Tabelle 12:

**Häufigkeitsverteilung der Summe der genannten Auffälligkeiten – Strafverfolgung**

Behörde	Anzahl der Auffälligkeiten											
	0		1		2 - 4		5 - 7		>7		$\Sigma$ $\bar{\emptyset}$	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Schupo	73	29,3	78	31,3	84	33,7	13	5,2	1	0,4	249	1,6
Kripo	49	14,7	67	20,1	167	50,2	45	13,5	5	1,7	333	2,5
StA	2	7,1	9	32,1	11	39,3	4	14,3	2	7,1	28	2,8
Gerichte	15	48,4	8	25,8	6	19,4	2	6,5	0	0,0	31	1,3
Zoll	55	64,7	13	15,3	10	11,8	7	8,2	0	0,0	85	1,0

Hierzu lassen sich folgende Anmerkungen machen:

- Die durchschnittlich meisten Auffälligkeiten werden von den *Staatsanwaltschaften* (2,8) und der *Kriminalpolizei* (2,5), die wenigsten von den Strafgerichten und vom Zoll angegeben. Dabei bleibt zu berücksichtigen, dass sich die Angaben nicht nur auf Auffälligkeiten bei der eigenen Untersuchungsgruppe, sondern auf den gesamten Bereich der Strafverfolgung beziehen. Die Staatsanwaltschaft als Herrin des Ermittlungsverfahrens dürfte deshalb den besten Überblick über die Lage haben.
- Besonders bei den Angaben des *Zolls* wird deutlich, wie unterschiedlich die Antwortkomplexe auf die Aufgabenbereiche der Behörden zugeschnitten sind. Würde nur das Zollkriminalamt betrachtet, ergäbe sich ein völlig anderes Bild, als durch die Angaben in Tabelle 12 geboten wird. Die durchschnittliche Anzahl an berichteten Auffälligkeiten beträgt beim ZKA 3,4.<sup>354</sup> Wie hoch der Anteil der Beantworter aus dem Bereich der Zollfahndung ist, lässt sich nicht feststellen.
- Die oben festgestellte Differenz zwischen den Angaben der Staatsanwaltschaft und den Strafgerichten bleibt auch hier erhalten. Fast die Hälfte aller Strafrichter hat keine Auffälligkeiten angegeben.
- Ein signifikanter Unterschied besteht auch zwischen der *Schutz- und Kriminalpolizei*, wie sich sowohl an den Durchschnittswerten als auch an der Verteilung der Auffälligkeiten, insbesondere den Prozentwerten für die Beantworter, die keine Auffälligkeiten angeben (Schutzpolizei 29,3 %, Kriminalpolizei 14,7 %), feststellen lässt.
- Zwischen der Anzahl der Auffälligkeiten im Bereich der Strafverfolgung und der eingenommenen Funktion (Führungsebene vs. Sachbearbeiter-ebene) besteht bei den betrachteten Untersuchungsgruppen ein statistisch signifikanter Zusammenhang ( $p < 0,01$ ) dergestalt, dass Beantworter aus der Führungsebene durchschnittlich mehr Auffälligkeiten angegeben haben als Beantworter der Sachbearbeiter-ebene. Eine Ausnahme bilden hierbei die Staatsanwaltschaften und Strafgerichte. Ebenfalls positive Zusammenhänge lassen sich mit den Variablen „Erfahrungen als Disziplinarbeauftragter“ (Ausnahmen: Schutzpolizei und Zoll), „OK-Erfahrung“ (Ausnahme: Strafrichter) feststellen. Auch hier geben die Erfahrenen mehr Auffälligkeiten als

---

<sup>354</sup> Auf eine gesonderte Darstellung des ZKAs in der Tabelle 3.5.2 wurde wegen der geringen Beantworterzahl (N = 5) verzichtet.



die Nichterfahrenen an. Nur bei der Variablen „Erfahrung in der Korruptionsbekämpfung“ gilt dies lediglich für die Schutz- und Kriminalpolizei, nicht aber für die anderen Untersuchungsgruppen.

Zum Bereich „Unregelmäßigkeiten im *Strafvollzug*“ sind nur die Angaben der Justizbehörden, insbesondere des Justizvollzuges, als maßgeblich zu betrachten:

- Durchschnittlich werden von den Beantwortern aus dem Justizvollzug 3,6 Auffälligkeiten angegeben. Der Modalwert liegt mit 50 % bei der Kategorie 2 – 4 Auffälligkeiten. Von einem Drittel sind 5 – 7 Auffälligkeiten angekreuzt worden.
- Die Werte für die Staatsanwaltschaften und Strafgerichte fallen dagegen deutlich niedriger aus. Der Durchschnittswert für die Staatsanwaltschaften liegt bei 1,4, der der Strafgerichte bei 1,2 Auffälligkeiten. Keine Auffälligkeiten wurden von 53,6 % der Staatsanwälte und 64,5 % der Strafrichter registriert.
- Statistisch signifikante Unterschiede hinsichtlich der Anzahl der angegebenen Auffälligkeiten können bei einer Differenzierung nach der Funktion als Disziplinarbeauftragter oder nach Erfahrungen in der OK- oder Korruptionsbekämpfung nicht festgestellt werden.

Die im Antwortkomplex „*Unregelmäßigkeiten bei sonstigen hoheitlichen Aufgabenwahrnehmungen*“ vorgegebenen Antwortalternativen beziehen sich auf alle Untersuchungsgruppen mit Ausnahme des Justizvollzugs. Als wichtige Ergebnisse lassen sich festhalten:

- Sowohl die Bediensteten der Kriminalpolizei als auch die der Schutzpolizei haben durchschnittlich 1,9 Auffälligkeiten angegeben. Ein ähnlicher Wert (2,0) lässt sich für die Staatsanwaltschaften feststellen. Niedriger hingegen liegen die Durchschnittswerte beim Zoll (1,7) und vor allem bei den Strafgerichten (0,6).
- Die Zahl der vorgegebenen Antwortalternativen entspricht in etwa der des Komplexes „*Unregelmäßigkeiten bei der Strafverfolgung*“. Ein Vergleich dieser beiden Werte erbringt bei der Schutzpolizei und beim Zoll höhere Werte im Komplex „*Unregelmäßigkeiten bei sonstigen hoheitlichen Aufgabenwahrnehmungen*“, bei der Kriminalpolizei, den Staatsanwaltschaften und den Gerichten höhere Werte im Komplex „*Unregelmäßigkeiten bei der*

Strafverfolgung“, was angesichts der Aufgabenzuweisung und des Tätigkeitsfeldes zu erwarten war.

- Während 39,9 % der Beantworter bei den Staatsanwaltschaften, 71,0 % bei den Strafgerichten und 36,5 % beim Zoll keine Auffälligkeiten angegeben haben (Modalwert), liegt der am häufigsten genannte Wert bei der Kriminalpolizei (45,9 %) und der Schutzpolizei (39,4 %) bei 2 – 4 Auffälligkeiten.
- Bezüglich der bivariaten Zusammenhänge zwischen der Anzahl von Auffälligkeiten in diesem Bereich und den Variablen „eingenommene Funktion“, „Erfahrung als Disziplinarbeauftragter“, „Erfahrungen in der OK-Bekämpfung“ und „Erfahrung in der Korruptionsbekämpfung“ bietet sich ein uneinheitliches Bild. Nur bei der Schutz- und Kriminalpolizei geben Vertreter der Führungsebene signifikant mehr Auffälligkeiten an als Vertreter der Sachbearbeiterebene. Und nur bei der Kriminalpolizei übertrifft die Anzahl der angegebenen Auffälligkeiten von Beantwortern, die Beauftragter für Disziplinarverfahren sind oder waren, die ihrer Kollegen ohne diese Erfahrung. Probanden, die Erfahrung in der OK-Bekämpfung haben, unterscheiden sich wiederum nur bei der Kriminalpolizei und dem Zoll signifikant von ihren Kollegen dadurch, dass sie durchschnittlich mehr Auffälligkeiten angeben als diese. Das gleiche trifft in Bezug auf die Erfahrung in der Korruptionsbekämpfung für die Kriminalpolizei und den Zoll, nicht aber für die anderen Untersuchungsgruppen zu.

Ein besonderes Interesse kommt dem letzten der vier Antwortkomplexe, den *„Unregelmäßigkeiten im Verhalten beziehungsweise im Umfeld des / der Bediensteten“*, zu. Dieses resultiert zum einen aus der Tatsache, dass die angegebenen Antwortalternativen relativ gleichförmig für alle Untersuchungsgruppen zutreffen dürften, zum anderen daher, dass ein unmittelbar sinnhafter Zusammenhang zwischen diesen Auffälligkeiten und den korruptionsverursachenden und -fördernden Faktoren vermutet werden kann. Einen Überblick über die Anzahl der tatsächlichen Vorkommnisse und Auffälligkeiten in den Untersuchungsgruppen bietet Tabelle 13.

Tabelle 13:

### Häufigkeitsverteilung der Summe der genannten Auffälligkeiten – Verhalten / Umfeld

Behörde	Anzahl der Auffälligkeiten										Σ	Ø
	0		1		2 - 4		5 - 7		>7			
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%		
Schupo	61	24,5	37	14,9	101	40,6	34	13,7	16	6,4	249	2,7
Kripo	63	18,9	44	13,2	135	40,5	69	20,7	22	6,6	333	3,2
StA	8	28,6	2	7,1	10	35,7	5	17,9	3	10,7	28	3,1
Gerichte	17	54,8	7	22,6	5	16,1	1	3,2	1	3,2	31	1,1
Vollzug	1	3,3	2	6,7	21	70,0	4	13,3	2	6,7	30	3,4
Zoll	38	44,7	13	15,3	25	29,4	7	8,2	2	2,4	85	1,6

Zu den bemerkenswerten Ergebnissen zählen:

- Für die Kriminalpolizei (3,2), die Staatsanwaltschaften (3,1) und den Justizvollzug (3,4) lassen sich relativ hohe Durchschnittswerte verzeichnen. Deutlich geringere Durchschnittswerte weisen die Strafgerichte (1,1) auf, aber auch die Werte für den Zoll (1,6) und – mit Einschränkungen – für die Schutzpolizei (2,7) fallen niedriger aus.
- Nur bei den Gerichten (54,8 %) und beim Zoll (44,7 %) liegt der am häufigsten genannte Wert bei „Null Auffälligkeiten“, hingegen geben 40,6 % der Beamten der Schutzpolizei und 40,5 % der Kriminalpolizei sowie 35,7 % der Staatsanwälte und sogar 70 % der Beamten des Justizvollzugs 2 – 4 Auffälligkeiten an.
- Ähnlich wie bei den Auffälligkeiten im Bereich der hoheitlichen Aufgaben lässt sich auch bei den Auffälligkeiten im Verhalten beziehungsweise Umfeld des Bediensteten nur für die Schutz- und Kriminalpolizei ein Unterschied zwischen Führungsebene und Sachbearbeiterebene bezüglich der

durchschnittlich angegebenen Anzahl der Auffälligkeiten nachweisen. Probanden der Führungsebene kreuzen mehr Auffälligkeiten an als Probanden der Sachbearbeiterebene.

- Lediglich bei den Staatsanwälten geben die Beauftragten für Disziplinarverfahren statistisch signifikant mehr Auffälligkeiten an als ihre Kollegen ohne diese Funktion. Hingegen trifft ein ähnlicher Unterschied in Bezug auf die Erfahrung in der OK-Bekämpfung nur für die Beantworter aus den Reihen der Kriminalpolizei und in Bezug auf die Erfahrung in der Korruptionsbekämpfung nur für Beantworter aus Schutz- und Kriminalpolizei zu. Bei diesen berichten die „Erfahrenen“ von mehr Auffälligkeiten als die „Nichterfahrenen“.

Um die Zahlen des Überblickes richtig interpretieren zu können, sollte man sich nochmals klarmachen, dass hier etwas über die *Kenntnis von Vorfällen ausgesagt wird und nicht über die statistische Erfassung einzelner Vorfälle*. Ein und derselbe Vorgang kann mehreren Beantwortern zur Kenntnis gelangt und von diesen angegeben worden sein. Zusätzlich sollte auch die langjährige Berufserfahrung der Beantworter entsprechend berücksichtigt werden.

### **3.5.3 Welche Vorkommnisse und Auffälligkeiten werden am häufigsten angegeben?**

In einem weiteren Schritt soll nun untersucht werden, welche Vorkommnisse von den Bediensteten in den einzelnen Untersuchungsgruppen am häufigsten angegeben worden sind. Wegen der besonderen Relevanz dieser Vorfälle für die einzelnen Untersuchungsgruppen werden die Ergebnisse trotz der teilweise geringen Anzahl der Beantworter grundsätzlich für jede Untereinheit wiedergegeben. Der besseren Übersichtlichkeit halber sollen hier jedoch nur die wichtigsten, das heißt die am häufigsten genannten, und die seltenst genannten Auffälligkeiten und Vorkommnisse erwähnt werden.

Für den Bereich der *Strafverfolgung* werden angegeben:

Von den *Schutzpolizeien der Länder* und dem *BGS*:

- Verrat von Dienstgeheimnissen / Weitergabe von internen Dokumenten (Schupo 50,0 %, BGS: 52,2 %) <sup>355</sup>. Als Adressaten, an die die Weitergabe erfolgte, werden genannt:

- Medien (Schupo 26,5 %, BGS 34,8 %) <sup>355</sup>;
- Privatpersonen (Schupo 23,9 %, BGS 21,7 %);
- Straftäter (Schupo 19,5 %, BGS 21,7 %);
- Unternehmen der Wirtschaft (Schupo 15,9 %, BGS 4,3 %).
- Verschwinden von Ermittlungs-/Strafakten und Aktenteilen (Schupo 24,6 %, BGS 8,7 %).

*Selten* genannt werden:

- vorgeschobene Außermittlungen, deren Ergebnisse sich nicht in der Ermittlungsakte nachvollziehen lassen (Schupo 1,8 %, BGS 0,0 %);
- nicht nachvollziehbare (Ermittlungs-)Erfolge eines Beamten (Schupo 4,9 %, BGS 0,0 %);
- Verfügbarkeit wichtiger Täterinformationen ohne nachvollziehbare Quelle (Schupo 4,4 %, BGS 8,7 %).

Von den *Kriminalpolizeien der Länder* und vom *Bundeskriminalamt* werden hauptsächlich aufgeführt:

- Verrat von Dienstgeheimnissen / Weitergabe von internen Dokumenten (Kripo 68,3 %, BKA: 74,1 %). Als Adressaten werden genannt:
  - Straftäter (Kripo 42,5 %, BKA 40,7 %);
  - Medien (Kripo 35,6 %, BKA 70,4 %);
  - Privatpersonen (Kripo 22,5 %, BKA 25,9 %);
  - Unternehmen der Wirtschaft (Kripo 15,7 %, BKA 29,6 %);
- Auffinden behördeninterner Unterlagen beim Straftäter (Kripo 40,2 %, BKA 59,6 %);
- Vermeidung / Verzögerung von Strafverfolgungsmaßnahmen (Kripo 26,5 %, BKA 25,9 %);

<sup>355</sup> Der Prozentwert gibt den Anteil derjenigen Beantworter aus der entsprechenden Behörde an, der dieses Merkmal angekreuzt hat.

<sup>356</sup> Mehrfachnennungen waren hier möglich. Daher ergibt eine Aufrechnung der einzelnen Werte mehr als 100 %.

- Verschwinden von Ermittlungs-/Strafakten und Aktenteilen (Kripo 23,2 %, BKA 22,2 %);
- plötzliches, unerklärliches Interesse Externer an bestimmten polizeilichen Erkenntnissen oder Verfahren (Kripo 21,9 %, BKA 29,6 %).

*Selten* genannt werden:

- vorgeschobene Außenermittlungen, deren Ergebnisse sich nicht in der Ermittlungsakte nachvollziehen lassen (Kripo 5,9 %, BKA 0,0 %);
- nicht nachvollziehbare (Ermittlungs-)Erfolge eines Beamten (Kripo 7,2 %, BKA 0,0 %);
- Ablenken / Ignorieren von Spuren / Beweismitteln, Legen falscher Fährten (Kripo 5,9 %, BKA 7,4 %).

Von den *Staatsanwaltschaften* werden angegeben:

- Verrat von Dienstgeheimnissen / Weitergabe von internen Dokumenten (78,6 %). Als Adressaten werden genannt:
- Straftäter (60,7 %);
- Medien (60,7 %);
- Privatpersonen (14,3 %);
- Unternehmen der Wirtschaft (14,3 %);
- Verschwinden von Ermittlungs-/Strafakten und Aktenteilen (35,7 %);
- plötzliches, unerklärliches Interesse Externer an bestimmten polizeilichen Erkenntnissen oder Verfahren (32,1 %);
- Auffinden behördeninterner Unterlagen beim Straftäter (28,6 %).

*Selten* genannt werden:

- nicht nachvollziehbare (Ermittlungs-)Erfolge eines Beamten (3,6 %);
- vorgeschobene Außenermittlungen, deren Ergebnisse sich nicht in der Ermittlungsakte nachvollziehen lassen (7,1 %).

Gegenüber den bisher aufgeführten Untersuchungsgruppen weichen die Angaben der *Strafrichter* vor allem dahingehend ab, dass prozentual wesentlich we-

niger Auffälligkeiten angegeben werden. Doch auch von den Strafrichtern wird in erster Linie der *Verrat von Dienstgeheimnissen* (25,8 %) als relativ häufigste Auffälligkeit genannt, wobei auch von ihnen als bevorzugter Adressat die Medien (16,1 %) vor den Straftätern (12,9 %) erwähnt werden. Ansonsten ähnelt die Abfolge der Items im Wesentlichen der der Staatsanwaltschaften, aber eben auf quantitativ deutlich niedrigerem Niveau.

Beim *Zollkriminalamt* steht der Verrat von Dienstgeheimnissen ebenfalls an erster Stelle der angegebenen Auffälligkeiten, und zwar werden auch hier die Medien (80 %) und die Straftäter (40 %) als bevorzugte Adressaten gesehen. Wegen der geringen Beantworterzahl sei zum ZKA nur noch erwähnt, dass die selten genannten Vorkommnisse, bis auf die Ausnahme „Verschwinden von Ermittlungs-/Strafakten und Aktenteilen“, für die sich keine Nennung findet, mit denen der anderen Untersuchungsgruppen weitgehend übereinstimmen.

Bei den Unregelmäßigkeiten im *Strafvollzug* werden als Auffälligkeiten von den Beantwortern aus den *Strafvollzugsanstalten* hervorgehoben:

- unangemessenes vertrautes Verhältnis zwischen Strafgefangenen und Aufsichtspersonal (56,7 %);
- Verfügbarkeit von Genuss- und Suchtmitteln (46,7 %);
- unangemessene Gewährung von Bewegungsfreiräumen in den Haftanstalten (43,3 %);
- bevorzugte Einteilung zu begehrten Funktionen / Aufgaben in der JVA (33,3 %).

Selten angegeben werden:

- Ignorieren / Unterdrücken von Beschwerden (3,3 %);
- individuelle Besuchszeitregelung (6,7 %);
- Verschiebung in die Nähe des Wohnortes (6,7 %).

Aufschlussreich in diesem Zusammenhang sind auch die Angaben der Staatsanwälte und Strafrichter. Vergleicht man diese mit denen der Beantworter aus dem Justizvollzug, dann fällt auf, dass die von den Justizvollzugsbeamten am häufigsten angegebene Auffälligkeit, das „unangemessene Vertrauensverhältnis zwischen Strafgefangenen und Aufsichtspersonal“, von einem wesentlich ge-

ringeren Prozentanteil genannt wird (StA 10,7 %, Richter 12,9 %). Aus Sicht der *Staatsanwälte* und *Richter* spielen

- Verfügbarkeit von Genuss- und Suchtmitteln (StA 25 %, Richter 19,4 %) und
- Übermitteln von Nachrichten / Informationen aus der „Außenwelt“ an Strafgefangene (StA 25 %, Richter 16,1 %).

noch am ehesten eine Rolle. Andere Auffälligkeiten werden nur von einigen wenigen Beantwortern angekreuzt. Zum Vergleich sei noch bemerkt, dass der letzte Punkt auch von 20 % der Justizvollzugsbeamten angegeben wird, doch liegt deren Schwerpunkt deutlich bei den oben genannten Auffälligkeiten.

Bei den Angaben zu den *Unregelmäßigkeiten bei sonstiger hoheitlicher Aufgabenwahrnehmung* lassen sich, bis auf eine Ausnahme, keine Auffälligkeiten feststellen, die von über der Hälfte der Beantworter aus einer Behörde angegeben worden wären. Außerdem macht es wegen der unterschiedlichen Zuschneidung der Items auf die Tätigkeitsbereiche der Bediensteten in den einzelnen Behörden kaum Sinn, die Items zu erwähnen, die von nur ganz wenigen Beantwortern in einer Behörde bejaht werden.

Von den *Schutzpolizeien der Länder* werden hervorgehoben:

- Bevorzugung bestimmter Unternehmer bei der Erteilung von Aufträgen im Rahmen dienstlicher Einsätze (z. B. Abschleppaufträge) (38,9 %);
- Abfrage von Dateien ohne ersichtlichen dienstlichen Grund (34,1 %);
- großzügige Auslegung oder Überschreitung des Ermessensspielraums; „Übersehen“ von Übertretungen (29,6 %);
- Nichtbeachtung des Legalitätsprinzips, „Wegsehen“ bei strafbaren Handlungen (23,0 %).

Die Angaben des *BGS* weichen davon etwas ab. Beim *BGS* werden vor allem folgende Auffälligkeiten erwähnt:

- Oberflächlichkeit bei beziehungsweise Verzicht auf Grenz-, Waren-, Personen- und Verkehrskontrollen (43,5 %);



- Nichtbeachtung des Legalitätsprinzips, „Wegsehen“ bei strafbaren Handlungen (34,8 %);
- Abfrage von Dateien ohne ersichtlichen dienstlichen Grund (34,8 %);
- Bevorzugung / wiederholte Beauftragung bestimmter Dolmetscher (21,7 %).

Bei den *Kriminalpolizeien der Länder* ergibt sich folgendes Bild:

- Abfrage von Dateien ohne ersichtlichen dienstlichen Grund (42,8 %);
- unerklärliche Misserfolge bei polizeilichen Einsätzen / Maßnahmen (38,9 %);
- Bevorzugung bestimmter Unternehmer bei der Erteilung von Aufträgen im Rahmen dienstlicher Einsätze (z. B. Abschleppaufträge) (30,7 %);
- Nichtbeachtung des Legalitätsprinzips, „Wegsehen“ bei strafbaren Handlungen (21,2 %).

Eine davon etwas abweichende Auflistung ergibt sich für das *Bundeskriminalamt*:

- Abfrage von Dateien ohne ersichtlichen dienstlichen Grund (37,0 %);
- Nichtbeachtung des Legalitätsprinzips, „Wegsehen“ bei strafbaren Handlungen (29,6 %);
- Bevorzugung bestimmter Unternehmer bei der Erteilung von Aufträgen im Rahmen dienstlicher Einsätze (z. B. Abschleppaufträge) (22,2 %).

Die *Staatsanwälte* heben folgende Unregelmäßigkeiten bei der sonstigen hoheitlichen Aufgabenwahrnehmung hervor:

- Abfrage von Dateien ohne ersichtlichen dienstlichen Grund (32,1 %);
- unerklärliche Misserfolge bei polizeilichen Einsätzen / Maßnahmen (32,1 %);
- Bevorzugung bestimmter Unternehmer bei der Erteilung von Aufträgen im Rahmen dienstlicher Einsätze (z. B. Abschleppaufträge) (28,6 %).

Bei den *Strafrichtern* verdient lediglich eine Nennung erwähnt zu werden:

- Bevorzugung / wiederholte Beauftragung bestimmter Dolmetscher (19,4 %).

Für die *Oberfinanzdirektionen und die nachgeordneten Behörden* lassen sich folgende Auffälligkeiten registrieren:

- Oberflächlichkeit bei beziehungsweise Verzicht auf Grenz-, Waren-, Personen- und Verkehrskontrollen (38,8 %);
- großzügige Auslegung oder Überschreitung des Ermessensspielraums; „Übersehen“ von Übertretungen (23,8 %);
- Abfrage von Dateien ohne ersichtlichen dienstlichen Grund (20,0 %);
- Oberflächlichkeit bei beziehungsweise Verzicht auf Kontrollen im Rahmen von Steuer- oder Betriebsprüfungen (17,5 %).

Die wenigen Beantworter beim *Zollkriminalamt* heben hingegen hervor:

- Oberflächlichkeit bei beziehungsweise Verzicht auf Grenz-, Waren-, Personen- und Verkehrskontrollen (100,0 %);
- Nichtbeachtung des Legalitätsprinzips, „Wegsehen“ bei strafbaren Handlungen (60,0 %);
- Oberflächlichkeit bei beziehungsweise Verzicht auf Kontrollen im Rahmen von Steuer- oder Betriebsprüfungen (40,0 %);
- unerklärliche Misserfolge bei polizeilichen Einsätzen / Maßnahmen (40,0 %).

Im vierten Antwortkomplex werden *Auffälligkeiten im Verhalten beziehungsweise im Umfeld* des Bediensteten thematisiert. Im Unterschied zu den vorangegangenen Komplexen wird hier über den dienstlichen Bereich des einzelnen hinausgegangen. Dabei werden Fragen des Lebensstils, der Lebensführung sowie der Persönlichkeit der Bediensteten aufgegriffen, die in ihrer Art so allgemein gehalten sind, dass sie für die Bediensteten aller Behörden zutreffen können. Da sich bei den Antworten aber unterschiedliche „Profile“ für die einzelnen Behörden ergeben, seien diese analog der bisherigen Darstellung wiedergegeben.

Bei den *Schutzpolizeien der Länder* werden folgende Auffälligkeiten betont:

- Ausüben / Kaschieren / Verheimlichen von „Nebentätigkeiten“ (40,0 %);
- Desinteresse, „Innere Kündigung“ (31 %);
- Suchtprobleme (29,0 %);
- häufige, dienstlich nicht erklärbare Kontakte zu bestimmten Unternehmern (Detekteien, Bewachungsunternehmen, Abschleppunternehmen u. ä.) (25,0 %);
- ständiger Geldmangel, Verschuldung (23 %);
- Hang zum Rotlichtmilieu (22 %);
- auffallend günstige Kauf- und Dienstleistungsangebote von bestimmten Unternehmern an Bedienstete / Dienststellen (20 %).

Beim *Bundesgrenzschutz* konzentrieren sich die Angaben auf vier Auffälligkeiten:

- Ausüben / Kaschieren / Verheimlichen von „Nebentätigkeiten“ (48 %);
- Desinteresse, „Innere Kündigung“ (35 %);
- Kontakte zu Straftätern im privaten Bereich (30 %);
- Hang zum Rotlichtmilieu (26 %).

Ein vergleichsweise breites Spektrum an Auffälligkeiten wird von den Beantwortern der *Kriminalpolizei der Länder* angeboten:

- Ausüben / Kaschieren / Verheimlichen von „Nebentätigkeiten“ (38 %);
- Kontakte zu Straftätern im privaten Bereich (37 %);
- Hang zum Rotlichtmilieu (31 %);
- Desinteresse, „Innere Kündigung“ (29 %);
- häufige, dienstlich nicht erklärbare Kontakte zu bestimmten Unternehmern (Detekteien, Bewachungsunternehmen, Abschleppunternehmen u. ä.) (23 %);
- Suchtprobleme (22 %);

- enge, private oder dienstliche Kontakte zu Medienvertretern (21 %);
- ständiger Geldmangel, Verschuldung (20 %).

Beim *Bundeskriminalamt* fallen vor allem die hohen Prozentwerte für die ersten beiden der nachfolgenden Auffälligkeiten ins Auge:

- enge, private oder dienstliche Kontakte zu Medienvertretern (56 %);
- Ausüben / Kaschieren / Verheimlichen von „Nebentätigkeiten“ (48 %);
- Desinteresse, „Innere Kündigung“ (37 %);
- Suchtprobleme (33 %);
- häufige, dienstlich nicht erklärbare Kontakte zu bestimmten Unternehmern (Detekteien, Bewachungsunternehmen, Abschleppunternehmen u. ä.) (30 %);
- auffallend günstige Kauf- und Dienstleistungsangebote von bestimmten Unternehmern an Bedienstete / Dienststellen (22 %).

Von den *Staatsanwälten* werden hervorgehoben:

- Hang zum Rotlichtmilieu (50 %);
- Ausüben / Kaschieren / Verheimlichen von „Nebentätigkeiten“ (32 %);
- Kontakte zu Straftätern im privaten Bereich (29 %);
- unerklärlich hoher Lebensstandard (25 %).

Die *Strafrichter* haben zu diesem Bereich nur in Einzelfällen Angaben gemacht. Lediglich zwei Items verdienen trotz der niedrigen Prozentwerte Erwähnung:

- Ausüben / Kaschieren / Verheimlichen von „Nebentätigkeiten“ (16 %);
- Suchtprobleme (16 %).

Hingegen werden von den Bediensteten des *Justizvollzugsdienstes* einige Auffälligkeiten mit besonders hohen Prozentwerten herausgestellt:

- Suchtprobleme (63 %);
- ständiger Geldmangel, Verschuldung (60 %);

- Desinteresse, „Innere Kündigung“ (43 %);
- Ausüben / Kaschieren / Verheimlichen von „Nebentätigkeiten“ (33 %);
- Kontakte zu Straftätern im privaten Bereich (30 %);
- Hang zum Rotlichtmilieu (27 %).

Ganz im Gegensatz dazu, wenn die Prozentwerte betrachtet werden, stehen die Angaben des Zolls. Bei den *Oberfinanzdirektionen und nachgeordneten Behörden* lassen sich höchstens zwei Auffälligkeiten etwas hervorheben, und zwar

- Suchtprobleme (23 %) und
- Ausüben / Kaschieren / Verheimlichen von „Nebentätigkeiten“ (19 %).

Letzteres wird auch von den wenigen Beantwortern aus dem *Zollkriminalamt* als noch am ehesten bedeutungsvoll für ihre Behörde gesehen. Ansonsten finden sich zu diesem Komplex seitens des Zolls fast keine Nennungen mehr.

Einige der vorgegebenen Auffälligkeiten werden nur selten angekreuzt. Im Folgenden werden jene aufgeführt deren Prozentwerte – bis auf die in Klammern besonders hervorgehobene Ausnahmen – unter der 10 %-Grenze liegen:

- eindeutige Äußerungen / Argumentationen, die einen Dritten begünstigen;
- Kapital- oder Unternehmensbeteiligungen bestimmter Art (BKA 15 %);
- häufige Ermittlungs- / Dienstgänge ohne ersichtlichen Grund (BKA 11 %; StA 11 %);
- unerklärliches Abschotten von Kollegen, Verselbständigung (Kripo Land 11 %, StA 14 %);
- übertriebener Diensteyer, dienstliche „Unabkömmlichkeit“ (StA 11 %, JVA 17 %);
- Annahme von / Handel mit Objekten aus vermeintlichen Versicherungsschäden und ähnliche Angebote auf der Dienststelle (Kripo Land 11 %, StA 11 %);
- gezieltes Einbinden von Kollegen und Vorgesetzten bei der Annahme von Geschenken und Kauf-/Dienstleistungsangeboten (Mitwisser, „Mittäter“) (Oberfinanzdirektionen und nachgeordnete Behörden 14 %).

Resümierend lässt sich das „*Ausüben / Kaschieren / Verheimlichen von Nebentätigkeiten*“ als zentrale „Problem- oder Risikovariablen“ festhalten. Dieser folgt zum einen ein berufliches Desinteresse beziehungsweise die „Innere Kündigung“, zum anderen diverse Kontakte (zu Straftätern, Medienvertretern, Unternehmern usw.) im privaten Bereich sowie einem gewissen *Hang zum Rotlichtmilieu*. Ebenfalls eine große Rolle spielt bei fast allen Behörden die Suchtproblematik.

### **3.5.4 Indikatoren und Gefährdungsanalysen für die Korruptionsbekämpfung**

Die bisher gewonnenen Erkenntnisse zu den Auffälligkeiten und Vorkommnissen im dienstlichen und privaten Umfeld können zwar im Verbund mit den Ergebnissen der Analyse korruptionsverursachender und -fördernder Faktoren dazu beitragen, Anhaltspunkte zu einer Früherkennung korruptiver Gefährdungen beziehungsweise Verstrickungen zu liefern, doch reichen sie nicht dazu aus, ein ausgereiftes Hilfsmittel zur Verdachtschöpfung zu entwickeln. Die Herausarbeitung eines detaillierten, handlichen Indikatorenrasters ist ein schwieriges Unterfangen, das im Grunde ein eigenständiges Projekt, eine sorgfältige Analyse von Korruptionsfällen und Korruptionstätern, notwendig macht. An dieser Stelle kann es deshalb nur darum gehen, die bisher gewonnenen Erkenntnisse über Verursachung und Erscheinungsformen korruptiver Handlungen im Hinblick auf ihre prognostische Qualität zusammenzufassen, zu systematisieren und durch Informationen aus anderen Quellen zu ergänzen.

Bereits im Band von Vahlenkamp und Knauf ist beispielhaft auf Indikatoren zum Erkennen von Korruption eingegangen worden.<sup>357</sup> Mittlerweile hat es diesbezüglich weitere Bemühungen gegeben. So hat die Innere Revision im Bundeskriminalamt eine Broschüre herausgegeben, die nicht nur weitere Ausführungen zum Thema Korruptionsindikatoren enthält, sondern in deren Anhang sich auch eine Liste konkreter Verhaltensweisen beziehungsweise Vorkommnisse findet, die als Anzeichen korruptiver Sachverhalte gedeutet werden können.<sup>358</sup> In ihr und der Broschüre wird zudem zwischen verschiedenen Indikatorengruppen wie sozialneutrale Indikatoren, Alarmindikatoren, korruptionsneutrale und korruptionsspezifische Indikatoren unterschieden. Eine

---

<sup>357</sup> Vgl. Vahlenkamp, Werner und Ina Knauf, a. a. O., S. 224 ff.

<sup>358</sup> Vgl. Innere Revision im Bundeskriminalamt (Hg.): *Gemeinsam gegen Korruption*. Wiesbaden 1998; Eine Zusammenfassung findet sich auch in: Poerting, Peter und Werner Vahlenkamp: *Strategien gegen Korruption*. In: *Kriminalistik* 1998, S. 741 ff.

Darstellung dieser Indikatorengruppen finden sich ebenfalls in den „Richtlinien der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 17. Juni 1998“.<sup>359</sup>

Eine ähnlich detaillierte Auflistung und Klassifizierung konkreter Auffälligkeiten lässt sich auf der Basis der Daten aus der bundesweiten Befragung, wie angedeutet, nicht vornehmen. Gleichwohl erlaubt die vorhandene Informationsbasis neben der Benennung der als besonders gefährdet eingestuften dienstlichen Aufgabenbereiche die Auflistung einiger weniger, aber für die einzelnen Untersuchungsgruppen im Zusammenhang mit korruptiven Handlungen „typischer“ Auffälligkeiten. Bei diesen Gefährdungsübersichten, die auf die einzelnen Untersuchungsgruppen „zugeschnitten“ sind, empfiehlt es sich, die Unterscheidung zwischen Auffälligkeiten im dienstlichen und privaten Bereich beizubehalten. Die im Folgenden dargestellten Gefährdungsübersichten (Schaubilder 24 – 27) fassen die bisher gewonnenen Erkenntnisse in vereinfachter und übersichtlicher Form zusammen, wobei auf eine Feindifferenzierung innerhalb der Untersuchungsgruppen – wie oben zum Beispiel nach Schutzpolizeien der Länder und BGS – verzichtet wird. Nicht sinnvoll erscheint bei unserem gegenwärtigen Informationsstand auch eine Benennung besonders gefährdeter Bereiche beim Justizvollzug, den Staatsanwaltschaften und den Strafgerichten.

---

<sup>359</sup> Vgl. den Erlaß des Bundesministerium des Innern an die Obersten Bundesbehörden vom 14. Juli 1998, S. 6 ff.

Schaubild 24:

## Gefährdungsübersicht Polizei

*Besonders gefährdete Aufgabenfelder*

- Verdeckte Ermittlungen / Führen von V-Personen
- Auskunfts- und Fahndungsdienst / Dateienführung / Aktenverwaltung
- Ermittlungen / Durchführung von Strafverfahren
- Aufgabenbereiche der Verwaltung mit unmittelbarer Auswirkung auf hoheitliche Aufgabenwahrnehmungen (z. B. Ausstattung)
- Gefahrenabwehr / Streifendienst / Verkehrsüberwachung

*Auffälligkeiten im  
dienstlichen Bereich*



*Auffälligkeiten im  
persönlichen Bereich*

### Strafverfolgung

- Verrat von Dienstgeheimnissen
- Auffinden behördeninterner Unterlagen beim Straftäter
- Verschwinden von Akten und Aktenteilen
- Vermeidung / Verzögerung von Strafverfolgungsmaßnahmen

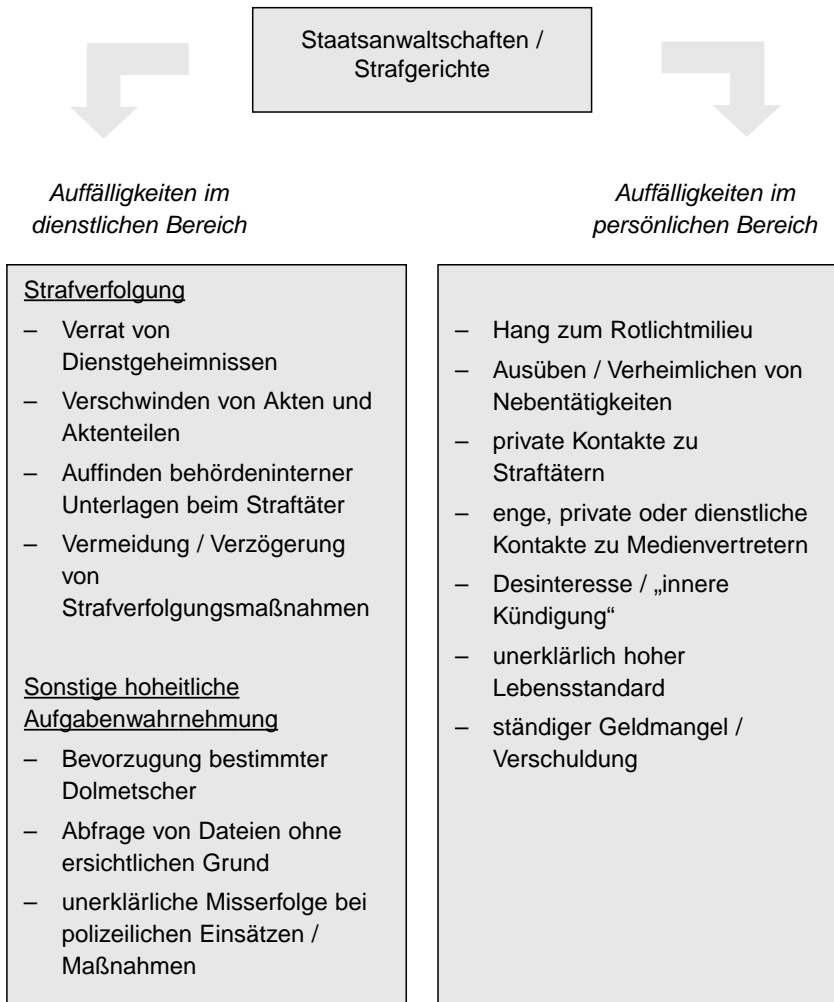
### sonstige hoheitliche Aufgabenwahrnehmung

- Dateienabfrage ohne ersichtlichen Grund
- Bevorzugung bestimmter Unternehmer (z. B. Abschleppaufträge)
- unerklärliche Misserfolge bei polizeilichen Einsätzen / Maßnahmen

- Ausüben / Verheimlichen von Nebentätigkeiten
- Desinteresse / „innere Kündigung“
- private Kontakte zu Straftätern
- Hang zum Rotlichtmilieu
- Suchtprobleme
- häufige, dienstlich nicht erklärbare Kontakte zu bestimmten Unternehmern
- ständiger Geldmangel / Verschuldung
- enge, private oder dienstliche Kontakte zu Medienvertretern



## Gefährdungsübersicht Staatsanwaltschaften/Strafgerichte



## Gefährdungsübersicht Strafvollzug



Schaubild 27:

## Gefährdungsübersicht Zoll

### *Besonders gefährdete Aufgabenfelder*

- Warenabfertigung im internationalen Verkehr / Grenzaufsicht
- Kontrolltätigkeiten aller Art
- Abfertigung von Personen bei der Ein- und Ausreise
- Erhebung von Einfuhrsteuern und Abgaben / Vollstreckung
- Ermittlungen / Durchführung von Strafverfahren

*Auffälligkeiten im  
dienstlichen Bereich*



*Auffälligkeiten im  
persönlichen Bereich*

- Oberflächlichkeit bei bzw. Verzicht auf Grenz-, Waren-, Personen- und Verkehrskontrollen
- großzügige Auslegung oder Überschreitung des Ermessensspielraums / „Übersehen“ von Übertretungen
- Oberflächlichkeit bei bzw. Verzicht auf Kontrollen im Rahmen von Steuer- und Betriebsprüfungen
- Abfrage von Dateien ohne ersichtlichen Grund

- Suchtprobleme
- Ausüben / Kaschieren / Verheimlichen von Nebentätigkeiten
- auffallend günstige Kauf- und Dienstleistungsangebote von bestimmten Unternehmern an Bedienstete / Dienststellen
- ständiger Geldmangel / Verschuldung
- Desinteresse / „Innere Kündigung“
- gezieltes Einbinden von Kollegen und Vorgesetzten bei der Annahme von Geschenken und Kauf- und Dienstleistungsangeboten (Mitwisser)

Auf diesen Gefährdungsübersichten aufbauend, lässt sich an eine Weiterentwicklung eines Indikatorenrasters beziehungsweise Früherkennungsinstrumentes, das zwischen verschiedenen Indikatorengruppen differenziert, denken. Eine grundlegende Unterscheidung ist dabei zwischen personalen und situativen Faktoren zu treffen. Kriminelles oder in einem umfassenderen Sinne abweichendes Verhalten resultiert, wie schon Sutherland darlegte, aus dem Zusammenspiel von Person und Situation.<sup>360</sup> Zwar bleibt zu berücksichtigen, dass Situationen ihre Bedeutung erst durch die Bewertungen beziehungsweise Definitionen des Handelnden erfahren, doch ist diese analytische Trennung situativer und personaler Faktoren gerade im Hinblick auf die Entwicklung eines Früherkennungsinstrumentes, bei dem zwischen einer Risikoanalyse einzelner Arbeitsbereiche – der Tatgelegenheitsstruktur – und einer Risikoanalyse von „Persönlichkeitseigenschaften und -typen“ unterschieden werden sollte, konstitutiv.

Eine *Risikoanalyse der Arbeitsbereiche* (situative Faktoren), durch die unter anderem Auffälligkeiten, die sich meist in der Rückschau als Handlungen entpuppen, bei denen man hätte „stutzig“ werden müssen, ermittelt werden, sollte den Vertretern der Arbeitsbereiche selbst oder den Inneren Revisionen, die einen viel detaillierteren Überblick darüber besitzen, vorbehalten bleiben. Unsere Untersuchung und noch mehr das von der Inneren Revision des Bundeskriminalamtes erarbeitete Indikatorenraster lässt eine sehr große Zahl konkreter Verhaltensweisen, die mit korruptiven Handlungen korrelieren, erkennen. Sinnvoll dürfte es deshalb sein, die für die einzelnen Arbeitsbereiche wichtigsten von ihnen herauszuarbeiten.

Eine auf *personale Faktoren abzielende Risikoanalyse* dürfte beim gegenwärtigen Wissensstand ebenfalls schwierig sein. Die Frage, ob es denn den typischen korrupten Bediensteten gäbe, wurde bei den Interviews ausschließlich verneint. Es könne, so wurde es von einem Interviewten sehr treffend ausgedrückt, sowohl *der Lebe- als auch der Biedermann* als korrupter Bediensteter in Erscheinung treten. Diese Einschätzung schließt jedoch nicht aus – und das zeigen die Ergebnisse der Untersuchung durchaus –, dass sich personale Faktoren finden lassen, die eine erhöhte Gefährdung bestimmter Personen indizieren. So lassen sich die Ergebnisse der Untersuchung, insbesondere zum Bereich korruptionsverursachender und -fördernder Faktoren sowie Auffälligkeiten, auf einige wenige personale Problemkomplexe verdichten. Am häufigsten werden genannt:

---

<sup>360</sup> Vgl. Sutherland, Edwin H.: Theorie der differentiellen Kontakte. Frankfurt 1974; S. 395.

- die Suchtproblematik (z. B. Alkoholabhängigkeit, aber auch Spielsucht),
- der Umgang mit Geld beziehungsweise das Finanzgebaren einer Person (z. B. auffällig hoher Lebensstandard),
- auffälliges Arbeitsverhalten, und zwar sowohl im Sinne eines dienstlichen Übereifers als auch eines Desinteresses,
- problematische Sozialkontakte (z. B. zu Straftätern, Prostituierten, Hang zum Rotlichtmilieu),
- Probleme mit der beruflichen Rollenerfüllung<sup>361</sup> (berufliche Unter- beziehungsweise Überforderung),
- problematische Persönlichkeitseigenschaften (z. B. Labilität).

Aus kriminologischer Sicht überraschen diese Ergebnisse nicht, werden bei den Problemkomplexen und Risikofaktoren doch Verhaltensweisen und Persönlichkeitseigenschaften angesprochen, die – wie mittlerweile eine ganze Reihe kriminologischer Untersuchungen bestätigt haben – hoch mit abweichendem beziehungsweise kriminellem Verhalten korrelieren.<sup>362</sup> So verweist beispielsweise der „Umgang mit Geld beziehungsweise das Finanzgebaren einer Person“ auf Kriterien, die in der Angewandten Kriminologie von Göppinger eine wichtige Rolle spielen, weil sie sich als trennscharfe Merkmale bei der Unterscheidung zwischen kriminalitätsgefährdeten und weniger gefährdeten Personen erwiesen haben. In der Terminologie Göppingers ist deshalb bei den kriminorelevanten Kriterien von dem „Fehlenden vs. dem realen Verhältnis zu Geld und Eigentum“ die Rede.<sup>363</sup>

Andererseits ist auch nachgewiesen worden, dass bestimmte Persönlichkeitseigenschaften („personality traits“) positiv oder negativ mit einer Kriminalitätsgefährdung korrelieren.<sup>364</sup> Relativ hohe positive Korrelationen werden beispielsweise für Personen mit hohem Aggressionspotential, relativ hohe negative Korrelationen für Personen mit einem hohen Grad an Selbstkontrolle festgestellt.<sup>365</sup>

<sup>361</sup> Unter Rollenerfüllung wird die Anpassung des Verhaltens an die Rollenerwartungen der Partner verstanden (vgl. Fuchs-Heinritz u. a. (Hg.): Lexikon zur Soziologie, Opladen 1995).

<sup>362</sup> Einen guten Überblick über die Ergebnisse der Karriereforschung bietet der Artikel von Albrecht, Hans-Jörg: Kriminelle Karrieren, in: Kaiser, Günther u. a.: Kleines Kriminologisches Wörterbuch, 3. Aufl., 1993, S. 301 - 308. Aufschlußreich auch: Sampson, Robert J. und John H. Laub: Crime in the Making, Cambridge 1993.

<sup>363</sup> Vgl. Göppinger, Hans: Angewandte Kriminologie, Heidelberg 1985, S. 97f.

<sup>364</sup> Vgl. Eysenck, Hans Jürgen: Kriminalität und Persönlichkeit, Frankfurt a. M. 1980; Caspi, Avshalom u. a.: Are Some People Crime-Prone? Criminology, Jg. 32, 1994, S. 163 ff.

<sup>365</sup> Vgl. Caspi, A. u. a., a. a. O.

Sicherlich lassen sich die Ergebnisse der psychologischen Forschung und der kriminologischen Täterforschung, die hauptsächlich auf Vergleichen von Straffälligen mit Nichtstraffälligen beruhen, nicht ohne weiteres auf Korruptionstäter im Bereich der Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden übertragen, zumal sie an Tätern gewonnen wurden, die in den „klassischen“ Deliktsbereichen straffällig geworden sind. Dennoch sollten sie nicht ignoriert werden. Korruption stellt eine Form abweichenden Verhaltens dar, und es wäre verwunderlich, wenn die gewonnenen Forschungserkenntnisse für den Bereich der Korruption völlig unzutreffend wären. Inwiefern sie freilich für die Entwicklung eines Indikatorenrasters dienen und auf diesen Tätertyp angewandt werden können, bleibt nach wie vor eine empirisch zu beantwortende Frage. Weitere Untersuchungen, insbesondere kriminologische Untersuchungen von Korruptionstätern unter Berücksichtigung der besonderen Bedingungen des Gegenstandsbereiches, wären notwendig, um dies zu klären. Unsere Untersuchung bietet dazu gewissermaßen nur einen Anfang.

Für die *Früherkennung von Gefährdungen* dürften die oben angeführten Problemkomplexe und die Gefährdungsübersichten sowie die detaillierten Auflistungen von Auffälligkeiten im jeweiligen beruflichen Aufgabenbereich, wie sie von der Inneren Revision vorgenommen worden sind, ein erstes Hilfsmittel bilden. Sollte es in einem konkreten Fall zu einer *Kumulation der beschriebenen Auffälligkeiten* kommen, ist Vorsicht angebracht. Dabei sollten aber bei der Bewertung personaler Faktoren die jeweiligen *individuellen Umstände* des Falles berücksichtigt werden. Die Tatsache, dass sich zum Beispiel jemand in Geldschwierigkeiten befindet, ist für sich genommen, noch kein Grund, auf das Vorliegen korruptiver Sachverhalte zu schließen. Die Kriterien der Angewandten Kriminologie von Göppinger, auf die zuvor verwiesen worden ist, ziehen genau diese Relativität in Betracht. Sie sind als *Relationsbegriffe* formuliert, deren „Vorliegen“ oder „Nichtvorliegen“ nur beurteilt werden kann, „...wenn das konkrete Verhalten des Probanden auf seine individuellen Lebensumstände bezogen und innerhalb dieses Bezugsrahmens gesehen wird“.<sup>366</sup> In diesem Sinne sollte auch bei der Zurechnung von Auffälligkeiten bei der Früherkennung von Korruption verfahren werden. Beispielsweise bedingen einige Tätigkeitsbereiche der Kriminalpolizei (z. B. Fahndung, verdeckte Ermittlungen) den Kontakt zum kriminellen Milieu. Kritisch werden diese Kontakte allerdings dann, wenn sie über das berufliche Interesse hinaus eine Rolle spielen. Um dies beurteilen zu können, ist neben der Berufserfahrung die Menschenkenntnis und

---

<sup>366</sup> Göppinger, Hans: Angewandte Kriminologie, a. a. O., S. 98.

das „Fingerspitzengefühl“ von Vorgesetzten gefordert. Ebenso wäre bei anderen Auffälligkeiten zu verfahren.

Die Ausführungen sollen verdeutlichen, dass unter einem sinnvollen Früherkennungsinstrumentarium nicht primär eine *Checkliste* von Auffälligkeiten verstanden werden sollte. Eine Checkliste mag als „Gedankenstütze“ sehr nützlich sein, fruchtbar im Sinne einer rationalen Anti-Korruptionsstrategie wird ein Früherkennungsinstrument aber erst dann, wenn es sachgerecht und nicht mechanistisch oder „automatistisch“ angewendet wird. Dabei ist ein Doppeltes zu bedenken: Aussagekräftiger als das Vorliegen eines einzelnen Gefährdungsfaktors ist das Vorliegen von Gefährdungskonstellationen<sup>367</sup>; wichtiger als das bloße Registrieren von Auffälligkeiten ist deren *sachgerechte Bewertung und Einordnung*.

Im Unterschied zu der sachgerechten Bewertung von Verhaltensauffälligkeiten, das auch von Laien ohne Ausbildung in Psychologie relativ schnell erlernt werden kann, lassen sich *Persönlichkeitsprofile* nur von Experten mit einer entsprechenden psychologischen oder psychiatrischen Ausbildung erstellen. Wie erwähnt ist von den Interviewpartnern die Existenz eines Persönlichkeitsprofils des Korruptionstäters bezweifelt worden. Auf der anderen Seite hat es sich aber gezeigt, dass bestimmte Persönlichkeitseigenschaften mit dem Begehen korruptiver Handlungen in Verbindung gebracht werden können. Allerdings scheint es bisher noch keine ausreichend fundierte empirische Wissensbasis zu geben, die die Erstellung spezifischer *Korruptionstäterprofile* erlaubt. Von daher empfiehlt es sich – dem Vorbild der Angewandten Kriminologie folgend – bei der Früherkennung vor allem auf das allgemeine Sozialverhalten, sowohl im beruflichen als auch im privaten Bereich, abzustellen und die in unserer Untersuchung gewonnenen Erkenntnisse zu berücksichtigen. Die Ausarbeitung eines Instrumentariums zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen und dessen eventueller Einsatz im Rahmen von Früherkennungsstrategien sollte den dafür zuständigen Experten überlassen werden.

Ein weiterer Gesichtspunkt erscheint in diesem Zusammenhang noch erwähnenswert. In der Angewandten Kriminologie wird zwischen einer *Lebenslängsschnitt- und einer -querschnittbetrachtung* unterschieden. Während die

---

<sup>367</sup> Dieser Punkt wird ausdrücklich von der Inneren Revision im Bundeskriminalamt betont. So heißt es dort: „Korruptionsanzeigen und -warnsignale, sogenannte Indikatoren, sind keine Beweise. Sie haben – für sich allein stehend – deshalb meist auch keine oder nur eine geringe Aussagekraft. Erst wenn sie gehäuft oder in gewissen Konstellationen auftreten, sind sie geeignet, zur Verdachtsgewinnung und -verdichtung beizutragen. Innere Revision im Bundeskriminalamt: Gemeinsam gegen Korruption, a. a. O., S. 26.

Lebenslängsschnittbetrachtung die Entwicklung einer Person im Verlaufe ihres Lebens zum Gegenstand hat, richtet sich das Augenmerk bei der Querschnittbetrachtung auf einen eng abgrenzbaren Zeitraum. Diese zweigeteilte Betrachtung ermöglicht es, das für eine Person typische Verhalten in seiner Entwicklung, seiner Stetigkeit, aber auch Unstetigkeit zu erkennen. Ohne diesen Aspekt hier vertiefen zu wollen, sei doch angemerkt, dass im Rahmen der Früherkennung von Korruption darauf zu achten ist, ob *Unstetigkeiten in Form von Lebenskrisen* oder ähnlicher Vorkommnisse eine Person „aus der Bahn“ zu werfen drohen. Frühwarnsysteme sollten nicht statische Momentaufnahmen produzieren, sondern der *Dynamik des Lebenslaufes* und der Lebensentwicklung möglichst gerecht werden. Treten also die oben beschriebenen Auffälligkeiten im Zusammenhang mit Lebenskrisen oder Notsituationen auf, gewinnen sie zusätzliche Brisanz. Generell, nicht nur im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Korruption, sollte deshalb auf Kontinuitäten und Diskontinuitäten im Lebenslauf geachtet werden.

### **3.5.5 Indikatorenraster zur Früherkennung korruptiver Sachverhalte – kritische Anmerkung**

Da Indikatoren keine Beweise, sondern lediglich Hinweise auf mögliche korruptive Handlungen sind, lassen sie sich methodologisch wie Prognosen behandeln. Prognosen treffen Aussagen über die Realität unter den Bedingungen von Unsicherheit. Sie beinhalten demzufolge immer die Wahrscheinlichkeit des Irrtums. Logisch lassen sich vier Möglichkeiten des Zusammenhangs zwischen Prognoseentscheidung und Wirklichkeit aufzeigen (s. Schaubild 28).<sup>368</sup>

---

<sup>368</sup> Vgl. dazu die Ausführungen von Kühl, Jörn und Karl F. Schumann: *Prognose im Strafrecht – Probleme der Methodologie und Legitimation* 1989, S. 126 ff. Das Schaubild wurde übernommen und modifiziert (vgl. ebd. S. 129, Modell 1).



Schaubild 28:

**Prognosemodell**

		Prognose	
		Korruption zu erwarten	Korruption nicht zu erwarten
Realität	Korruption	Treffer Wahrer Positiver	Fehler Falscher Negativer
	Keine Korruption	Fehler Falscher Positiver	Treffer Wahrer Negativer

Stimmen prognostiziertes und tatsächliches Ereignis überein, wird von einem Treffer gesprochen. Am Beispiel des Indikatorenrasters für Korruption bedeutet dies, dass der Verdacht auf Korruption sich bestätigt und tatsächlich korruptives Verhalten nachgewiesen werden kann. In diesem Fall spricht man von einem „wahren Positiven“. Kommt man mit Hilfe des Indikatorenrasters zu dem Schluss, dass ein Verdacht unbegründet sei und sich dieses auch bestätigt, liegt die zweite Form eines Treffers vor, der „wahre Negative“. Den Treffern stehen nun zwei Formen des Irrtums gegenüber, die mit dem Prognoseinstrument begangen werden können: der falsche Verdacht auf Korruption („falscher Positiver“) und das „Versagen“ des Prognoseinstrumentes, das keinen Verdacht nahelegt, obwohl tatsächlich korruptive Handlungen stattfinden („falscher Negativer“).

Ziel eines jeden Prognoseinstrumentes ist es, eine hohe Treffergenauigkeit zu erreichen, sprich: möglichst wenige Irrtümer zu produzieren. Da menschliches Verhalten aber nie mit absoluter Sicherheit vorhersagbar ist, lässt sich kein Prognoseinstrument konstruieren, das frei von Irrtümern wäre. Die Indikatoren für Korruption bilden diesbezüglich keine Ausnahme. Auch sie erlauben nur Wahrscheinlichkeitsaussagen, und zwar auch dann, wenn nicht nur einzelne Faktoren – oder anders ausgedrückt: Prädiktoren –, sondern Konstellationen betrachtet werden. Diese werden wohl die Treffergenauigkeit des Prognoseinstrumentes erhöhen, doch schließen auch sie Irrtümer nicht prinzipiell aus.

Ein Problem bei der Prognose bildet die Beziehung zwischen den beiden Fehlerformen. So lässt sich beispielsweise die Zahl der falschen Negativen, also der Personen, die gewissermaßen zu Unrecht „ungeschoren“ durch das Netz der Indikatoren schlüpfen, senken, indem man das Netz enger knüpft, das heißt mehrere Indikatoren beziehungsweise präzisere Konstellationen anwendet. Problematisch kann dies aber insofern werden, als in der Regel durch das enger geknüpfte Netz eine größere Zahl von Personen unschuldig in Verdacht gerät (die falschen Positiven). Zu einem gewissen Grad wird also das verbesserte Aufspüren in einem Fall durch falsche Verdächtigungen in einem anderen Fall erkaufte. Über diesen Zusammenhang und mehr noch über die damit verbundenen Kosten beziehungsweise Konsequenzen sollte man sich bei der Formulierung einer Anti-Korruptionsstrategie klar werden. So wünschenswert eine effektive und effiziente Korruptionsbekämpfung ist, so gefährlich kann sie sein, wenn der Bogen überspannt wird. Eine Vielzahl falscher Verdächtigungen wird zu einer erheblichen Störung des Friedens in einer Institution, möglicherweise zu einer massiven Verunsicherung der Mitarbeiter führen. Deshalb ist hier vor allem Augenmaß gefordert. Die Bedeutung, die die Beantworter der Sensibilisierung für korruptive Sachverhalte zuerkennen (s. u. 3.7.2), darf nicht nur für das Erkennen und Aufspüren gelten, sondern muss den Umgang mit dem präventiven und repressiven Instrumentarium mit einschließen.

Ähnlich wie bei Wetterprognosen kann auch bei Prognosen im Bereich der Sozialwissenschaften ein Schmetterlingseffekt nicht ausgeschlossen werden.<sup>369</sup> Während es in Bezug auf Wetterprognosen heißt, dass der Flügelschlag eines Schmetterlings eine kleine Änderung der Luftbewegung hervorruft, die in der Folge gewaltige Auswirkungen auf die Gesamtwetterlage ausüben kann, so mag auch ein kleiner Unterschied bei den Persönlichkeitseigenschaften große Unterschiede im Verhalten bewirken. Dass der Grat zwischen Genie und Wahnsinn sehr schmal sein kann, gilt gewissermaßen als Volksweisheit. Oft sind es nur kleine Unterschiede im Rahmen einer Konstellation, die weitreichende Konsequenzen nach sich ziehen und zu einem qualitativ unterschiedlichen Ergebnis führen. Zur Illustration des Gesagten lässt sich eine Untersuchung zitieren, die die Persönlichkeitseigenschaften von sehr erfolgreichen Polizeibeamten („supercops“) und Gewohnheitskriminellen („habitual criminals“) vergleicht und zu dem Ergebnis kommt, dass beide sehr große Ähnlichkeiten aufweisen.<sup>370</sup>

---

<sup>369</sup> Zum Schmetterlingseffekt vergleiche Gleick, James: Chaos – die Ordnung des Universums. München 1990, S. 20 ff.

<sup>370</sup> Reming, Georg C.: Personality Characteristics of Supercops and Habitual Criminals. *Journal of Police Science and Administration*. 16. Jg., 1988, S. 163 ff.

### 3.5.6 Zusammenfassung

Das Kapitel liefert einen Überblick über Vorkommnisse und Auffälligkeiten, die den Bediensteten in den Untersuchungsgruppen in ihrer Praxis tatsächlich bekannt geworden sind und die als Korruptionsindikatoren gedeutet werden können. Betroffen sind davon vier Bereiche: die Strafverfolgung, der Strafvollzug, die sonstigen Aufgabenwahrnehmungen und das Umfeld der Bediensteten.

Bezüglich der Anzahl der angegebenen Auffälligkeiten lassen sich bei den Beantwortern erhebliche Unterschiede feststellen. Während 12,9 % aller Beantworter keine der genannten Auffälligkeit angegeben haben, registrieren ungefähr ein Viertel (26,1 %) mehr als 10 Auffälligkeiten. Im Interesse eines möglichst umfassenden quantitativen Überblickes werden zwar die Häufigkeitsverteilungen der Summen der genannten Auffälligkeiten sowohl für die einzelnen Untersuchungsgruppen als auch bezogen auf die erwähnten Bereiche dargestellt, doch lassen sich die Zahlen wegen des unterschiedlichen Zuschnitts der Antwortalternativen auf die Aufgabenbereiche und damit auch auf die Untersuchungsgruppen nur bedingt miteinander vergleichen.

Besondere Aufmerksamkeit wird den Auffälligkeiten gewidmet, die von den Beantwortern in den Untersuchungsgruppen am häufigsten genannt worden sind. Mit der Feinuntergliederung der Untersuchungsgruppen in diesem Unterkapitel – zum Beispiel wird hier bei der Kriminalpolizei zwischen den Beantwortern der Polizeien der Länder und dem Bundeskriminalamt unterschieden – soll den einzelnen Institutionen entgegengekommen werden, die ein Interesse an den für ihren Bereich maßgeblichen Auffälligkeiten haben dürften. Auffälligkeiten, die verdienen, an dieser Stelle besonders hervorgehoben zu werden, betreffen den Verrat von Dienstgeheimnissen an die Medien oder an Straftäter, weniger an Privatpersonen und Unternehmen der Wirtschaft. Diese Auffälligkeiten werden beispielsweise für die Strafverfolgung am häufigsten genannt. Das Ausüben und Kaschieren von Nebentätigkeiten dagegen gilt als häufigste Auffälligkeit im Umfeld der Bediensteten.

Die durch die Analyse gewonnenen Ergebnisse sind des weiteren zu Gefährdungsübersichten zusammengefasst worden. Ziel dieser Gefährdungsübersichten ist es, unter Einbeziehung von Ergebnissen aus den vorangegangenen Kapiteln, die für die einzelnen Untersuchungsgruppen am bedeutendsten erscheinenden Gefährdungen – sowohl in Bezug auf genannte Auffälligkeiten als auch Aufgabenfelder – in komprimierter Form zu präsentieren. Ergänzt wird diese Präsentation durch die Benennung von sechs Problemkomplexen, in denen

personale Risikofaktoren, die weitgehend mit bekannten kriminorelevanten Kriterien aus der kriminologischen Täterforschung übereinstimmen, benannt werden. Vor einem mechanistischen Gebrauch eines Indikatorenrasters wird aber gewarnt. Demgegenüber wird die Bedeutung einer ganzheitlichen Betrachtung, die den individuellen Lebensumständen bei der Einschätzung und Bewertung von Verhaltensweisen Rechnung trägt und die Dynamik des Lebenslaufes berücksichtigt, hervorgehoben.

Kritische Anmerkungen zum Gebrauch eines Indikatorenrasters, die Gedanken zur Methodologie der Prognoseforschung aufgreifen, schließen das Kapitel ab und erinnern daran, dass menschliches Verhalten nicht mit hundertprozentiger Sicherheit vorausgesagt werden kann. Eine vernünftige Anti-Korruptionsstrategie sollte mit Augenmaß verfolgt werden.

### **3.6 Korruption mitmachen, dulden, melden oder ansprechen? – Problembewusstsein und Abwehrbereitschaft**

#### **3.6.1 Akzeptanz des Themas Korruption in Polizei, Justiz und Zoll**

Der Umgang mit dem Thema Korruption schwankt in allen Untersuchungsgruppen immer noch zwischen Berührungsängsten, Gleichgültigkeit, Tendenzen hin zur Verharmlosung und einer Überreaktion, die manchmal in Dramatisierung gipfelt. So kam es zum Beispiel zur Ablehnung einer Mitarbeit im Projekt mit der Begründung, es gäbe keinerlei Korruption im jeweiligen Zuständigkeitsbereich und folglich könne kein Mitarbeiter Angaben zu dem Thema machen. Andere schätzten wiederum, dass „innerhalb der Polizei“ eine „flächendeckende Korruption“ vorhanden sei und in den Deliktsbereichen „Milieukriminalität, Glücksspiel und Kfz-Delikte nichts mehr ohne Korruption“ laufe. Sie gehen mit ihren Forderungen sogar so weit, dass der Beamte regelmäßig seine finanzielle Situation offenlegen sollte, um mögliche Schulden, die die Korruptionsgefährdung erhöhen könnten, zu offenbaren.

Die hohe Rücklaufquote, die Auswertung der Ergebnisse und die von uns gesammelten Erfahrungen während der Projektarbeit lassen aber erkennen, dass die überwiegende Mehrheit der Befragten *dem Thema ernsthaft und mit einer großen Offenheit begegnet* ist. Es entsteht der Eindruck, dass grundsätzlich – auch durch die Vielzahl der bereits umgesetzten Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung in einigen Behörden der Inneren Sicherheit –, das behördeninterne Interesse an dieser Problematik erwacht ist und die Bereitschaft zu einer sach-

lichen Beschäftigung und selbstkritischen Aufmerksamkeit im Umgang mit dem Thema Polizeikorruption vorliegt.

### 3.6.2 Problembewusstsein und Sensibilität

Die Mehrheit der befragten Experten ist der Auffassung, dass der Sensibilisierungsgrad beziehungsweise das Problembewusstsein unter den Bediensteten „im Laufe der letzten Jahre“ zugenommen haben. Insbesondere, wenn Korruptionsfälle durch die Medien oder Vorkommnisse in „unmittelbarer Nähe“ aufgedeckt würden, stiege die Bereitschaft, sich mit dem Thema auseinanderzusetzen. Überwiegend würde das Thema aber immer noch von außen an die Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden herangetragen und eher „verharmlosend“ und nicht „problemtisierend“ diskutiert. In großer Übereinstimmung wird die derzeitige Ausprägung der Sensibilität und des Problembewusstseins für korruptionsrelevante Sachverhalte aber als *noch nicht ausreichend* angesehen. Mehrere Experten vertreten gar die Ansicht, dass der Schutzzweck der Bestechungsdelikte vielen Kollegen „gar nicht bekannt ist“.<sup>371</sup>

Etwa ein Drittel (32,5 %) aller Probanden bei der bundesweiten schriftlichen Befragung halten eine fehlende Sensibilisierung für korruptive Sachverhalte für eine bedeutende behördeninterne Korruptionsursache oder einen korruptionsbegünstigenden Faktor (Schutzpolizei 25,3 %, Kriminalpolizei 36,9 %, Staatsanwaltschaften / Gerichte 25,4 %, Justizvollzug 40 % und Zoll 37,6 %). Welchen Stellenwert die Sensibilisierung bei der *Korruptionsprävention* nach Ansicht der Experten allerdings einnehmen sollte, zeigt sich darin, dass 45,2 % der Polizisten (Schutzpolizei 47,4 %, Kriminalpolizei 43,5 %), 66,7 % der Justizvollzugsbeamten und 62,4 % der Zollbediensteten die „*Sensibilisierung der Mitarbeiter und die Ergänzung der allgemeinen Ausbildungsinhalte um korruptionsrelevante Themen*“ für den *wichtigsten Bekämpfungsansatz überhaupt* halten (insgesamt 47,5 %). Staatsanwälte und Richter sehen die Sensibilisierung nicht als das bedeutendste Mittel zur Korruptionsverhinderung an, halten sie aber immerhin mit 40,7 % für *besonders wichtig*.

---

<sup>371</sup> „Rechtsgut der Bestechungsdelikte gemäß §§ 331 – 338 StGB ist nach herrschender Auffassung sowohl die Sauberkeit des öffentlichen Dienstes und die gesetzmäßige Amtsführung als auch das Vertrauen der Allgemeinheit in die Unverkäuflichkeit des Amtes und die sachgemäße Amtsführung der Amtsträger.“ Vgl. Ahlf, Ernst-Heinrich: Korruption. In: Lehr- und Studienbriefe Kriminologie, Bd. Nr. 13. Hilden 1998, S. 27. Ausführliche Erörterung auch in: Vahlenkamp und Knauf: Korruption – hinnehmen oder handeln? 1995, S. 257 ff.

Die Aufforderung, einem derzeit als unzureichend empfundenen Problembewusstsein entgegenzuwirken, weitergehende Erkenntnisse über das Phänomen der Polizeikorruption transparent zu machen und die Verankerung des Wissens um eine grundsätzliche Gefährdung der Exekutive für Andockversuche, wird hier deutlich an die Organisationen herangetragen. Wobei immer wieder auf Sachbearbeiterebene betont wird, dass damit nicht lediglich das Zur-Kennntnisbringen von „pauschalen Belehrungen“ oder Dienstanweisungen, zum Beispiel über die Annahme von Geschenken oder die Amtsverschwiegenheit, gemeint sei. Gefordert werden offene Gespräche über Beispiele, die sich am dienstlichen Alltagsgeschäft orientieren, Information über die Konsequenzen, die den Bediensteten treffen können und die Bedeutung eines solchen Vorfalls für die Dienststelle. Die persönliche Ansprache, Gesprächsbereitschaft und -fähigkeit über Fragen der Dienstausbildung und Dienstgestaltung sowie *das gelebte Vorbild* werden allgemein als die wirksamste Form der Sensibilisierung gesehen.

Die Aufgabe der Sensibilisierung und Aufklärung wird aber nicht nur der Führungsebene in Ausübung ihrer Dienst- und Fachaufsicht übertragen, sondern 30,5 % der gesamten Untersuchungsgruppe glauben ebenso, dass sie *persönlich* dazu beitragen können, Korruption in ihrem Verantwortungsbereich beziehungsweise dienstlichen Umfeld zu verhindern, wenn sie sich um eine eigene Sensibilisierung bemühen und die Aufklärung der Kollegen unterstützen (Schutzpolizei 32,5 %, Kriminalpolizei 29,4 %, Zoll 41,2 %, Justizvollzug 33,3 %,). Lediglich Staatsanwälte und Richter halten auch hier mit 16,9 % dieses persönliche Engagement zur Sensibilisierung für eher unbedeutend zur Verhinderung von Korruption. Das mag daran liegen, dass Staatsanwälte und Richter, wie Interviewpartner aus diesen Berufsgruppen bestätigten, ihre Berufsgruppe bereits aufgrund der Ausbildung generell für ausreichend sensibilisiert halten und hier kein Defizit sehen. Darüber hinaus ist der justitielle Bereich von der Professionalisierungsproblematik nicht betroffen, da die Rechtswissenschaften als klassische Profession gelten und normalerweise keine Probleme im Zusammenhang mit der Ausformung eines gemeinsamen Berufsbildes und der Entwicklung eines beruflichen Selbstbewusstseins auftreten (s. o. 1.4.2.3).

### **3.6.3 Abwehrbereitschaft**

Um eine bessere Einschätzung darüber zu erhalten, wie in der Praxis auf eine eventuelle Konfrontation mit korruptionsrelevanten Sachverhalten reagiert wird und wie ausgeprägt sich die Abwehrbereitschaft in den Untersuchungsgruppen darstellt, wurde folgendes hypothetisches Fallbeispiel geschildert (Frage 13):

Denken Sie sich folgenden fiktiven Fall:

*Ein junger Polizei-/ Justiz-/ Zollbeamter wird nach Beendigung seiner Ausbildung einer Dienststelle zugewiesen. Nach kurzer Zeit stellt er fest, dass seine neuen Kollegen von örtlich ansässigen Geschäftsleuten wiederholt Zuwendungen und Vorteile unterschiedlicher Art annehmen. Er wird zum Schweigen und Mitmachen aufgefordert.*

Wie werden Ihrer Meinung nach die meisten „Neulinge“ in einer solchen Situation reagieren?

→ Persönliche Einschätzung / Bewertung

Neun Antwortbeispiele waren, ohne die Möglichkeit der Mehrfachnennung, vorgegeben. Das erste Drittel der Fragen bezieht sich auf eine aktive Meldung des Sachverhaltes:

- (1) Sie werden den Sachverhalt melden;
- (2) sie werden den Sachverhalt anonym melden;
- (3) sie werden den Sachverhalt zur Anzeige bringen.

Insgesamt 14 % der Probanden wählten eine dieser drei Antwortmöglichkeiten.

Die nächsten drei Antworten schildern Verhaltensweisen, die keine Meldung zugrunde legen, jedoch eine persönliche Distanz und eine aktive oder passive Reaktion zum Fehlverhalten zulassen:

- (4) Sie werden den Sachverhalt nicht melden, jedoch versuchen, ihre Kollegen vom Unrecht ihres Handelns zu überzeugen;
- (5) sie werden den Sachverhalt nicht melden und unter Angabe anderer Gründe baldmöglichst ihre Umsetzung beantragen;
- (6) sie werden den Sachverhalt nicht melden und die Handlungen dulden.

*54,6 % der Antworten befinden sich in diesem Drittel.*

Das letzte Antwortdrittel schildert ebenfalls die Nichtmeldung der Vorfälle, schließt aber ein persönliches Verhalten des Mitmachens an:

- (7) Sie werden aus Loyalität und Solidarität zu ihren neuen Kollegen mitmachen;
- (8) sie werden aus Furcht vor Repressalien mitmachen (z. B. „Mobbing“, schlechte Beurteilung);
- (9) sie werden bedenkenlos mitmachen.

Für eine dieser Antwortvarianten entschieden sich 25,2 % der Befragten.<sup>372</sup>

Ein Blick in die einzelnen Untersuchungsgruppen bezüglich der oben aufgeführten Dreiteilung der Antwortalternativen in „Sachverhalt melden“, „Sachverhalt nicht melden“ und „Mitmachen“, ergibt folgendes Bild (siehe Schaubild 29).

*Im einzelnen* entschied sich die *relative Mehrheit* (Modalwert) in allen Untersuchungsgruppen, zwischen 27,1 % beim Zoll und 37,3 % bei den Staatsanwälten und Richtern, für die Antwort, dass die „Neulinge“ den Sachverhalt *nicht melden und die Handlungen dulden* würden (Antwortalternative 6). Widerstand oder eine offizielle Meldung seien nicht zu erwarten. In diesen Fällen bedeutet das Stillschweigen der neuen Kollegen, dass die Offenlegung dieser Vorgänge nur von außen gelingen kann und erklärt, wie es zu langjährigem Fehlverhalten ganzer Dienstgruppen trotz Personalwechsels kommen kann.

Im Justizbereich (Staatsanwälte und Richter beziehungsweise Justizvollzugsbeamte) folgt dieser Aussage mit 15,3 % beziehungsweise 16,7 % die Angabe, dass die Betroffenen den Sachverhalt anonym melden würden. Dagegen glauben 16,8 % der befragten Kriminalbeamten und 16,5 % der befragten Zollbeamten, dass die „Neulinge“ den Sachverhalt nicht melden und unter Angabe anderer Gründe baldmöglichst ihre Umsetzung beantragen. Im Bereich der Schutzpolizei wiederum liegt die Antwort: „Sie werden aus Furcht vor Repressalien (z. B. Mobbing, schlechte Beurteilung) mitmachen“, auf Rang zwei. Diese Verschiebung im Antwortverhalten zwischen Justiz und Polizei / Zoll könnte sich dadurch erklären, dass die Bereiche Zoll und Polizei generell durch ein stärkeres gruppenspezifisches Verhalten gekennzeichnet sind. Gerade in diesen Untersuchungsgruppen ist Teamarbeit und die Existenz eines gemeinsamen „Wir-Gefühls“ wichtiger Faktor zur Aufgabenerledigung. Der *Begriff der Loyalität* erlangt eine größere Bedeutung, und die Gefahr, dass Kameraderie fälschlicherweise als Loyalität interpretiert wird, wächst. Eine andere Aufgabenstel-

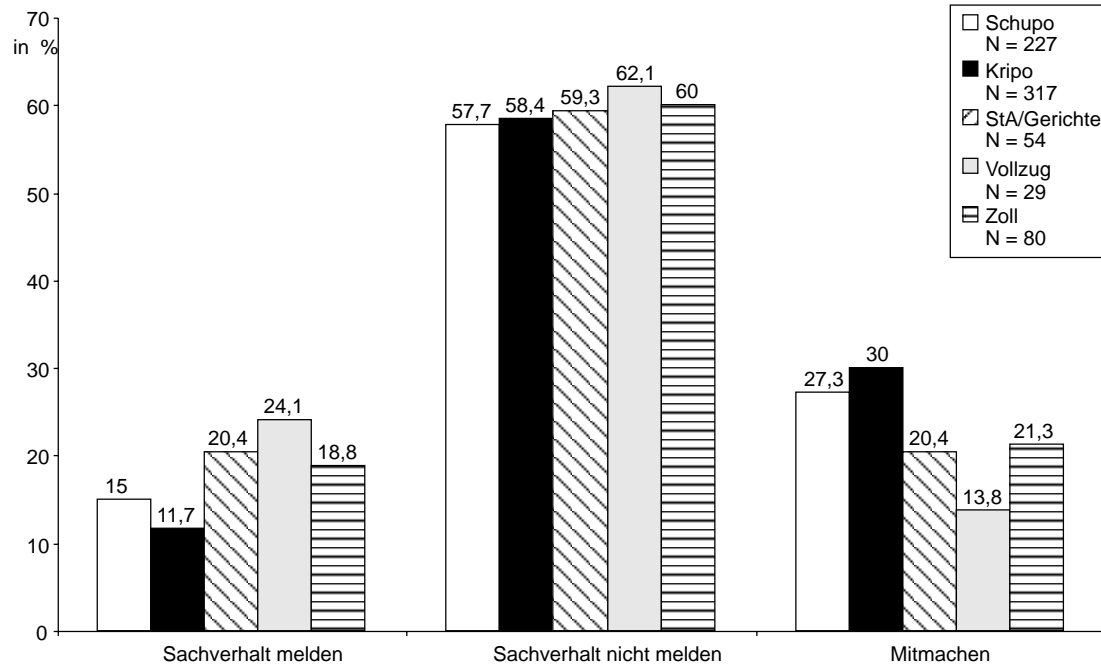
<sup>372</sup> Eine Aufrechnung der Prozentwerte ergibt keine 100 %. Bei den fehlenden Werten (6,2 %) handelt es sich um die prozentuale Anzahl der Probanden, die keinerlei Angaben zu dieser Frage machten.



Schaubild 29:

**Reaktionen auf das Fallbeispiel I**

Zuwendungen / Vorteile örtlicher Geschäftsleute. Wie glauben Sie würde ein junger Beamter reagieren?



lung sowie unterschiedliche strukturelle und organisatorische Arbeitsweisen im Bereich der Justiz ermöglichen hier eine größere, innere Distanzierung zum Kollegenkreis. Die Bereitschaft, auf Fehlverhalten hinzuweisen, wenn auch anonym, scheint dort stärker ausgeprägt zu sein. Interviewpartner aus dem staatsanwaltlichen Bereich erklärten wiederholt, dass „der *Korpsgeist* innerhalb der Polizei eine nicht zu unterschätzende Rolle“ spiele. Diese Art der beruflichen Verbundenheit sei in ihrem Arbeitsumfeld nicht vorhanden, so dass die Gefahr der Ausformung eines „falsch verstandenen Korpsgeistes, der bewirke, dass vieles gedeckt würde“, geringer sei.<sup>373</sup>

Die Antwortmöglichkeit, den Sachverhalt nicht zu melden und eine Umsetzung aus anderen Gründen zu beantragen, rangiert dann aber im Justizbereich mit 10,2 % beziehungsweise 13,3 % (Justizvollzug) gleichauf mit der Antwort: „Sie werden aus Furcht vor Repressalien mitmachen“ (z. B.: Mobbing, schlechte Beurteilung) auf dem dritten Rang. Ebenso haben am dritthäufigsten in der Untersuchungsgruppe Kriminalpolizei 13,8 % und in der Untersuchungsgruppe Zoll 12,9 % der Befragten diese Antwort gewählt. In der letztgenannten Untersuchungsgruppe liegt dieses Antwortverhalten gleich auf mit dem Vorschlag, den Sachverhalt nicht zu melden, jedoch zu versuchen, ihre Kollegen vom Unrecht ihres Handelns zu überzeugen und bei der Kriminalpolizei mit dem Vorschlag, aus Loyalität und Solidarität zu den neuen Kollegen mitzumachen (13,8 %). In den übrigen Untersuchungsgruppen rangiert diese Antwort erst auf Platz fünf und sechs. Noch vor dieser Möglichkeit, die Situation offen vor den Kollegen anzusprechen, wird die Variante, aus „Solidarität oder Loyalität zu den Kollegen“ mitzumachen, vorgezogen. Lediglich im Justizvollzug wählte keiner der Befragten diese Antwort.

Danach reiht sich bei Polizei und Zoll die Antwort ein, den Sachverhalt anonym zu melden und ihr folgt in allen befragten Zielgruppen auf Rang sechs und sieben die Antwort, den Sachverhalt unter Namensnennung zu melden.

---

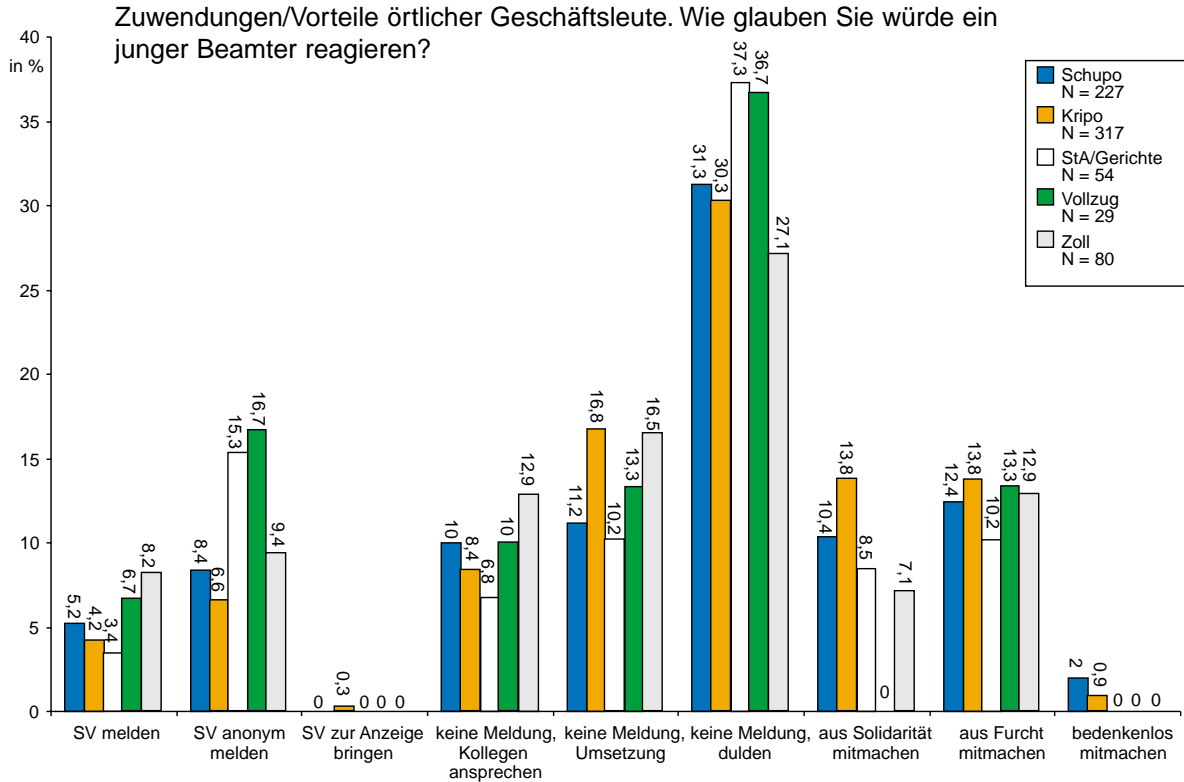
<sup>373</sup> Diese These wird zumindest für die Untersuchungsgruppe der Staatsanwälte und Richter erhoben, die darüber hinaus für ihre Behörden dem Kriterium „Wir-Gefühl“ im Zusammenhang mit dem Thema Korruption kaum Beachtung schenken. Eindeutige Aussagen zur tatsächlichen Ausprägung des „Wir-Gefühls“ innerhalb der Untersuchungsgruppe Justizvollzug lassen die Ergebnisse der Untersuchung nicht zu. Immerhin gibt es Hinweise darauf, dass der Justizvollzug derzeit Defizite in der Ausformung eines gemeinsamen „Wir-Gefühls“ sieht, dieses aber gleichzeitig in Bezug auf Korruptionsursachen und Korruptionsresistenz sehr hoch bewertet. Im Gegensatz zu den übrigen Behörden sehen ein Drittel (33,3 %) der Bediensteten im allgemeinen Vollzugsdienst ein fehlendes „Wir-Gefühl“ in den Behörden als korruptionsbegünstigenden Faktor. Immerhin 60 % glauben, dass sie Korruption in ihrem dienstlichen Umfeld verhindern können, indem sie dazu beitragen, das Betriebsklima zu verbessern und ein „Wir-Gefühl“ zu wecken.

Zu der offensivsten Antwort, dass der Sachverhalt zur Anzeige gebracht würde, konnte sich in allen Untersuchungsgruppen kein Proband, oder nur eine absolute Minderheit (Kripo 0,3 %) entscheiden. Vergleichbar gelagert liegt das Antwortverhalten bei der gegenpoligen Angabe: „Sie werden bedenkenlos mitmachen“.

Im nachfolgenden Schaubild wird das Ergebnis noch einmal bildlich dargestellt:

Schaubild 30:

## Reaktionen auf das Fallbeispiel II



*Zusammenfassend* lässt sich feststellen, dass als überwiegende Reaktion auf das geschilderte Szenario in allen Untersuchungsgruppen die Antworten gewählt wurden, die es ermöglichen, den Sachverhalt *nicht zu melden, nicht anzusprechen* und durch Wegsehen oder Flucht der Situation *auszuweichen*. Dabei gibt es keine auffälligen Unterschiede im Antwortverhalten zwischen Probanden, die Beauftragte für Disziplinarverfahren sind oder Erfahrung in der Korruptionsbekämpfung haben und denen, die diesen dienstlichen Erfahrungshintergrund nicht besitzen. Keine der beiden erstgenannten Gruppen unterscheidet sich statistisch signifikant in der Verhaltenseinschätzung des jungen Beamten von der Gruppe der sonstigen Beantworter.

Auch die Mehrzahl der Interviewpartner schätzte die Reaktion eines jungen Beamten so ein, dass er „nicht mit der Sache rausrücken“ würde. „Er befände sich in einer psychologischen Zwangslage“ und würde „versuchen mitzuschwimmen, sich selbst möglichst wenig zu verstricken, aber niemand anderen denunzieren oder sich an den Vorgesetzten wenden“.

Die Durchbrechung dieser duldbaren Handlungsweise hin zu einer aktiven Auseinandersetzung mit dem Thema Korruption, die Einfluss im täglichen Dienstgeschäft findet und von der Basis selbst getragen wird, muss ein Ziel der Präventionsarbeit sein, vor allem bereits in der Ausbildung. Mehrere Experten, insbesondere Zollbeamte, weisen darauf hin, dass junge Beamte nach Abschluss der Ausbildung zwar „etwas von Korruption gehört haben“, die „eigentlichen Probleme oder aber das, was wirklich auf sie zukomme, nicht kennen würden“. Die jungen Kollegen seien „ziemlich unbedarf“ und es sei wichtig, dass sie von erfahreneren Kollegen auf subtile Formen der versuchten Einflussnahme hingewiesen würden.

Darüber hinaus kann ein Antrag auf Umsetzung ohne erkennbaren Grund für die Führungsebene oder Personalverwaltung als mögliches Warnsignal gewertet werden. Neben anderen potentiellen Gründen, die selbstverständlich Anlass für einen Umsetzungswunsch sein können, muss aber auch hier Sensibilität zum Erkennen korruptionsrelevanter Hintergründe geweckt werden.

Thematisiert werden muss in diesem Zusammenhang außerdem die anscheinend gering ausgeprägte individuelle Bereitschaft, sich erkennbar aus dem Gruppenverbund zu lösen und Fehlverhalten im Kollegenkreis zu artikulieren. Ein „Mitmachen aus Furcht“ oder „aus Loyalität und Solidarität zu den neuen Kollegen“ wird in allen Untersuchungsgruppen (außer dem Zoll) dem Ansprechen und der Diskussion mit den Kollegen über die als Fehlverhalten empfundenen

dene Vorgehensweise vorgezogen. Ein Anzeichen dafür, wie wirksam die Formen eines massiven *Gruppendrucks* innerhalb der Behördenstrukturen vorhanden sind und auch von den Bediensteten so empfunden werden. Das hier erzielte Untersuchungsergebnis mag daran liegen, dass in dem geschilderten Fall die Situation eines Berufsanfängers (Stichwort: Unsicherheit des Neulings) beschrieben wurde und das mögliche Verhalten eines „alten Hasen“ zu einer anderen Bewertung geführt hätte. Dennoch gibt das Untersuchungsergebnis – bei allen Unwägbarkeiten – Anlass, über mögliche strukturelle und organisationskulturelle Besonderheiten in Strafverfolgungsbehörden nachzudenken und die Fähigkeit sowie die Bereitschaft des Einzelnen in größerem Maße zu fördern, aktiv und bewusst Einfluss auf sein Arbeitsumfeld zu nehmen. Wenn nämlich Formen der *Zivilcourage* auch im öffentlichen Dienst, nicht nur bezogen auf die Debatte zur Korruptionsverhinderung, als positive und erwünschte charakterliche Verhaltensweisen der Bediensteten definiert werden, dann bedarf dies zur Belebung dringend der Unterstützung durch die jeweilige Organisationskultur (s. u. Kapitel 4.2).

Die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit in diesem Zusammenhang wird noch deutlicher, wenn man das Antwortverhalten in Bezug auf die *persönliche Verantwortlichkeit zur Korruptionsverhinderung* im dienstlichen Umfeld hinzuzieht. Immerhin glauben 52 % der Befragten, dass sie Korruption in ihrem Verantwortungsbereich dadurch verhindern können, dass sie *eindeutige Sachverhalte melden und in Verdacht geratene Kollegen nicht decken*. Im folgenden Schaubild werden diese beiden Aspekte, die in unterschiedlichen Fragen (Frage 13 und Frage 11) im Fragebogen thematisiert wurden, gegenübergestellt:

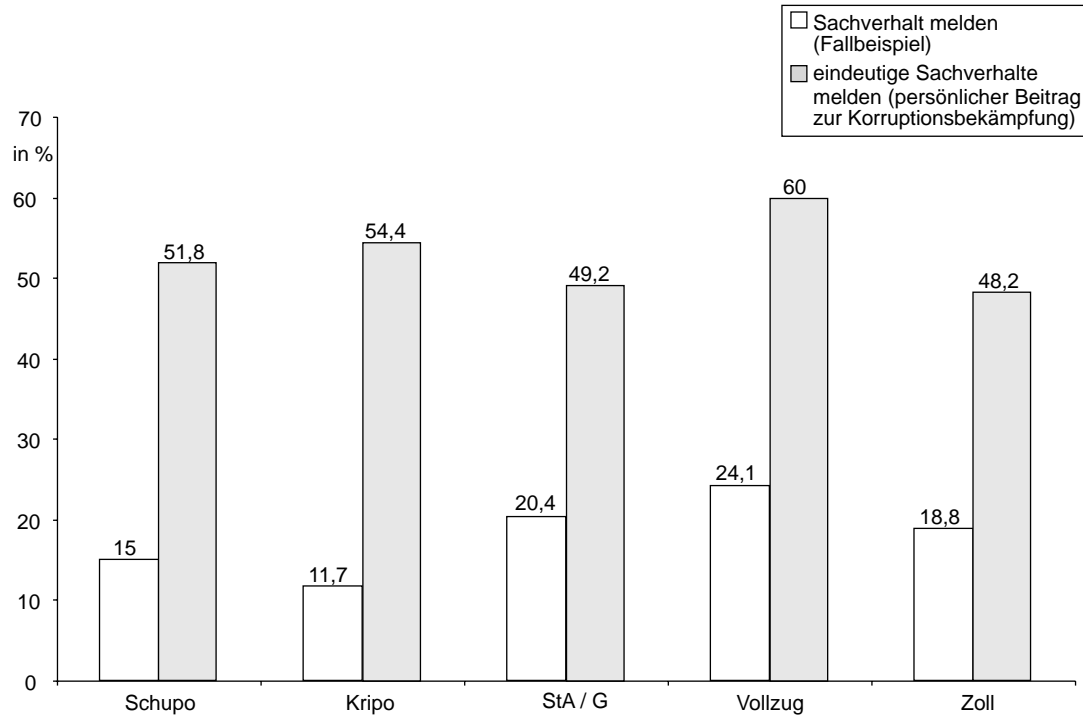
Zu einem vergleichbaren Ergebnis kommt Holz in einer Untersuchung zum Umfang von Korruption in der Polizei und zur Einstellung von Polizeibeamten zu Korruption<sup>374</sup>, als er einen ähnlichen Fall schilderte. 32 % der befragten Polizeibeamten würden den Sachverhalt auf keinen Fall auf dem Dienstweg ihrem Dienststellenleiter melden, 19 % würden die Vergünstigungen stillschweigend dulden, für sich selber aber nicht in Anspruch nehmen und jeweils 16 % würden aus Loyalität / Solidarität mitmachen oder weil sie sich in einer gewissen Zwangslage befinden und Repressalien fürchten.

Losgelöst von dem hier vorgegebenen Fallbeispiel, in dem deutlich wird, dass die Abwehrbereitschaft individuell als unvereinbare Konkurrenz zu einem – falsch verstandenen – Korpsgeist und Wir-Gefühl innerhalb des Kollegenkrei-

---

<sup>374</sup> Holz, K.: Korruption in der Polizei?. In: Kriminalistik, Heft 6 / 1997, S. 407 ff.

Schaubild 31:

**Eindeutige Sachverhalte melden – Persönlicher Anspruch kontrastiert mit Einschätzungen beim Fallbeispiel**

ses empfunden werden kann, muss noch auf die Korruptionsresistenz eingegangen werden, die in den Untersuchungsgruppen *Korruptionsversuchen von außen* entgegenwirkt. Es scheint, dass die Abwehrbereitschaft im Verhältnis Beamter – Bürger stärker ausgeprägt ist, wenn das eigene Team oder die Kollegen nicht betroffen sind und keinerlei Rücksicht auf das Arbeitsumfeld genommen werden muss.

Im *Bundeslagebild Korruption 1995 / 1996* finden sich unter den „Angaben zu den *Nehmern* (Korruptierte)“ insgesamt 947 in 410 Ermittlungsverfahren involvierte Personen. Davon waren 115 oder 12,1 % *nicht tatbereit*. 73 % dieser Gruppe, die sich nicht auf die Straftat einließen sondern Anzeige erstatteten, waren *Polizeibeamte*. Bei diesen Vorfällen handelte es sich überwiegend um Fälle der spontanen Korruption. Von den insgesamt 832 *tatbereiten Personen* waren lediglich 36 (4,3 %) Angehörige der Polizeibehörden.<sup>375</sup> Die Abwehrbereitschaft oder zumindest die Bereitschaft, spontane Korruptionsversuche abzuwehren und auch offiziell zu melden scheint im Vergleich zu Beamten anderer Behörden oder privaten Betrieben insgesamt stärker ausgeprägt; zumindest in der Untersuchungsgruppe Polizei und auch dem Zoll, wie sich aus den Untersuchungsergebnissen schließen lässt. Für die übrigen Untersuchungsgruppen fehlen entsprechende Zahlen und lassen die hiesigen Untersuchungsergebnisse keine Aussage zu.

Anzunehmen ist aber, insbesondere nach Auswertung der Interviews, dass es, auch über die bekanntgewordenen Fälle hinaus, immer wieder zu mehr oder weniger vorsichtigen Korruptionsversuchen von Bürgern, Vertragspartnern, Beschuldigten, Antragstellern, Insassen etc. im Kontakt zu Beamten kommt, die zwar ganz klar zurückgewiesen werden, ohne aber „großes Aufsehen“ darum zu machen und sie offiziell zu melden oder anzuzeigen. Die Schwierigkeit der Beweisführung, wenn es keine Zeugen gibt, der schriftliche und persönliche Aufwand der Anzeigenerstattung und im weiteren Verfahrensverlauf im Verhältnis zum erwarteten Ausgang des Verfahrens oder einfach eine Verharmlosung der strafrechtlichen Relevanz könnten Gründe hierfür sein.

### 3.6.4 Unrechtsbewusstsein

*Fehlendes Unrechtsbewusstsein* halten 32,3 % der bundesweit Befragten für eine *dominante Korruptionsursache oder einen korruptionsbegünstigenden*

---

<sup>375</sup> Vgl. Bundeskriminalamt (Hg.): *Lagebild Korruption Bundesrepublik Deutschland 1995 / 1996*. Wiesbaden 1997. S. 57 ff.



*Faktor.* Unterschieden werden muss hier aber nach Auswertung der Experteninterviews zwischen verschiedenen Gründen, die für den Mangel an Unrechtsbewusstsein verantwortlich gemacht werden.

Zum einen gäbe es Fälle, in denen abweichendes Verhalten aufgrund des beruflichen Alltags- und des Gruppenverhaltens innerhalb bestimmter Dienstgruppen *gar nicht mehr als solches erkannt und bemerkt* würde. Vielmehr würden bestimmte Verhaltensweisen wie zum Beispiel kostenloses Betanken des Privat-Kfz, verbilligter Einkauf bei einem Metzger oder Bäcker als normales Verhalten definiert. Verheimlichungsversuche oder -bemühungen finden dann gar nicht erst statt und Gedanken über mögliche korruptionsrelevante Aspekte der Handlung kommen nicht auf.

Das gleiche gelte für „hoch motivierte, übereifrige“ Kollegen, die mit dem Ziel einer besonders effektiven und erfolgreichen Kriminalitätsbekämpfung zum „Wohle der Allgemeinheit“ das Recht beugen würden („noble cause corruption“ s. o. 1.3.1 und 3.3.2).

Ebenso können Anbahnungs-/Anfütterungsphasen, insbesondere, wenn (noch) keine Gegenleistung gefordert wurde, ohne Unrechtsbewusstsein durchlaufen werden. Beziehungen werden dann als „reine Freundschaft“ oder als „normale Liebesbeziehung“ verstanden. Die Verstrickung in ein kriminelles Milieu oder korruptionsrelevante Verhaltensweisen werden oft erst nach Aufdeckung der Fälle, wie ein böses Erwachen, wahrgenommen (s. o. 3.3.4.5). „Die Strategie des Bestechers vertraut hierbei auf die normbildende Kraft der Freundschaft und ihr Vermögen, das Beziehungsmuster der Beteiligten aus den Anforderungen eines sachlich geregelten Kontextes herauszulösen. Indiz des Erfolges ist das völlig fehlende Unrechtsbewusstsein bei dem Korrupten, über das Korruptionsanalysen häufig berichten. Der Eintritt einer derartigen Amnesie muss deshalb ein eigenes strategisches Ziel gekonnter Bestechungsversuche sein.“<sup>376</sup> In solchen Fällen und bei Tätern, die vor Tatentdeckung als allgemein „vorbildliche und gute Beamte“ angesehen wurden, berichten Ermittler, dass es nach der Entdeckung „mehrmals zu Suiziden und in vielen Fällen zu Nervenzusammenbrüchen gekommen sei“.

Von den Tätern, denen ein Unrechtsbewusstsein fehlt, sind andere Fälle zu unterscheiden, in denen das vorausgegangene Fehlverhalten sehr wohl als sol-

---

<sup>376</sup> Sighard Neckel: Der unmoralische Tausch. Eine Soziologie der Käuflichkeit. In: Kursbuch Korruption (Heft 120), Berlin Juni 1995, S. 13.

ches auch erkannt wurde, die Schuldgefühle allerdings mit Hilfe von *Neutralisierungstechniken* zeitweise verdrängt oder dauerhaft ausgeschaltet wurden. Dabei können diese Rechtfertigungsstrategien nicht nur erst nach der Tat wirksam werden, sondern bereits dem abweichenden Verhalten vorausgehen und dieses erst ermöglichen, wie es Sykes und Matza in ihrem Aufsatz über die „Techniken der Neutralisierung: Eine Theorie der Delinquenz“ darstellen.<sup>377</sup>

In diesem Sinne geht die große *Mehrheit der Interviewpartner* davon aus, dass ein *Unrechtsbewusstsein* in den überwiegenden Fällen *vorhanden sein muss*. Insbesondere durch die Rechtsausbildung und die berufliche Aufgabenstellung müsste ein Rechtsbewusstsein sowie ein Empfinden für die Verwerflichkeit der Tat gerade in den hier untersuchten Berufsgruppen stark ausgeprägt sein. Große Einigkeit besteht über die Aussage, dass, sobald oder spätestens wenn *Geld* als Gegenleistung entrichtet wird, von einem Unrechtsbewusstsein beim Beamten ausgegangen werden muss. Ebenso, wenn es zu *Verheimlichungs- und Vertuschungshandlungen* kommt. Vorhandenem Unrechtsbewusstsein würde aber verstärkt mit Rechtfertigungsstrategien entgegengetreten. „Das tut doch jeder!“, „Das hat ja gar nichts mit dem Dienst zu tun!“, „Andere (Politiker, Privatunternehmer) sind viel schlimmer als ich!“, sind nur einige der vorgetragenen Beispiele zur *Neutralisierung*. Ebenso würden Beschuldigte oft damit argumentieren, dass „ja kein Schaden“ entstanden wäre und „niemand geschädigt“ würde. Die hinter der jeweiligen Tat liegenden rechtlichen Verstöße sowie potentielle Opfer, zum Beispiel durch eine Ungleichbehandlung, oder die Auswirkungen auf das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei nach Aufdeckung eines Korruptionsdeliktes werden nicht erkannt.

Eine weitere Verdrängungsvariante wird darin beschrieben, den Vorfall „als Privatsache“ zu deklarieren. So ersetzen einige Täter zum Beispiel bei der Weitergabe von Daten an Dritte, das Eingeständnis einer möglichen Schuld durch den Glauben, selber einschätzen zu können und zu dürfen, wer welche Informationen erhält. Mit Begründungen wie: „Es handelt sich bei dem Betreiber der Detektei ja nicht um einen Kriminellen,“ oder: „Den kenn’ ich doch,“ werden Datenschutzbestimmungen missachtet.

Oft wird im Zusammenhang mit der Diskussion um das (fehlende) Unrechtsbewusstsein auch der Aspekt der Sensibilisierung angesprochen. So könne eine

---

<sup>377</sup> Sykes, Gresham M. und David Matza : Techniken der Neutralisierung: Eine Theorie der Delinquenz. In: Sack, F. und R. König (Hg.): Kriminalsoziologie. Frankfurt / M. 1974, S. 360 - 371.

fehlende Sensibilität auch ursächlich dafür sein, dass das Unrechtsbewusstsein nicht vorhanden oder abhanden gekommen sei.

Insbesondere der Gedanke der Sensibilisierung sollte am Ende dieses Kapitels, das sich mit der Diskussion um die Akzeptanz des Themas Korruption, dem Problembewusstsein, der Abwehrbereitschaft und dem Unrechtsbewusstsein beschäftigt, stehen. Mit Verweis auf Kapitel 3.7, in dem ausführlicher über geeignete Präventionsstrategien nachgedacht wird, sei hier nur erwähnt, dass Sensibilisierung nicht das alleinige Allheilmittel gegen Korruption darstellen kann. Allerdings erscheint es unstrittig, dass ein Sensibilisierungsprozess die Basis einer erfolgreichen Korruptionsbekämpfung bilden muss.

### **3.7 Was tun? – Welche Bekämpfungskonzepte kennen wir?**

#### **3.7.1 Vorbemerkung zu Strategien gegen die Korruption**

Die Korruptionsdiskussion der letzten Jahre hat zu einer Reihe von Vorschlägen geführt, wie die Korruption effektiv und effizient bekämpft werden kann. Neben diesen Vorschlägen, die in den nachfolgenden Teilen des Kapitels näher beleuchtet werden, hat sich aber auch die für den einen oder anderen desillusionierende Erkenntnis durchgesetzt, dass es gegen Korruption *kein Patentrezept* gibt. Am Ende einer historischen Betrachtung von Korruptionsphänomenen stellt beispielsweise Noack nüchtern fest: „Vor allem zeigt die historische Reminiszenz, dass es auch in der gegenwärtigen Situation keine Patentrezepte geben wird, um die neuen Ausprägungsformen der Korruption in den Griff zu bekommen.“<sup>378</sup> Heute, so führt er weiter aus, bewegen sich Ursachen und Umfang der Korruption in einem völlig anderen Umfeld, als dies im „klassischen Zeitalter“ der westlichen Korruption, also zwischen dem 17. und 18. Jahrhundert, der Fall war. Bei Korruption – und das machen historische Betrachtungen und die Ausführungen in den vorangegangenen Kapiteln ebenfalls deutlich – handelt es sich um ein „*immer wieder auftretendes Phänomen menschlichen Zusammenlebens*“<sup>379</sup>, auf das es wegen der Mannigfaltigkeit der Ursachen keine einfachen Antworten geben kann. Um so wichtiger erscheint eine sachbezogene Analyse der spezifischen sozioökonomischen, soziokulturellen, organisatorischen oder sonstigen Rahmenbedingungen sowie die Formulierung einer damit

---

<sup>378</sup> Noack, Paul: Die politische Dimension der Korruption. Berlin 1997, S. 28.

<sup>379</sup> Vgl. Klein, Karl: Stellungnahme aus dem Deutschen Beamtenbund. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Korruption in Deutschland. Berlin 1997, S. 129.

korrespondierenden mehrdimensionalen Bekämpfungsstrategie, die dieser Mannigfaltigkeit der Ursachen Rechnung trägt.<sup>380</sup>

Eine mehrdimensionale Bekämpfungsstrategie wird sowohl auf präventive als auch auf repressive Maßnahmen Wert legen, wie dies von zahlreichen Experten gefordert wird.<sup>381</sup> Bezogen auf den engeren Bereich der Polizeikorruption lassen sich bezüglich einer Bekämpfungsstrategie mehrere Ansätze unterscheiden. So differenziert beispielsweise Kornblum zwischen den auf konventionellen administrativen Methoden aufbauenden direktiven Strategien („directive strategies“) und den in besonderen Fällen anzuwendenden Kontrollstrategien („control strategies“).<sup>382</sup> Während bei direktiven Strategien unter anderem auf verschiedene Arten von Anreizen und auf Einstellungsänderungen gesetzt wird, greift man bei den Kontrollstrategien, die meist dann Anwendung finden, wenn die direktiven Strategien nicht den gewünschten Erfolg zeigen, stärker auf äußere Kontrollen zurück. Oder es wird, wie bei Ward und McCormack, zwischen rational-empirischen („rational-empirical“), formal-autoritären („power-coercive“) und normativ-erzieherischen („normative-re-educative“) Strategien unterschieden.<sup>383</sup> Dabei verbindet sich mit den rational-empirischen Strategien die Erwartung, dass der Bedienstete die Interessen der Organisation nicht nur akzeptiert, sondern sie sich zu eigen macht und dementsprechend professionell handelt. Formal-autoritäre Strategien basieren auf der formalen Macht der Vorgesetzten, die durch Disziplinierung und Belohnung gewünschte Verhaltensweisen zu erreichen suchen. Normativ-erzieherische Strategien nehmen hingegen Bezug auf sozialwissenschaftliche Erkenntnisse, insbesondere der Organisationsforschung, und streben über partizipatorische Einbindungen der Mitarbeiter längerfristige Verhaltensänderungen an.

Bei der Auswahl der Bekämpfungsansätze sollte die jeweilige Organisation ihre spezifischen Rahmenbedingungen und damit verbunden die spezifischen korruptionsverursachenden und -fördernden Faktoren berücksichtigen. *Empfohlen* werden kann hier nur eine Strategie, die zu den wichtigsten Faktoren der

---

<sup>380</sup> Von Ward und McCormack wird eine „multi-disciplinary approach“, also ein „multi-disziplinärer“ Ansatz gefordert. Vgl. Ward, Richard H. und Robert McCormack: *Managing Police Corruption – International Perspectives*. Chicago 1987, S. 156. Der Ausdruck „mehrdimensional“ erscheint im Deutschen jedoch angebrachter.

<sup>381</sup> Ausdrücklich von Schauensteiner in dem von der Friedrich-Ebert-Stiftung herausgegebenen Band „Korruption in Deutschland“. Berlin 1997, S. 99. In dem Band finden sich zu diesem Punkt weitere Hinweise, so z. B. im Vortrag von Heymann, in welchem darauf verwiesen wird, dass je nach Situation und Art der Korruption unterschiedliche Strategien erforderlich sind (S. 52) oder im Vortrag von Hassemer, der allerdings der technischen oder organisatorischen Prävention eine Vorrangstellung einräumt (S. 79).

<sup>382</sup> Kornblum zitiert nach Simpson, Antony E.: *The Literature of Police Corruption*. New York 1977, S. 132 ff.

<sup>383</sup> Vgl. Ward, Richard H. und Robert McCormack, a. a. O., S. 111 f.

jeweiligen Behörde „passt“, das heißt die bei allen Gemeinsamkeiten in der Korruptionsbekämpfung die spezifische Problemlage einzelner Behörden beziehungsweise Organisationen mit berücksichtigt. Der Schwerpunkt der Strategie sollte auf die jeweiligen Schwachstellen und Risikofaktoren zielen. Deshalb erscheint bei der Formulierung von Anti-Korruptionsmaßnahmen eine Unterscheidung in allgemeine und spezielle Maßnahmen, wie sie zum Beispiel von Poerting und Vahlenkamp vorgenommen wird, sehr sinnvoll.<sup>384</sup>

Angesichts der unterschiedlichen Einteilungen von Anti-Korruptionsstrategien sei hier nochmals an die bereits im Ursachenkapitel erwähnte, auf Rose-Ackerman zurückgehende, grundsätzliche Unterscheidung zwischen institutionellen Voraussetzungen und persönlicher Moral erinnert (s. o. 3.3.4.1). Anti-Korruptionsstrategien können, folgt man ihrer Argumentation, das Schwergewicht entweder stärker auf persönlichen Idealismus, sprich: auf die ethische Komponente der persönlichen Moral oder auf institutionelle Voraussetzungen in Form organisatorischer Kontrollen beziehungsweise materieller Anreize beziehungsweise Kosten legen.<sup>385</sup> Dass Korruption gänzlich mittels Ethik bekämpft werden könne, glauben wohl die wenigsten.<sup>386</sup> Die ethische Komponente aber zu vernachlässigen und nur auf äußere Kontrollen zu vertrauen, scheint ebenso verfehlt, denn wer, so bleibt zu fragen, kontrolliert die Kontrolleure. An irgendeiner Stelle eines noch so ausgeklügelten Kontrollsystems werden ethische Entscheidungen von Menschen getroffen werden müssen.

Eine vernünftige Anti-Korruptionsstrategie wird deshalb beide Aspekte berücksichtigen. Gleichwohl scheint es für die Untersuchung und Bewertung der von den Befragten gemachten Vorschläge zur Korruptionsbekämpfung sinnvoll, in Modifikation der Unterscheidung von Rose-Ackerman, zwischen den beiden Polen „innere und äußere Kontrollen“ zu differenzieren. Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung lassen sich demzufolge danach einordnen, ob sie stärker auf innere oder äußere Kontrollen ausgerichtet sind, wobei unter „inneren Kontrollen“ das moralische Bewusstsein beziehungsweise „Über-Ich“, unter „äußeren Kontrollen“ organisatorische und technische Maßnahmen, aber auch materielle Anreize beziehungsweise Kosten verstanden werden.

Des weiteren von Bedeutung ist die Frage, wo eine Anti-Korruptionsstrategie ansetzen sollte. In Kapitel 1.4 ist zwischen verschiedenen Analyseebenen

---

<sup>384</sup> Poerting, Peter und Werner Vahlenkamp: Strategien gegen die Korruption. In: Kriminalistik, 1998, S. 734 ff.

<sup>385</sup> Vgl. Rose-Ackerman: Korruption und ökonomische Theorie. Königstein 1985, S. 247.

<sup>386</sup> Vgl. Ahlf, Ernst-Heinrich: Ethische Aspekte der Korruptionsbekämpfung. In: Kriminalistik 1996, S. 91ff.

unterschieden worden. Analog zu dieser Differenzierung in individuelle, institutionelle und gesamtgesellschaftliche Ebene lässt sich auch bei den Anti-Korruptionsstrategien fragen, welcher Ebene Priorität zuerkannt werden sollte. Die Erstellung eines Leitbildes zum Beispiel kann als ein Versuch gedeutet werden, auf der institutionellen Ebene – im vorliegenden Fall wären dies die einzelnen Behörden – den Aufbau und die Stärkung innerer Kontrollen, die Einführung des Vier-Augenprinzips hingegen, die der äußeren Kontrollen zu fördern. Ähnliche Überlegungen lassen sich für die individuelle und die gesamtgesellschaftliche Ebene anstellen.

Wird die Unterteilung in innere und äußere Kontrollen zu den drei Analyseebenen in Beziehung gesetzt, so erhält man eine Matrix, die als „Raster“ zur Klassifizierung von Maßnahmen einer Anti-Korruptionsstrategie Verwendung finden kann (s. Schaubild 32). Die Nützlichkeit des Rasters erweist sich allerdings weniger darin, Maßnahmen beziehungsweise Bekämpfungsansätze nach bestimmten Kriterien zu klassifizieren, als vielmehr in der Möglichkeit, die klassifizierten Maßnahmen und Bekämpfungsansätze in Bezug zu den korruptionsverursachenden und -fördernden Faktoren setzen zu können.<sup>387</sup> Anders ausgedrückt stellt das Raster ein heuristisches Mittel zur Untersuchung der Frage dar, ob die von den Beantwortern vorgeschlagenen Bekämpfungsansätze auch die von ihnen als wichtigste korruptionsverursachende beziehungsweise -fördernde benannten Faktoren „treffen“.<sup>388</sup> Wenn zum Beispiel die Hauptursachen der Korruption auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene gesehen werden (zum Beispiel im „Werteverfall“), dann wird man sich fragen müssen, inwieweit der Korruption mit Maßnahmen, die primär auf die individuelle Ebene zielen (z. B. höhere Strafandrohung), wirkungsvoll begegnet werden kann.

Bevor in einer (verkürzten) Übersicht für jede Behörde einige der am häufigsten genannten Ursachen und Bekämpfungsansätze einander gegenübergestellt werden können, sollen die empirischen Ergebnisse der bundesweiten Befragung zur Einschätzung der Bekämpfungsansätze dargelegt werden. Dabei ist zu beachten, dass beim Antwortverhalten die Wahrnehmung des Korruptionsproblems sowie die Auswahl der Bekämpfungsmaßnahmen durch die *berufsspezifische Sicht beziehungsweise Denkweise* der Bediensteten beeinflusst wird.

---

<sup>387</sup> Es sollte klar sein, dass die meisten Ansätze, aber auch Maßnahmen nicht nur eine Analyseebene berühren oder nur auf eine Form der Kontrolle abzielen. Trotzdem scheint es nützlich, hier vereinfachend nach der Hauptrichtung zu klassifizieren.

<sup>388</sup> Dieses Verhältnis von Ursachen und Bekämpfungsansätzen findet auch in dem Werk von Ward und McCormack besondere Beachtung, wo es heißt: „While one does not need to understand fully the root causes of the problem to initiate a program that addresses it, long-term success depends upon resolving specific problems related to causality. It is in this area that the failure of many anti-corruption efforts can be found.“ Ward and McCormack, a. a. O., S. 156.

Auf der Gegenüberstellung aufbauend lassen sich Überlegungen zur Stimmigkeit von Ursachenbeschreibung und Bekämpfungsansätzen sowohl aus genereller als auch aus behördenspezifischer Sicht anregen. Ein Vergleich der im „Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption“ der IMK vorgeschlagenen Maßnahmen mit den Ergebnissen der Untersuchung sowie die Diskussion einiger zentraler Fragen, verbunden mit einem Blick über die nationalen Grenzen hinweg auf Erfahrungen mit Anti-Korruptionsstrategien anderer Staaten, wird das Kapitel abschließen.

Schaubild 32:

### **Innere und äußere Kontrollen**

	<b>innere Kontrollen</b>	<b>äußere Kontrollen</b>
<b>individuelle Ebene</b>	moralisches Bewusstsein Über-Ich	materielle Anreize Kosten
<b>institutionelle Ebene</b>	Berufsethos „corporate identity“	technische und organisatorische Prävention Disziplinarrecht
<b>gesellschaftliche Ebene</b>	Grundwerte Religion universelle Ethik	Strafverfolgung

### 3.7.2 Einschätzung der Bekämpfungsansätze allgemein

Ähnlich wie die erwähnten Experten sehen auch die bei der bundesweiten Befragung angesprochenen Bediensteten ein *gleichrangiges Nebeneinander von Prävention und Repression* in großer Übereinstimmung als Grundlage für eine wirksame Korruptionsbekämpfung an (insgesamt 74,7 % aller Antworten der bundesweiten schriftlichen Befragung). Nur 18,6 % halten allein den Präventionsgedanken und 5,5 % den Repressionsansatz für geeignet, diesem Phänomen wirkungsvoll entgegenzutreten.

Nach der Auswertung der Frage 9, bei der insgesamt zweiundzwanzig vorgegebene Antwortmöglichkeiten zu konkreten Empfehlungen der Korruptionsverhütung angeboten werden, verbunden mit der Aufforderung, nur die als besonders wichtig eingeschätzten anzukreuzen, lassen sich folgende Aussagen vorab zusammenfassen:

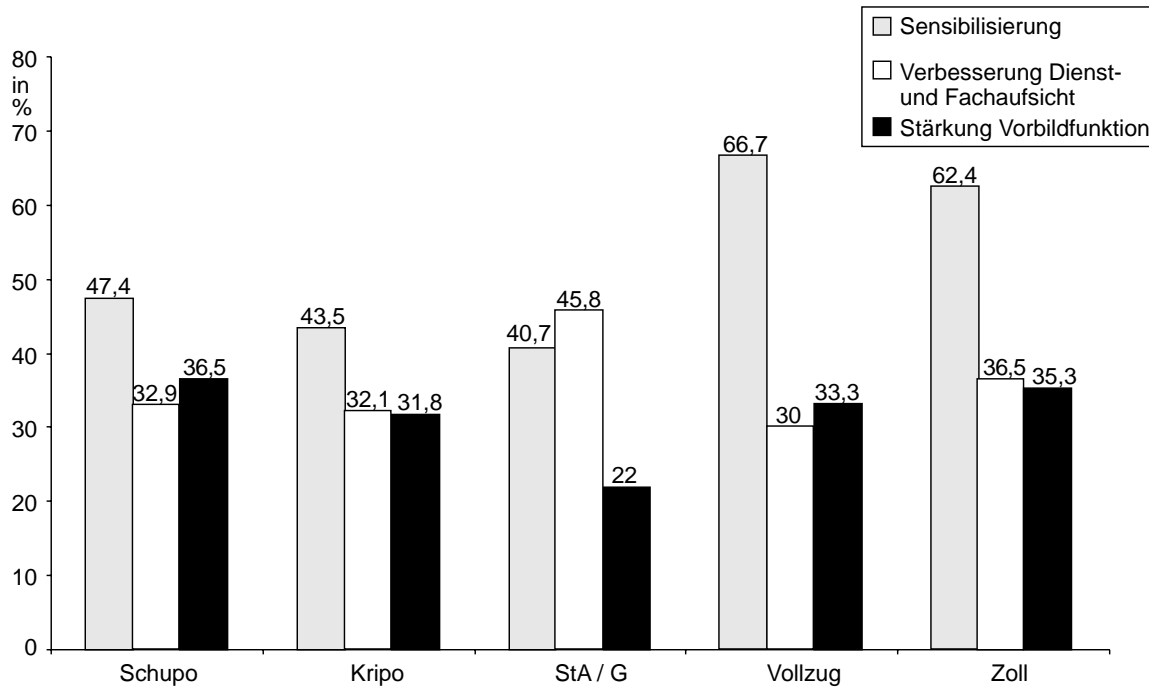
- Bezüglich der durchschnittlichen Anzahl angekreuzter Vorschläge lassen sich zwischen den Untersuchungsgruppen keine statistisch signifikanten Differenzen erkennen. Unabhängig von der Zugehörigkeit zu einer Untersuchungsgruppe kreuzte jeder Proband rund 5 Items an. Die Mittelwerte im Einzelnen: Schutzpolizei: 4,53, Kriminalpolizei: 5,27, Staatsanwaltschaften / Strafgerichte: 4,86, Justizvollzug: 5,07 und Zoll: 4,80.
- Die Tendenz der Befragten, das Phänomen der Korruption zu personalisieren, wird auch bei der Auswahl der Bekämpfungsansätze deutlich. Es werden bevorzugt organisatorische Maßnahmen empfohlen, die geeignet sind, das individuelle Ethos der Bediensteten zu stabilisieren.
- Die folgenden drei Variablen werden insgesamt von allen Befragten am häufigsten genannt:

- (1) *Sensibilisierung; Ergänzung der allgemeinen Ausbildungsinhalte* (47,5 %);
- (2) *Verbesserung der Dienst- und Fachaufsicht; Intensivierung der Kontrollen* (34,3 %);
- (3) *Stärkung der Vorbildfunktion der Vorgesetzten und Ausbilder* (33,1 %).

Die einzelnen Untersuchungsgruppen bewerten diese drei Variablen folgendermaßen:



Schaubild 33:

**Die am häufigsten genannten Bekämpfungsansätze getrennt nach den einzelnen Untersuchungsgruppen**

- *Schutzpolizei, Justizvollzug und Zoll* setzen bei der Wahl ihrer Ansätze stärker auf korruptionspräventive Ansätze. „Sensibilisierung“, „Stärkung der Vorbildfunktion von Vorgesetzten und Ausbildern“ sowie die Durchführung von „Fortbildungsveranstaltungen zum Thema Korruption“ sollen dem Aufbau innerer Kontrollen und der berufsethischen Persönlichkeitsentwicklung dienen.
- Die Vertreter der *Staatsanwaltschaften / Strafgerichte*, aber auch die Befragten der *Kriminalpolizei* setzen bei der Auswahl der Bekämpfungsansätze eher auf die Einrichtung äußerer Kontrollinstanzen. Noch vor der Empfehlung zur „Sensibilisierung der Bediensteten“ greifen sie auf stärker repressiv wirkende Maßnahmen zurück. So bewertet zum Beispiel die Kriminalpolizei die „*Einrichtung von Spezialeinheiten / Ermittlungsgruppen für behördeninterne Ermittlungen*“ mit 44,7 % als wichtigste Bekämpfungsmaßnahme vor der Sensibilisierung (43,5 %). Staatsanwälte und Richter empfehlen in diesem Sinne zunächst die drei folgenden Ansätze:

- (1) „Verbesserung der Dienst- und Fachaufsicht, Intensivierung der Kontrollen“ (45,8 %);
- (2) „Verpflichtung der Behörden zur Anzeigeerstattung bei Vorliegen eines Anfangsverdachts / Absage an die informelle Beilegung“ (44,1 %) und
- (3) „Verpflichtung des Bediensteten zur Meldung aller – auch strafloser– Korruptionversuche“ (44,1 %).

Die „Sensibilisierung“ folgt mit 40,7 % erst nachgeordnet.

- Die Tendenz der Untersuchungsgruppe *Staatsanwälte / Strafrichter*, dem Korruptionsphänomen vornehmlich mit technokratischen Lösungen entgegenzutreten, zeigt sich auch bei der Bewertung des Antwortvorschlages „*Erlass spezieller Verhaltensmaßregeln für Bedienstete zur Verhinderung von Korruption*“. Während diese Strategie, Verhaltensmaßregeln sozusagen „von oben“ in Erlassform oder im Sinne von Vorschriften an die Bediensteten weiterzugeben, bei den übrigen Beantwortern kaum Zuspruch findet (s. u. Schaubild 34), halten 30,5 % (Rang 6) der Staatsanwälte und Richter diese Maßnahme für wichtig und wirksam.
- Auffällig ist insgesamt die hohe Anzahl der Maßnahmen, denen nur eine *geringe Anzahl von Beantwortern eine Wirksamkeit* in der Korruptionsbekämpfung zuspricht (Zustimmungswerte um / unter 20 %) und der rela-

tiv kleine Kreis der Maßnahmen, die mit überzeugenderen Prozentzahlen (über 40 %) belegt werden. Die Konzentration einer Vielzahl von Variablen zwischen 20 % und 30 % hinterlässt den Eindruck, dass bei den Befragten Uneinigkeit und auch eine gewisse Ratlosigkeit über die zu wählenden Ansätze herrscht. Deutlich wird eben auch hier, dass es *den* Königsweg, ein einzig gültiges Patentrezept zur Minimierung dieses vielschichtigen Phänomens, wohl nicht gibt.

Nachfolgend werden in einem Schaubild die Variablen dargestellt, die von mindestens 20 % der Befragten in der jeweiligen Untersuchungsgruppe angekreuzt wurden. Mehrfachnennungen waren möglich.

Besondere Beachtung sollen hier auch die Empfehlungen finden, die auf nur wenig Zustimmung bei den Probanden stießen. Zu hohe Erwartungen an die Effektivität dieser Bekämpfungsansätze bei der Planung beziehungsweise möglichen Einführung derartiger Maßnahmen müssten gegebenenfalls relativiert werden. Zumindest wird deutlich, dass diese Maßnahmen, wie zum Beispiel die Formulierung von Verhaltensmaßregeln (Leitbilddiskussion) von der Basis noch nicht soweit akzeptiert sind (oder zumindest zum Zeitpunkt der Abfrage akzeptiert waren), dass sie ohne begleitende, zusätzliche Aufklärung eingeführt werden sollten. Allgemein wenig Zustimmung als wirksamer Bekämpfungsansatz finden die folgenden Antwortvariablen mit jeweils *unter 20 %* Nennung, bei denen es aber einige bemerkenswerte Sonderfälle gibt.<sup>389</sup>

- Veröffentlichung von Statistiken und Verfahrensausgängen von Disziplinar- und Strafverfahren mit Korruptionshintergrund (insgesamt 7,9 %);
- Einführung einer behördeninternen „Schieds- beziehungsweise Anlaufstelle“ für Dienstaufsichtsbeschwerden, die einen Korruptionshintergrund haben, zur Überprüfung der Vorwürfe (insgesamt 8,3 %);
- Konzentration auf Wahrnehmung der Fürsorgepflicht; Supervision (insgesamt 13 %, wobei der *Justizvollzug* diesen Aspekt mit 26,7 % wesentlich höher bewertet als die übrigen Untersuchungsbereiche);
- Benennung eines Anti-Korruptions-Beauftragten in den Behörden mit Aufklärungs- und Beratungsfunktion (insgesamt 13,1 %);
- grundsätzliche Einführung / Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips; Auf-

---

<sup>389</sup> Zu beachten ist bei der Nennung der Gesamtzahlen die starke Dominanz des Untersuchungsbereiches Polizei. Nennungen über 20 % in den einzelnen Untersuchungsbereichen werden als Klammervermerk angegeben.

Schaubild 34:

## Bekämpfungsansätze allgemein

Übereinstimmung

60%	Sensibilisierung (47,4)	Spezialdienststellen einrichten (44,7)	Dienst-/Fachaufsicht (45,8)	Sensibilisierung (66,7)	Sensibilisierung (62,4)
		Sensibilisierung (43,5)	Verpflichtung Behörden zur Anzeigenerstattung (44,1)	Fortbildung (46,7)	
40%	Vorbildfunktion (36,5)	Anti-Korruptions-Strategie (35,1)	Verpflichtung Bedienstete zur Meldung (44,1)	Verpflichtung Bedienstete zur Meldung (40,0)	Dienst-/Fachaufsicht (36,5)
	Dienst-/Fachaufsicht (32,9)	zentrale Erfassung (32,4)	Sensibilisierung (40,7)	Vorbildfunktion (33,3)	Vorbildfunktion (35,3)
	Fortbildung (30,1)	Fortbildung (32,4)	Spezialdienststellen einrichten(32,2)	Personalrotation (30,0)	Fortbildung (30,6)
30%		Dienst-/Fachaufsicht (32,1)	Erlass von Verhaltensmaßnahmen (30,5)	Anti-Korruptions-Strategie (30,0)	Verpflichtung Bedienstete zur Meldung (29,4)
		Vorbildfunktion (31,8)	Personalrotation (30,5)	Dienst-/Fachaufsicht (30,0)	Indikatorenraster (27,1)
		Verpflichtung Behörden zur Anzeigenerstattung (27,0)	zentrale Erfassung (25,4)	Fürsorgepflicht (26,7)	zentrale Erfassung (27,1)
		Indikatorenraster (26,7)	Anti-Korruptions-) Strategie (23,7)	zentrale Erfassung (26,7)	Personalrotation (24,7)
	Spezialdienststellen einrichten (25,7)	Verpflichtung Bedienstete zur Meldung (23,7)	Vorbildfunktion (22,0)	Verpflichtung Behörde zur Anzeigenerstattung (23,3)	Anti-Korruptions-Strategie (24,7)
	zentrale Erfassung (23,7)		Fortbildung (20,3)	Indikatorenraster (23,3)	Innenrevision (23,5)
	Indikatorenraster (22,1)	Ehrenkodex (20,7)	Vier-Augen-Prinzip (20,3)	Innenrevision (20,0)	Erfahrungsaustausch (22,4)
	Ehrenkodex (21,7)	Erfahrungsaustausch (20,4)			Erlass von Verhaltensmaßnahmen (22,4)
20%	Anti-Korruptions-Strategie (20,9)				
	Schupo	Kripo	StA / G	Vollzug	Zoll

gabensplitting (insgesamt 14 %; von den *StA / Gerichten* mit 20,3 % bewertet);

- Verbesserung / Institutionalisierung der Zusammenarbeit aller in Korruptionsermittlungen involvierten Behörden (insgesamt 14 %);
- Einrichtung einer behördeninternen „Hotline“ zur Meldung verdächtiger Sachverhalte außerhalb des Dienstweges (insgesamt 16,9 %);
- regelmäßiger bundesweiter Erkenntnis-/Erfahrungsaustausch im repressiven und präventiven Bereich (insgesamt 17,1 %; von der *Kripo* mit 20,4 % und dem *Zoll* mit 22,4 % bewertet);
- Erlass spezieller Verhaltensmaßregeln für Bedienstete zur Verhinderung von Korruption (insgesamt 17,1 %; allein die *Staatsanwälte* und *Richter* bewerten diese Strategie mit 30,5 % als wichtigen Bekämpfungsansatz, der *Zoll* mit 22,4 %);
- Formulierung von Verhaltensmaßregeln (Orientierungsrahmen, Corporate Identity, Ehrenkodex) (insgesamt 19,2 %; *Schupo* 21,7 % und *Kripo* 20,7 %);
- regelmäßige Personalrotation (insgesamt 19,5 %; wobei diese Variable lediglich im Untersuchungsbereich Polizei so niedrig bewertet wird. Die *StA / Strafgerichte* sehen sie bei 30,5 %, der *Justizvollzug* bei 30 % und der *Zoll* bei 24,7 %).

### 3.7.3 Beitrag des Einzelnen zur Korruptionsbekämpfung

Im Zusammenhang mit der Bewertung der verschiedenen Bekämpfungsansätze wurden die Probanden zusätzlich gefragt, was sie *persönlich* tun können, um Korruption in ihrem Verantwortungsbereich beziehungsweise dienstlichen Umfeld zu verhindern (Frage 11). Insgesamt waren dreizehn mögliche Antwortalternativen und ein Freitextfeld vorgegeben. Die durchschnittliche Anzahl der gewählten Items in den verschiedenen Untersuchungsgruppen weichen zwar nicht statistisch signifikant voneinander ab, doch sei angemerkt, dass die Staatsanwälte und Richter mit einem Mittelwert von 3,63 hinter der durchschnittlichen Anzahl der übrigen Beantworter zurückbleiben (Schutzpolizei: 4,45, Kriminalpolizei: 4,28, Justizvollzug: 4,83, Zoll: 4,65). Die nachfolgende Übersicht gibt die Häufigkeitsverteilung der gewählten Antwortvariablen in den einzelnen Untersuchungsgruppen wieder:<sup>390</sup>

<sup>390</sup> Mehrfachnennungen waren möglich.

Zunächst einmal fällt auf, dass auch hier, wie bereits bei den Angaben zu den Ursachen der Korruption (s. o. 3.3), trotz einiger tendenzieller Unterschiede, große Übereinstimmung zwischen den Untersuchungsgruppen bei den beiden höchstbewerteten Variablen besteht. *Eigenes vorbildliches, korrektes Verhalten*, das heißt Unbestechlichkeit signalisieren sowie ein rigoroses Ablehnen jeglicher Geschenke und Vorteilsangebote, wird als *wirksamstes Mittel des Einzelnen zur Korruptionsvorbeugung* angesehen. Diese starke Verknüpfung zwischen Vorbildfunktion und Korruption zeigt sich auch bereits bei der Benennung der Korruptionsursachen. Eine fehlende Vorbildfunktion von Führungskräften und Vertretern der Politik wird dort, gleich hinter dem „Werteverfall“ in der Gesellschaft insgesamt, als zweitwichtigste Ursache angesehen. Insofern ist dieses Ergebnis hier sehr wohl konsistent; beeindruckend sind darüber hinaus aber noch die hohen Zustimmungswerte von 86,4 % bis 100 % (s. Schaubild 35).

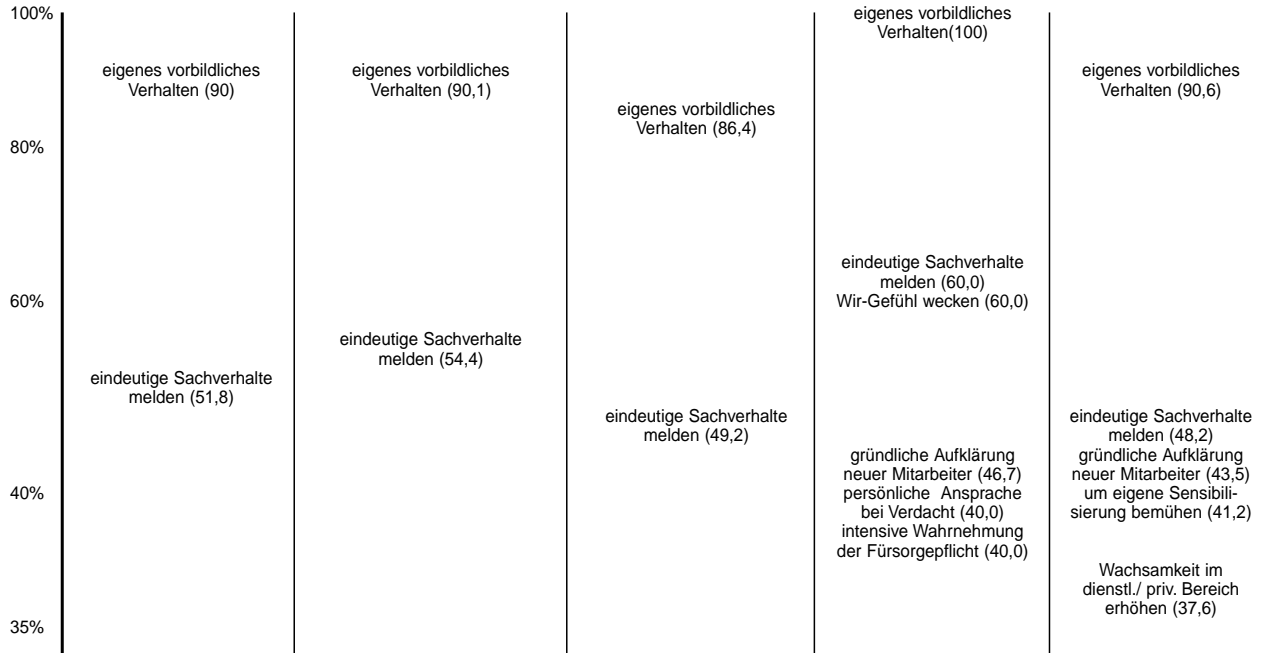
Mit einigem Abstand hinter der meistgenannten Antwortalternative, aber dennoch mit Prozentwerten zwischen 48,2 % und 60 % sehr hoch bewertet, liegt die Empfehlung *„eindeutige Sachverhalte melden; kein Decken in Verdacht geratener Kollegen“*. Beachtet man in diesem Zusammenhang das Ergebnis des geschilderten Fallbeispiels in Kapitel 3.6 („Korruption mitmachen, dulden, melden oder ansprechen?“), so klafft hier ein deutlicher Widerspruch zwischen dem Verhaltensanspruch und dem wahrgenommenen Bild der Verhaltenswirklichkeit. Während rund jeder Zweite die Meldung eines korruptiven Sachverhaltes als äußerst wirksames Mittel zur Korruptionsverhinderung ansieht, glauben nur 14 % der Beantworter, dass ein junger Beamter, der von Vorteilsannahmen in seiner Dienststelle weiß, diese in irgendeiner Form meldet. 79,8 % gehen davon aus, dass die Handlungen nicht gemeldet werden.

Bei der *Polizei und den Staatsanwaltschaften / Strafgerichten* ist der (in Prozentwerten ausgedrückt) große Abstand zwischen den beiden erstgenannten Variablen und den nachfolgenden, die mit unter 34 % belegt werden, besonders auffällig. Bei den Polizeiangaben „drängen“ sich dann relativ viele Faktoren zwischen 33 % und 25 %, so dass die Festlegung einer „Rangfolge“ hier wenig Sinn ergeben würde. Unter 20 % liegen nur wenige Items. Die Angaben der Staatsanwälte und Richter zeigen ein differenzierteres Bild und gleich mehrere Items werden mit weniger als 20 % Zustimmung belegt (s. u.).

Die Betrachtung der Angaben im *Justizvollzug* zeigt die Bildung von zwei Variablenblöcken. Sechs Ausprägungen liegen zwischen 40 % und 100 % und die übrigen folgen dann erst mit einer Bewertung unter 24 %. Abgesehen von

Schaubild 35:

## Persönlicher Beitrag zur Korruptionsverhinderung



35%	<p>um eigene Sensibilisierung bemühen (32,5)</p> <p>offene Diskussion konkreter Vorfälle (30,9)</p>	<p>Wir-Gefühl wecken (33,6)</p> <p>gründliche Aufklärung neuer Mitarbeiter (32,1)</p>	<p>um eigene Sensibilisierung bemühen (33,3)</p> <p>Interessenkollision b. Nebentätigkeiten vermeiden (32,2)</p>	<p>intensive Wahrnehmung der Fürsorgepflicht (31,8)</p>
30%	<p>Wir-Gefühl wecken (30,5)</p> <p>persönliche Ansprache bei Verdacht (30,1)</p> <p>Interessenkollision b. Nebentätigkeiten vermeiden (29,7)</p> <p>intensive Wahrnehmung der Fürsorgepflicht (29,7)</p>	<p>um eigene Sensibilisierung bemühen (29,4)</p> <p>Wachsamkeit im dienstl. / priv. Bereich erhöhen(26,9)</p> <p>intensive Wahrnehmung der Fürsorgepflicht (27,3)</p>	<p>intensive Wahrnehmung der Fürsorgepflicht (30,5)</p>	<p>Akzeptanz von Gegenmaßnahmen fördern (27,1)</p> <p>Kollegen motivieren (27,1)</p>
25%	<p>Wachsamkeit im dienstl. / priv. Bereich erhöhen (27,9)</p> <p>gründliche Aufklärung neuer Mitarbeiter (26,5)</p> <p>anderen die Folgen vergegenwärtigen (26,1)</p>	<p>Akzeptanz von Gegenmaßnahmen fördern (27,3)</p> <p>offene Diskussion konkreter Vorfälle (25,5)</p> <p>Interessenkollision b. Nebentätigkeiten vermeiden (25,9)</p>	<p>gründliche Aufklärung neuer Mitarbeiter (25,4)</p> <p>Wir-Gefühl wecken (25,4)</p>	<p>Interessenkollision b. Nebentätigkeit vermeiden (25,5)</p>
20%	<p>Akzeptanz von Gegenmaßnahmen fördern (22,5)</p>	<p>anderen die Folgen vergegenwärtigen (21,0)</p>	<p>Wachsamkeit im dienstl. / priv. Bereich erhöhen (22,0)</p>	<p>Akzeptanz von Gegenmaßnahmen fördern (23,3)</p> <p>offene Diskussion konkreter Vorfälle (23,3)</p> <p>Wir-Gefühl wecken (23,5)</p>
	Schupo	Kripo	StA / G	Vollzug
				Zoll



den geringen Fallzahlen, die in die Untersuchung einfließen, scheint hier bei den Beantwortern doch weitgehende Übereinstimmung darüber zu herrschen, wie der Einzelne Verantwortung zur Korruptionsvermeidung übernehmen kann. Im Unterschied zu den übrigen Untersuchungsbereichen erhält hier der Aspekt „*Betriebsklima verbessern; Wecken des Wir-Gefühls*“ mit 60 % eine besondere Bedeutung.

Der Aspekt „*Wachsamkeit im dienstlichen und privaten Bereich erhöhen*“ erfährt beim Zoll gegenüber den anderen Behörden eine hervorgehobene Stellung (37,6 %). In Kombination mit der Notwendigkeit der gründlichen „*Aufklärung und Betreuung neuer Kollegen und Mitarbeiter*“ (43,5 %) wird über diese Möglichkeiten des Einzelnen zur Korruptionsverhinderung auch häufig von den Interviewpartnern gesprochen, so dass der Eindruck verstärkt wird, dass die Bediensteten des Zolls sich sehr wohl über die grundsätzliche Gefährdung ihrer Berufsgruppe für Korruptionsversuche bewusst sind.

Die *Antwortalternativen*, die von weniger als 20 % der Beantworter angekreuzt wurden, sind in der Übersicht nicht erfasst. Dabei handelt es sich in den Untersuchungsgruppen *Schutzpolizei* und *Kriminalpolizei* um das Item „*Kollegen / Mitarbeiter motivieren*“, dem 15,3 % beziehungsweise 13,8 % der Beantworter aus der Untersuchungsgruppe bei der Korruptionsverhinderung eine gewisse Bedeutung beimessen. Der Vorschlag „*persönliche Ansprache des in Verdacht geratenen Kollegen / Mitarbeiter*“ wurde bei der *Kriminalpolizei* erstaunlicherweise nur von 19,2 % als wirksam eingeschätzt. Es scheint, dass die Bedeutung des Einzelnen und seine persönliche Verantwortung für das Geschehen im dienstlichen Umfeld hinter bestehenden gruppenspezifischen Prozessen, die scheinbar automatisch und vom Einzelnen unbeeinflussbar ablaufen, zurücktritt. Immerhin sehen 33,6 % der Befragten für sich persönlich die Möglichkeit, das „*Betriebsklima zu verbessern*“ und das „*Wir-Gefühl zu wecken*“, also in harmonischer und konfliktfreier Weise aktiv auf die Gruppe einzuwirken. Dagegen räumen nur wenige ihrer persönlichen Verantwortung, Fehlverhalten anzusprechen und Konflikte offen anzugehen, eine Bedeutung ein (s. hierzu auch Kapitel 3.6).

Die befragten *Staatsanwälte und Richter* bewerten im Vergleich zu den übrigen Untersuchungsgruppen die Einflussmöglichkeiten des Einzelnen zur Korruptionsverhinderung – wahrscheinlich aufgrund der weniger teamorientierten Arbeitsweisen – insgesamt geringer. Folglich erhalten die meisten Antwortalternativen nur von weniger als 20 % der Befragten in diesem Untersuchungsbereich Zustimmung:

- Persönliche Ansprache des in Verdacht geratenen Kollegen / Mitarbeiters (18,6 %);
- Akzeptanz von Gegenmaßnahmen fördern, zum Beispiel von Kontrollen (16,9 %);
- Kollegen / Mitarbeiter motivieren (16,9);
- um eigene Sensibilisierung bemühen; Aufklärung der Kollegen / Mitarbeiter unterstützen (16,9);
- offene Diskussion konkreter Vorfälle / Verdachtsfälle, einschließlich erfolgloser Versuche (10,2 %);
- anderen die Folgen der Korruption vergegenwärtigen (10,2 %).

In den Untersuchungsbereichen *Justizvollzug* und *Zoll* findet jeweils der Vorschlag „anderen die Folgen der Korruption vergegenwärtigen“ mit 13,3 % beziehungsweise 18,8 % die geringste Zustimmung, wobei der *Justizvollzug*, im Gegensatz zu den übrigen untersuchten Behörden, den Aspekt „Wachsamkeit im dienstlichen und privaten Bereich erhöhen“ mit nur 3,3 % als die am wenigsten wirksame Korruptionsvorbeugung des einzelnen bezeichnet.

### 3.7.4 Einschätzung des rechtlichen Instrumentariums

Die Bekämpfung der Korruption ist eine zentrale gesellschaftspolitische Aufgabe. Mit dem *Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13. August 1997* (BGBl. I, S. 2038) ist das straf- und dienstrechtliche Instrumentarium zur Korruptionsbekämpfung reformiert worden. Ziel war zum einen, den Strafverfolgungsorganen eine sachgerechtere Bekämpfung der Korruptionskriminalität zu ermöglichen und zum anderen, einer veränderten Bewertung der Strafwürdigkeit von Bestechungsdelikten Ausdruck zu verleihen.

Darüber hinaus hat der Deutsche Bundestag das *Zweite Nebentätigkeitsbegrenzungs-gesetz vom 09. September 1997* (BGBl. I, S. 2294) verabschiedet, in dem auch einige Änderungen im Bereich der genehmigungsfreien und –bedürftigen Nebentätigkeiten für die Korruptionsbekämpfung von Bedeutung sind. Dabei wurde das Nebentätigkeitsrecht „bewusst gesondert geregelt, um damit zu verdeutlichen, dass es verfehlt wäre, Nebentätigkeiten generell in einen Zusammenhang mit der Korruption zu bringen“.<sup>391</sup> Eine ausführliche Darstel-

<sup>391</sup> Ahlf, Ernst-Heinrich: Korruption. In: Lehr- und Studienbriefe Kriminologie, Bd. Nr. 13. Hilden 1998, S. 26.

lung der nationalen und internationalen Strafrechtsbestimmungen sowie eine Übersicht über die „Mängel der gegenwärtigen strafrechtlichen Gesetzeslage aus polizeilicher Sicht“ findet sich bei Ahlf.<sup>392</sup>

Die in der *Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 17. Juni 1998* zusammengefassten untergesetzlichen Maßnahmen sollen zu einer bundeseinheitlichen Korruptionsvorsorge führen. Die Richtlinie regelt „die Maßnahmen aller Dienststellen des Bundes zur Korruptionsprävention“<sup>393</sup> und wird durch Empfehlungen ergänzt, die die Umsetzung erleichtern sollen, aber nicht verbindlich sind.

Parallel zu den Gesetzesreformen der Bundesregierung fand die bundesweite schriftliche Befragung im Rahmen dieses Forschungsprojektes bereits im Frühsommer 1997 statt (s.o. 2.1), so dass die Beantworter ihre Ausführungen vor dem Hintergrund des damaligen rechtlichen Status quo und der dabei geführten Diskussion um die Reformen tätigten. Einige der hier noch aufgeführten Forderungen wurden bereits in dem Korruptionsbekämpfungsgesetz umgesetzt wie zum Beispiel die Lockerung des subjektiven Tatbestandsmerkmals der Unrechtsvereinbarung.

In der Frage 10 der bundesweiten schriftlichen Befragung wurden die rechtlichen Aspekte der Korruptionsbekämpfung angesprochen. Zur Beantwortung der Frage, ob die Beantworter das rechtliche Instrumentarium zur Korruptionsbekämpfung und dessen praktische Anwendung für ausreichend halten, waren die Antwortalternativen:

- Ja,
- Ja, das rechtliche Instrumentarium ist ausreichend, es könnte jedoch effektiver eingesetzt beziehungsweise ausgeschöpft werden und
- Nein, weitere Ansätze sind: ....

vorgegeben worden. Das folgende Schaubild zeigt das Antwortverhalten der gesamten Untersuchungsgruppe:

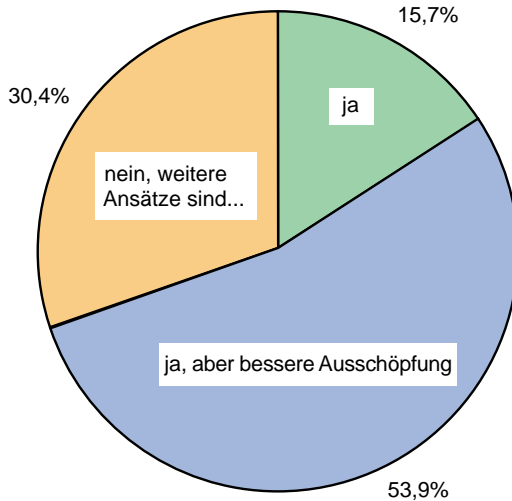
---

<sup>392</sup> Ahlf, Ernst-Heinrich: Korruption. In: Lehr- und Studienbriefe Kriminologie, Bd. Nr. 13. Hilden 1998, S. 26 ff.

<sup>393</sup> Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 17. Juni 1998, Nr. 1 der Richtlinie zum Anwendungsbereich. In: Bundesministerium des Innern: Richtlinien der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 17. Juni 1998. In: Bundesanzeiger 50. Jg., 1998, Nr. 127, S. 9665 f.

Schaubild 36:

**Halten Sie das rechtliche Instrumentarium zur Korruptionsbekämpfung und dessen praktische Anwendung für ausreichend (alle Probanden)?**



Die überwiegende Mehrheit der Gesamtgruppe (69,6 %) war zum damaligen Zeitpunkt der Meinung, daß das rechtliche Instrumentarium ausreichend gewesen sei. Allerdings mahnten 53,9 % der Beantworter an, dass die vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten effektiver auszuschöpfen seien.

Wie sich beim Blick in die einzelnen Untersuchungsgruppen gezeigt hat, war die Mehrheit der Befragten in den Untersuchungsbereichen Schutzpolizei der Länder, Bundesgrenzschutz, Bundeskriminalamt, Strafgerichte, Justizvollzug und Zoll, wie oben beschrieben, der Auffassung, dass *das rechtliche Instrumentarium* zum damaligen Zeitpunkt *ausreichend* gewesen sei (s. Tabelle 14). Aus dieser Gruppe der „Zufriedenen“ mahnte jedoch der überwiegende Teil eine effektivere Nutzung der rechtlichen Möglichkeiten an. Bei den Bediensteten der *Kriminalpolizeien* der Länder gleichen sich die Prozentwerte mit 47,0 % derjenigen, die das Korruptionsrecht nicht für ausreichend ansahen, fast der „zufriedenen“ Gruppe an (53,0 %, davon 41,5 %, die sich in der praktischen Anwendung ein effektiveres Ausschöpfen wünschten). Allein bei den *Staatsanwälten* überwiegt die Anzahl derjenigen, die das rechtliche Instrumentarium für defizitär und Reformen für unerlässlich hielten (57,7 % gegenüber 42,3 %, die die Rechtslage insgesamt zufriedenstellend beurteilten).

Tabelle 14:

**Rechtliches Instrumentarium zur Korruptionsbekämpfung**

Behörde	Rechtliches Instrumentarium und Anwendung ausreichend?							
	ja		effektiverer Einsatz		nein		gesamt	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Schupo	44	20,1	143	65,3	32	14,6	219	100,0
BGS	3	19,3	14	66,7	4	19,0	21	100,0
Kripo	33	11,5	119	41,5	135	47,0	287	100,0
BKA	2	8,0	15	60,0	8	32,0	25	100,0
StA	2	7,7	9	34,6	15	57,7	26	100,0
Gerichte	5	17,9	17	60,7	6	21,4	28	100,0
Vollzug	7	24,1	20	69,0	2	6,9	29	100,0
Zoll	17	20,5	50	60,2	16	19,3	83	100,0
gesamt	113	15,7	387	53,9	218	30,4	718	100,0

In einem nächsten Schritt wird überprüft, ob zwischen der Beurteilung dieser Frage und dem dienstlichen Erfahrungshintergrund des Beantworters ein statistisch nachweisbarer Zusammenhang besteht. Dazu werden folgende, im Fragebogen zusätzlich abgefragte Angaben zur Person berücksichtigt:<sup>394</sup>

- (a) Erfahrung in der Korruptionsbekämpfung,
- (b) Erfahrung in der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität,

<sup>394</sup> Eine generelle Darstellung der soziodemographischen Daten der Untersuchungsgruppe findet sich in Kapitel 2.4 „Die Untersuchungsgruppen“.

- (c) Beauftragter für Disziplinarverfahren und
- (d) die Funktionszugehörigkeit.

**a) Erfahrung in der Korruptionsbekämpfung**

Betrachtet man die Untersuchungsgruppe in ihrer Gesamtheit, lässt sich feststellen, dass diejenigen, die über Erfahrung in der Korruptionsbekämpfung verfügen, bei der Beantwortung der Frage 10 gegenüber den Probanden, die angaben keinerlei Erfahrung in der Korruptionsbekämpfung zu besitzen, in höherem Maße dazu neigten, das Recht als *nicht* ausreichend zu beurteilen.<sup>395</sup> So beklagten mehr als die Hälfte (55 %) der „Korruptionserfahrenen“, die rechtliche Situation, gegenüber nur 22,7 % der „Korruptionsunerfahrenen“, die ebenfalls eine Verbesserung der Rechtslage forderten (s. Tabelle 15):

Tabelle 15:

**Recht und Korruptionserfahrung – Gesamte Untersuchungsgruppe**

Rechtliches Instrumentarium und Anwendung ausreichend?	Erfahrung in der Korruptionsbekämpfung?					
	ja		nein		gesamt	
	N	%	N	%	N	%
ja	18	10,5	92	16,6	110	15,2
ja, aber effektiver ausschöpfen	59	34,5	336	60,6	395	54,5
nein	94	55,0	126	22,7	220	30,3
gesamt	171	100,0	554	100,0	725	100,0

<sup>395</sup> Die Differenz ist statistisch signifikant ( $p < .001$ ).

Es kann also festgehalten werden, dass die Bediensteten, die über Korruptionserfahrung verfügen, in größerem Maße mit der damaligen Rechtssituation unzufrieden waren und eine Verbesserung wünschten als die Beantworter ohne Erfahrung in diesem Deliktsbereich. Dennoch muss erwähnt werden, dass auch von den Bediensteten mit Erfahrung in der Korruptionsbekämpfung immerhin noch insgesamt 45 % aussagten, das Recht sei ausreichend gewesen.

Wird bei der Betrachtung des Zusammenhanges zwischen Erfahrung in der Korruptionsbekämpfung und der Beurteilung der Rechtslage nach Untersuchungsgruppen differenziert, so lässt sich lediglich bei der Kriminalpolizei (s. Tabelle 16) ein statistisch belegbarer Zusammenhang im oben beschriebenen Sinne nachweisen ( $p < 0,001$ ). Bei den übrigen Probandengruppen ist die Belegung einiger Matrixfelder so gering, dass ein statistischer Nachweis nicht erbracht werden kann.

Tabelle 16:

**Recht und Korruptionserfahrung – Kriminalpolizei**

Rechtliches Instrumentarium und Anwendung ausreichend?	Erfahrung in der Korruptionsbekämpfung?					
	ja		nein		gesamt	
	N	%	N	%	N	%
ja	10	9,0	24	12,1	34	11,0
ja, aber effektiver ausschöpfen	30	27,0	104	52,3	134	43,2
nein	71	64,0	71	35,7	142	45,8
gesamt	111	100,0	199	100,0	310	100,0

Diese Schwierigkeit des statistischen Nachweises trifft auch für die Gruppe der *Staatsanwälte und Richter* zu. Allerdings erscheint es bemerkenswert, dass die Ergebnisse auch hier in die angedeutete Richtung weisen, denn 61,5 % der befragten Staatsanwälte und Richter mit Erfahrung in der Korruptionsbekämpfung sagten, dass die rechtlichen Möglichkeiten nicht ausreichten. Hingegen waren nur 17,9 % der „Korruptionsunerfahrenen“ dieser Meinung.

Um dieses Ergebnis statistisch zu überprüfen, wurden in einem weiteren Schritt die Ausprägungen eins („Ja“) und zwei („Ja, das rechtliche Instrumentarium ist ausreichend; es könnte jedoch noch effektiver eingesetzt beziehungsweise ausgeschöpft werden“) zu einer einzigen Ausprägung („Ja“) zusammengefasst und die Variable somit dichotomisiert. Danach erwies sich der Zusammenhang zwischen der dichotomisierten Variablen und der Variablen „Korruptionserfahrung“ als signifikant ( $p < 0,01$ ) (s. Tabelle 17).

Tabelle 17:

**Recht und Korruptionserfahrung –  
Staatsanwaltschaften und Strafgerichte**

Rechtliches Instrumentarium und Anwendung ausreichend?	Erfahrung in der Korruptionsbekämpfung?					
	ja		nein		gesamt	
	N	%	N	%	N	%
ja	10	38,5	23	82,1	33	61,1
nein	16	61,5	5	17,9	21	38,9
gesamt	26	100,0	28	100,0	54	100,0

**b) Erfahrung in der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität**

Für die Gesamtgruppe ergibt sich auch hier ein statistisch belegbarer Zusammenhang zwischen der Variablen „OK-Erfahrung vorhanden“ und der Beurteilung der Rechtslage als nicht ausreichend ( $p < 0,001$ ). Allerdings bilden diejenigen, die das rechtliche Instrumentarium erweitert wissen möchten, mit 42,8 % nicht die Mehrheit der Befragten wie bei der Unterscheidung nach der



„Korruptionserfahrung“ (s.o.). 10,8 % sind der Meinung, das Recht habe ausgereicht und 46,4 % forderten lediglich eine effektivere Nutzung der vorhandenen Mittel. Das heißt, die Personen mit „OK-Erfahrung“ forderten zwar signifikant häufiger als die Probanden ohne „OK-Erfahrung“ eine Verbesserung der rechtlichen Lage ( $p < 0,000$ ), die Mehrheit derjenigen Befragten mit „OK-Erfahrung“ empfand die rechtliche Situation allerdings als ausreichend.

Tabelle 18:

**Recht und OK-Erfahrung – Gesamte Untersuchungsgruppe**

Rechtliches Instrumentarium und Anwendung ausreichend?	Erfahrung in der OK-Bekämpfung?					
	ja		nein		gesamt	
	N	%	N	%	N	%
ja	30	10,8	81	18,0	111	15,2
ja, aber effektiver ausschöpfen	129	46,4	267	59,2	396	54,3
nein	119	42,8	103	22,8	222	30,5
gesamt	278	100,0	451	100,0	729	100,0

Festzuhalten bleibt für die Gesamtgruppe, dass die Beantworter mit OK-Erfahrung ein anderes Antwortverhalten zeigen als die Teilnehmer ohne OK-Erfahrung. 42,8 % der „OK-Erfahrenen“ hielten die damalige Rechtssituation für defizitär versus 22,8 % der „OK-Unerfahrenen“. Dennoch sagen insgesamt 57,2 % und damit die Mehrheit derjenigen mit OK-Erfahrung, dass das Recht insgesamt ausgereicht habe. Bei den Teilnehmern ohne OK-Erfahrung sind das 77,2 %.

Bei einer Betrachtung der einzelnen Untersuchungsgruppen lässt sich der statistische Zusammenhang, der für die Gesamtgruppe gegeben ist, wegen der teilweise geringen Fallzahlen nicht bei allen Untersuchungsgruppen belegen. Es wird aber erkennbar, dass sich die „OK-Erfahrenen“ in der Kriminalpolizei und in den Staatsanwaltschaften / Strafgerichten bezüglich ihrer Auffassung darüber, ob das Recht ausreichte, unterscheiden. Während bei den Staatsanwälten und

Strafrichtern sowohl die „OK-Erfahrenen“ (61,8 %) als auch die „OK-Unerfahrenen“ (60,0 %) überwiegend der Meinung sind, dass das Recht ausreichte (s. Tabelle 20)<sup>396</sup>, herrscht bei den OK-erfahrenen Beamten der Kriminalpolizei diesbezüglich eine gewisse Uneinigkeit. So gibt mit 50,5 % der „OK-Erfahrenen“ eine „hauchdünne Mehrheit“ an, dass sie das Recht *nicht* als ausreichend betrachtete (s. Tabelle 19). Diesem „fast Patt“ bei den „OK-Erfahrenen“ steht ein Verhältnis von 61,7 % der „OK-Unerfahrenen“, die das Recht für ausreichend gehalten haben, zu 38,3 %, die es für nicht ausreichend gehalten haben, gegenüber. Der Zusammenhang zwischen OK-Bekämpfungserfahrung und der „Zufriedenheit“ mit dem rechtlichen Instrumentarium ist bei den Staatsanwälten und Strafrichtern folglich nicht, bei der Kriminalpolizei dagegen schwach signifikant ( $p < 0,05$ ).

Tabelle 19:

**Recht und OK-Erfahrung – Kriminalpolizei**

Rechtliches Instrumentarium und Anwendung ausreichend?	Erfahrung in der OK-Bekämpfung?					
	ja		nein		gesamt	
	N	%	N	%	N	%
ja	95	49,5	74	61,7	169	54,2
nein	97	50,5	46	38,3	143	45,8
gesamt	192	100,0	120	100,0	312	100,0

<sup>396</sup> Auch hier wird die dichotomisierte Variable „Recht ausreichend“ betrachtet.

Tabelle 20:

**Recht und OK-Erfahrung – Staatsanwaltschaften und Strafgerichte**

Rechtliches Instrumentarium und Anwendung ausreichend?	Erfahrung in der OK-Bekämpfung?					
	ja		nein		gesamt	
	N	%	N	%	N	%
ja	21	61,8	12	60,0	33	61,1
nein	13	38,2	8	40,0	21	38,9
gesamt	34	100,0	20	100,0	54	100,0

**c) Beauftragte für Disziplinarverfahren**

Die Einschätzung des rechtlichen Instrumentariums wird *nicht* dadurch beeinflusst, dass der Antworter als Beauftragter für Disziplinarverfahren bestellt ist. Ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen der Einschätzung des rechtlichen Instrumentariums und der Rolle als Disziplinarbeauftragter kann weder bei der Gesamtgruppe noch bei den einzelnen Untersuchungsgruppen ermittelt werden.

**d) Funktionszugehörigkeit**

Ebenso unterscheiden sich die Führungskräfte und Sachbearbeiter nicht in ihrer Einschätzung der Rechtslage. Die überwiegende Mehrheit der Führungskräfte (69,7 %) und ebenso der Sachbearbeiter (71,4 %) sowie derjenigen, die beide Funktionen innehaben (66,7 %), hielten die damalige rechtliche Lage insgesamt für ausreichend.<sup>397</sup>

Anschließend an die Betrachtung der Zusammenhänge zwischen der Einschätzung des rechtlichen Instrumentariums und den Persönlichkeitsvariablen wer-

---

<sup>397</sup> Hier wurden, soweit infolge der Häufigkeiten in den Matrixfeldern möglich, die Berechnungen für die Variablen mit drei oder zwei Ausprägungen durchgeführt.

den die Verbesserungsvorschläge derjenigen angeführt, die das rechtliche Instrumentarium als defizitär eingeschätzt haben. Um diese Vorschläge zu ermitteln, wurden den Beantwortern, die mit dem gesetzlichen Ist-Stand nicht zufrieden waren, zu den Komplexen:

- (a) Strafrecht,
- (b) Strafprozess- und Polizeirecht sowie
- (c) zu sonstigen rechtlichen Forderungen im Disziplinar-, Beamten-, Dienstrecht unter anderem

verschiedene Verbesserungsvorschläge angeboten.<sup>398</sup>

Zu beachten sind im Folgenden die zum Teil niedrigen Fallzahlen (N) in den Untersuchungsgruppen, die sich daraus ergeben, dass hier nur die Antworten derjenigen wiedergegeben werden, die in der Frage 10 (s.o.) die Alternative drei („nein, weitere Ansätze sind:“) gewählt haben. Ein großer Prozentsatz derjenigen, die die Antwortalternativen eins und zwei angegeben haben und eigentlich das rechtliche Instrumentarium für ausreichend gehalten haben, hat aber dennoch Angaben in den weiterführenden Fragekomplexen gemacht. Ein Vergleich der Häufigkeitsverteilung der Angaben dieser beiden Gruppen ergibt eine weitestgehende Übereinstimmung, so dass die nun wiedergegebenen Ergebnisse in ihrer Tendenz auch auf die gesamte Untersuchungsgruppe zutreffen.

## **a) Zum Strafrecht**

In der Frage 10a wurden insgesamt 13 Antwortmöglichkeiten und ein Freitextfeld mit der Möglichkeit der Mehrfachnennung angeboten. Die Anzahl der durchschnittlich von den Bearbeitern in den einzelnen Behörden angekreuzten Vorschläge unterscheidet sich nicht unerheblich voneinander: Schutzpolizei 2,26 Vorschläge, Kriminalpolizei 3,32, Staatsanwaltschaften / Strafgerichte 3,69, Justizvollzug 1,73 und Zoll 2,27. Als wesentliche Erkenntnisse lassen sich zusammenfassen:<sup>399</sup>

<sup>398</sup> Dabei waren fünf Antwortalternativen zum Strafprozess- und Polizeirecht, dreizehn zum Strafrecht und vierzehn Alternativen zu den sonstigen rechtlichen Forderungen inklusive jeweils eines Freitextfeldes vorgegeben. Mehrfachnennungen waren möglich.

<sup>399</sup> Eine Auflistung der Vorschläge der einzelnen Behördenvertreter zu allen angesprochenen Rechtsgebieten findet sich in Anhang 3. Hier wird auf eine detaillierte zugunsten einer konzentrierten Wiedergabe verzichtet. Ebenfalls verzichtet wird wegen der geringen Probandenzahl (N = 2) auf die Angaben des Justizvollzugs.

- Die meisten der mit der rechtlichen Situation Unzufriedenen fordern an erster Stelle eine „*konsequente Abschöpfung erzielter Gewinne (Vermögensstrafe, erweiterter Verfall)*“: Schutzpolizei 69,4 %, Kriminalpolizei 65,7 %, Strafrichter 83,3 %, Zoll 50,0 %. Nur 33,3 % der Staatsanwälte sehen den Vorschlag als dringend an. Damit liegt er bei ihnen nach der Häufigkeit der Zustimmung nur an achter Stelle aller Vorschläge.
- Deutlicher Spitzenreiter bei den Staatsanwälten ist hingegen die Forderung nach einer *Strafbarkeit des „Anfüterns“* (Vorteilsgewährung ohne Gegenleistung), die von 73,3 % erhoben wird. Gefolgt wird diese von der Empfehlung, auf die Tatbestandsmerkmale der Unrechtsvereinbarung zu verzichten (66,7 %) und – an dritter Stelle – eine generelle Strafbarkeit von Zuwendungen nach einer Amtshandlung („nachträgliche Belohnung“) einzuführen (53,3 %).
- Diese Sicht der Staatsanwälte, die eine stärkere Sensibilisierung bezüglich des Entstehens und illegalen Ausnutzens von „Austauschbeziehungen“ erkennen lässt, wird nicht in gleicher Weise von den Beantwortern der anderen Behörden geteilt. Zwar fordern auch 41,3 % dieser Beantworter aus der Kriminalpolizei die Strafbarkeit des „Anfüterns“, doch bei der Schutzpolizei (22,2 %), beim Zoll (31,3 %) und auch bei den Strafrichtern (33,3 %) sprechen sich prozentual weniger der in Frage kommenden Beantworter für diese Maßnahme aus.
- Auch der Vorschlag, *aussagebereiten Tätern Straffreiheit beziehungsweise Strafminderung zu gewähren*, wird ziemlich unterschiedlich bewertet. Während er bei den Beantwortern der Kriminalpolizei mit 54,4 % an zweiter Stelle der Forderungen liegt, rangiert er bei denen der Schutzpolizei (38,9 %) und beim Zoll (37,5 %) an dritter sowie bei den Staatsanwälten (40,0 %) und Strafrichtern (50,0 %) an fünfter Stelle in der Rangskala der Forderungen.
- Die *Erweiterung des Begriffes der Amtsträgereigenschaft* und eine *konsequente strafrechtliche Ahndung / Ausnutzung des Strafrahmens* gelten ebenfalls als vorrangige Forderungen. In der Rangskala der Forderungen nimmt die nach der Erweiterung der Amtsträgereigenschaft den dritten oder vierten Rangplatz ein (Ausnahme: zweiter Rangplatz beim Zoll (43,8 %)). Die Forderung nach einer konsequenten strafrechtlichen Ahndung wird dagegen unterschiedlich bewertet. Hoch angesiedelt ist sie bei den Richtern (83,3 %) und der Schutzpolizei (52,8 %) (2. Rangplatz), eine Mittelposition nimmt sie bei der Kriminalpolizei (38,5 %) und beim Zoll (31,1 %) mit den Rangplätzen 6 und 5 ein, relativ niedrig bewertet wird sie von den Staatsanwälten (26,7) mit Rangplatz 10.

## b) Zum Strafprozess- und Polizeirecht

In diesem Fragenkomplex standen insgesamt fünf mögliche Vorschläge zu Rechtsänderungen inklusive einem Freitext zur Verfügung. Durchschnittlich wurden ein bis zwei Vorschläge gemacht (Schutzpolizei 2,1 Vorschläge, Kriminalpolizei 1,5, Staatsanwaltschaft / Strafgerichte 1,7, Zoll 1,4). Dabei zeigten sich zwei Hauptergebnisse:

- Die *Aufnahme der Bestechungsdelikte* (§§ 332, 334 StGB) in den *Katalog des § 100a StPO* (Überwachung des Fernmeldeverkehrs) gilt, bis auf die Ausnahme des Zolls (31,3 %), als erstrangige Forderung der mit der rechtlichen Situation unzufriedenen Beantworter (Schutzpolizei 61,1 %, Kriminalpolizei 88,1 %, Staatsanwaltschaften / Strafgerichte 81,0 %).
- Die vom Zoll an erster Stelle genannte Forderung nach einer *Beweislastumkehr* bei Fragen zur Vermögensherkunft (62,5 %) wird auch von den Beantwortern der anderen Behörden als sehr wichtig eingestuft und rangiert bei ihnen durchgängig an zweiter, bei der Schutzpolizei (61,1 %) zusammen mit der genannten Forderung an erster Stelle der Rangskala (Kriminalpolizei 69,2 %, Staatsanwaltschaften und Strafgerichte 47,6 %).

## c) Zu sonstigen rechtlichen Forderungen (Disziplinar-, Beamten-, Dienstrecht u. a.)

In der Frage 10c wurden insgesamt 14 Antwortmöglichkeiten und ein Freitextfeld mit der Möglichkeit der Mehrfachnennung angeboten. Durchschnittlich wurden zwischen vier und fünf Antworten angekreuzt (Schutzpolizei 4,5, Kriminalpolizei 4,3, Staatsanwaltschaften / Strafgerichte 3,6, Zoll 4,7). Als wichtige Ergebnisse lassen sich festhalten:

- Generell werden wenige der angebotenen Vorschläge mit einer deutlichen Mehrheit von über 50 % belegt. Am ehesten kann noch bei dem Vorschlag „*konsequente Einleitung förmlicher Disziplinarverfahren bei Korruptionsverdacht*“ von einer zentralen Forderung gesprochen werden. Immerhin stimmten dieser Forderung, die bei der Schutzpolizei (55,6 %) und den Staatsanwaltschaften (66,7 %) an erster und bei der Kriminalpolizei (45,5 %) sowie den Strafgerichten (50,0) an zweiter Stelle der Rangskala liegt, große Teile der mit der damaligen Rechtslage unzufriedenen Beantworter zu. Lediglich beim Zoll (37,5) spielt sie eine etwas nachgeordnete Rolle (4. Rangplatz).

- An zweiter Stelle ist die Forderung nach einer „*Verschärfung und konsequenten Anwendung der Vorschriften zur Entfernung aus dem Dienst*“ zu nennen, die bei den Strafrichtern (80,0 %) sogar an erster Stelle erscheint. Von den Vertretern der anderen Behörden wird sie an zweiter (Schutzpolizei 55,6 %) bis fünfter (Zoll 37,5 %) Stelle genannt.
- Relativ unterschiedlich fällt das Votum bezüglich einer „*strengen Prüfung / Einschränkung von Nebentätigkeiten*“ aus. Während die Beantworter aus der Kriminalpolizei (48,3 %) und vom Zoll dieser Forderung Vorrang vor allen anderen einräumen, messen die Beantworter aus der Schutzpolizei dem Punkt weniger Bedeutung bei, denn nur 27,8 % (Rangplatz 7) haben dem Vorschlag zugestimmt. Ähnlich gespalten wie bei der Polizei bietet sich auch das Bild bei der Justiz dar, bei der zwar 53,3 % der in Frage kommenden Staatsanwälte (Rangplatz 2), aber nur 16,7 % der Strafrichter diese Forderung erheben. Einmütig fällt hingegen die Einstufung des Vorschlags, ein „*grundsätzliches Verbot von Nebentätigkeiten aller Art*“ zu erlassen aus: Nur ganz wenige haben diesen Vorschlag befürwortet.
- Bezüglich des Problems der *Geschenkannahme* sind explizit drei Forderungen im Fragenkomplex formuliert worden: Erstens der „*Erlass einer bundeseinheitlichen Regelung für die Annahme von Belohnungen und Geschenken mit geringem Erlaubnisraum*“; zweitens „*ein striktes Verbot der Annahme jeglicher Belohnungen und Geschenke*“ und drittens eine „*konsequente disziplinarische Ahndung der Annahme von nicht genehmigten Belohnungen und Geschenken, keine nachträgliche Genehmigung*“. Dabei hat sich der *Vorschlag einer bundeseinheitlichen Regelung* im internen Vergleich der drei Forderungen als der mit der höchsten Zustimmung herausgestellt. Sowohl bei der Kriminalpolizei (35 %) als auch bei den Strafgerichten (50 %) und dem Zoll (43,8 %) rangiert er vor den beiden anderen Vorschlägen, nicht jedoch bei den Staatsanwaltschaften (13,3 %), bei denen er deutlich nachgeordnet eingestuft werden muss. Insgesamt gesehen reicht die Einstufung der Forderung nach einer bundeseinheitlichen Regelung von Rangplatz 2 beziehungsweise 3 bei den Strafgerichten und dem Zoll bis Rangplatz 10 bei den Staatsanwaltschaften.
- Von den zuvor erwähnten drei Forderungen findet das strikte Verbot der Annahme jeglicher Belohnung und Geschenke noch am wenigsten Zuspruch. Nur die Strafrichter sprechen sich prozentual mit 50 % stärker für ein striktes Verbot aus (Schutzpolizei 13,9 %, Kriminalpolizei 21,0 %, Staatsanwaltschaften 26,7 % und Zoll 18,8 %).

- Eine konsequente disziplinarrechtliche Prüfung des *Mitverschuldens von Vorgesetzten* wird vor allem von den Beantwortern des Zolls (50 %, Rangplatz 2), aber auch – wenn auch etwas nachgeordnet – von den Beantwortern aus der Polizei (Schutzpolizei 41,7 %, Kriminalpolizei 39,9 %) sowie von den Staatsanwälten (40 %), nicht jedoch von den Strafrichtern gefordert.
- Im Unterschied zu den Strafrichtern und dem Zoll sehen ein beträchtlicher Teil der Staatsanwälte (53,3 %) auch in einer „*auf Korruptionsermittlungen beschränkten Einschränkung des Steuergeheimnisses*“ ein wünschenswertes Instrument der Korruptionsbekämpfung. Der Vorschlag rangiert in ihrer Prioritätenliste zusammen mit der Forderung nach einer „strengen Prüfung / Einschränkung der Nebentätigkeiten“ auf Platz zwei. Eine gewisse Unterstützung finden die Staatsanwälte bei der Schutz- (25 %, Rangplatz 9) und Kriminalpolizei (27,3 %, Rangplatz 6).

Die dargelegten Ergebnisse, darauf sei nochmals ausdrücklich verwiesen, geben die Einschätzungen einer relativ kleinen Teilmenge der Beantworter, nämlich derer wieder, die mit der damaligen Rechtslage unzufrieden waren und deshalb die hier vermerkten Gesetzesänderungen als wünschenswert erachteten. Die Mehrheit – mit Ausnahme der Staatsanwälte – war aber der Meinung, dass das damals bestehende rechtliche Instrumentarium im Wesentlichen ausreichend gewesen sei.

### **3.7.5 Gegenüberstellung wichtiger Ursachen und Maßnahmen**

Mit der nachfolgenden Gegenüberstellung der von den Beantwortern in den einzelnen Untersuchungsgruppen am häufigsten genannten korruptionsverursachenden und -fördernden Faktoren auf der einen und den bevorzugten Bekämpfungsansätzen auf der anderen Seite verbindet sich die zuvor geäußerte Absicht (s. o. 3.7.1), zu vergleichen, inwieweit die präferierten Bekämpfungsansätze mit den als wesentlich erkannten verursachenden Faktoren korrespondieren. Dass diese vereinfachende Form der Darstellung nicht die Komplexität der Korruptionsbekämpfung abzubilden vermag, bedarf im Grunde keiner Erwähnung, zumal nur die am häufigsten genannten Antworten und nicht alle Antwortalternativen in der Übersicht aufgeführt werden. Sie mag aber dazu beitragen, den Blick auf Tendenzen in den einzelnen Behörden zu lenken. Ein Missverständnis wäre es freilich, wenn man jedem korruptionsverursachenden beziehungsweise -fördernden Faktor – kurz als Ursache bezeichnet – korrespondierend



dazu einen Bekämpfungsansatz gegenüberstellte. Die Präsentation der zwei Blöcke, in denen nur die sechs beziehungsweise sieben wichtigsten Ursachen beziehungsweise Bekämpfungsansätze in der Reihenfolge ihres prozentualen Anteils aufgeführt sind, soll der Übersichtlichkeit dienen und keinesfalls so verstanden werden, dass Ursachen und Bekämpfungsansätze der Rangfolge entsprechend aufeinander zu beziehen seien, dass also zum Beispiel der an erster Stelle genannten Ursache auch der an erster Stelle genannte Bekämpfungsansatz zugerechnet werden müsste. Das Aufeinanderbeziehen sollte vielmehr im Rahmen einer Gesamtbetrachtung unter Berücksichtigung der Differenzierung von inneren und äußeren Kontrollen sowie der drei Analyseebenen (individuelle, institutionelle und gesamtgesellschaftliche Ebene) erfolgen.

Schaubild 37:

## Gegenüberstellung: Ursachen der Korruption – Bekämpfungsansätze

### Schutzpolizei

#### *Ursachen der Korruption*

Werteverfall in der Gesellschaft  
fehlende Vorbildfunktion von Vorgesetzten und Vertretern der Politik  
finanzielle Probleme / Beseitigung des Schuldendrucks  
Labilität / Naivität  
fehlendes Unrechtsbewusstsein  
fehlende Dienst- und Fachaufsicht / unzureichende Kontrolle  
Anstreben oder Wahren eines hohen Lebensstandards

#### *Bekämpfungsansätze*

Sensibilisierung  
Stärkung der Vorbildfunktion von Vorgesetzten und Ausbildern  
Verbesserung der Dienst- und Fachaufsicht / verstärkte Kontrollen  
Fortbildungsveranstaltungen  
Spezialdienststellen für behördeninterne Korruptionsermittlungen einrichten  
zentrale Datenerfassung

### Kriminalpolizei

#### *Ursachen der Korruption*

Werteverfall in der Gesellschaft  
fehlende Vorbildfunktion von Vorgesetzten u. Vertretern der Politik  
fehlende Sensibilisierung für korruptive Sachverhalte  
finanzielle Probleme / Beseitigung des Schuldendrucks  
fehlende Dienst- u. Fachaufsicht / unzureichende Kontrolle  
fehlendes Unrechtsbewusstsein

#### *Bekämpfungsansätze*

Spezialdienststellen für behördeninterne Korruptionsermittlungen einrichten  
Sensibilisierung  
Erarbeiten einer einheitlichen Anti-Korruptions-Strategie  
zentrale Datenerfassung  
Fortbildungsveranstaltungen  
Verbesserung der Dienst- und Fachaufsicht / verstärkte Kontrollen

## Staatsanwaltschaften / Strafgerichte

### *Ursachen der Korruption*

Werteverfall in der Gesellschaft  
fehlende Vorbildfunktion von  
Vorgesetzten und Vertretern der  
Politik  
Anstreben oder Wahren eines hohen  
Lebensstandards  
fehlende Dienst- und Fachaufsicht /  
unzureichende Kontrolle  
organisatorische Mängel  
Werteverfall in den Behörden

### *Bekämpfungsansätze*

Verbesserung von Dienst- und  
Fachaufsicht / verstärkte Kontrollen  
Verpflichtung der Behörden zur  
Anzeigeerstattung  
Verpflichtung der Bediensteten zur  
Meldung aller Korruptionsversuche  
Sensibilisierung  
Spezialdienststellen für  
behördeninterne Korruptionser-  
mittlungen einrichten  
Erlass von Verhaltensmaßregeln  
regelmäßige Personalrotation

## Justizvollzug

### *Ursachen der Korruption*

Werteverfall in der Gesellschaft  
fehlende Vorbildfunktion von  
Vorgesetzten und Vertretern der  
Politik  
finanzielle Probleme / Beseitigung  
des Schuldendrucks  
Labilität / Naivität  
fehlende Sensibilisierung für  
korruptive Sachverhalte  
fehlendes „Wir-Gefühl“ in den  
Behörden

### *Bekämpfungsansätze*

Sensibilisierung  
Fortbildungsveranstaltungen  
Verpflichtung der Bediensteten zur  
Meldung aller Korruptionsversuche  
Stärkung der Vorbildfunktion von  
Vorgesetzten und Ausbildern  
regelmäßige Personalrotation  
Erarbeiten einer einheitlichen Anti-  
Korruptions-Strategie  
Verbesserung der Dienst- und  
Fachaufsicht / verstärkte Kontrollen

*Ursachen der Korruption**Bekämpfungsansätze*

fehlende Vorbildfunktion von Vorgesetzten und Vertretern der Politik Werteverfall in der Gesellschaft Labilität / Naivität fehlende Dienst- und Fachaufsicht / unzureichende Kontrolle fehlende Sensibilisierung für korruptive Sachverhalte finanzielle Probleme / Beseitigung des Schuldendrucks	Sensibilisierung Verbesserung der Dienst- und Fachaufsicht / verstärkte Kontrollen Stärkung der Vorbildfunktion von Vorgesetzten und Ausbildern Fortbildungsveranstaltungen Verpflichtung der Bediensteten zur Meldung aller Korruptionsversuche zentrale Datenerfassung Erarbeiten von Indikatorenrastern / Erkennungshilfen
---	---

Zur Gegenüberstellung von Ursachen und Bekämpfungsansätzen in den einzelnen Untersuchungsgruppen lassen sich einige Feststellungen hervorheben:

- Den beiden bei den Ursachen von den Befragten aller Behörden am häufigsten genannten Items „*Werteverfall* in der Gesellschaft insgesamt“ und „*fehlende Vorbildfunktion* von Führungskräften und Vertretern der Politik“ stehen keine vergleichbar dominierenden Items auf Seiten der Bekämpfungsansätze gegenüber. Am ehesten dominieren hier noch die Antwortalternativen „*Sensibilisierung*; Ergänzung der allgemeinen Ausbildungsinhalte“ und – mit Abstrichen – die „*Verbesserung der Dienst- und Fachaufsicht*; Intensivierung der Kontrollen“.
- Bezogen auf die drei Analyseebenen können bei der Einstufung der Ursachen zwischen den Behörden ähnliche Grundmuster erkannt werden. Auf Ursachen, die wie der „*Werteverfall*“ der gesamtgesellschaftlichen Ebene zugerechnet werden können, folgen Ursachen auf individueller und schließlich auf institutioneller Ebene. Im Unterschied dazu differiert die Einstufung der Bekämpfungsansätze deutlicher. So zielen zum Beispiel Staatsanwälte und Richter stärker auf die Einführung äußerer Kontrollen auf der institutionellen Ebene als die Beantworter aus den anderen Behörden. Ihnen in dieser Hinsicht am nächsten steht noch die Kriminalpolizei.

- Die Kombination aus „Sensibilisierung; Ergänzung der allgemeinen Ausbildungsinhalte“ und „Stärkung der Vorbildfunktion der Vorgesetzten und Ausbilder“, die das pädagogische Moment von Bekämpfungsansätzen im Sinne einer *Stärkung der inneren Kontrollen* betonen, werden vor allem von den Beantwortern aus der Schutzpolizei, dem Justizvollzug und dem Zoll hervorgehoben.
- Relativ viele der Beantworter sehen in der „Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen zum Thema Korruption“ einen wirksamen Ansatz zu deren Bekämpfung. Eine gewisse Ausnahme bilden die Staatsanwaltschaften und Strafgerichte, die ihnen etwas weniger Bedeutung beimessen. Bezeichnend und konsequent ist es, dass gerade Behörden wie der Justizvollzug, die Schutzpolizei und der Zoll, die gewissen individuellen Defiziten wie „Labilität, Leichtfertigkeit und Naivität“ oder „fehlendem Unrechtsbewusstsein“, aber auch Defiziten im Gruppenklima (z.B. „fehlendes Wir-Gefühl“), eine korruptionsfördernde Wirkung zusprechen, der Fortbildung eine wichtige Bedeutung zuerkennen.
- Umgekehrt erscheint es ebenfalls konsequent, dass die Staatsanwaltschaften und Strafgerichte, die „organisatorischen Mängel“ bei den Korruptionsursachen im Vergleich mit den anderen Behörden eine relativ hohe Bedeutung zumessen, auch entsprechende organisatorische Maßnahmen (z.B. regelmäßige Personalrotation) empfehlen. Eine gewisse Inkonsistenz in der Beziehung von Ursachen und Bekämpfungsansätzen mag bei ihnen allerdings darin aufscheinen, dass gegenüber dem als Hauptursache der Korruption erkannten „Werteverfall“ hauptsächlich mit Vorschriften und organisatorischen Maßnahmen entgegengetreten und das erzieherische Moment in den Hintergrund gedrängt wird.
- Diese, wohl von der beruflichen Denkweise geprägte, Sicht des Korruptionsproblems lässt sich auch aus dem Antwortverhalten der anderen Behörden „herauslesen“. Nicht von ungefähr dürfte es kommen, dass gerade die Kriminalpolizei an erster Stelle der Bekämpfungsansätze die „Einrichtung von Spezialdienststellen / Ermittlungsgruppen für behördeninterne Ermittlungen“ anführt. Allerdings wird bei der Kriminalpolizei der Aspekt der inneren Kontrollen nicht übersehen, wie die Häufigkeit der Nennung der Items „Sensibilisierung, Ergänzung der allgemeinen Ausbildungsinhalte“ und „Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen zum Thema Korruption“ erkennen lässt.
- Nicht unbeachtet bleiben sollte die Tatsache, dass bei den Ursachen durchweg den *finanziellen Aspekten* eine erhebliche Bedeutung als korruptions-

verursachende Faktoren zuerkannt wird. Auf der Seite der Bekämpfungsansätze wird diesen Aspekten vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit geschenkt, sei es, dass man ihn im Zusammenhang mit der Sensibilisierung zu thematisieren gedenkt, oder weil man finanzielle Probleme nicht auf eine objektive Unterbezahlung, sondern auf individuelles Fehlverhalten beziehungsweise übersteigerte Ansprüche zurückführt und deshalb repressiv darauf zu antworten gedenkt.<sup>400</sup> Eine den Bediensteten ausreichend beziehungsweise *gerecht erscheinende Entlohnung* dürfte aber nach wie vor einer der wichtigsten (präventiven) Bekämpfungsansätze sein und sollte in diesem Zusammenhang auch in der Korruptionsdebatte überprüft und berücksichtigt werden.

- Generell zeigen die Beantworter die Tendenz, allgemein und abstrakt formulierten Vorschlägen den Vorzug vor speziellen und konkreten Maßnahmen zu geben. Die Ausgestaltung jener dürfte aber in erster Linie von den Fachleuten in den jeweiligen Behörden zu konkretisieren sein.

Die angeführten Punkte geben nur einige der Überlegungen wieder, die sich mittels des Vergleiches von Ursachen und Bekämpfungsansätzen anstellen lassen. Weitergehende Schlussfolgerungen bleiben dem Leser selbst überlassen.

### **3.7.6 Das Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption der IMK und die Untersuchungsergebnisse**

Das Thema „Korruptionsbekämpfung“ hat, wie bereits mehrmals erwähnt, während der letzten Jahre auch in den (kriminal-)politischen beziehungsweise polizeilichen Gremien eine wichtige Rolle eingenommen. So verabschiedete die Innenministerkonferenz am 3. Mai 1996 ein „Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption“.

Auf Seiten der *Prävention* wurde ein 12-Punkte-Maßnahmenkatalog beschlossen. Die für die Bekämpfung der „Polizeikorruption“ relevanten Ansätze sind:

---

<sup>400</sup> In den vorgegebenen Antwortalternativen ist eine ausreichende bzw. gerecht erscheinende Bezahlung / Entlohnung auch nicht vorgegeben, sondern auch von uns als etwas „Selbstverständliches“ behandelt worden. Die Ergebnisse der Untersuchung lassen die finanzielle Problematik aber in einem etwas anderen Licht erscheinen (s. o. 3.3.4.2).

- Verstärkte Sensibilisierung und Fortbildung (Stärkung der Vorbildfunktion);
- Optimierung der Ablauforganisation;
- Nutzen der Dienst- und Fachaufsicht;
- Einbeziehung alter und Schaffung neuer Organisationsstrukturen (z. B. Einrichtung von Innenrevisionen, Korruptionsbeauftragten, Dezernate für interne Ermittlungen, Erfassungs- und Koordinierungsstellen);
- Rotation;
- Vereinheitlichung der Regeln über die Annahme von Geschenken und sonstigen Vorteilen;
- Einschränkung von Nebentätigkeiten;
- Beschleunigung des Disziplinarverfahrens und arbeitsrechtliche Maßnahmen.

Im *repressiven Bereich* sind vorgeschlagene Maßnahmen, wie zum Beispiel Änderungen im Straf- und Strafprozessrecht und Erstellung eines Lagebildes Korruption, durch das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption 1997 und das in dieser Studie bereits mehrfach zitierte Lagebild Korruption bereits umgesetzt. Weitere Maßnahmen waren:

- Spezialisierung und Zentralisierung der Ermittlungen;
- Bündelung personeller Ressourcen;
- Qualifizierung und Spezialisierung der Ermittlungskräfte;
- Einbindung wirtschaftswissenschaftlichen und technischen Sachverständes.

Ein Jahr nach Beschluss des Konzeptes wurde der Innenministerkonferenz am 6. Juni 1997 ein Bericht über den Stand der Umsetzung vorgelegt. Bedingt durch die unterschiedlichen Vorerfahrungen und Vorarbeiten zum Thema „Korruption“ sowie durch spezifische Verwaltungsstrukturen und -kulturen haben die Länder verschiedene Ansätze gewählt, um den Maßnahmenkatalog umzusetzen. Es wurden vielfältige Aktivitäten unternommen wie zum Beispiel Fortbildungsveranstaltungen für Führungskräfte, Schulungen für Mitarbeiter, konsequente Nutzung der Dienst- und Fachaufsicht durch Zielvereinbarungen, Auf- beziehungsweise Ausbau von Innenrevisionen.

*Die Ansätze des Konzeptes decken sich weitgehend mit den von den Experten in der bundesweiten Befragung befürworteten Maßnahmen. So werden zum Beispiel eine verstärkte Sensibilisierung / Aus- und Fortbildung sowie eine intensivere Dienst- und Fachaufsicht als Schwerpunkte der Korruptionsprävention angesehen.*

### **3.7.7 Zur Diskussion der Bekämpfungsansätze**

Es war kaum zu erwarten, dass durch die Untersuchung völlig neue Korruptionsbekämpfungsansätze gefunden werden würden. Der Wert der Untersuchung liegt unseres Erachtens diesbezüglich auch weniger in der Erkundung völlig neuer Maßnahmen und Strategien, als vielmehr in der Gewinnung einer empirischen Basis im Hinblick auf die Einschätzung bekannter Bekämpfungsansätze durch die mit der Korruptionsproblematik befassten Bediensteten der einzelnen Behörden beziehungsweise Untersuchungsgruppen. Dieses schließt freilich nicht aus, dass manche der bekannten Bekämpfungsansätze danach in einem etwas anderen Licht erscheinen als zuvor, auch nicht, dass der eine oder andere „neue“ Gedanke aufgegriffen werden kann.

Anstelle einer Liste konkreter Bekämpfungsvorschläge beziehungsweise Empfehlungen erscheint es daher an dieser Stelle eher angebracht, einige grundsätzliche Anmerkungen zu den Bekämpfungsansätzen anzuschließen und Überlegungen aufzugreifen, die in den vorangehenden Kapiteln angerissen wurden. Der Verzicht auf eine solche Auflistung fällt um so leichter, als mit dem *Maßnahmenkatalog der IMK* und mit dem *Leitfaden der Inneren Revision des Bundeskriminalamtes* konkrete Vorschläge vorliegen.<sup>401</sup> Besonders diskussionswürdig erscheinen uns die nachfolgenden Themenkomplexe:

- Begriff und praktische Maßnahmen zur Sensibilisierung und deren Zusammenhang mit der „Werteverfall“-These,
- die Rolle von Vorbildern,
- die Leitbilddiskussion im Zusammenhang mit dem Professionalisierungsbegriff und dem Berufsethos,

---

<sup>401</sup> Zum Leitfaden zur Korruptionsvorbeugung und -bekämpfung in Polizeibehörden vgl. Poerting, Peter und Werner Vahlenkamp: Strategien gegen die Korruption. In: Kriminalistik, Jg. 52, 1998, S. 733ff.



- das Problem der Berücksichtigung des „moralischen Bewusstseins“ bei der Rekrutierung von Personal („Integritätsprüfung“) sowie
- das „heiße Eisen“ des falschen Verdachts und der Rehabilitation.

Wie aus den Ergebnissen ersichtlich genießt der Punkt „Sensibilisierung“ sowohl im Kapitel über die Ursachen als auch im Kapitel über die Bekämpfungsansätze besondere Beachtung. Sensibilisierung im Zusammenhang mit der Korruptionsproblematik, darauf ist bereits oben verwiesen worden (s.o. 3.3.4.4), kann ein Mehrfaches bedeuten, so zum Beispiel Sensibilisierung für bestimmte Handlungen, die zwar offiziell verboten, aber traditionell akzeptabel erscheinen, oder Sensibilisierung für bestimmte potentiell gefährliche Entwicklungen, das heißt Entwicklungen, die mit zunächst untadeligen beziehungsweise harmlosen Handlungen einhergehen, dann aber korruptiv „instrumentalisiert“ werden können. Die Sensibilisierung fördern bedeutet deshalb zunächst auch „Aufklärung“, das heißt die *Vermittlung von Wissen über Verbotenes, Erlaubtes, Graubereiche und Gefährdungen*. Neben diesem kognitiven Aspekt von Sensibilisierung, der voraussetzt, dass ein solches Wissen vorhanden ist, gelehrt und gelernt werden kann, kommt Sensibilisierung natürlich eine *Wertkomponente* zu. Korruptive Handlungen müssen als ethisch verwerflich erkannt und verurteilt werden.

Darüber, in welcher Form eine Sensibilisierung erfolgen soll, gibt es verschiedene Vorschläge (s. u. Kapitel 5).<sup>402</sup> Wichtig dürfte sein, dass Sensibilisierung nicht „nur“ auf den Ethikunterricht beschränkt, sondern in den Alltag beruflichen Handelns integriert wird und dies unter Berücksichtigung der kognitiven Komponente wie der Werte-Komponente. Korruption sollte ein Thema sein, über das sachlich im beruflichen Alltag geredet werden kann. Den Mitarbeitern sollte die Möglichkeit geboten werden, Probleme, die sich aus ihrem Berufsfeld ergeben, anzusprechen, sei es bei Vorgesetzten oder bei den dazu bestellten Ombudsleuten. Aus- und Fortbildungsveranstaltungen, die sich diesem Thema widmen, sollten neben der Präsentation sachlicher Informationen den Teilnehmern auch die Möglichkeit bieten, *ethische Dilemmata des Berufsalltags* – es sei nur an die Loyalitätsproblematik erinnert – zu diskutieren und eventuell in Rollenspielen für diese zu sensibilisieren. Nicht nur passives Konsumieren von Informationen, sondern aktives Partizipieren sollte gefördert werden.<sup>403</sup> Hilfsmittel hierzu gibt es genügend (s.u. Kapitel 5). Wie sich gezeigt

<sup>402</sup> Vgl. z. B. ebd. S. 736.

<sup>403</sup> Auch Ward und McCormack heben hervor, dass intensives Training mit kleinen Gruppen gegenüber „Vorlesungsveranstaltungen“ zu bevorzugen sei. Ward und McCormack, a. a. O., S. 132.

hat, ist es sehr hilfreich, berufserfahrene Seminarleiter zu haben, Seminarleiter, die den Berufsalltag und mögliche Gefährdungssituationen aus eigener Erfahrung kennen.<sup>404</sup>

Die herausgehobene Stellung, die dem „Werteverfall“ als korruptionsverursachendem Faktor zugeschrieben wird, macht es unseres Erachtens notwendig, das *Thema „Wertewandel“* in Aus- und Fortbildungsveranstaltungen aufzugreifen. Auch eine offene Gesellschaft und ein demokratisch verfasster Staat muss mit Korruptionsfällen leben. Es ist nicht nur eine Frage der Gesetze, sondern auch der politischen Kultur, wie damit umgegangen wird. Der Hinweis auf die Verderbtheit der Sitten und die Schlechtigkeit der Eliten ist uralte – o tempora, o mores! Eine historisch-vergleichende Betrachtung der Korruptionsphänomene und der Ursachen der Korruption dürfte dazu beitragen, die Korruptionsgefahr nüchtern einzuschätzen und ihr sachlich zu begegnen. Dabei sollten die Beziehungen zwischen sozialem Wandel und Wertewandel nicht nur unter kulturpessimistischen Vorzeichen, sondern auch im Hinblick auf die mit dem Wandel verbundenen „Freiheitschancen“ einerseits und den damit zusammenhängenden Erwartungen an die Polizei beziehungsweise die Behörden (z. B. Bürgernähe, Serviceleistungen) andererseits diskutiert werden. Sowohl das *Selbstverständnis der Polizei* als Institution formeller Sozialkontrolle als auch die Standards dessen, was „*professionelles Handeln*“ und *Berufsethos* heißen kann und soll, werden durch diesen Wertewandel beeinflusst und sollten deshalb in diesem Zusammenhang beleuchtet werden.

Eng mit dem Thema „Werteverfall“ verbunden ist, wie oben ausgeführt (s. o. 3.3.4.1), auch die Frage nach der *Vorbildfunktion von Vorgesetzten und Politikern*. Die Bedeutung, die der Vorbildfunktion zugerechnet wird und die Vorschläge, die gemacht werden, um die Vorbildfunktion zu stärken, brauchen hier nicht nochmals wiederholt zu werden. Wichtig erscheint es aber, darauf hinzuweisen, dass diese Frage nicht nur aus dem Blickwinkel verbesserungsbedürftiger Supervision oder Techniken der Führung gesehen werden, sondern sie in einen weiteren Kontext gestellt werden sollte. Man wird kaum umhin können in Aus- und Fortbildung, die *Rolle von Vorbildern zu problematisieren* und sich zu fragen, was „Vorbild sein“ in unserer Zeit und unter den gegebenen Umständen heißen kann, an welchen Kriterien Vorbilder „festgemacht“ werden und was gegebenenfalls zu ihrer Verdammung führt. Dabei ist die Spannung zwi-

---

<sup>404</sup> Vgl. dazu auch Ward und McCormack, a. a. O., S. 132; Villiers, Peter: *Teching Ethics to Police Officers: Experiences and Reflections*. Vortrag auf dem 6th International Conference on Ethics in the Public Service: Integrity at the Public-Private Interface“, 8. - 11. Juni 1998 in den Niederlanden.

schen der berechtigten Forderung nach mehr Transparenz bei Entscheidungsabläufen und dem Wahren von Diskretion und Privatsphäre ebenso zu erörtern wie die Frage, unter welchen Bedingungen Kritik an Personen – berechtigt oder inszeniert – in Systemkritik umschlägt.

Insbesondere gilt es, die *Neutralisierungstechnik der „Verdammung der Verdammenden“*<sup>405</sup> zu hinterfragen, die sich darin äußert, eigene Abweichungen mit dem Hinweis auf das „scheinheilige“ Verhalten von Mitgliedern der Eliten im Staat zu entschuldigen und zu rechtfertigen.<sup>406</sup> Denn gerade sie ist es, die im Verbund mit zwei weiteren Neutralisierungstechniken, *„der Verneinung des Unrechts“* und der *„Berufung auf höhere Instanzen“* die Hemmschwelle gegen die Begehung von Korruptionsdelikten herabsetzen kann. Der Qualität der Korruptionsdelikte – Delikte ohne personifiziertes Opfer und der Zusammenhang mit der Reziprozitätsproblematik – ist es zu schulden, dass die drei Neutralisierungstechniken eine besondere Rolle als Entschuldigungs- und Rechtfertigungsinstrumente spielen können. Sowohl *„die Verdammung der Verdammenden“* („Scheinheiligkeit der Eliten“) als auch *„die Verneinung des Unrechts“* („Eigentlich ist doch niemand zu Schaden gekommen“) eignen sich als Entschuldigungs- und Rechtfertigungsinstrumente. Ähnlich verhält es sich mit der *„Berufung auf höhere Instanzen“*, mit der *„Freundschaftsdienste“*, aber auch eine falsch verstandene Dienstpflicht, wie im Falle der *„Korruption aus „edlen“ Motiven“*, rechtfertigt werden.<sup>407</sup>

Bei der Thematisierung der Rolle von Vorbildern sollte auch die Rolle der Medien mit bedacht werden (s. o. 1.5.4). Über die Produktion eines bestimmten „Images“ lassen sich Vorbilder aufbauen aber auch demontieren.<sup>408</sup> Die persönlichen Merkmale und Qualitäten einer Person bestimmen nur in begrenztem Rahmen, welches Ansehen sie genießt.

Die Auseinandersetzung mit dem Stellenwert des „Werteverfalls“, der Sensibilisierung und der Bedeutung der Vorbildfunktion bietet Anlass, die Relevanz eines Orientierungsrahmens etwas anders einzuschätzen, als dies von den Beantwortern selbst vorgenommen wird. In der Rangfolge der wichtigen Bekämpfungsansätze rangiert die Antwortalternative *„Formulierung von Ver-*

---

<sup>405</sup> Bei der Neutralisierungstechnik der „Verdammung der Verdammenden“ verschiebt der Delinquent die Aufmerksamkeit von seinen eigenen abweichenden Akten auf die Motive und das Verhalten derjenigen, die seine Verfehlungen missbilligen. Vgl. dazu Sykes, Gresham M. und David Matza: *Techniken der Neutralisierung*. Frankfurt a. M. 1974, S. 369.

<sup>406</sup> Vgl. ebd. S. 368 f.

<sup>407</sup> Vgl. ebd. S. 367 ff.

<sup>408</sup> Vgl. Goffman: *Techniken der Imagepflege*. In: Ders.: *Interaktionsrituale*, Frankfurt 1986, S. 10 ff.

*haltensmaßregeln (Orientierungsrahmen, Corporate Identity, Ehrenkodex)“*, wie gesehen, unter „ferner liefern“. Lediglich bei der Kriminal- und Schutzpolizei haben knapp mehr als 20 % der Beantworter diese Alternative angegeben. Die niedrige Einstufung steht jedoch in einem gewissen Widerspruch zu dem geäußerten *Sensibilisierungs- und Orientierungsbedarf*. Wie es scheint, traut man einem Orientierungsrahmen nicht zu, entscheidend zur Sensibilisierung und Verhaltensorientierung beizutragen.

Dass ein Orientierungsrahmen in Form eines Leitbildes aber ein wichtiges Hilfsmittel zur Korruptionsvorbeugung sein kann, gilt bei Experten der Korruptionsbekämpfung als sicher. So weisen Poerting und Vahlenkamp darauf hin, dass ein solches *Leitbild* dazu beitragen kann, dass jeder Bedienstete sich mit seiner Behörde und seinem Dienstherrn identifiziert und ein Höchstmaß an Loyalität entwickelt.<sup>409</sup> Auch international wird diese Ansicht vertreten. Als beispielhaft für die Bedeutung, die der Ausarbeitung eines Leitbildes zugerechnet wird, können die Berichte des „Committee on Standards in Public Life“, die unter der Leitung von Lord Nolan in Großbritannien erstellt worden sind, und die neben der Formulierung einiger Grundsätze eine Reihe konkreter Empfehlungen beinhalten, angesehen werden.<sup>410</sup> Als die sieben zentralen Grundsätze / Prinzipien für die Bediensteten des Öffentlichen Dienstes gelten laut Nolan-Report.<sup>411</sup>

- Selbstlosigkeit („selflessness“),
- Integrität („integrity“),
- Objektivität („objectivity“),
- Verantwortlichkeit („accountability“),
- Transparenz („openness“),
- Ehrlichkeit („honesty“),
- Führungskompetenz („leadership“).

Inzwischen sind auch in einigen Behörden der Bundesrepublik Leitbilddiskussionen angeregt und Leitbilder erstellt worden (s. u.5.5). Die Meinungen bezüglich des *Nutzens von Leitbildern* gehen ebenso auseinander wie die

---

<sup>409</sup> Vgl. Poerting, Peter und Werne Vahlenkamp, a. a. O., S. 734.

<sup>410</sup> Inzwischen sind drei Reports erschienen.

<sup>411</sup> First Report of the Committee on Standards in Public Life. Vol. 1. Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty, May 1995, S. 14.

Vorschläge, wie ein Leitbild erstellt werden soll. Der Ansicht, dass im Leitbild „nur“ Selbstverständlichkeiten zu Papier gebracht würden, steht die Auffassung gegenüber, dass die Erstellung eines Leitbildes eine Chance der Selbstverständigung darüber bietet, was in der Behörde als ethische Richtlinien und Qualitätskriterien professionellen Handelns gelten sollte. Die im Leitbild explizit formulierten Prinzipien bilden somit eine Basis, auf die sich der Einzelne bei seinen Entscheidungen berufen kann.

Ein Leitbild, verstanden als Chance zur Selbstverständigung, setzt aber voraus, dass alle Bediensteten die Möglichkeit erhalten, an der Erstellung eines Leitbildes mitzuwirken. Ein Leitbild „von oben“, sprich die Erstellung eines Leitbildes durch einen „elitären oder esoterischen Zirkel“, lässt die Chance zur Selbstverständigung weitgehend außen vor, mit der wahrscheinlichen Folge, dass das Leitbild nicht akzeptiert wird. Gewinnbringender als das fertige Produkt „Leitbild“ dürfte die Diskussion um und über das Leitbild sein. Im Falle der Leitbilderstellung mag die buddhistische Weisheit gelten: Der Weg ist das Ziel!<sup>412</sup>

Eine Schwierigkeit bei der Schaffung eines Leitbildes wird aber voraussichtlich darin bestehen, die Mitarbeiter für die Erstellung eines solchen zu motivieren. So wird es einerseits vom Aufbau der Behörde, andererseits von den Erfahrungen, die mit ähnlichen Bemühungen gemacht wurden, abhängen, welchen Weg der Leitbilderstellung die einzelnen Behörden wählen sollten.

Ein weiterer, vor allem in den USA im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung hervorgehobener Gesichtspunkt, betrifft die *Personalauswahl*, und zwar sowohl im Hinblick auf den Eintritt in den öffentlichen Dienst als auch auf die Auswahl für bestimmte Tätigkeitsbereiche.<sup>413</sup> In einer vom US Department of Justice herausgegebenen Broschüre zur Korruptionsbekämpfung in der Polizei im Zusammenhang mit der Drogenproblematik, wird deshalb der Personalauswahlprozess zu einem von drei zentralen Themen gemacht; zudem werden Vorschläge zu einem „Screening“ der Bewerber unterbreitet.<sup>414</sup>

---

<sup>412</sup> Vgl. z. B. das Ergebnis der Arbeitsgruppe 3 beim PFA-Seminar „Berufsethik in der Polizei“, das am 26. - 28. Oktober 1998 in Münster-Hiltrup stattfand. Seminarberichte der Polizei-Führungsakademie, Münster 1999, S. 237 ff.

<sup>413</sup> Vgl. Simpson, Antony E.: *The Literature of Police Corruption*, a. a. O., S. 147 f.

<sup>414</sup> In der Broschüre heißt es in Bezug auf die zentralen Bereiche der Korruptionsbekämpfung: „It became quickly apparent that there must be three principal areas of focus: the applicant selection process, reinforcing high integrity values among individual officers, and effective anti-corruption programs to reduce the opportunities for corruption.“, US Department of Justice (Hg): *Building Integrity and Reducing Drug Corruption in Police Departments*. Washington, D. C. 1989, Summary.

In der bundesweiten Befragung ist dieser Aspekt nur am Rande berührt worden. Die Bedeutung, die dem Wertewandel, der Vorbildfunktion, aber auch den menschlichen Schwächen zuerkannt werden, weisen aber auf die Bedeutung hin, die *Charakter- beziehungsweise Integritätsfragen* besitzen sollten. Darüber hinaus lässt sich den Experteninterviews die Forderung, „die richtigen Leute“ für die jeweiligen Aufgaben zu bekommen, entnehmen. Auch Poerting und Vahlenkamp haben in ihrem Leitfaden zur Korruptionsvorbeugung ausdrücklich auf diesen Punkt aufmerksam gemacht.<sup>415</sup>

Die Erstellung eines Hilfsmittels zur Personalauswahl – denkbar etwa in Form eines Indikatorenrasters – kann auf der Basis der bisher erhobenen Daten nicht geleistet werden. Möglich ist lediglich der Hinweis auf einige Merkmale, wie sie in der Gefährdungsübersicht (s. o. 3.5.4) festgehalten worden sind. Inwieweit Erkenntnisse und Hilfsinstrumente anderer Länder auf die deutsche Situation übertragbar erscheinen, müsste geprüft und diskutiert werden. Wichtig erscheint es aber, der Frage der *Integritätsprüfung* mehr Beachtung zu schenken als bisher, wohl wissend freilich, dass es sich um einen ausgesprochen sensiblen Bereich handelt, bei dem es keine einfachen Lösungen und einfachen Hilfsinstrumente geben kann (s. o. 3.5.5).

Dennoch ist auch die Einbeziehung professionell erarbeiteter Prüfinstrumentarien zur Integrität eines Bewerbers Voraussetzung für eine erfolgversprechende Personalauswahl im Bereich der Strafverfolgungsbehörden. Große Verantwortung trägt in diesem Auswahlprozess die entscheidende Führungskraft oder der Ausbilder, dem ein souveräner und sensibler Umgang mit dem Prüfinstrument abgefordert wird. Der Sache nicht gerecht würde sowohl ein mechanisches „Abrastern“ dieser Art von Prüfkriterien als auch der Verzicht darauf mit dem Hinweis auf den unbestimmten Begriff der „Menschenkenntnis“, die es dem Ausbilder ermögliche, ohne jegliches Hilfsmittel, eine Integritätsprognose zu erstellen.

Letztlich muss noch ein Punkt angesprochen werden, der sich erst im Laufe des Projektes in seiner Bedeutung herauskristallisiert hat, nämlich die Frage der *Rehabilitation*. Bereits im ersten Kapitel (s.o. 1.5.4) ist auf die enge Verknüpfung von Korruption und Skandal hingewiesen worden, ohne die Folgen, die sich für denjenigen ergeben, der der Korruption beschuldigt wird, näher zu erörtern. Offen blieb die Frage, was mit einer Person geschieht, die zu Unrecht der Korruption beschuldigt wird. Die Instrumentalisierung des Skandals als Mittel der

---

<sup>415</sup> Poerting, Peter und Werner Vahlenkamp: Strategien gegen die Korruption, a. a. O., S. 738.

Auseinandersetzung ist nicht auf den Bereich der Politik beschränkt. Gerade die Bediensteten in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen sind der Gefahr „*falscher Anschuldigungen*“ in besonderer Weise ausgesetzt. Der Vorwurf, korrupt zu sein, ist schnell erhoben, insbesondere dann, wenn dienstliche Kontakte zum kriminellen Milieu bestehen. Dabei ist nicht nur an den Fall zu denken, dass Straftäter aus einem Rachegefühl heraus handeln, sondern auch an interne Reibereien innerhalb einer Behörde und an Mobbing.

Mindestens *drei typische Fallkonstellationen* lassen sich im Zusammenhang mit der Rehabilitationsfrage hervorheben:

- (1.) Fälle, bei denen eine Anschuldigung völlig zu Unrecht, aber nach der Devise „irgend etwas bleibt immer hängen“ erfolgt,
- (2.) Fälle, bei denen es offensichtlich beim Beschuldigten an einer Sensibilisierung für korruptive Sachverhalte fehlt, wo aber im Glauben an die „übliche Praxis“ gehandelt wird, und
- (3.) Fälle, bei denen sich die Handelnden über das Unrecht ihres Tuns voll bewusst sind.

Der Begriff „Rehabilitation“ muss hier in einem weiteren Sinne verstanden werden. Rehabilitation im Sinne der Wiederherstellung des Rufes und der (Wieder-) Eingliederung in das Berufsleben spielt bei allen drei Konstellationen eine Rolle, doch beschränken sich die Überlegungen zur Rehabilitation nicht nur darauf, sondern beziehen die Phase des Ermittlungsprozesses mit ein. Die Aspekte der Wiederherstellung des Rufes beziehungsweise der Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess besitzen, bezogen auf die drei Fallkonstellationen, für die Behörden offensichtlich unterschiedliches Gewicht. Während bei Fällen der dritten Konstellation die Behörde keine Veranlassung hat, den „Ruf“ eines Täters, der möglicherweise kühl kalkulierend Kosten und Gewinn gegeneinander aufgerechnet hat, wiederherzustellen, kann dies bei Fällen der ersten, teilweise aber auch der zweiten Konstellation zu einem ganz erheblichen Problem werden.

Im Hinblick auf das Ermittlungsverfahren sollte beachtet werden, dass der mit einer Anschuldigung verbundene „Makel“, der häufig Ausdruck in „sozialer Ächtung“ findet, oft nicht auf den Beschuldigten und dessen beruflichen Bereich beschränkt bleibt, sondern auf das Privatleben und damit auf die Familie des Beschuldigten übergreift. Dies ist um so schlimmer, wenn sich im nachhinein herausstellen sollte, dass es sich um „falsche Anschuldigungen“ gehan-

delt hat. Eine diskrete und faire Behandlung sollte deshalb selbstverständlich sein, um die Gefahr eines vorab stattfindenden „Scherbengerichtes“ zu vermeiden. Korruptionsbekämpfung muss mit Augenmaß betrieben werden und darf nicht in eine „Korruptionshysterie“ münden.<sup>416</sup> Bei den Fällen der zweiten Fallkonstellation ist zudem zu fragen, welchen „Beitrag“ die Behördenkultur selbst zum Zustandekommen der Delikte geleistet hat, sei es durch mangelhaftes Führungsverhalten oder durch Duldung subkultureller Gepflogenheiten. Das Statuieren eines Exempels, das Herausgreifen eines „Sündenbockes“ ist nicht der Weg, um strukturelle Missstände zu beseitigen. Darüber hinaus wird man generell den Gedanken der *tertiären Prävention* verstärkt in der Diskussion um eine effektive und effiziente Korruptionsbekämpfung beachten müssen.

### 3.7.8 Zusammenfassung

Die bei der Korruptionsbekämpfung verfolgten Strategien bilden die Ausgangsüberlegungen dieses Kapitels. Mit Blick auf die internationale Literatur werden verschiedene Strategieformen (z. B. direktive Strategien und Kontrollstrategien) unterschieden und auf die drei Ebenen (Gesamtgesellschaft, Behörde beziehungsweise Institution, Individuum), auf die sich eine Anti-Korruptionsstrategie beziehen muss, verwiesen. Anknüpfend an die Unterscheidung zwischen institutionellen Voraussetzungen und persönlicher Moral, wird zwischen „inneren“ und „äußeren Kontrollen“ differenziert und diese Unterscheidung auf die drei Analyseebenen bezogen. Die so entstehende Sechs-Felder-Tafel kann als heuristisches Mittel zur Klassifikation von Anti-Korruptionsmaßnahmen Verwendung finden und dazu dienen, verursachende und korruptionsfördernde Faktoren zu den Bekämpfungsmaßnahmen in Beziehung zu setzen und auf Adäquanz zu prüfen.

Die empirischen Ergebnisse der Untersuchung werden ausführlich dargestellt. Bei den Bekämpfungsansätzen allgemein zeigt sich ein gewisser Unterschied in der Einschätzung zwischen den Staatsanwaltschaften, Strafgerichten und Polizei auf der einen und Schutzpolizei, Zoll und Justizvollzug auf der anderen Seite. Während die Gruppe der letzteren der Sensibilisierung als Maßnahme erste Priorität zuerkennt, setzen die Beantworter der ersten Gruppe bevorzugt auf

---

<sup>416</sup> Vgl. Innere Revision im Bundeskriminalamt: Gemeinsam gegen Korruption. Wiesbaden 1997, S. 31. Vgl. dazu auch die Ausführungen von Werner Raith, der zum einen vor einer „Flut unnützer Verfahren“, zum anderen vor der Gefährdung und Zerstörung wichtiger menschlicher Beziehungen warnt. Raith, Werner: Korruption – Eine unüberwindbare Erscheinung? In: Polizei-Führungsakademie (Hg.): Korruption. PFA-Seminarberichte, Seminar vom 24. - 27. Februar 1997, Münster 1997, S. 92.



äußere Kontrollen in Form einer verbesserten Dienstaufsicht, einer Verpflichtung zur Anzeigeerstattung bei Vorliegen eines Anfangsverdachts oder der Einrichtung von Spezialdienststellen. Insgesamt gesehen gelten erstens die Sensibilisierung und die Ergänzung der allgemeinen Ausbildungsinhalte, zweitens die Verbesserung der Dienst- und Fachaufsicht sowie Intensivierung der Kontrollen und drittens die Stärkung der Vorbildfunktion von Vorgesetzten und Ausbildern als präferierte Maßnahmen.

Im Unterschied zur Einschätzung der Bekämpfungsansätze allgemein, bei denen bis auf Ausnahmen keine Maßnahme von mehr als 50 % der Befragten hervorgehoben wird, herrscht bei den Antworten zu der Frage nach dem Beitrag des einzelnen zur Korruptionsbekämpfung ein weitgehender Konsens. Etwa 90 % der Beantworter in allen Untersuchungsgruppen stellen das eigene vorbildliche Verhalten als wichtigsten Faktor dar, gefolgt von der Forderung, dass eindeutige Sachverhalte gemeldet werden müssen mit Prozentwerten um die 50 %. Eine deutliche Übereinstimmung ist auch bezüglich der Gewichtung präventiver und repressiver Maßnahmen feststellbar. Etwa drei Viertel der Probanden sind der Meinung, dass es ein gleichrangiges Nebeneinander der beiden geben sollte.

Obwohl die Mehrheit der Befragten – bis auf die Ausnahme der Staatsanwälte – das rechtliche Instrumentarium zum damaligen Zeitpunkt für ausreichend hielt, aber größtenteils einen effektiveren Einsatz beziehungsweise ein effektiveres Ausschöpfen angemahnt hat, werden Verbesserungsvorschläge zum Strafrecht, zum Strafprozess- und Polizeirecht sowie sonstige Forderungen im Disziplinar-, Beamten- und Dienstrecht aufgeführt. Dazu zählen die Vermögensstrafen, die Strafbarkeit des Anfütterns und die Straffreiheit beziehungsweise Strafminderung aussagebereiter Täter ebenso wie die Aufnahme der Bestechungsdelikte in den Katalog des § 100a StPO und die Beweislastumkehr sowie die Forderung nach einer konsequenten Einleitung förmlicher Disziplinarverfahren bei Korruptionsverdacht beziehungsweise der Verschärfung und konsequenten Anwendung der Vorschriften zur Entfernung aus dem Dienst.

Die sich an die Darstellung der empirischen Ergebnisse anschließende Gegenüberstellung von korruptionsverursachenden und –fördernden Faktoren einerseits und den präferierten Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen andererseits, ist als Hilfsmittel für die Einschätzung der Adäquanz von Maßnahmen gedacht. Sie kann dazu beitragen, die Tendenzen bei der Einschätzung von Ursachen und Maßnahmen deutlicher hervortreten zu lassen.

Auf den Vergleich der Untersuchungsergebnisse mit den von der IMK im „Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption“ vorgeschlagenen Maßnahmen, der zu dem Ergebnis führt, dass sich beide weitgehend decken, folgt die Diskussion einiger wichtiger Themenkomplexe. Erneut wird die „Werteverfall“-These und die Frage der Rolle von Vorbildern aufgegriffen. Bisher relativ wenig beachtet und an dieser Stelle angesprochen wird der Gedanke einer „Integritätsprüfung“ beziehungsweise die Frage nach der Berücksichtigung des moralischen Bewusstseins und der charakterlichen Eignung beim zu rekrutierenden Personal sowie das Problem der Rehabilitation von Bediensteten bei falschem Verdacht. Das Eingehen auf die sich mit der Erstellung eines Leitbildes befassenden Diskussion weist bereits auf die in Kapitel 4.2 folgenden Betrachtungen des Korruptionsproblems aus ethischer Sicht sowie die in Kapitel 5 zu erörternden Fragen der Aus- und Fortbildung hin.



## 4 Gesamtbetrachtungen

### 4.1 Sozialwissenschaftliche Gesamtbetrachtung

Ziel der sozialwissenschaftlichen Gesamtbetrachtung ist es, die in den einzelnen Kapiteln dargestellten Ergebnisse und Interpretationen in übersichtlicher, knapper Form zusammenzufassen und auf den im ersten Kapitel skizzierten analytischen Bezugsrahmen rückzubeziehen, ohne damit den Anspruch einer geschlossenen theoretischen Abhandlung der Korruptionsproblematik zu verbinden. Deshalb sollen in den nachfolgenden 20 Thesen aus sozialwissenschaftlicher Sicht wesentliche Punkte der Untersuchung hervorgehoben werden. Überschneidungen mit dem vorangegangenen Text lassen sich dabei nicht vermeiden, sollten aber angesichts der Vorteile einer komprimierten Darstellung in Kauf genommen werden.

- (1.) Korruption kann aus sozialwissenschaftlicher Perspektive als eine Form des abweichenden Verhaltens gelten, deren Besonderheit darin besteht, dass sie oftmals nicht mit auffälligem Sozialverhalten einhergeht. Wie die Kriminalität allgemein, so kann auch Korruption als *sozialer Tatbestand* betrachtet werden. Soziale Tatbestände im Sinne Durkheims zeichnen sich u. a. durch ihren Dingcharakter, das heißt durch ihre Unabhängigkeit von individuellen Willensbekundungen und damit verbunden durch ihre der systematischen Beobachtung zugängliche Seinsweise aus.<sup>417</sup> Als sozialer Tatbestand kann und muss Korruption aus sozialen Ursprüngen erklärt und nicht auf "rein,, individuelles Versagen zurückgeführt werden. Dazu ist es notwendig, die *strukturellen Bedingungen des beruflichen Handelns*, in dessen Kontext Korruption stattfindet, zum Ausgangspunkt der Analyse korruptiven Handelns zu machen. Eine Arbeit über Korruption bedeutet nicht nur die Durchführung einer Analyse von Korruptionsphänomenen, sondern auch eine *Zustandsbeschreibung* der betroffenen Institutionen und der Gesellschaft. Diesem Grundgedanken folgend wurde bei der Untersuchung sowohl zwischen den verschiedenen Untersuchungsgruppen als auch zwischen verschiedenen *Analyseebenen* (Gesamtgesellschaft, Institution bzw. Behörde und Individuum) differenziert.
- (2.) Zunächst wurden die unterschiedlichen Einschätzungen zum *Ausmaß der Korruption* in den Untersuchungsgruppen betrachtet und erklärt. Auf-

---

<sup>417</sup> Vgl. das Stichwort „Tatbestand, sozialer“ in Fuchs-Heinritz, Werner u. a. (Hg.): Lexikon zur Soziologie. 3. Aufl., Opladen 1994, S. 668. Grundlegend: Durkheim, Émile: Die Regeln der soziologischen Methode. 5. Aufl., Darmstadt und Neuwied 1976.

grund der in Kapitel eins skizzierten strukturellen Bedingungen, die den Arbeitsbereich, die Organisation der Arbeit und die Behördenkultur in den einzelnen Untersuchungsgruppen charakterisieren, musste erwartet werden, dass die Bediensteten in Polizei, Zoll und Justizvollzug sich als stärker von Korruption betroffen sehen, als die der Staatsanwaltschaften und Strafgerichte. Die Hypothese ist durch die Ergebnisse auch bestätigt worden (s. o. 3.1), wobei als wichtige, die Differenz erklärenden Variablen die Häufigkeit und Form der Interaktion mit verdächtigen Personen und (potentiellen) Straftätern gesehen werden kann. Während Polizei, Zoll und vor allem der Justizvollzug in direkter Konfrontation verdächtigen Personen und Straftätern in Alltagssituationen gegenüberstehen, haben es die Staatsanwälte und Strafrichter eher mit „Papierfällen“ und stärker vorkonstruierten Interaktionskontexten zu tun. Die Möglichkeiten und Wahrscheinlichkeiten für korruptive Handlungen sind dementsprechend unterschiedlich. Polizeibeamte, die ihre „Pappenheimer“ und die Kriminalitätsbrennpunkte ihres Reviers kennen sollten, und noch mehr die Justizvollzugsbediensteten, die mit den Gefangenen eine „Schicksalsgemeinschaft“ bilden, entwickeln in der Regel „persönlichere“ Beziehungen zu „ihrer Klientel“ als Staatsanwälte und Strafrichter. Die Gefährdungslage im Hinblick auf korruptive Handlungen ist also eine ganz andere.

- (3.) Die Unterschiede zwischen *Selbst- und Fremdeinschätzung* beim Ausmaß der Korruption weisen deutlich in eine Richtung: Bis auf ganz wenige Ausnahmen stufen sich die Probanden einer Untersuchungsgruppe besser ein, als sie von den Probanden der anderen Untersuchungsgruppen gesehen werden. Die Deutlichkeit, mit der diese Diskrepanz zu Tage tritt, sollte Anlass sein, Vorsicht bei der Beurteilung des Ausmaßes von Korruption in einer Untersuchungsgruppe walten zu lassen. Zum einen mag es sein, dass bei der Selbsteinschätzung „Beschönigungstendenzen“ dazu beitragen, das tatsächliche Ausmaß in der eigenen Untersuchungsgruppe zu unterschätzen, während im Falle der Fremdeinschätzung dem „Fremden“, ein sozialwissenschaftlich häufig zu beobachtendes Phänomen, etwas Bedrohlicheres zuerkannt wird, als sich tatsächlich durch Fakten belegen lässt, und deshalb das Ausmaß überschätzt wird. Welche der beiden, sich widersprechenden Tendenzen bei den Einschätzungen dominiert, kann nicht eindeutig beantwortet werden. Nachweisen lässt sich aber, dass zwischen Selbst- und Fremdeinschätzung ein positiver Zusammenhang besteht, das heißt dass höhere Selbsteinschätzungswerte einer Untersuchungsgruppe mit hohen Fremdeinschätzungswerten für die anderen Gruppen positiv korrelieren, es also so etwas wie ein Sensibilitäts- oder

Verdachtsniveau gegenüber Korruption in den Untersuchungsgruppen gibt. Außerdem lässt sich feststellen, dass die auf der Fremdeinschätzung aufbauende Rangfolge der Untersuchungsgruppen ziemlich genau der der Selbsteinschätzungen entspricht: am wenigsten betroffen erscheinen Strafgerichte und Staatsanwaltschaften, am stärksten der Justizvollzug, dessen Bedienstete sich allerdings nicht stärker als Polizei und Zoll betroffen sehen. Unter Berücksichtigung dieser Überlegungen dürften die Ergebnisse zum Ausmaß der Korruption kaum als dramatisch zu werten sein, zumal das Lagebild Korruption auch nur wenige Korruptionsfälle für den Bereich der staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorgane aufweist. Ein Grund, die Situation zu verharmlosen, besteht aber auch nicht.

- (4.) Die unter Punkt zwei vertretene These der *Bedeutung struktureller Bedingungen*, darunter besonders die Bedeutung von Häufigkeit und Form der Interaktion, wird auch durch die Angaben zu den gefährdeten Aufgabenbereichen bestätigt. In der Regel werden die Bereiche genannt, bei denen es zu direkten Interaktionen kommt, wie zum Beispiel die Kontrolltätigkeiten des Zolls oder die verdeckten Ermittlungen sowie das Führen von V-Personen bei der Kriminalpolizei. Beim letzteren Aufgabenbereich gerät ein weiterer Gesichtspunkt ins Blickfeld: der der fehlenden Dienst- und Fachaufsicht beziehungsweise der fehlenden Kontrollen. Tätigkeiten, die sich nur schwer kontrollieren lassen und die mit engen persönlichen Kontakten in Verbindung gebracht werden, wird ein erhebliches Gefährdungspotential zuerkannt. Dabei beschränkt sich die Gefährdung nicht nur auf Kontakte zu verdächtigen Personen oder Straftätern, sondern auch auf Beziehungen zu unbescholtenen Geschäftsleuten, Medienvertretern und privaten Sicherheitsdiensten. Der Geheimnisverrat – eben nicht nur an Straftäter – steht an der Spitze der mit Korruption korrespondierenden Auffälligkeiten in der Polizei.
- (5.) Die Bedeutung der *Kontakte* bei der Entstehung korruptiver Handlungen macht eine genauere Betrachtung der Beziehungen zwischen den Bediensteten der staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorgane und der Bevölkerung notwendig. Dabei gerät vor allem die Polizei in den Mittelpunkt des Interesses. Wie im analytischen Bezugsrahmen in Kapitel eins dargelegt steht die Polizei im Spannungsfeld verschiedener Erwartungen. Als Vertreter des Gewaltmonopols des Staates hat sie hoheitliche Aufgaben wahrzunehmen sowie Entscheidungen durchzusetzen und steht deshalb auch unter erheblichem Erfolgsdruck. Andererseits muss sie, als Institution, von der eine Vielzahl von Serviceleistungen erwartet werden, auf

die Bedürfnisse der Bürger eingehen und um ein gutes Verhältnis zum Bürger, den sie mit in die Kontrolle der Kriminalität einbinden will, bemüht sein. Die Notwendigkeit der Zusammenarbeit verschiedener „Agenturen“ der Sozialkontrolle – erwähnt sei nur der Gedanke des „community policing“ – schafft die Voraussetzung, persönliche Bindungen aufzubauen. Parallel dazu sieht sich die Polizei einer zunehmenden Bedrohung durch die Organisierte Kriminalität gegenüber, deren Bekämpfung ohne Rückgriff auf verdeckte Ermittlungsmethoden unmöglich erscheint. Beide Entwicklungen können dazu beitragen, die Möglichkeiten für korruptive Handlungen zu erhöhen, sei es durch den Abbau von Hemmschwellen durch den häufigeren und vertrauteren Umgang mit Personen, die ein Interesse an polizeilichen Informationen haben, oder durch das Entstehen von *Loyalitätskonflikten* infolge der Teilnahme beziehungsweise Orientierung an unterschiedlichen Bezugsgruppen. In Zeiten der „kommunikativen Revolution“ verfügt die Polizei nun einmal über eine Fülle sehr sensibler Daten, an denen verschiedene Seiten Interesse bekunden. Belegt werden diese Überlegungen sowohl durch die Beispiele in den einzelnen Untersuchungsgruppen (s. o. 3.2.1), die Ergebnisse zum Verhältnis zwischen Geber und Nehmer, die das Bestehen enger persönlicher Kontakte in Fällen systematischer Korruption bestätigen (s. o. 3.2.3) und den mit Korruption in Verbindung gebrachten Auffälligkeiten (s. o. 3.5.3), bei denen der Verrat von Dienstgeheimnissen und die Kontakte zum Rotlichtmilieu an vorderster Stelle genannt werden müssen.

- (6.) Die Erörterung der Bedeutung einer *fehlenden Dienst- und Fachaufsicht sowie fehlender Kontrollen* weist über den engeren Korruptionszusammenhang hinaus und berührt des weiteren Fragen des Führungsstils, des Selbstverständnisses und der Professionalisierung. Die in Kapitel 1.4.2.3 aufgeführten sechs Merkmale für professionelle Berufe (Erbringen sozialer Dienstleistungen, Berufsethik beziehungsweise beruflicher Ehrenkodex, spezialisiertes Wissen und Expertise, höhere Bildung, berufliche Autonomie und Ermessensspielräume sowie Selbstregulierung) treffen, wie oben dargelegt, auf die Untersuchungsgruppen in unterschiedlicher Ausprägung zu. Im Unterschied zum Tätigkeitsbereich der Justiz wird bei der Polizei die Frage der Professionalisierung kontrovers diskutiert, wobei angesichts des Spannungsfeldes von Gewaltmonopol und Serviceleistung besonders die Aspekte beruflicher Autonomie und Ermessensspielräume sowie Berufsethik in den Blickpunkt geraten. Die Polizei scheint sich trotz des Bekenntnisses zum *Kooperativen Führungssystem (KFS)* in einer zwiespältigen Lage zu sehen: einerseits erfordert moder-

nes polizeiliches Arbeiten Flexibilität und Ermessensspielräume, andererseits erscheint ein funktionierendes, auf äußere Kontrollen ausgerichtetes Führungssystem unverzichtbar. Die mit dem Kooperativen Führungssystem angestrebte Synthese bereitet offensichtlich noch einige Schwierigkeiten, die sich in einer gewissen Verunsicherung der Führungskräfte niederschlägt (s. o. 3.3.4.3). Unstrittig ist in diesem Zusammenhang jedoch die gewichtige *Rolle des Vorbildes*. Sie wird sowohl durch die Tatsache unterstrichen, dass eine fehlende Vorbildfunktion von Führungskräften und Vertretern der Politik an vorderster Stelle der korruptionsverursachenden Faktoren genannt werden (s. o. 3.3.2) als auch durch die Bedeutung, die die Bediensteten dem eigenen vorbildlichen Verhalten als Beitrag des einzelnen gegen die Korruption zuerkennen (s. o. 3.7.3). Der von Rose-Ackerman als Kompromiss zwischen den strukturellen Voraussetzungen einer Institution und der persönlichen Moral bezeichnete Lösungsweg, der nicht nur auf äußere, sondern auch auf innere Kontrollen abzielt, kann nur dann zu einer erfolgreichen präventiven und repressiven Korruptionsbekämpfung führen, wenn die Ursachen der Korruption und die Defizite innerhalb einer Institution erkannt und adäquat angegangen werden, wobei den beiden Komponenten – Struktur und persönliche Moral – entsprechende Aufmerksamkeit entgegengebracht werden muss.

- (7.) Als Hauptursache für die Korruption gilt den Bediensteten der sogenannte „Werteverfall“ in der Gesellschaft, der nicht zuletzt in der fehlenden Vorbildfunktion der Führungskräfte und der Vertreter der Politik – der am zweithäufigsten genannten Ursache – zum Ausdruck kommt (s. o. 3.3.2). Beide Faktoren, Werteverfall und fehlende Vorbildfunktion, lassen sich analytisch der gesamtgesellschaftlichen Ebene zuordnen (s. o. 3.3.4.1). Mit ihnen werden „Zeiterscheinungen“ benannt, gegen die seitens der betrachteten Institutionen nur wenig ausgerichtet werden kann. So wichtig die Analyse des unter Punkt 6 angeführten Kompromisses zwischen strukturellen Voraussetzungen einer Institution und persönlicher Moral für die Korruptionsbekämpfung sein mag, sie stößt dort an ihre Grenzen, wo gesamtgesellschaftliche Entwicklungen für Missstände verantwortlich gemacht werden. Eine partielle Korruptionsbekämpfung, das heißt eine „nur“ die Bedingungen einer Behörde berücksichtigende Korruptionsbekämpfung, kann auch nur partiell erfolgreich sein, da sie nicht die gesamtgesellschaftlichen Ursachen, sondern bestenfalls einige ihrer Manifestationen versucht in den Griff zu bekommen. Diese Erkenntnis entwertet die Nützlichkeit der behördenspezifischen Analyse nicht, kann



aber dazu beitragen, realistische Erwartungen an partielle Korruptionsbekämpfungsprogramme zu knüpfen.

- (8.) In dem gesellschaftlichen „Werteverfall“ und der „fehlenden Vorbildfunktion“ die Hauptursachen der Korruption zu sehen, überrascht an sich wenig. Durch sie werden Entwicklungen benannt, für die man ganz abstrakt die „Gesellschaft“ verantwortlich machen kann. Eine „Schuldzuweisung“ fällt dadurch leichter, als wenn konkret Schwachstellen in der Organisation oder im Verhalten einzelner zu benennen wären. „Man tut eigentlich niemandem weh“. Der Begriff „Werteverfall“ ist zudem so allgemein, dass damit eine Vielzahl von Erscheinungen verbunden werden können. Allein deshalb erscheint es verständlich, dass die Befragten in großer Übereinstimmung diesen Faktor herausgestellt haben. Darüber hinaus entspricht es einer traditionell kulturpessimistischen Einstellung, den „Verfall“ von Werten zu beklagen. Für die Analyse der korruptionsverursachenden und -begünstigenden Faktoren erscheint es allerdings sinnvoller den Begriff des „Werteverfalls“ durch den neutralen Begriff des „Wertewandels“ zu ersetzen, denn durch ihn wird der Blick auf Entwicklungen der Wertorientierungen, die gerade nicht korruptionsfördernd, sondern korruptionshemmend wirken können, nicht von vornherein verstellt. Zu denken ist dabei an die Ablösung einer materialistischen durch eine postmaterialistische Einstellung. Ist es nicht gerade die materialistische Einstellung gewesen, die oft genug das Einfallstor für korruptive Handlungen geboten hat? Damit soll in keiner Weise das Argument in sein Gegenteil verkehrt, sondern einer nüchternen sachlichen Analyse des Wertewandels den Vorzug gegeben werden. Der so positiv besetzte und ständig als Beispiel zitierte „preußische Beamte“ muss in seiner Zeitgebundenheit und vor dem Hintergrund des preußischen Obrigkeitsstaates gesehen werden. Er taugt nur bedingt als Vorbild für die Bediensteten der staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorgane in einer offenen Gesellschaft und einem freiheitlich-demokratischen Staat. Die Bedeutung freilich, die man ihm beziehungsweise den Tugenden, für die er stellvertretend steht, zuerkennt, können die Diskussion über den Zusammenhang von gesellschaftlichen Entwicklungen und Berufsethos anregen. Korruptionsbekämpfung innerhalb einer Behörde kann zwar die gesellschaftlichen Ursachen der Korruption als solche nicht angehen, sie kann aber auf die *Wahrnehmung der Ursachen* und das *Gesellschaftsbild der Bediensteten* einwirken. Dabei können Sensibilisierung und Leitbilder beziehungsweise der Prozess der Leitbilderstellung eine wichtige Rolle spielen (s. o. 3.7.7 und s. u. 4.2). Neben berufsethischen Fragen ließe sich

dabei auch das Problem thematisieren, was denn von einem Vorbild unter den gegebenen Bedingungen realistischerweise erwartet werden kann.

- (9.) Das Antwortverhalten der Bediensteten in den Untersuchungsgruppen bei der Frage nach den korruptionsverursachenden beziehungsweise -begünstigenden Faktoren folgt einem bestimmten Schema: Nach der Hervorhebung gesellschaftlicher Ursachen werden Ursachen, die primär der Ebene des Individuums und erst danach Ursachen, die primär der Institution zugerechnet werden können, genannt. Die Tendenz, die Ursachen der Korruption vor allem in gesellschaftlichen Entwicklungen und danach – personalisiert – im Versagen einzelner anzusiedeln, mag einerseits darauf zurückzuführen sein, dass tatsächlich institutionelle Defizite weniger stark als individuelle Defizite oder gesellschaftliche (Fehl-) Entwicklungen bei der Entstehung von Korruption zum Tragen kommen, andererseits bringt das Antwortverhalten aber auch die für die Bediensteten typische Wahrnehmung des Korruptionsproblems zum Ausdruck. Die „*Schwarze-Schaf-Theorie*“ scheint bei ihnen eine deutlich größere Popularität zu genießen als die *Sozialisierungstheorie* (s. o. 1.3.2). Dies ist durchaus verständlich. Ist es doch eine Sache, (anonymen) gesellschaftlichen Entwicklungen oder missratenen Individuen die „Schuld“ am Vorkommen korruptiver Akte zu geben, eine ganz andere hingegen, die „Schuld“ in strukturellen Voraussetzungen und damit auch in einer „beschädigten beruflichen Identität“, die eben nicht nur einzelne Individuen, sondern schlimmstenfalls den ganzen Berufsstand betrifft, zu sehen. Der kritische Punkt, an dem korruptive Akte zum öffentlichen Skandal werden, ist, wie Sherman am Beispiel amerikanischer Polizeiskandale nachgewiesen hat (s. o. 1.5.4), dann erreicht, wenn Verfehlungen nicht mehr als individuelles Fehlverhalten, sondern als generelle und strukturelle Probleme der Institution gesehen werden müssen.
- (10.) Die von den meisten Bediensteten genannten korruptionsverursachenden beziehungsweise -begünstigenden Faktoren auf der Ebene des Individuums betreffen *finanzielle Probleme* und den *Lebensstil* sowie bestimmte Charakterschwächen wie Labilität, Leichtfertigkeit und Naivität (s. o. 3.3.2). Finanzielle Probleme als korruptionsverursachenden Faktor zu betrachten, heißt zunächst auch, die etwas willkürliche analytische Unterscheidung zwischen verschiedenen Analyseebenen anzusprechen. Die Unterscheidung ist willkürlich insofern, als die Zurechnung eines Faktors zu einer Analyseebene vom Betrachter vorgenommen und begründet werden muss. In der Wirklichkeit besitzen die Faktoren Bezüge zu jeder

Ebene. Es ist Sache des Betrachters, den dominanten Bezug herauszustellen. Dies lässt sich besonders am Beispiel der „finanziellen Probleme“ und damit verbunden dem Beispiel des „Lebensstandards“ verdeutlichen. Die Zurechnung der finanziellen Probleme zur Ebene des Individuums erscheint dann sinnvoll, wenn die Probleme auf individuellen Schwächen oder Fehleinschätzungen, auf das „Nicht-umgehen-können“ mit Geld zurückgeführt werden können. Anders stellt sich die Lage dar, wenn finanzielle Probleme zum sozialen Problem werden, das heißt nicht mehr nur individuellem Versagen, sondern zum Beispiel sozioökonomischen Entwicklungen oder organisatorischen Umgestaltungen zugerechnet werden müssen. Die Untersuchungsergebnisse deuten darauf hin, dass finanzielle Probleme von den Beantwortern in erster Linie als individuelle Fehler, häufig resultierend aus menschlichen Schwächen (z. B. Alkoholabhängigkeit, Spielsucht), gesehen werden (s. o. 3.3.4.2 und 3.5.4.5). Eine sorgfältige Prüfung des Antwortverhaltens lässt aber auch erkennen, dass „finanzielle Probleme“ von den Untersuchungsgruppen am häufigsten genannt werden, von denen man es wegen des Einkommensniveaus auch am ehesten erwartet hätte – zumindest ein Hinweis darauf, dass finanzielle Probleme nicht nur individuellen Ursachen zugeschrieben werden dürfen, sondern dass auch andere – objektive – Gesichtspunkte (z. B. Vergleich mit dem Durchschnittseinkommen der Bevölkerung) mitberücksichtigt werden müssen. Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang die Reaktion der im Vergleich mit den anderen Untersuchungsgruppen gut verdienenden Juristen. Bei ihnen rangiert der Faktor „Anstreben eines höheren beziehungsweise Wahren eines hohen Lebensstandards“ anstelle der finanziellen Probleme weit oben in der Rangliste der korruptionsverursachenden beziehungsweise -begünstigenden Faktoren.

- (11.) Die Ergebnisse zu den *finanziellen Aspekten* legen nahe, finanzielle Probleme nicht allein als individuelle Probleme zu deuten, sondern sie aus einer allgemeineren Perspektive zu betrachten. Zu den Binsenweisheiten der Korruptionsforschung gehört die Feststellung, dass eine unzureichende Bezahlung von Bediensteten die Neigung, sich bestechen zu lassen, erhöht. Wann aber wird die Bezahlung als unzureichend empfunden? In die Kalkulation, was als ausreichend oder unzureichend angesehen wird, werden mehrere Größen eingerechnet. Das monatliche Einkommen ist nur eine davon, die soziale Absicherung und das Berufsprestige sind andere. Hinzu kommt, dass die Entlohnung auf die Art und die Umstände der geleisteten Arbeit bezogen wird. Wenn sie als nicht leistungsgerecht empfunden wird, wird dies zu Spannungen innerhalb einer Institution führen,

die auch Korruption zur Folge haben können. Über finanzielle Probleme und die Wahrung eines hohen beziehungsweise das Anstreben eines höheren Lebensstandards als korruptionsverursachende beziehungsweise -begünstigende Faktoren zu rasonieren, heißt deshalb, die *gesamte soziale Lage* der Bediensteten in die Betrachtung miteinzubeziehen. Eine „*objektive Unterbezahlung*“ – objektiv gemessen etwa am monatlichen Durchschnittseinkommen vergleichbarer Berufe – ist nur ein Indikator für eine erhöhte Korruptionsgefährdung. Wichtiger noch ist die Frage der „*subjektiven Unterbezahlung*“, d. h. die Frage, ob sich die Bediensteten, gemessen an den Anforderungen ihres Berufes und verglichen mit verschiedenen Bezugspersonen, „gerecht“ behandelt oder benachteiligt fühlen. *Relative Deprivation* gilt nicht umsonst als wichtiger Kausalfaktor bei der Erklärung abweichenden Verhaltens. Nach den Ergebnissen der bundesweiten Befragung zu urteilen, wird dies von den Beantwortern auch so gesehen, denn der Anteil derjenigen, die eine subjektive Unterbezahlung als wichtigen Faktor angegeben haben, liegt weit über dem für die objektive Unterbezahlung (s. o. 3.3.3 und 3.3.4.2), wobei beide relativ niedrige Zustimmungswerte erhalten und von maximal einem Viertel der Befragten in einer Untersuchungsgruppe angegeben werden. Unterstützt wird diese Sicht auch durch Ergebnisse der Interviews und der Aktenanalyse. Immer wieder wird dort auf die Einkommenssituation und die schädliche Wirkung von Demonstrationseffekten verwiesen.

- (12.) *Demonstrationseffekte*, das heißt das zur Schau stellen von Statussymbolen durch Vertreter höherer sozialer Schichten, deren Konsumverhalten und Lebensstil für viele zum angestrebten Ideal wird, stellen ein besonderes Problem für Bedienstete der betrachteten Behörden dar. Warum dies so ist, wird deutlich, wenn der Begriff „Demonstrationseffekt“ in einem allgemeineren Sinne verstanden und nicht nur auf die Orientierung am Lebensstil der „besseren Kreise“, sondern generell auf die Orientierung am Lebensstil von Bezugsgruppen, angewandt wird und somit mehrere der oben beschriebenen Korruptionsfälle mit einschließt (s. o. 3.2.1). Die Orientierung des Verhaltens von Bediensteten der neuen Länder am Verhalten ihrer besser verdienenden Westkollegen fällt dann ebenso unter den Begriff, wie die Orientierung junger Polizeibeamter am Lebensstil bestimmter „Rotlichtgrößen“. Obwohl die Spannung zwischen angestrebtem Lebensstil und realen Möglichkeiten zur Verwirklichung eine Grundtatsache des sozialen Lebens in offenen Gesellschaften bildet, sind soziale Positionen davon unterschiedlich stark betroffen. Die mit einer Position verknüpften Entlohnungen spielen hinsichtlich der Intensität der

Spannung zwar eine wichtige, aber nicht die allein ausschlaggebende Rolle. Bei den Bediensteten der formellen Sozialkontrolle kommt wenigstens noch ein weiterer Gesichtspunkt hinzu. So bringt es ihre Tätigkeit mit sich, dass sie es mit Menschen unterschiedlichsten sozialen Hintergrundes zu tun haben und häufig mit der Diskrepanz von „gutbürgerlicher Fassade“ und „schmutzigen Geschäften“ konfrontiert werden. Für manche jedenfalls scheint sich – wirtschaftlich gesehen – Verbrechen zu lohnen. Das Erkennen dieser Diskrepanz und die Erfahrung einer gewissen Hilflosigkeit bei der Strafverfolgung kann für einzelne Beamte desillusionierend und deprimierend wirken. Kommt der Verlust positiver Vorbilder, wie unter Punkt 6 erwähnt, noch hinzu, kann die Bereitschaft, sich selbst auf „zweifelnde Geschäfte“ einzulassen, um nicht als „Ehrlicher der Dumme“ zu sein, zunehmen. Die Neutralisierungstechnik der „Verdammung der Verdammenden“ hilft, das Gewissen zu entlasten (s. o. 3.3.4.5 und 3.7.7).

- (13.) Das Aushalten-können dieser Spannung gehört jedoch zu den Grundvoraussetzungen *professionellen Handelns* in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen. Das Berufsethos der Bediensteten der Institutionen formaler Sozialkontrolle muss nicht nur darauf ausgerichtet sein, das Recht ohne Ansehen der Person durchzusetzen, sondern auch die rechtlichen Grenzen bei der Durchsetzbarkeit zu respektieren. Berufliche Frustrationen, eine Desillusionierung im Hinblick auf das Menschenbild sind gewissermaßen in die von ihnen auszufüllenden sozialen Rollen eingebaut. Wohl kaum ein anderer Beruf bringt so viele Möglichkeiten des Enttäuschtwerdens mit sich wie der des Polizeibeamten. Um so wichtiger ist es, einerseits sich mittels eines *Selbst- und Leitbildes* der besonderen *Berufsehre*, die sich gerade nicht am materiellen Erfolg, sondern am Dienst an der Gesellschaft festmacht, zu versichern, andererseits aber auch seitens der Gesellschaft eine entsprechende Rückmeldung in Form von Anerkennung der Arbeit – eines besonderen *Berufsprestiges* – zu erhalten. Daran scheint es aber im Falle der Polizei im Unterschied zu den Staatsanwälten und den Strafrichtern zu fehlen.<sup>418</sup> Noch drastischer drückt sich dieser Unterschied im Selbstbild aus. Kaum vorstellbar, dass sich Strafrichter und Staatsanwälte als „Prügelknabe der Nation“ bezeichnen würden, wie dies von Seiten der Polizei gelegentlich geschieht. Die Differenz in der Selbsteinschätzung bezüglich des Ausmaßes der Korruption in den Untersuchungsgruppen dürfte neben der unter Punkt 2 beschriebenen

---

<sup>418</sup> Vgl. zu dieser Problematik zusammenfassend Groß, Adalbert: Das Berufsbild der Polizei. In: Kriminalistik, 53. Jg., 1999, S. 303 - 309.

Häufigkeit und Form der Interaktion auch mit auf diese Unterschiede zurückzuführen sein, obwohl bei der Frage nach den korruptionsverursachenden Faktoren der beruflichen Frustration keine besonders große Bedeutung zuerkannt worden ist (s. o. 3.3.2 und 3.3.4.4).

- (14.) Professionelles Handeln in den staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen impliziert nicht nur gewissenhaftes und „handwerklich“ sauberes Arbeiten, sondern muss auch dem Entscheidungsdruck, der sich mit den Tätigkeiten verbindet, Rechnung tragen. Zu den Charakteristika des Arbeitsfeldes gehört es, dass die Bediensteten nicht selten mit *ethischen Dilemmas* konfrontiert werden. Die Gefahr, „in eine Sache hineingezogen zu werden“, ohne es zu wollen, ist genauso gegeben, wie die Möglichkeit, bewusst bestimmte sich bietende Gelegenheiten auszunützen. Die in der Untersuchung sehr hoch eingeschätzte *Sensibilisierung* kann dem entgegensteuern (s. o. 3.3.4.4 und 3.7.2). Es ist insbesondere die Aufgabe von Aus- und Fortbildung, die Bediensteten auf die prekäre Situation vorzubereiten beziehungsweise sie bei ihrer Arbeit nicht allein zu lassen. Wichtig ist es, Methoden zu entwickeln, die es ermöglichen, Gefährdungen frühzeitig zu erkennen und ethisches Verhalten gewissermaßen einzuüben (s. u. Kapitel 5). Dabei sollte darauf geachtet werden, dass der Unterricht möglichst praxisnah, das heißt an Alltagssituationen orientiert, gestaltet wird. Die besondere Gefährdungssituation von Bediensteten in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen hat im Verbund mit der Analyse der bekanntgewordenen Fälle (s. o. 3.2.1) dazu geführt, einen zusätzlichen Typus von Korruption, den der „*opportunistischen Korruption*“, einzuführen (s. o. 3.2.2). Von „opportunistischer Korruption“ ist dann die Rede, wenn vorhandene strukturelle Tatgelegenheiten wiederholt und unreflektiert für korruptives Handeln benutzt werden, ohne dass ein Prozess des „Anfütterns“ damit verbunden wäre.
- (15.) Professionelles Handeln im Bereich der staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorgane erfordert zu einem gewissen Grad den souveränen Umgang mit Rollenverpflichtungen. Die an sich notwendige *Rolledistanz* kann aber dann zum Problem werden, wenn sie zur Übernahme von Rollen führt, die in Konflikt mit den Anforderungen der Berufsrolle geraten (s. o. 1.4.3). Interrollenkonflikte sind die Folge. Sie sind heute um so wahrscheinlicher als die Berufsrolle nicht mehr die alles dominierende Rolle darstellt, der sich die anderen Rollen eines Individuums unterzuordnen haben. Die *Trennung von privater und dienstlicher Sphäre* hat sich im Laufe der Zeit für die Bediensteten der staatlichen Kontroll- und

Strafverfolgungsbehörden verschoben. Die früher eingenommene ständische Lage<sup>419</sup>, das heißt eine auf Lebensführungsart und Berufsprestige begründete Stellung in der Gesellschaft, ist durch den *Prozess der Individualisierung*<sup>420</sup> erschüttert worden. Die „Aufweichung“ traditioneller Bindungen und die Pluralisierung der Lebensstile hat auch vor den Bediensteten der formalen Sozialkontrollorgane nicht Halt gemacht. Dies hat einerseits einen zunehmenden Gestaltungsspielraum für soziale Bindungen zur Folge, die zu den unter dem Punkt 5 beschriebenen Loyalitätskonflikten führen können. Sie bringt andererseits eine geänderte Berufsauffassung mit sich, die etwas abschätzig als „*Job-Denken*“ klassifiziert wird, drückt sich in ihr doch nicht mehr die innere Verbundenheit mit der beruflichen Tätigkeit aus. Aufgabe beruflicher Sozialisation ist es deshalb, vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Wandels Leitlinien für professionelles Verhalten in Zeiten der Individualisierung zu vermitteln (s. u. 4.2).

- (16.) *Falsch verstandener Korpsgeist* und *Kameraderie* gelten aus Sicht der Medien als wesentliche korruptionsverursachende beziehungsweise -begünstigende Faktoren. Dies entspricht nicht in gleichem Maße der Sichtweise der Probanden bei der bundesweiten Befragung (s. o. 3.3.3. und 3.3.4.4). Dass die Bediensteten selbst große Hemmschwellen in ihren Kreisen vermuten, korruptive Handlungen anzuzeigen, wird aus der Reaktion auf das in Kapitel 3.6. beschriebene Fallbeispiel deutlich, bei dem sich nur relativ wenige vorstellen können, dass der Vorfall angezeigt wird. Auffallend ist dabei aber, dass diese Einschätzung von allen Untersuchungsgruppen geteilt wird, auch von den Strafrichtern und Staatsanwälten. Zu fragen bleibt deshalb, inwieweit man es hier mit einem generellen oder für die Untersuchungsgruppen typischen Phänomen, einer Scheu, Berufskollegen anzuzeigen, zu tun hat. Über der zu Recht kritischen Haltung gegenüber der „*Mauer des Schweigens*“ sollte aber die positive Bedeutung von Korpsgeist und Wir-Gefühl, zwei herausragende Elemente einer Behördenkultur, nicht übersehen werden. Insbesondere polizeiliches Arbeiten ist ohne Korpsgeist kaum vorstellbar. Das „*Aufeinander-angewiesen-sein*“ in gefährlichen Situationen macht ihn zwingend erforderlich (s. o. 3.3.4.4). Nicht die Abschaffung des Korpsgeist, sondern sein „*Aufgehen*“ in einer *professionellen Einstellung* – als Ausdruck einer Behörden- beziehungsweise Polizeikultur – sollte das Ziel einer Anti-Kor-

---

<sup>419</sup> Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5. Aufl., Tübingen 1972, S. 179 f.

<sup>420</sup> Zum Prozess der Individualisierung vgl. Beck, Ulrich: *Risikogesellschaft*, Frankfurt 1986, S. 205 ff.

ruptionsstrategie sein. Zentral für die professionelle Einstellung muss freilich das Bewusstsein des besonderen Vertrauensverhältnisses zwischen den Repräsentanten der Staatsmacht und den Staatsbürgern sein. Die Polizei darf und kann deshalb auch nicht „*Spiegelbild der Gesellschaft*“ sein – und sie ist es auch nicht. Wenn die These vom Spiegelbild der Gesellschaft mehr sein will, als die Feststellung, dass Polizeibeamte menschliche Schwächen und Stärken haben, müsste sie präzisieren, was von der Gesellschaft „widergespiegelt“ wird. Bezüglich wichtiger soziodemographischer Merkmale (z.B. Alter, Geschlecht, Schulabschluß) ist die Polizei kein Spiegelbild der Gesellschaft; und es darf wohl mit Recht angenommen werden, dass sie auch bezüglich der Einstellungen zu zentralen ethischen Werten nicht die ganze Bandbreite positiver und negativer Einstellungen widerspiegelt. Es wäre fatal, wenn ethische Fehlorientierungen trotz des Rekrutierungsprozesses und der beruflichen Sozialisation gleich häufig auftreten würden wie in der Normalbevölkerung. Daß Polizeibeamte vom Wertewandel freilich nicht unberührt bleiben, versteht sich von selbst. Sie sind „Kinder ihrer Zeit“, ohne deshalb als Spiegelbild das negative Ende des Einstellungsspektrums maßstabsgetreu abbilden zu müssen. Dies ist von entscheidender Bedeutung, denn korruptives Verhalten in Reihen der Vertreter der formalen Sozialkontrolle ist gleichbedeutend mit einem Angriff auf das Herz des Staates (s. o. 3.4.1).

- (17.) Die Gefährlichkeit korruptiven Handelns und der damit entstehende Schaden für ein Gemeinwesen steht außer Zweifel. Zusätzliche Brisanz erhält Korruption aber dann, wenn sie mit der Organisierten Kriminalität in Verbindung gebracht wird. Dass *Korruption eine häufige Begleiterscheinung der Organisierten Kriminalität* zu sein scheint, wird von den Probanden der bundesweiten Befragung vermutet, obwohl diese Verbindung aus den Lagebildern Organisierte Kriminalität so nicht ersichtlich wird (s. o. 3.4). Konsequenter ist die Einschätzung der Probanden aber dahingehend, dass sie ebenfalls mehrheitlich annehmen, dass Korruption im Umfeld der Organisierten Kriminalität zwar am Auftreten bestimmter Indikatoren erkennbar, aber nicht statistisch messbar ist. Bezüglich der These, dass infolge des Eindringens ausländischer OK-Tätergruppierungen korruptive Einflussnahme auf Bedienstete staatlicher Kontroll- und Strafverfolgungsorgane zugenommen haben, herrscht zwischen den Untersuchungsgruppen Uneinigkeit, die mit Blick auf die unterschiedlichen Tätigkeitsbereiche erklärbar erscheint (s. o. 3.4.3). Dagegen herrscht große Übereinstimmung darüber, dass eine *konsequente Abschöpfung erzielter Gewinne* als effektives strafrechtliches Mittel der Korruptionsbekämpfung



fung gesehen werden muss, womit nochmals die Beziehung von Korruption und Organisierter Kriminalität unterstrichen wird (s. o. 3.7.4). An den illegal erwirtschafteten Gewinnen anzusetzen, gilt nach wie vor als einer der erfolgversprechendsten Wege, die Organisierte Kriminalität an ihrer Achillesferse zu treffen. Die Ergebnisse lassen erkennen, dass das Thema „Organisierte Kriminalität“ mittlerweile in Kreisen der Bediensteten staatlicher Kontroll- und Strafverfolgungsorgane weitgehend als selbstverständlich gilt. Noch in den 80er Jahren war es heftig umstritten, ob es überhaupt Organisierte Kriminalität in Deutschland gibt. Die veränderte geopolitische Lage und die Auswirkungen der Globalisierung dürften erheblich zu diesem Wandel in der Einschätzung beigetragen haben (s. o. 1.4.1). Die Folgen dieses Einschätzungswandels zeigen sich nun nicht nur in Form neuer Gesetze zur Verbrechensbekämpfung, sondern auch an den Auswirkungen auf die Aufgabenbereiche, die Organisation und die Rolle der betrachteten Behörden, insbesondere auf die der Polizei (s. o. 1.4.2). Änderungen bei den Ermittlungsmethoden, aktive Informationsbeschaffung, Einsatz von verdeckten Ermittlern und eine gesteigerte Bedeutung der Auswertung sind nur einige Schlagworte, die mit diesem Wandel in Verbindung gebracht werden und mit denen sich teilweise, wie in Punkt 5 angedeutet, Gefährdungen im Hinblick auf korruptives Handeln verbinden (s. o. 3.4.1).

- (18.) Trotz der Bedeutung, die der Gewinnabschöpfung zugerechnet wird, sehen die Probanden im Strafrecht wohl nur die Ultima Ratio der Korruptionsbekämpfung. Im Wesentlichen gilt ihnen das rechtliche Instrumentarium als ausreichend, sollte aber effektiver eingesetzt beziehungsweise ausgeschöpft werden (s. o. 3.7.4). Besonders hohe Zustimmung erfahren vor allem drei *Bekämpfungsansätze*, die sowohl präventive als auch repressive Gesichtspunkte abdecken und nicht das rechtliche Instrumentarium betreffen: erstens die *Sensibilisierung*, verbunden mit einer Ergänzung allgemeiner Ausbildungsinhalte, zweitens die *Verbesserung der Dienst- und Fachaufsicht*; Intensivierung der Kontrollen und drittens die *Stärkung der Vorbildfunktion* der Vorgesetzten und Ausbilder (s. o. 3.7.2). Alle drei Ansätze können in Konkordanz zu den eingeschätzten Ursachen gesehen werden. In ihnen drückt sich die Notwendigkeit aus, den von Rose-Ackerman formulierten Kompromiss von persönlicher Moral und strukturellen Voraussetzungen für die jeweilige Untersuchungsgruppe zu finden. Die Gegenüberstellung von eingeschätzten Ursachen und Bekämpfungsansätzen kann dabei eine Hilfe sein (3.7.5). Unterschiede in der Bewertung beziehungsweise in der Zustimmung zu einzelnen

Bekämpfungsansätzen lassen sich aber wohl nicht allein auf sachliche beziehungsweise organisatorische Differenzen zwischen den Untersuchungsgruppen zurückführen, sondern dürften ihren Ursprung auch in den *berufsspezifischen Denkweisen* und Problemlösungsmethoden der Bediensteten haben. So setzten Staatsanwaltschaften und Strafgerichte wesentlich stärker auf äußere Kontrollen als die anderen Untersuchungsgruppen, und die Kriminalpolizei – als die Ermittlungsbehörde überhaupt – bevorzugt die Einrichtung von Spezialdienststellen als Bekämpfungsmaßnahme Nummer eins. In dem Antwortverhalten drückt sich jedoch, insgesamt gesehen, die Erkenntnis aus, dass es *keine Patentreue* für das Korruptionsproblem gibt. Die Bedeutung der moralischen Komponente wird über das Sensibilisierungs-Argument durchaus hervorgehoben. Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang aber noch der Hinweis, dass Sensibilisierung parallel zur ethisch-moralischen Seite, eine (wissensmäßige) kognitive Seite beinhaltet (s. o. 3.3.4.5).

- (19.) Zur Unterstützung einer effektiven Dienst- und Fachaufsicht im Hinblick auf eine Früherkennung von Gefährdungen ist die Erstellung von *Indikatorenrastern* gefordert worden. Dies konnte mit der Untersuchung nur teilweise erfüllt werden, da eine differenzierte Organisationsanalyse der einzelnen Untersuchungsgruppen im Rahmen dieses Projektes nicht möglich gewesen ist. Aufgezeigt werden deshalb nur einige gefährdete Bereiche und Auffälligkeiten, die mit korruptiven Handlungen häufig korrespondieren. Die in den *Gefährdungsübersichten* zusammengefassten Erkenntnisse können als erster Schritt in Richtung einer differenzierteren *Gefährdungsanalyse* dienen (s. o. 3.5.3 und 3.5.4). Dies trifft sowohl auf die Untersuchung gefährdeter Tätigkeitsbereiche als auch bezüglich personaler Risikofaktoren zu. Bei letzteren bleibt anzumerken, dass sie sich nicht gravierend von den Risikofaktoren unterscheiden, die die kriminologische Täterforschung erbracht hat. Suchtprobleme, Probleme im Umgang mit Geld, auffälliges Arbeitsverhalten, problematische Sozialkontakte und allgemein Probleme mit der beruflichen Rollenerfüllung gelten als Faktoren, die generell mit abweichendem Verhalten korrelieren. Sie treffen deshalb in gewissem Maße auch für die Bediensteten der staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden zu, sollten sie sich abweichend verhalten. Welche Möglichkeiten sich bieten, mittels der gewonnenen Erkenntnisse auf die *Rekrutierung von Personal* Einfluss zu nehmen, muss in Anbetracht der skizzierten Risiken von Prognosen noch offen bleiben (s. o. 3.5.5). Eine geeignete Auswahl von Personal – auch im Hinblick auf die Besetzung von Positionen mit hohem Gefährdungs-

potential – bedeutet aber einen wichtigen Schritt in Richtung Korruptionsprävention.

- (20.) Letztlich führt die Auseinandersetzung mit Korruption aus sozialwissenschaftlicher Perspektive und die Erkenntnis, dass es keine Patentlösung für das Korruptionsproblem gibt, zum Ausgangspunkt der Betrachtungen in Punkt eins zurück. Der Kreis schließt sich sozusagen. Korruption als sozialen Tatbestand zu sehen und aus sozialen Ursprüngen zu erklären, bedeutet auch zu erkennen, dass korruptives Handeln, wie allgemein abweichendes Handeln, nicht gänzlich beseitigt werden kann – jedenfalls dann nicht, wenn man einen weiten Begriff von Korruption wählt. Wie bei der Diskussion des Reziprozitätprinzips (s. o. 1.2.2) und der Loyalitätsproblematik (3.3.4.5) ausgeführt, wird mit dem sozialen Austausch eine Grundtatsache menschlichen Zusammenlebens angesprochen. Austauschbeziehungen und Loyalitäten sind für das soziale Zusammenleben konstitutiv. Sie sind gewissermaßen dem *Menschen als sozialem Wesen* mitgegeben. Die anthropologische und kulturelle Fundierung des Korruptionsbegriffs lässt erkennen, dass die Ursachen der Korruption nicht gänzlich beseitigt werden können. Hinzu kommt, dass die Vielzahl der Kausalfaktoren von Korruption teilweise in einem reziproken Verhältnis zueinander stehen und somit die Verringerung des einen, eine Zunahme des anderen Kausalfaktors bewirkt. Auch sind nichtlineare Beziehungen zwischen einem Kausalfaktor und korruptivem Handeln denkbar. Bei dem Faktor „Kontrolle“ zum Beispiel ist eher ein U-förmiger Zusammenhang zu vermuten, das heißt, dass sowohl eine sehr starke als auch eine sehr schwache Kontrolle im Unterschied zu einer mittleren Kontrolle stärker mit Korruption korrelieren. Wie die Untersuchung gezeigt hat, gilt „fehlende Dienst- und Fachaufsicht und Kontrolle“ als wesentlicher korruptionsverursachender Faktor. Andererseits ist auch bekannt, dass ein „Zuviel an Kontrollen“ nicht nur die Arbeit behindert, sondern auch Anreize schafft, Kontrollen zu umgehen und die für die Kontrollen Zuständigen zu korrumpieren. Dies alles bedeutet jedoch keine Kapitulation vor dem Korruptionsproblem, wohl aber die Einsicht, dass das Ziel nicht die völlige Beseitigung, sondern „nur“ die *Minimierung von Korruption* sein kann. Die Voraussetzungen dazu sind sorgfältige Analysen und Reformen, die mit Augenmaß und nicht mit Übereifer betrieben werden.

## 4.2 Zur ethischen Dimension von Korruption in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden

### 4.2.1 Ethik und Korruption

Korruption ist *im Kern ein ethisches Problem*: Die ethische Dimension von Korruption kommt auf allen Ebenen und in allen Bereichen der Korruptionsdebatte zum Tragen.

- (1.) Die ethische Dimension des Korruptionsproblems ist in den theoretischen und praktischen Beiträgen zur Korruption und ihrer Bekämpfung unausgesprochen vorausgesetzt oder enthalten. Ethik ist ein *Implikat* der Korruptionsdebatte (s. u. 4.2.1.1).
- (2.) Die Korruptionsdebatte wird auch systematisch und ausdrücklich, jeweils mit unterschiedlichen Schwerpunkten ethisch reflektiert. Sie ist dann Gegenstand der Ethik als der Wissenschaft vom moralischen Handeln und wird als *explizit* ethische Debatte geführt (s. u. 4.2.1.2).
- (3.) Ist eine Moraldebatte sinnvoll? Oder ist sie lediglich ein illusionärer und ideologischer Reflex willentlich nicht beeinflussbarer ökonomischer, kultureller, sozialer und psychischer Prozesse? Das entscheidet sich daran, ob und inwieweit moralisches Urteilen und Handeln als *unverzichtbar* für den Umgang mit Korruption plausibel gemacht werden kann (s. u. 4.2.1.3).
- (4.) Bloße moralische Empörung oder ideale Wünsche reichen für eine qualifizierte Moraldebatte nicht aus. Auch für die Erörterung ethischer Probleme gilt die Forderung nach *theoretischer* Rationalität und methodischer Stringenz: Die Argumente müssen vernünftig und schlüssig sein. So können irrationale Dramatisierungen und dezisionistischer Aktionismus<sup>421</sup> am ehesten vermieden werden (s. u. 4.2.1.3.1).
- (5.) Wer eine Moraldebatte führt, muss sich zugleich darüber orientieren, unter welchen *Voraussetzungen* er dies tut (s. u. 4.2.1.3.2). Er wird anders argumentieren je nachdem,

---

<sup>421</sup> Dezisionismus: Die Entscheidung wird zum Selbstzweck. („Man muss etwas tun!“). Vgl. Peter Prechtl und Franz-Peter Burkhard (Hrsg.): Metzler Philosophie-Lexikon. Stuttgart. Weimar 1996, S. 99f. „Dezision, Dezisionismus, bezeichnet Entscheidungen oder Entscheidungsverfahren, für die charakteristisch ist, dass sie nicht durch Bezug auf allgemeine Rationalitätsstandards begründet werden oder begründbar sind.“ Zitat S. 99.

- ob er sich als einsamer Tugendwächter einem allgemeinen Verfall der Sitten gegenüber sieht
- oder ob er sich in die Solidarität von freien und gleichen Bürgern desselben Gemeinwesens hineinbegibt, denen er zutraut, dass sie ihre Probleme auch lösen können und wollen.

#### 4.2.1.1 Implizite ethische Aspekte

Inwiefern ist Ethik ein *Implikat* der Korruptionsdebatte?

- Die Tatsache der Skandalisierung,
- die Wortwahl,
- die Bezugnahme auf ein gemeinsames öffentliches Interesse,
- die Mobilisierung des moralischen Willens,
- die Veränderung rechtlicher Rahmenbedingungen,
- die Inanspruchnahme von Wissenschaft und Forschung,
- die Anstrengungen in der (beruflichen) Bildung,
- Veränderungen organisatorischer Steuerungs- und Leitprozesse
- sowie individuelle Selbstbindungen, Bekenntnisse und Initiativen

tragen alle Züge einer moralisch motivierten und intendierten<sup>422</sup> Bewegung. Die ethische Dimension ist in der Diskussion über Korruption und über Möglichkeiten zu ihrer Minimierung zumindest „mitgemeint“.

- (1.) Es wird als offensichtlich ungerecht und verwerflich empfunden und bewertet, wenn Bürgerinnen und Bürger aufgrund von „Beziehungen“ usw. in einer Weise ungleich behandelt werden, die gegen das Recht und die guten Sitten verstößt. Deshalb wird Korruption skandalisiert. In der *Skandalisierung* von Korruption manifestiert sich ein gemeinsames Bewusstsein, das den Idealen Freiheit und Gleichheit fundamentalen Wert für das individuelle und soziale menschliche Leben beimisst. Wer die Verletzung gemeinsamer Ideale öffentlich skandalisiert, der mobilisiert einen

---

<sup>422</sup> Motiv: Beweggrund für eine Handlung oder Unterlassung. Intention: Ziel / Absicht einer Handlung oder Unterlassung.

moralisch motivierten und legitimierten Widerstand gegen Unrecht. Dass auch eine solche Skandalisierung an Interessen gebunden und von den allgemeinen und aktuellen gesellschaftlichen Bedingungen abhängig ist, darf allerdings nicht übersehen werden (zur Skandalforschung und Rolle der Medien s. o. 1.5.4).

- (2.) Die *Wortwahl* „Korruption“ ist bedeutsam für den moralischen Aspekt der Sache, die dieses Wort bezeichnet: Das Wort benennt zugleich abweichendes oder unerwünschtes Verhalten und bringt die moralische Missbilligung der durch „Korruption“ bezeichneten Handlungsweisen zum Ausdruck. Der Begriff enthält
- in seiner Geschichte,
  - in seinem Bedeutungsgehalt
  - und in dem sprachlichen Zusammenhang seines Gebrauchs

eine ethische Negativbewertung der durch ihn bezeichneten Phänomene, so unscharf oder präzise er auch im jeweiligen Kontext definiert sein mag.<sup>423</sup> Sowohl der allgemein übliche als auch der wissenschaftliche Sprachgebrauch verknüpft mit dem Begriff „Korruption“ eine negative moralische Wertung. Die moralische Missbilligung des Phänomens Korruption ist genau so verbreitet wie das Phänomen selbst. Die gemeinsame Sprache steht für die Realität einer weitgehend gemeinsamen Sicht der Dinge.

- (3.) Korruptionsbekämpfung wird gefordert, weil es als ein gemeinsames und legitimes öffentliches Interesse erachtet wird, einen bestehenden *sozial-ethischen Konsens* aufrechtzuerhalten und zu bewahren.<sup>424</sup> In diesem antikorrumpiven sozialetischen Konsens kommen
- historische Erfahrungen mit einem korrumpierten Ethos
  - und Erinnerungen an ein solches korrumpiertes öffentliches Ethos

---

<sup>423</sup> Vgl. Karl Ernst Georges: Ausführliches Lateinisch-Deutsches Handwörterbuch. Hannover. Leipzig 1913. Vgl. auch: Dieter Beese: Korruption und Ethik, 118 - 119. Vgl. außerdem zur Definition Ziffer 1.1.1.

<sup>424</sup> Ob es sinnvoll ist von „Korruptionsbekämpfung“ zu sprechen, mag zunächst dahingestellt bleiben. Der Begriff „Korruptionsbekämpfung“ dürfte ähnlich problematisch sein wie der Begriff „Kriminalitätsbekämpfung“. Wenn die Bezeichnung „Kriminalitätskontrolle“ schon umstritten ist, so werden sich mit dem Terminus „Korruptionskontrolle“ bestenfalls Lacherfolge erzielen lassen. Es dürfte sinnvoll sein, von „Korruptionsverringering“ oder „Korruptionsminimierung“ zu sprechen. Eine „korruptionsfreie“ Organisation steht der Feiertagsrhetorik näher als jeder möglichen Realität. Sie wäre ohnehin, wenn überhaupt, dann nur unter totalitären Bedingungen zu haben. Deshalb also hier ein beiläufiges Plädoyer für die „Minimierung von Korruption“.

- mit den erfolgreichen Bemühungen um die Entwicklung einer freiheitlichen politischen Kultur
- und die erlernte Einsicht in die Notwendigkeit des Zusammenhangs von Recht und Ethos

zum Tragen.

- (4.) Es erfolgt eine *Mobilisierung des moralischen Willens*. Korrumpierendes und korrumpiertes Handeln in Staat und Gesellschaft stellen den sozial-ethischen Konsens in Frage. Angesichts der erkennbaren Folgen einer solchen Infragestellung wird Korruption auf dem Wege von

- rationaler Argumentation im Diskurs,
- emotionalem Appell an den Willen
- und der Forderung nach korruptionsminimierendem individuellen und kollektivem Handeln in sozialen Beziehungen

verhindert. Man mobilisiert moralische Energien.

- (5.) Das Ethos der Bürgerschaft einschließlich der *Qualität des Rechts* sind die tragenden Grundlagen eines freiheitlichen Gemeinwesens. Recht soll nicht nur gültiges, sondern zumindest intentional auch gerechtes Recht sein. Die Forderung nach rechtlichen Reformen zur Minimierung von Korruption entspricht dem Bestreben, richtiges Recht zu formulieren und durchzusetzen. Angemessene rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen heißt damit zugleich, nicht hintergehbare moralische Mindestanforderungen öffentlich geltend zu machen. Die Schaffung richtigen Rechts ist ein relativer Endpunkt des politisch-ethischen Willensbildungsprozesses.

- (6.) Korruption wird verstärkt Gegenstand von *Wissenschaft und Forschung*. Wissenschaft und Forschung sind nie ausschließlich zweckfrei und wertfrei, sondern immer auch interessen geleitet. Wie Korruption entsteht, erscheint und sich bekämpfen lässt, kann man soziologisch, psychologisch und juristisch beschreiben und erklären. Die beschreibenden und handelnden Wissenschaften weisen oder greifen in ihren Erörterungen durchweg auf moraltheoretische Argumente zurück, sei es, dass

- ein gesellschaftlicher Wertewandel (Soziologie)

- oder ein gesteigertes Bedürfnis nach persönlicher Geltung (Psychologie)
- oder das Fehlen notwendigen Unrechtsbewusstseins (Rechtswissenschaften)

konstatiert werden. Derartige Beschreibungen und Erklärungen sind Ausdruck eines sittlichen Willens und werden in diesem Sinne unternommen, verstanden, anerkannt und umgesetzt.

Korruptionsforschung steht für das gemeinsame öffentliche Interesse an einem funktionierenden freiheitlichen Gemeinwesen. Korruption wird erforscht, ihre Entstehungs- und Funktionsweisen werden aufgedeckt, um das gemeinsame und legitime öffentliche Interesse an der Funktionsfähigkeit des freiheitlich-demokratischen Rechts- und Sozialstaates besser realisieren zu können.

(7.) *Bildung und Erziehung* verfolgen Bildungs- und Erziehungsziele. Über die Bildungs- und Erziehungsziele kommt der Begriff des Erstrebens- und Vermittlungswerten ins Spiel. Persönliche Integrität und Unbestechlichkeit sind erstrebenswerte und vermittlungswerte Bildungs- und Erziehungsziele, die anerkanntermaßen im allgemeinen Interesse liegen. Bildungs- und Erziehungsmaßnahmen insbesondere im Bereich der beruflichen Aus- und Fortbildung werden gefordert und entwickelt, um die Legitimität dieses gemeinsamen und allgemeinen Interesses zu vermitteln und zu reproduzieren. Eine didaktische Bearbeitung von Korruption im Bereich der (beruflichen) Bildung entspringt somit immer auch einer moralischen Intention:

- Sensibilisierung für die Problematik der Korruption,
- Einsicht in die guten Gründe, Korruption abzulehnen und ihr entgegenzutreten,
- Motivation<sup>425</sup>, der Korruption entgegenzuwirken und
- Vermittlung der Fähigkeiten und Fertigkeiten, dies auch zu tun.

(8.) *Organisatorische Leit- und Steuerungsprozesse* werden überprüft, um eine Konkordanz von politischem Ethos und administrativer Handlungsform zu gewährleisten.

---

<sup>425</sup> Ob es möglich ist, Personen zu motivieren, oder ob lediglich eine bereits vorhandene Motivation zugelassen oder verhindert werden kann, sei hier dahingestellt.



- Die Forderung und Formulierung von antikorrumpiven Leitbildern,
- die Etablierung von informellen und formellen Sanktionen gegenüber korruptivem Verhalten
- oder zumindest die Forderung nach ihnen

signalisieren die Inanspruchnahme von Organisationen in ethischem Interesse. Sie tragen der Erkenntnis Rechnung, dass Korruption in Staat und Gesellschaft zur Korruption des Staates führen kann.<sup>426</sup>

(9.) *Individuelle Selbstbindungen und Bekenntnisse* erfolgen in Form von

- anlassbezogenen Stellungnahmen und Interventionen,
- themenbezogenen internen und öffentlichen Statements und Vorträgen,
- personen- und institutionenbezogenen Initiativen und Anstrengungen,

um das Interesse an persönlicher und beruflicher Integrität anzuzeigen und um persönliche und berufliche Integrität unter Beweis zu stellen und das überindividuelle Ethos im Sinne der jeweils eigenen Integrität zu beeinflussen.

#### 4.2.1.2 Explizite ethische Aspekte

Alle diese Bemühungen, für die Korruptionsproblematik zu sensibilisieren und gegen Korruption vorzugehen, tragen ethische Ambitionen in sich. Eingebettet in diese Bewegung sind auch *explizit ethische Reflexionen*. Die berufsethische Literatur spricht von Korruption in der Regel im Rahmen eines übergeordneten Zusammenhangs von Berufsbild, Leitbild, abweichendem Verhalten usw. Einzelne Beiträge machen die ethische Dimension von Korruption ausdrücklich zum Gegenstand systematischer Untersuchungen. Dabei können die Schwerpunkte, wie die folgenden Beispiele zeigen, durchaus variieren:

- (1.) Der Beitrag von *Paul Noack* „Die *politische* Dimension der Korruption“<sup>427</sup> führt eine dezidiert politisch-ethische Auseinandersetzung mit der sogenannten funktionalistischen Schule. Die funktionalistische Schule

---

<sup>426</sup> Paul Noack: Die politische Dimension der Korruption. In: PFA-Seminarbericht 51 / 1995, S. 65.

<sup>427</sup> Ebd., S. 59 - 76.

sagt: Weil Korruption „funktional“ ist, ist sie auch „normal“. In Noacks Worten:

- (a) „Jedermann tut es.
- (b) Es ist notwendig, Bestechung zu üben, damit die Gesellschaft prosperiert.
- (c) Die Qualität des Gebens und Nehmens ist formal nicht unterscheidbar.
- (d) Bestechungsvorwürfe werden ungleich verfolgt und sind damit in sich unmoralisch.
- (e) Die politische Wirkung der Korruption ist entweder geringfügig oder kann nicht bewiesen werden.“<sup>428</sup>

Demgegenüber bietet Noack die große Tradition politischer Staatstheorien auf. Verfallsszenarien sind die Kehrseite dieser Theorien. Mittels dieser Verfallsszenarien machen die großen Staatstheoretiker auf die konstitutive Bedeutung der öffentlichen Moral für den Bestand eines Staatswesens aufmerksam. Inhaltlicher Kristallisationspunkt der Verfallsszenarien ist das Phänomen Korruption. Für sie tragen insbesondere die Führungseliten Verantwortung (zu politikwissenschaftlichen und sozialwissenschaftlichen Erklärungsansätzen s. o. 1.3.2).

- (2.) Bereits der Bestand eines Staates ist ein respektabler Wert, da er nach *Thomas Hobbes* ein Mindestmaß an Frieden und Sicherheit, wenn auch auf Kosten von Freiheit und Gerechtigkeit verbürgt. *Wolfgang Schuller* argumentiert mit *historischen* Argumenten gegen die These, von Korruption als einer moralischen Fehlentwicklung könne im Grunde erst unter den Bedingungen eines demokratischen Rechtsstaates gesprochen werden: „Den Althistoriker – allerdings nur den, der sich mit der Korruption befassen will, die anderen freuen sich darüber – diesen Althistoriker bekümmert es nun, in diesem Zusammenhang zu hören oder die Meinung zu erraten, im Altertum habe es mangels so aufgefasster Staatlichkeit wirkliche und echte Korruption nicht geben können.“ Korruption im vollen Sinne des Wortes tritt nach *Schuller* vielmehr durchaus schon im klassischen Altertum auf, und zwar vor allen Dingen in Übergangszeiten, in denen verschiedene Verhaltenssysteme nebeneinander existieren. Ehedem übliche Verhaltensweisen gelten in einem anderen normativen Kontext,

---

<sup>428</sup> Ebd., S. 61.

beispielsweise beim Übergang von aristokratischen zu republikanischen Regelwerken, als korrupt. Indem das Gleichheitsprinzip sich in unterschiedlicher Reichweite Geltung verschafft, bildet sich ein normatives Kriterium zur Identifikation von Korruption: „Mit finanziellen Mitteln wird im privaten Interesse, letztlich also im Interesse der Ungleichheit die Gleichheit durchbrochen.“<sup>429</sup>

(3.) Ethnologische Beobachtungen, wie sie von *Siegfried Neckel* mitgeteilt werden, decken den Zusammenhang zwischen *anthropologischen* Konstanten und ständigem Moralbedarf auf.<sup>430</sup> Korruption ist in ethischer Perspektive eine moralisch verwerfliche Form an und für sich notwendiger zwischenmenschlicher Tauschbeziehungen.

- Das Prinzip der Gegenseitigkeit (Reziprozität) gehört zur anthropologischen Grundausrüstung. Es ist eine mit der Sozialität des Menschen gesetzte Vorgabe.
- Gegenseitigkeit und Gleichheit (Egalität) zum Ausgleich zu bringen, ist die mit dem Bekenntnis zur Menschenwürde ethische Aufgabe.

Der *Ausgleich von Gegenseitigkeit und Gleichheit* erfolgt durch die Zuweisung unterschiedlicher Geltungsbereiche:

- ein Ethos der Brüderlichkeit (Nahbereich),
- ein Ethos des gepflegten zwischenmenschlichen Umgangs (mittlere Distanz)
- und ein Ethos der konsequenten Interessenvertretung (nach außen).

---

<sup>429</sup> Detlef Liebs: Diskussionsbeitrag zu den Ausführungen von Wolfgang Schuller. In: Schuller, Wolfgang (Hg.): Korruption im Altertum. Konstanzer Symposium. Oktober 1979. München und Wien 1982, S. 22. Bereits in den biblischen Texten des Alten und Neuen Testaments wird das Phänomen Bestechlichkeit kritisch als Verweigerung von Gerechtigkeit gewürdigt. Insbesondere die politische Kritik der Propheten des 8. und des 6. vorchristlichen Jahrhunderts stellt einen Zusammenhang her zwischen dem Bestand des Gemeinwesens und der Gewährleistung sozialer Gerechtigkeit, so z. B. Jesaja: „Wehe denen, die dem Schuldigen Recht geben um Bestechung und dem Unschuldigen sein Recht absprechen!“ (Jes. 5, 22.23) Auch in die alttestamentliche Gesetzgebung ist das Bestechungsverbot eingegangen; vgl. 2. Mose 23,8: „Du sollst dich nicht durch Geschenke bestechen lassen; denn Geschenke machen die Sehenden blind und verdrehen die Sache derer, die im Recht sind.“ Im Neuen Testament begegnet immer wieder der Gedanke persönlicher Zuverlässigkeit und Treue des Verwalters gegenüber dem Dienstherrn: „Wer im Geringsten treu ist, der ist auch im Großen treu; und wer im Geringsten ungerecht ist, der ist auch im Großen ungerecht.“ Das neutestamentliche Dienstethos hat nachhaltige Fernwirkungen auf die sogenannten „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ nach sich gezogen.

<sup>430</sup> Sieghard Neckel: Der unmoralische Tausch. Eine Soziologie der Käuflichkeit. In: Kursbuch 120. Berlin 1995, S. 9 - 16.

Dominiert das Ethos der Brüderlichkeit, das Familienethos, die allgemeinen Beziehungen, so entsteht ein Klima der Vetternwirtschaft und Korruption. Dominiert das Ethos der konsequenten Interessenvertretung, die Marktlogik die allgemeinen Beziehungen, so wird grundsätzlich jeder Wert eine Frage des Preises, und soziale Unverantwortlichkeit herrschendes Prinzip. Zwischenmenschliche Tauschbeziehungen sind genau so notwendig wie deren moralische Regelung. In der moralischen Regelung zwischenmenschlicher Tauschbeziehungen besteht die entscheidende kulturelle und zivilisatorische Leistung in Korruptionsfragen.<sup>431</sup>

- (4.) Bei *Hans F. Lisken* stoßen wir auf einschlägige *rechtsethische* Überlegungen. Er problematisiert die Rivalität des ökonomistischen und des rechtsstaatlichen Wertesystems. Die Alternative von Rechtsdenken und Erfolgsdenken erfordert nach Lisken eine klare Entscheidung. Es ist Widerstand zu leisten. Einer Umgestaltung des Staates zu einem vorteilsorientierten Unternehmen, bei dem der Vorteil mit dem Einkommen steigt, ist zu wehren. Im Anschluss an *Arthur Kaufmann* fordert Lisken den „Widerstand durch das Recht“, um der Korrumpierung des Rechts und der Selbstauflösung des Staates entgegenzutreten. Korruptionsbekämpfung darf nicht mit unlauteren Mitteln erfolgen. Dies würde lediglich den Einbruch der Korruption in den Bereich der Sachwalter des Rechts bedeuten. „Wir brauchen keine symbolischen Gesetzes-‘Verschärfungen’, keine rechtsethisch bedenklichen Ermittlungsmethoden, keine ‘Superrevision’ und keine ‘Antikorruptionskommissare’, hinter denen wieder neue Kontrolleure stehen müssten, sondern nur den Mut, konsequent für das Recht Partei zu ergreifen – gegen alle Markt- und Machtinteressen und gegen alle Erfahrung der Vergeblichkeit.“<sup>432</sup>
- (5.) Zur bewertenden Einordnung der Korruptionsdebatte in die gegenwärtige Moralentwicklung führt Manfred Murck wichtige *wissenschaftsethische* Aspekte an. Gerade angesichts der hohen moralischen Relevanz des Korruptionsthemas – es berührt sowohl die Grundlagen der staatlichen Ordnung als auch die Berufsehre der Angehörigen der staatlichen Kontrollorgane – ist strikt auf die Unterscheidung von Beschreibung und Bewertung gesellschaftlicher Entwicklungen zu achten. Murck formuliert zugespitzt: „Fraglich ist nun allerdings, ob das, was in der sozialwissen-

---

<sup>431</sup> Vgl. auch: Dieter Beese: Korruption und Ethik. In: Ders.: Polizeiarbeit heute. Berufsethische Notizen. Bochum 1997, S. 117 - 140, sowie Kapitel 1.2.2.

<sup>432</sup> Hans Lisken: „Korruptionsbekämpfung“. In: NJW 1995, 1873 - 1876. Zitat Sp. 1876.

schaftlichen Forschung und Diskussion unter Wertewandel verstanden und untersucht wurde, irgendetwas mit dem Katzenjammer und den Schuldzuweisungen in den aktuellen Debatten – in Politik, Medien oder auch Polizei – zu tun hat.<sup>433</sup> So sehr Wissenschaft im öffentlichen Interesse steht; sie muss sich gegen eine Funktionalisierung in politischem oder pragmatischem Interesse schützen. Die ethische Bewertung empirischer Erkenntnisse berührt den Bereich der Sozialphilosophie und normativen Ethik und bedarf somit eines besonderen Diskurses über die Bewertung des empirisch erhobenen Wertewandels (zu den gesellschaftlichen Bedingungen polizeilichen Handelns (Wertewandel, Globalisierung, Internationalisierung) vgl. auch Kapitel 1.4.1).

- (6.) *Strukturwandel und Wertewandel* gehen einher mit der wachsenden Bedeutung ökonomischer Prinzipien für das menschliche Zusammenleben. Gelten für das öffentliche Leben anerkannte moralische Standards, deren Minimalanforderungen rechtsförmig normiert sind, auch für die Ökonomie? Diese Frage ist strittig. Die Dominanz des ökonomischen Sektors für das öffentliche Leben wächst, und mit ihr das Risikopotential, das durch wachsende Wirtschaftskriminalität erzeugt wird. Sind vermeintlich übliche und unter Ökonomen regelmäßig praktizierte korruptive Verhaltensweisen unmoralisch und kriminell? Oder handelt es sich um Phänomene, die der Natur der Ökonomie entsprechen und lediglich die Eigengesetzlichkeit des Wirtschaftens zum Ausdruck bringen? Vom öffentlichen Urteil über diese Frage wird die Chance der Korruptionsminimierung in hohem Maße abhängen.<sup>434</sup>

In *wirtschaftsethischen* Diskursen wie etwa bei *Peter Ulrich* wird diese Debatte im Sinne einer Ökonomismuskritik geführt. Über die Relevanz von Moralität in Bezug auf die Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns und in Bezug auf das wirtschaftliche Handeln selbst wird gestritten. In diesem Streit stehen der Begriff des Wirtschaftens und somit zugleich anthropologische und politische Grundfragen auf dem Prüfstand. Angesichts der „Integritätsforderung einer ungespaltenen wirtschaftsbür-

---

<sup>433</sup> Manfred Murck: Korruption – Erkenntnisse zu Erscheinungsformen, Ursachen und Umgang – aus Sicht der Gesellschaftswissenschaften. In: PFA-Seminarbericht 51 / 1995, S. 97 - 104. Zitat S. 103.

<sup>434</sup> Vgl. Hans See: „... all diese Maßnahmen fruchten nicht, wenn es nicht durch systematische öffentliche Aufklärung zu einer tiefgreifenden Einstellungsänderung in der Bevölkerung kommt und die Wirtschaftskriminalität weiterhin von den Verantwortlichen in Wirtschaft und Gesellschaft verharmlost und diese Verharmlosung von den meisten Journalisten, Publizisten und Wissenschaftlern weiterverbreitet wird.“ In: See, Hans: Korruption und Wirtschaftsverbrechen. In: PFA-Seminarbericht 17 / 1996, S. 167 - 175. Zitat S. 175.

gerlichen Lebensform“ kommt notwendigerweise das Thema Korruption zur Sprache. „Ohne eine tragfähige, hinreichend verbreitete republikanische Bürgermoral werden aber auch energische institutionelle Maßnahmen auf allen Ebenen, soweit sie sich dann überhaupt realisieren lassen, die Wurzel des Korruptionsübels kaum ausrotten können. So stellt das Ausmaß an praktizierter Korruption vielleicht den verlässlichsten Einzelindikator dar, wie es um die Wirtschaftsbürgertugend in der Res publica einer Gesellschaft wirklich steht.“<sup>435</sup>

- (7.) Der Veröffentlichung von Vahlenkamp und Knauß ist ein Beitrag von Ernst-Heinrich Ahlf beigelegt, in dem „Ethische Aspekte der Korruptionsbekämpfung“ dargelegt und erörtert werden.<sup>436</sup> Verschiedenste Möglichkeiten und Maßnahmen, auf das Ethos von Unternehmen, Kommunen und der Öffentlichen Verwaltung in antikorruptivem Sinne Einfluss zu nehmen, werden hier dargestellt. Die *organisationsethische* Argumentationsstrategie hat vor allen Dingen die Meso-Ebene im Blick. Die Bereiche Wirtschaft, Kommunalpolitik und Öffentliche Verwaltung sieht Ahlf eingebettet in den übergeordneten Prozess des gesellschaftlichen Wertewandels. Das Begriffspaar „Ethikbedarf und Moralverfall“ hat programmatische Bedeutung für seine Ausführungen. Ahlf teilt die zeitkritische Tendenz des gegenwärtigen Moraldiskurses und interpretiert die vorliegenden empirischen Erkenntnisse in diesem Licht. Er setzt auf organisationsethische Strategien zur Minimierung von Korruption, eingebunden in eine konzertierte Aktion von Politik, Wirtschaft, öffentlicher Verwaltung und Strafverfolgungsbehörden einschließlich der Finanzbehörden (s. o. 1.4).
- (8.) *Wolfgang Stenke* verfolgt eine *ideologiekritische* Intention: Bei mangelnder historisch-kritischer Reflexion über die Probleme des traditionellen Beamtenethos besteht die Gefahr, dessen Schattenseiten aus dem Blick zu verlieren. Es entsteht das Gefälle einer romantisierenden Verklärung. Diese Nostalgie verführt zu anachronistischen Problemlösungen: „Die Kehrseite dieser eigenhändig verliehenen Verdienstmedaille [des vermeintlich untadligen Beamtenethos] bilden Korpsgeist, Formalismus, Kriecherei, Mangel an Flexibilität, ein Denken in den Kategorien des Obrigkeitsstaates. Staatstragend war die preußisch-deutsche Beamtenerschaft, aber kei-

---

<sup>435</sup> Peter Ulrich: Integrative Wirtschaftsethik. Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie. Bern, Stuttgart und Wien. 2. durchges. Aufl. 1998, S. 323.

<sup>436</sup> Ernst-Heinrich Ahlf: Ethische Aspekte zur Korruptionsbekämpfung. In: Vahlenkamp, Werner und Ina Knauß: Korruption – hinnehmen oder handeln? Wiesbaden 1995.

neswegs neutral in ihrer Verwaltungspraxis und unbestechlich auch nicht. Den preußischen Staatsdienern war das System der Ämterpatronage geläufig. Im Umgang mit beamteten Verbindungsbrüdern, Reserveoffizieren und ähnlichen Honoratioren ließ sich behördenintern wie extern so manches auf dem kleinen Dienstweg regeln, das nach Auffassung der Beteiligten nicht an die große Glocke gehört.“<sup>437</sup>

- (9.) Einen *kulturethisch* relevanten Aspekt bringt *Josef Nolte* in die Debatte ein. Aus kulturwissenschaftlicher Sicht verdeutlicht Nolte die gewandelte Bedeutung und Funktion berufsethischer Normierungsmuster. Staatliche Kontrollorgane üben ihre Funktionen durch die berufliche Arbeit ihrer Bediensteten aus. Es scheint von daher naheliegend zu sein, über den Rückgriff auf das spezifische Berufsethos des ehrbaren Kaufmanns, des vorbildlichen Berufspolitikers und des verlässlichen Berufsbeamten zu ethischer Stabilisierung zu kommen. Die öffentliche Kultur Europas ist in der Vergangenheit weithin Berufskultur gewesen: „Die Einübung dieser kodifizierten und symbolisch auf vielfache Weise vorfindlichen Berufsmoral erfolgt im allgemeinen durch die Übertragung der Ehrvorstellung und des Ehrgefühls aus einer religiös-mythischen Welt in die Alltagswirklichkeit, so dass gesagt werden kann: Der Beamte, der Kaufmann, der Soldat, der Arzt und der Handwerksmeister nobilitiert sich jeweils in seiner fachmännisch durchgeführten Arbeit und bezieht darin einen ursprünglich religiös oder aristokratisch begründeten Ehrenkodex auf sich.“<sup>438</sup>

Unter den Bedingungen einer offenen, hochentwickelten Gesellschaft, ist diese traditionelle Fassung des Berufsethos jedoch unzeitgemäß und dysfunktional geworden. Deshalb bevorzugt *Nolte* den souveränen und nicht besonders konditionierten Funktionsträger, „wohl wissend, dass dies nicht die geringste unter den Selbstzumutungen der offenen Gesellschaft und des demokratischen Staates ist. Doch unterhalb dieser Risikoschwelle ist beides – eine offene Gesellschaft und eine freiheitliche Demokratie – nicht zu haben.“<sup>439</sup>

- (10.) Moralische Überlegungen ziehen üblicherweise das Bedürfnis nach sich, moralisches Handeln auf den verschiedensten Ebenen des individuellen

---

<sup>437</sup> Wolfgang Stenke: Staatsdiener. In: Kursbuch 120. Berlin 1995, S. 29 - 35. Zitat S. 34f.

<sup>438</sup> Josef Nolte: Beruf und Moral. Skizzen zur Geschichte und Bedeutung moralischer Codices bei der Ausgestaltung des europäischen Berufsethos. In: PFA-Seminarbericht 43 / 1996, 23 - 45. Zitat S. 29.

<sup>439</sup> Ebd., S. 43.

und sozialen Lebens durch Erziehung und Bildung herbeizuführen. *Alfred Tremel* legt den Schwerpunkt seiner *ethikpädagogischen* Erörterungen auf möglichst ideologiefreie, aber dennoch moralgebundene Bildung und Erziehung. Er geht von dem Grundsatz aus, dass kluge Egoisten kooperativ sind, dumme dagegen korrupt. „Es ist deshalb auch für einen Staatsdiener klug, unterschiedliche Klienten vor dem Gesetz gleich (bzw. Personen unpersönlich) zu behandeln, weil er davon langfristig ebenfalls profitiert.“<sup>440</sup> Eine realistische Ethik, welche nicht den idealen moralischen Menschen voraussetzt, bedarf „funktionale[r] Äquivalente“, wenn korruptives Handeln entfunktionalisiert werden soll. Als funktionale Äquivalente kommen finanzielle, symbolische und psychische Gratifikationen in Betracht. Die gesellschaftliche Entwicklung von der Vetternwirtschaft zum Rechtsstaat ist aus pädagogischer Perspektive individuell in einem sozio-kulturellen Lernprozess nachzuholen. Dies erfolgt durch Gewöhnung und Belehrung. Inhaltlich geht es dabei um die Dialektik von Eigennutz und Gemeinwohl, über die angesichts der Folgen moralischer Verfallserscheinungen zu informieren und aufzuklären ist.

- (11.) Korruption nimmt in verschiedenen gesellschaftlichen und beruflichen Gruppen unterschiedliche Formen an, da sie unter verschiedenen Bedingungen entsteht (zur Professionalisierungsdiskussion in der Polizei s. o. Kapitel 1.4.2; zu Ursachen der Korruption s. o. 3.3.2). *John Alderson*, der sich insbesondere mit dem Verhältnis von Menschenrechten und Polizeiarbeit befasst<sup>441</sup>, untersucht die korrumpierenden *polizeispezifischen* berufsethischen Risiken.<sup>442</sup> Dabei macht er berufsspezifische Werthaltungen sichtbar, die zu korruptivem Verhalten führen können. Er spricht beispielsweise von
- „*noble cause corruption*“, wenn Polizeibeamte in der Form unverhältnismäßiger oder unrechtmäßiger Gewaltanwendung der Gerechtigkeit auf die Sprünge helfen, für die sie einzustehen glauben,

---

<sup>440</sup> Alfred K. Tremel: Korruption. Funktion und Folgen eines „moralischen Verfalls“. Ethische und pädagogische Anmerkungen. Unveröffentlichtes Thesenpapier. PFA 1996.

<sup>441</sup> John Alderson: Human Rights and the Police. Strasbourg 1984. Neudruck 1994.

<sup>442</sup> Vgl. zum abweichenden Verhalten von Polizeibeamten und berufsethischen Risiken auch Ernst-Heinrich Ahlf: Ethik im Polizeimanagement. Wiesbaden 1997, 99 - 134. Ders.: Ethische Aspekte zur Korruptionsbekämpfung. Zugleich ein berufsethischer Orientierungsrahmen. In: Kriminalistik, 50. Jg., 1996, Heft 2, 91 - 98. Ders.: Unethisches Polizeiverhalten – Neuere Untersuchungen und Erklärungsansätze. In: Die Polizei, 1997, Heft 6, 174 - 177. Außerdem Dieter Beese: Polizeientwicklung und polizeiliche Berufsethik. Schlussfolgerungen und Konsequenzen. In: Schriftenreihe der PFA 4 / 97 - 1 / 98, S. 113. Josef Nolte: Polizeiethos in Europa. In: Dieter Kreysler, Siegfried Schindele (Hg.): 2. Europäisches Symposium Polizei und Kirche. Münster 1996, S. 113 - 124.



- von „*ethical corruption*“, wenn die Polizei durch eine Regierung funktionalisiert wird und
- ebenfalls von „*ethical corruption*“, wenn als Gewohnheiten sich verfestigen, weil Kollegen und Vorgesetzte ständig wegsehen (Korpsgeist und Korruption!).<sup>443</sup>

(12.) Die größten Grausamkeiten werden im Namen irgendeines höchsten Gutes und einer überlegenen Moral begangen. Der moralische Appell mobilisiert Emotionen und zielt auf Handlung. Ethik ist in hohem Maße ideologiegefährdet. Sie bedarf deshalb in ebenso hohem Maße der kritischen Selbstreflexion. *Metaethische* Reflexionen, also

- das Nachdenken über den Verlauf von Ethikdebatten,
- über die in der Debatte verwendeten Inhalte (Materialethik) und
- Methoden (Formalethik)

können dazu beitragen, dass ethische Bewertungen, Forderungen und Ansprüche über sich selbst, ihre Bedingungen, Grenzen und Möglichkeiten aufgeklärt bleiben. Metaethische Überlegungen müssen nicht einem relativistischen Ansatz verpflichtet sein. Sie können durchaus in normativ-ethischem Interesse vorgenommen werden. Dieses normativ-ethische Interesse muss jedoch mit verantwortlicher Klarheit wahrgenommen werden. Für die Korruptionsdebatte in der Polizei hat *Dieter Beese* einen entsprechenden Versuch unternommen.<sup>444</sup>

#### 4.2.1.3 Ist eine Moraldebatte über Korruption sinnvoll?

In anthropologischer Hinsicht sind der Tausch und die normative Regulierung der Tauschbedingungen in gleicher Weise ursprünglich. Wo getauscht wird, wird der Tausch geregelt. Das heißt nicht nur, es wird ein irgendwie dotierter Preis festgelegt. Es heißt auch, bestimmte Tauschbeziehungen werden tabuisiert und von der Realisierung ausgeschlossen, und es wird festgelegt, wie Tausch-

<sup>443</sup> John Alderson: *Principled Policing. Protecting the Public with Integrity*. Winchester 1998, S. 68, 136 und 154.

<sup>444</sup> Dieter Beese: *Korruption und Ethik*. In: Ders.: *Polizeiarbeit heute. Berufsethische Notizen*. Bochum 1997, S. 117 - 140. Ders.: *Berufsethische Notizen zur Korruption*. In: PFA (Hg.): *Materialien zur Projektwoche Korruption in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen im Rahmen des gemeinsamen Forschungsprojektes des Bundeskriminalamtes und der Polizeiführungsakademie mit Studierenden der Kriminalpolizei*. Studiengang 1994 / 1996 vom 15. - 18. Januar 1996 (unveröffentlicht).

beziehungen erfolgen dürfen und wie nicht. Der *normative Rahmen*, also der Aspekt der Begrenzung ist genau so wichtig wie die Dynamik von Herstellung und Verteilung von Waren und Dienstleistungen innerhalb dieses Rahmens. Korruption ist nur solange funktional, wie sie bekämpft wird.<sup>445</sup>

- (1.) Die *moralische Qualität* des sozialen Zusammenlebens zeigt sich unter anderem in den staatlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Rahmenvorgaben für ökonomisches Handeln. Derartige Rahmenvorgaben stellen sich nicht von selbst ein. Sie müssen ausgehandelt, respektiert und durchgesetzt werden. Gültigkeiten sind auszuhandeln, wenn sie nicht diktiert oder de facto geschaffen werden sollen. Ohne eine *Verständigung* auf gemeinsame Gültigkeiten ist ein moralischer Standard nicht zu halten, geschweige denn zu optimieren.
- (2.) Zugleich gilt: Normen bedürfen der *Zustimmung*, damit sie Gültigkeit nicht nur beanspruchen, sondern auch tatsächlich haben können. Normative Rahmenvorgaben für ökonomisches Handeln haben nur Bestand, wenn eine hinreichende Zahl an Bürgern sie innerlich bejaht, ihnen öffentlich zustimmt und nach dem Maß ihrer Einsicht und ihres Könnens praktiziert.
- (3.) Legitimität muss ständig reproduziert werden. Wenn zur *Legitimität* von Normen die Zustimmung zu diesen Normen gehört, so muss diese Zustimmung ständig neu entweder erzwungen oder erworben werden. Zur Reproduktion von Legitimität gehören die Reproduktion legitimer Praxis und die Reproduktion der Zustimmung über Verständigung.
- (4.) *Autonomie* erweist sich in der individuellen und kollektiven Fähigkeit, sich selbst (autos) ein verbindliches Handlungsgesetz (nomos) geben zu können. Zur Selbstbestimmung freier Bürger gehört die Fähigkeit, aufgrund von diskursiven Willensbildungsprozessen zu verbindlichen Entscheidungen zu kommen, die vorläufige aber respektierte Verbindlichkeiten begründen.
- (5.) Die Forderung nach ethischer Regulierung von Tauschbeziehungen ist ein notwendiger Indikator für *humane Sensibilität*. Die Moraldebatte ist deshalb notwendig und darf nicht von vornherein als Scheinersatz für moralisches Handeln verdächtigt werden. Der Satz: „Wo Moral gelebt wird, ist

---

<sup>445</sup> Paul Noack: Die politische Dimension der Korruption. PFA-Seminarbericht 51 / 1995, S. 68.

es nicht nötig, über sie zu reden,“ stimmt nicht. So sehr das Gespräch zum unernsthaften Gerede pervertieren kann: Die Alternative zur Moraldebatte über Gültigkeitsfragen ist die autokratische Setzung von Gültigkeiten durch Machteliten.

- (6.) Neutralität und Unbestechlichkeit als *materialethische* Forderung an Repräsentanten des normativen Rahmens von Tauschhandlungen ist sowohl notwendig als auch plausibel: Sie ist mit den Grundwerten Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit jeder demokratischen Staatsverfassung und einer freiheitlichen, offenen Gesellschaft gegeben.
- (7.) Kern der notwendigen moralischen Entscheidung ist die *Unterscheidung* von tauschbaren und nicht tauschbaren Werten: Waren und Leistungen sind tauschbar und also eine Frage des Preises, moralische Werte sind nicht tauschbar und also eine Frage der Würde. Eine Moraldebatte führen heißt: zwischen Wert und Preis unterscheiden.

#### 4.2.1.3.1 Rationalität und Theorie der Moraldebatte

Für die ethische Argumentation können alle *ethischen Theorien* überprüft und angeboten werden:

- Teleologische Theorien der Verantwortungs- (Rechenschafts-), Wert- und Folgenethik
- und deontologische Theoriekonzepte einer Gebots-, Pflicht- und Gesinnungsethik,
- ebenso wie religiös und theologisch formulierte Theoriekonzepte.

Diese Theorien lassen sich auf die unterschiedlichen Ebenen sozialen Lebens anwenden:

- (1.) In politisch-ethischer Hinsicht geht es um die Wahl der realen Staatsform: liberaler, demokratischer *Rechts- und Sozialstaat* oder feudalistische Oligarchie.

Wenn im Zusammenhang von Korruption über Politik gesprochen wird, so greift dies über die Forderung nach antikorrumpivem Verhalten von Politikern oder die Klage über fehlende Vorbilder in der Politik weit hinaus.

- Eine Personalisierung und Moralisierung der Politik ist kontraproduktiv.
  - Auch der Ruf nach dem Gesetzgeber deckt das Feld des politisch-ethischen Diskurses noch nicht hinreichend ab, trägt vielmehr das Risiko des politischen Alibismus und Symbolismus in sich.
  - Von wesentlicher, aber zuweilen unterschätzter Bedeutung ist demgegenüber die politische Relevanz der Alltagshandlungen bei der Wahrnehmung von öffentlichen Dienstpflichten und privaten Geschäftsanbahnungen und -abschlüssen.
- (2.) In gesellschaftsethischer Hinsicht geht es um die Wahl der realen Gesellschaftsordnung: *Solidarität freier Bürger* oder Desintegration und Spaltung.

Die gesellschaftliche Entwicklung wird gemeinhin mit den Schlagwörtern *Pluralisierung* und *Individualisierung* charakterisiert. Der gesellschaftliche Wandel nimmt unter anderem in gewandelten Werthaltungen Gestalt an. Korruption ist zugleich Ausdruck des Vorhandenseins rivalisierender Wertsysteme und ein Beschleunigungsfaktor für gesellschaftliche Desintegration. Gesellschaftliche Entwicklungen sind so komplex, dass sie nicht durch gute Vorsätze, guten Willen und moralische Appelle zielgerichtet linear gesteuert werden können; andererseits sind sie jedoch auch nicht von einem unumstößlichen Schicksal verhängt. Es besteht kein Anlass zu dem Schluss, es sei weder möglich noch legitim, überhaupt irgendeinen Einfluss auf den gesellschaftlichen Wandel zu nehmen.

- Sensibilisierung,
- Aufklärung und
- politische Willensbildung

sind sehr wohl die Mittel einer offenen Gesellschaft, auf den Gang der Dinge einzuwirken.

- (3.) In institutionenethischer Hinsicht geht es um die Wahl des tatsächlich gültigen und wirksamen *Leitbildes* für staatliche und gesellschaftliche Organisationen: Vollzugsorgane des herrschenden Machtwillens oder Instrumente institutionell vermittelter Freiheit.

Institutionen lassen sich begreifen als die Wertehierarchien, die Organisationen normieren.<sup>446</sup> Sie sind das ideale Bild, das Außenstehende und Angehörige der Organisation gemeinsam von dieser Organisation haben, von der Polizei, vom Zoll, vom Gericht, vom Strafvollzug. Die Duldung oder Förderung von Korruption, ebenso aber auch das Verlangen nach der Identität von Norm und Wirklichkeit, verstanden als völlige Korruptionsfreiheit, würden den Polizeibegriff materiell verändern. Das Verständnis von dem, was „eigentlich“ Polizei, was „eigentlich“ Recht, Rechtsschutz, Rechtsklarheit und Rechtssicherheit ausmacht, bedarf der ständigen Reproduktion, Klärung und Bestätigung sowohl in Aus- und Fortbildung, Einsatz und Führung als auch in der öffentlichen und internen Selbstdarstellung sowie der öffentlichen Diskussion.

- (4.) In organisationsethischer Hinsicht geht es um die Wahl der faktischen Handlungsmuster und -ziele.<sup>447</sup> Ausrichtungsinstrumente von fremdbestimmten Funktionären oder aktuelle Rahmenbedingungen für *individuell verantwortetes institutionelles Handeln*.

Korruption zeitigt nicht nur sozialschädliche externe Folgen, sie beschädigt auch das Klima und die Integrität der Organisation selber, weil das heimliche Wissen um die Immoralität der Korruption nicht beseitigt werden kann. Die Unwahrhaftigkeit und Unaufrichtigkeit wird zum Strukturelement des Betriebsklimas. Eine „Organisation mit schlechtem Gewissen“ muss vertuschen und sich abschotten, doppelte Moral praktizieren und im ständigen Wissen um die eigene Unglaubwürdigkeit mit dem Anspruch auftreten, Handlungsnormen gegen andere durchzusetzen. Umso notwendiger ist es, eine antikorrumpiv wirksame Zuordnung weicher und harter Faktoren einer Organisation herbeizuführen. Die Machtmittel dazu sind den Führungseliten zu eben diesem Zweck in die Hand gegeben.

Dies entspricht dem folgenden bemerkenswerten Befund: Die jungen nordrhein-westfälischen Führungskräfte in der Polizei

- empfinden, dass das Eingestehen von Fehlern, Informationsbereitschaft, Integrationskraft, Partizipation, Vertrauen und Zivilcourage für

---

<sup>446</sup> Vgl. Christoph Hubig: Die Unmöglichkeit der Übertragung individualistischer Handlungskonzepte auf institutionelles Handeln und ihre Konsequenzen für eine Ethik der Institution. In: Ders.: Ethik institutionellen Handelns. Frankfurt / M und New York 1982, S. 56 - 80. Dieter Beese: Polizeiliche Berufsethik. In: Kniesel, Michael, Edwin Kube und Manfred Murck (Hg.): Handbuch für Führungskräfte der Polizei – Wissenschaft und Praxis –. Lübeck 1996, S. 1012 - 1018.

<sup>447</sup> Organisation stammt von organon (gr.): das Werkzeug, das Mittel.

sie persönlich einen höheren Stellenwert haben als in ihrer Organisation – ein organisationsethischer Konflikt.

- Zu 73 % glauben sie, dass Korpsgeist Ungerechtigkeiten und Fehler verschleiern.
- Zugleich sind sie der Auffassung, dass sie durchaus Einfluss in ihrer Organisation haben.

Organisationsethische Handlungsnotwendigkeit und Handlungsmöglichkeit stehen also außer Frage.<sup>448</sup>

- (5.) Führungsethisches geht es um die Wahl und den Gebrauch der tatsächlichen Mittel und Ziele einer Organisation im jeweiligen Verantwortungsbereich der Führungskraft: Nötigung und Instrumentalisierung oder Rahmenvorgabe zur *Eigenverantwortung* und Selbsttätigkeit im allgemeinen Interesse.
- (6.) Individualethisches geht es um die Wahl des tatsächlich realisierten Selbstbildes und der *Selbstachtung*: käufliche Ware oder sittliche Person.

#### **4.2.1.3.2 Voraussetzungen der Moraldebatte über Korruption**

Obwohl die Klage über das Fehlen eines ethischen Konsenses weit verbreitet ist, werden dennoch bei der deutlich überwiegenderen Mehrzahl der Diskussionssteilnehmer an der Korruptionsdebatte wichtige gemeinsame Voraussetzungen unausgesprochen als gültig angesehen.<sup>449</sup> Die *Voraussetzungen* der aktuellen Korruptionsdebatte lassen sich beschreiben als nach wie vor geltende Bindung an das Ethos der Verfassung. Die Grundannahmen dieses Konsenses beziehen sich auf das Menschenbild des Grundgesetzes.

##### **4.2.1.3.2.1 Elemente des aktuellen Grundkonsenses**

In Staat und Gesellschaft besteht nach wie vor ein weitreichender *Konsens* über das rechtliche Verbot und die moralische Ächtung von Korruption.

---

<sup>448</sup> Dieter Beese, Marion Großklaus-Seidel, Manfred Murck: Wertvorstellungen junger Führungskräfte in Polizei, Kirche und Wirtschaft. Ein empirisch-ethisches Forschungsprojekt. epd-Dokumentation 26 / 97. Frankfurt am Main 1997, S. 17f. und 21f.

<sup>449</sup> Bei einer Durchsicht der beiden Seminarberichte der PFA 51 / 1995 und 17 / 1996 lässt sich dies zumindest für die Polizei mühelos nachvollziehen.

- (1.) Korruption ist zwar überall anzutreffen, aber nirgendwo moralisch gerechtfertigt. Es gibt *keine ernsthafte* öffentliche *Rechtfertigung* von Korruption.
- (2.) Die *allgemeine Erkenntnis*, dass Korruption unmoralisch ist und minimiert werden muss, verstärkt sich angesichts wachsender öffentlicher Information über steigende Fallzahlen und über Verbindungen zwischen Korruption und Organisierter Kriminalität.
- (3.) Mit der Sensibilisierung für das Problem der Korruption wächst ein Krisenbewusstsein, das sowohl zur *Mobilisierung ethischer Potentiale* als auch zur Verbreitung *kulturpessimistischer Stimmungen* genutzt werden kann.
- (4.) Bestandteil der Moraldebatte über Korruption sind auch ethische *Vermeidungs- und Eindämmungsstrategien*.

#### 4.2.1.3.2.2 Grundannahmen des aktuellen Konsenses

Der Konsens beruht auf *Grundannahmen*<sup>450</sup>, die das Menschenbild des Grundgesetzes voraussetzen.<sup>451</sup>

- (1.) Politisch-ethische Grundannahmen setzen voraus, dass ein humanes funktionsfähiges Rechtssystem neben einer materiellen auch einer immateriellen *Stabilisierung* bedarf, für die alle staatlichen und gesellschaftlichen Gruppierungen und Personen Mitverantwortung tragen. Der demokratische Rechtsstaat „bekennt“ sich nicht nur mit dem Wortlaut seiner Verfassung zu den unveräußerlichen Menschenrechten, er hat auch das Recht und die Pflicht unter Wahrung der weltanschaulichen Neutralität die Verfassungsintention aktiv durch geeignete Maßnahmen zur Geltung zu bringen (z. B. in der Kultur- und Bildungspolitik).<sup>452</sup>
- (2.) Gesellschaftsethische Grundannahmen setzen voraus, dass Wertorientierungen der Gesellschaftsmitglieder sich wandeln und der *Wandel* zur Nor-

<sup>450</sup> Vgl. Beese, Korruption und Ethik, a. a. O., S. 130f.

<sup>451</sup> Vgl. BVerGE Bd. 45, Nr. 7 v. 21. 6. 1957, S. 227f.

<sup>452</sup> Heinz Schmidt: Didaktik des Ethikunterrichts. Band 1. Grundlagen. Stuttgart u. a. 1983, z. B. S. 19 - 29. Vgl. auch Dieter Beese: Staatsbekenntnis und Volkskatechismus – Friedrich Naumann und die Weimarer Verfassungsberatung. In: Günter Brakelmann, Norbert Friedrich, Traugott Jähnichen (Hg.): Auf dem Weg zum Grundgesetz. Münster 1999, S. 55 - 76.

malität gehört und nicht per se gefürchtet werden muss. Umstritten ist, wie dieser Wandel konkret zu bewerten ist. Die Bewertung schwankt zwischen der Hoffnung auf die Gestaltungskraft von Aufklärung und politischem Willen und der Furcht vor einem Verfall von Sitte und Anstand.

- (3.) Institutionenethische Grundannahmen setzen voraus, dass auf der Basis eines gesamtgesellschaftlichen Grundkonsenses die *Unterscheidung* eines *Ethos des öffentlichen Dienstes* von einem Ethos gesellschaftlichen Handelns in Ökonomie, Kultur und Religion notwendig und möglich ist. Konstitutiv für das Ethos des öffentlichen Dienstes ist seine strikte Neutralität. Integraler Bestandteil für das Berufsbild der Polizei ist *berufsethische Kompetenz*.
- (4.) Organisationsethische Grundannahmen setzen voraus, dass die Bereitschaft und Fähigkeit, Korruption zu vermeiden und zu minimieren durch organisatorische Rahmenbedingungen stabilisiert und gefördert werden kann und soll. *Institutionelles Handeln* in antikorrumpivem Interesse ist nicht nur möglich sondern auch nötig.
- (5.) Individualethische Grundannahmen setzen voraus, dass im konkreten individuellen Verhalten von Amtsträgern des öffentlichen Dienstes zuerst und vor allem die *persönliche sittliche Kompetenz* des handelnden Subjekts zum Zuge kommt. Die einzelne Person steht in der Mitte der Diskussion über Korruption und Moral. Sie ist diejenige Größe, die bei allen sie tragenden und beeinflussenden Bedingungen zurechenbare Entscheidungen trifft und Handlungen ausführt oder unterlässt.

## **4.2.2 Ethisch relevante Befragungsergebnisse**

Die Ergebnisse der bundesweiten schriftlichen Befragung fügen sich in den ethischen Diskurs über Korruption nahtlos ein. Ich beschränke mich auf einige wesentliche ausgewählte Aspekte.

### **4.2.2.1 Korruptionsursachen**

Frage 6 zielt auf die Ursachen von Korruption in der Sicht der Befragten:

„Welche behördeninternen Korruptionsursachen und korruptionsbegünstigenden Faktoren halten Sie für dominant?“



Die Antworten lassen erkennen, auf welchen ethischen Feldern die Befragten das Korruptionsproblem vorwiegend ansiedeln. Geht man von der Rangfolge aus, die den angebotenen Faktoren zugewiesen werden, so ergibt sich (im Gesamtergebnis) folgendes Bild:

Die genannten Ursachen lassen sich in den Kategorien *Individuelethik* (Vorbildlichkeit, persönliche Probleme, persönliche Fehlhaltungen, falsches Bewusstsein, falsches Rollenverständnis, fehlende Sensibilisierung), *Organisationsethik* (Aufsicht, Kontrolle, Werteverfall in den Behörden) und *Gesellschaftsethik* (Wertewandel) zuordnen. Nimmt man die zehn hauptsächlich benannten Ursachen, so wird sichtbar, dass die Befragten das Kernproblem in moralischer Hinsicht in der mangelnden ethischen Kompetenz des Individuums sehen,

- angesichts des negativ bewerteten gesellschaftlichen Wertewandels
- sich moralisch integer zu verhalten,
- zumal ihre berufsethische Kompetenz nicht hinreichend durch die Organisation stabilisiert wird (zur Einzelauswertung s. o. Kapitel 3.3.3).

#### **4.2.2.2 Bekämpfungsansätze**

Frage 9b zielt auf die Ansätze zur Bekämpfung von Korruption:

*„Welche Bekämpfungsansätze halten Sie für besonders wichtig?“*

Ihre Beantwortung macht deutlich, auf welchen Feldern Potentiale zur Förderung organisations- und berufsethischer Kompetenz gesehen werden.

Die zehn hauptsächlich genannten Perspektiven (Verbesserung der Dienst- und Fachaufsicht, Spezialdienststellen Korruptionsermittlung, Fortbildung, zentrale Datenerfassung usw.) beziehen sich überwiegend auf organisatorische Möglichkeiten, das individuelle Ethos zu stabilisieren.

- Die Sensibilität des einzelnen Mitarbeiters (knapp 50 %)
- angesichts glaubwürdiger Vorbilder (33,1 %)
- rangieren vor übergreifenden strukturellen Maßnahmen (Ausnahme: verbesserte Dienst- und Fachaufsicht (34,3 %) (zur Einzelauswertung s. o. Kap. 3.7.2).

Die Erwartung gegenüber möglichen Strategien und Maßnahmen außer der *persönlichen Sensibilisierung* sind jedoch mit 34 % Zustimmung und weniger nicht unbedingt euphorisch.

#### 4.2.2.3 Persönliche Möglichkeiten

Frage 11 focussiert den individuellen Verantwortungsbereich des Mitarbeiters und der Führungskraft.

„Was können Sie persönlich tun, um Korruption in ihrem Verantwortungsbereich beziehungsweise dienstlichen Umfeld zu verhindern?“

Ihre Beantwortung macht sichtbar, wo die Befragten bei sich selber vornehmlich moralische Potentiale wahrnehmen:

Besondere Bedeutung für das individuelle Verhalten kommt der *persönlichen Selbstkontrolle* zu.

- Mit 90 % und 52 % rangiert sie weit vor der Selbstaktivierung im Gebrauch organisatorischer Mittel.
- Die aktive Einflussnahme auf innerorganisatorische Üblichkeiten und Befindlichkeiten bleibt im Maß der Zustimmung im Wesentlichen bei 30 % und darunter (zur Einzelanalyse s. o. Kapitel 3.7.3).

Die *Schnittstelle von individuellem Ethos und Organisationsethos* verdient die besondere Aufmerksamkeit aller Beteiligten: Das Individuum bedarf jener Art von Stabilisierung und Ermutigung, die es dazu befähigt, den entscheidenden Schritt über die Schnittstelle von Individualethos und Organisationsethos hinaus zu vollziehen.

Im konkreten Fall dürfte das faktische Organisationsethos durch das *Ethos der Gruppe* repräsentiert werden, in dem sich das Individuum bewegt. Die Schnittstelle von Individualethos und Organisationsethos überschreiten heißt: Aus eigener Einsicht und Initiative im Rahmen der Dienstausbübung aktive Verantwortung für die Wahrung der legitimen Organisationsziele übernehmen. Das setzt die Bereitschaft und Fähigkeit zu abweichendem Verhalten gegenüber korrumpierten Gruppennormen, Konfliktbereitschaft und Konfliktfähigkeit voraus. Das dafür erforderliche Selbstbewusstsein und Selbstvertrauen wird erworben

durch die Erfahrung, dass Vertrauen in den Willen der Organisation, ihre Ziele auch zu realisieren, gerechtfertigt wird. Integre Mitarbeiter dürfen im Konflikt nicht alleingelassen werden.<sup>453</sup>

#### 4.2.2.4 Der Konfliktfall

Frage 13 bietet einen Konfliktfall, der in besonderer Weise geeignet ist, auf die Schnittstelle zwischen Individual- und Gruppenethos hinzuweisen:

*„Ein junger Polizei-/Justiz-/Zollbeamter wird nach Beendigung seiner Ausbildung einer Dienststelle zugewiesen. Nach kurzer Zeit stellt er fest, dass seine neuen Kollegen von örtlich ansässigen Geschäftsleuten wiederholt Zuwendungen und Vorteile unterschiedlicher Art annehmen. Er wird zum Schweigen und Mitmachen aufgefordert. Wie werden ihrer Meinung nach die meisten ‘Neulinge’ in einer solchen Situation reagieren?“*

Schon der Blick auf die Rangfolge im Gesamtergebnis lässt erkennen, dass hier ein Bereich hohen berufsethischen Risikos in den Blick kommt:

Rang	Reaktion	Prozent
1.	keine Meldung, dulden	31,0
2.	keine Meldung, Umsetzung	14,2
3.	aus Furcht mitmachen	12,9
4.	aus Solidarität mitmachen	11,3
5.	keine Meldung, Kollegen ansprechen	9,4
6.	Sachverhalt anonym melden	8,6
7.	Sachverhalt melden	5,1
8.	bedenkenlos mitmachen	1,0
9.	Sachverhalt zur Anzeige bringen	0,3

<sup>453</sup> Achim Schüller: Orientierungsmuster in Nonprofit-Organisationen. Eine organisationspsychologische Untersuchung bei der Kölner Schutzpolizei. (Kölner Arbeiten zur Wirtschaftspsychologie. Herausgegeben von Gerd Wiendieck.) Frankfurt / M u. a. 1991, S. 320 - 324. Dieter Beese: Polizeientwicklung und polizeiliche Berufsethik. Schlussfolgerungen und Konsequenzen. In: Schriftenreihe der PFA 4 / 97 - 1 / 98, S. 108 - 112.

Das Beispiel gibt allen denen Recht, die vor einer naiven moralischen Überforderung des Individuums in einer Organisation warnen. Der Beamte aus dem Beispiel befindet sich in einer klassischen Dilemmasituation:<sup>454</sup> Das *Dilemma des einzelnen in der Gruppe* ist mit Händen zu greifen. Der Appell an den guten Willen des Beamten, die abstrakte Strafbedrohung, die Beschwörung althergebrachter oder moderner Tugenden als wünschenswerte moralische Ausstattung für den einzelnen Mitarbeiter oder die Mitarbeiterin – jede Form einer personalistischen Verkürzung der ethischen Problematik führt zu einer Überforderung der einzelnen Person und zur Folgenlosigkeit von Appellen und Drohungen in der Praxis.

Von erheblicher Bedeutung für die Minimierung von Korruption sind, wie diese Dilemmasituation zeigt, organisationsethische Sensibilität, moralische Urteilsfähigkeit und Umgangssicherheit von Vorgesetzten und Mitarbeitern mit gruppendynamischen Prozessen.<sup>455</sup>

- *Urteilsfähigkeit* ist erforderlich, um im konkreten Fall entscheiden zu können, ob eine relevante Grenze überschritten wird. Moralische Urteilsfähigkeit allein stellt noch kein moralisches Handeln sicher. Für moralisches Handeln ist jedoch moralische Urteilsfähigkeit unabdingbare Voraussetzung.
- *Organisationsethische Sensibilität* ist erforderlich, um zu erkennen, dass berufliches Fehlverhalten im Rahmen beziehungsweise mit der jeweiligen Organisationseinheit bearbeitet werden muss und nicht auf der rein individuellen Ebene zu bewerten und zu sanktionieren ist. („Wer sind wir, wenn das unter uns geschieht?“)
- *Umgangssicherheit mit gruppendynamischen Prozessen* ist erforderlich, weil korrektes Verhalten in einer Gruppe mit autonomem Gruppenethos zugleich zwingend geboten ist, aber dennoch von der Gruppe als abweichend

---

<sup>454</sup> Der Begriff „Dilemma“ ist für die moralphilosophische Diskussion von großer Bedeutung. Innerhalb der strukturgenetischen Untersuchungen von Piaget und seiner Nachfolger zur Erforschung der moralischen Urteilsfähigkeit bei Kindern wurden Situationsbeschreibungen verwendet, in denen Handelnde in einen moralischen Konflikt geraten. Dilemmasituationen werden auch in der Ethikpädagogik eingesetzt: Darf man das Diebstahlsverbot verletzen, um ein Menschenleben zu retten („Heinz-Dilemma“)? Darf man einen Menschen töten, um sein Leiden zu mindern („Euthanasie-Dilemma“)? Darf ein Offizier seine Gehorsamspflicht verletzen, um dem Wert menschlichen Lebens gerecht zu werden („Korea-Dilemma“). Vgl. Peter Prechtl, Franz-Peter Burkhard: Metzler Philosophie-Lexikon. Stuttgart. Weimar 1996, S. 106. Soll der junge Beamte als Berufsanfänger das Vertrauensverhältnis zu den Kollegen und seine berufliche Zukunft gefährden, um den korruptiven Zustand seiner Dienststelle zu beenden?

<sup>455</sup> Zur Rolle des einzelnen Polizeibeamten in der Bezugsgruppe angesichts von moralischen Dilemmasituationen vgl. Dieter Beebe: Die Berufsethische Palette als Verfahren berufsethischer Urteilsbildung in der Polizei. Bielefeld 1998.

des Verhalten stigmatisiert und entsprechend mit negativen Sanktionen belegt werden kann (Mobbing).<sup>456</sup>

#### 4.2.2.5 Schlussfolgerungen aus den Experteninterviews und der Aktenanalyse

Durch die *Experteninterviews* lassen sich Auskünfte zu den materiaethischen Konfliktfeldern der Korruption gewinnen. Damit sind zugleich inhaltliche Ansätze für die (berufsethische) Aus- und Fortbildung benannt. Diese inhaltlichen Schwerpunkte lassen sich naturgemäß besonders leicht auf der individuellen Ebene konkretisieren. Sie sind jedoch ebenso auf der Meso-Ebene der Organisation und ihrer jeweiligen Hierarchie-Ebenen so wie auf der Makro-Ebene von Staat und Gesellschaft in Anschlag zu bringen.

- (1.) Moralische Fragen können auf der Makro-Ebene in einer freiheitlichen Gesellschaft ausschließlich im offenen und pluralistischen *Diskurs* ausgehandelt werden. Auf der Organisationsebene von Strafverfolgungsorganen besteht demgegenüber die Notwendigkeit, die Vereinbarkeit von gemeinhin als privat und intim eingestuft inner- und außerdienstlichen Verhaltensweisen auf ihre Verträglichkeit mit der Wahrung der Organisationsziele zu überprüfen. Durch die Bindung an gegebene Organisationsziele ist somit bereits eine Diskursbegrenzung erfolgt. Inhaltlich zu erörtern ist daher die Frage, welche Verhaltensnormen innerhalb der Organisation zur Diskussion stehen und welche Verhaltensnormen als unhintergebar vertreten werden sollen.
- (2.) Ihren Niederschlag findet die dialogische Überprüfung von Verhaltensnormen innerhalb einer Organisation in der *Artikulation von klaren Verhaltenserwartungen* seitens des Dienstherrn. Diese Artikulation klarer Verhaltenserwartungen schließt Aufklärung über Inhalt, Sinn und Rechtfertigung derartiger Erwartungen und gleichzeitig die Bereitschaft zur Stabilisierung und positiven Sanktionierung erwartungskonformen Verhaltens ein. Damit wird nicht etwa einer berufsständischen Sondermoral das Wort geredet. Vielmehr wird für den Bürger und die Bürgerin in einem öffentlichen Amt lediglich die Beachtung allgemein anerkannter moralischer Standards erwartet. Es geht nicht um das „Einschwören“ von

---

<sup>456</sup> Vgl. zur verhaltensprägenden Kraft „subkultureller Standards“ und zur Bedeutung ethischer Zwangslagen Ziffer 1.3.2.3 (Profession und Handwerk) und Ziffer 1.3.3 (Der Polizeibeamte im Widerstreit der Erwartungen), sowie Ziffer 3.6 (Korruption mitmachen, dulden, melden oder ansprechen? – Problembewusstsein und Abwehrbereitschaft von Beamten).

Bediensteten sondern um Normenklarheit und Berechenbarkeit auf Seiten des Dienstherrn.

- (3.) Die Erwartung an ein allgemein-republikanisches Ethos im Sinne des Menschenrechtsethos und der Grundwertentscheidungen der Verfassung begründet zum einen nachvollziehbare und zumutbare Verbindlichkeiten für das Handeln von Strafverfolgungsbehörden und ihrer Angehörigen. Im Rahmen der berufsethischen Bildung bedarf es der *moralgeschichtlichen Aufklärung*. Sie überwindet unzeitgemäße und sachlich problematische Idealisierungen eines überhöhten Standesethos und sensibilisiert zugleich für die Risiken einer rein funktional-pragmatischen Dienstauffassung.
- (4.) Moralkritische und moralgeschichtliche Aufklärung wird deutlich machen müssen, wie ambivalent jede Form des kollektiven Ethos einer staatlichen Funktionselite ist. Was seinerzeit durch rigide Rollenzuweisungen und soziale Kontrolle unter erheblichen Einschränkungen der Persönlichkeitsrechte erreicht wurde, kann heute nur durch *kompetente Selbststeuerung* angestrebt werden. Ethisch kompetente Selbststeuerung ist nur unter einem *Vorschuss an Vertrauen* in einem relativ weiten, auf jeder Hierarchieebene eigenverantwortlich aber konsequent zu strukturierenden Handlungsrahmen möglich.
- (5.) In der Regel ist mit korruptem Verhalten der Versuch verbunden, das Vorhandensein und die Illegitimität von Korruption zu bagatellisieren oder zu bestreiten oder korruptes Verhalten als zumindest verständlich, wenn nicht gar moralisch zulässig zu rechtfertigen. Plötzliche Schuldinsicht kann dann bis zur psychischen Destabilisierung führen. Sensibilität für Schuld und Verantwortung sowie Einsicht in die Notwendigkeit eines klaren *Normen- und Rechtsbewusstseins* spielen vor allem im Vorfeld von Korruption und in der Erzeugung von Korruptionsbereitschaft und daraus sich entwickelnden Zwängen eine wesentliche Rolle.
- (6.) Tugenden wie *Zivilcourage* setzen angesichts wirksamer Formen massiven Gruppendrucks in handelnden Organisationen ein hohes Maß an individueller Normenklarheit, gruppendynamischer Kenntnisse und psychischer Stabilität voraus. Die Fähigkeit, aktiv, willentlich und kompetent auf das Ethos einer Gruppe Einfluss zu nehmen, ist heute konstitutiver Bestandteil eines sachgemäßen und menschengerechten Ethos des öffentlichen Dienstes und bedarf dringend der Stützung durch eine verträgliche und förderliche Organisationskultur.

- (7.) Das *Lernen am Modell (Vorbild)* und eine durch Aus- und Fortbildung vermittelte *ethische Bildung*, ein Wissen um die Geltungsgründe moralischer Forderungen und die Erfahrung gelebter Moralität bei Orientierungspersonen sind in ihrer Bedeutung für die Korruptionsprävention nicht zu unterschätzen.
- (8.) Ein weiterer materialethischer Gesichtspunkt ist die Einübung und die Registrierung des richtigen Verhältnisses von *Nähe und Distanz*. Dies gilt sowohl gegenüber dem Bürger als auch gegenüber dem eigenen Beruf. Die Frage von Nähe und Distanz stellt sich zum einen, weil in der Ausübung eines Amtes die Privatheit von persönlichen Beziehungen gegenüber dem Publikum dysfunktional ist und den ethischen Standard der Amtsausübung beschädigen kann (Ungleichbehandlung). Sie stellt sich des weiteren, da sowohl die Überidentifikation mit der formellen Berufsrolle (auffallende Unauffälligkeit, 150-prozentige Pflichterfüllung) als auch eine zu große innere Distanz zum Beruf (betont lässiges, abweichendes, distanziertes Auftreten) an einer sachgemäßen Amtsausübung hindern kann. Es fehlt die Kongruenz von Amt und Person. Sie wird in Distanzlosigkeit oder Doppelmoral aufgelöst.
- (9.) Darüber hinaus ist die Konstitution des Selbstwertgefühls und der *Selbstachtung* von Beamten eine Frage der berufsethischen Kompetenz. In dem Maße, in dem Achtung durch Statussymbole oder soziale Geltung kompensatorisch erworben werden muß, steigt das Risiko der Korrumperbarkeit durch von außen angebotene Gratifikationen. Werden aber hinreichende psychische und materielle Gratifikationen für integrires Handeln gewährleistet, so minimiert sich das Korruptionsrisiko.
- (10.) Ständige Gesprächsfähigkeit und Gesprächsbereitschaft über Fragen der Dienstausbübung und Dienstgestaltung führt zur Bildung eines kommunikativen Netzes, das orientierend und präventiv gegenüber korrumpierenden Neigungen wirksam werden kann. Die *Bildung und Kultivierung von Gesprächsfähigkeit* und die rechte Unterscheidung von mitteilbaren und nichtmitteilbaren Informationen je nach Zeit, Ort und Gesprächspartner sind von erheblicher berufsethischer Relevanz.
- (11.) Das Freizeit- und Hobbyverhalten, weiter gefasst: die *außerdienstliche Lebensführung* von Beamten, wird durch die Korruptionsdebatte in ein neues Licht gerückt. Es wird die Frage zu diskutieren sein, inwieweit es berufsunverträgliche, nicht angemessene Verhaltensweisen von Beamten

gibt, die zwar rechtlich zulässig, aber berufsethisch problematisch und damit möglicherweise seitens des Dienstherrn als legitimerweise unerwünscht geltend zu machen sind.

- (12.) In einer Vielzahl von Experteninterviews wurde der Bereich Rotlichtmilieu und sexuelle Beziehungen angesprochen. *Sexualethische Fragestellungen* gewinnen im Zusammenhang mit der Korruptierbarkeit des polizeilichen Berufsethos eine gewisse Brisanz. Die Veränderung der Sexualmoral nach der sogenannten „sexuellen Revolution“ hat die Beziehung der Geschlechter gleichzeitig ins allgemeine öffentliche Interesse und in die Bewertungskompetenz des einzelnen verlagert. Der Bordellbesuch und die (eheliche) Untreue von Inhabern öffentlicher Ämter wurden zur Privatsache und sind es letztlich auch. Da jedoch mit abweichendem sexuellen Verhalten Erpressbarkeit und eine unzulässige private Nähe zu kriminellen Milieu verbunden sein können, erscheinen sexualethische Fragen wieder in einem neuen Licht.

Ein Ansprechpartner als Vertrauensperson in Konfliktlagen kann für Beamte, die in korrumpierende Vorgänge auf der Schwelle zur Strafbarkeit verwickelt sind, hilfreich sein. Das Verhältnis der Polizei zu externen Partnern wäre hier zu reflektieren. Zur Debatte stünde zum einen psychologische Beratung und Begleitung oder zum anderen das Angebot kirchlicher Seelsorge.





## **5 Korruption als Thema der Aus- und Fortbildung**

### **5.1 Vorbemerkung**

Sowohl in der bundesweiten Befragung als auch in den Projektwochen an der PFA galt der Aus- und Fortbildung im Dienste der Korruptionsminimierung besondere Aufmerksamkeit. Von besonderem Interesse ist insbesondere,

- wie die Experten den gegenwärtigen Stand der Aus- und Fortbildung aus ihrer Perspektive sehen und bewerten und welche Maßnahmen sie für besonders wichtig halten,
- welche Ergebnisse sich durch eine systematische Erhebung des Ist-Standes in der Aus- und Fortbildung zum Thema Korruption erzielen lassen,
- wie eine Rahmenplanung zur Aus- und Fortbildung zum Thema Korruption aussehen kann,
- wie die berufsethische Dimension des Themas in die Aus- und Fortbildung eingebracht werden kann,
- welche methodischen Anregungen für die berufsethische Bildungsarbeit sich aus den dargestellten Ergebnissen entwickeln lassen und
- welchen Beitrag die bisher entwickelten polizeilichen Leitbilder zur Korruptionsminimierung leisten können.

### **5.2 Ergebnisse der bundesweiten Befragung**

Frage 14 der bundesweiten schriftlichen Befragung eruiert den Stand der und den Bedarf an Qualifizierungsmaßnahmen zum Thema Korruption:

*„Die Aus- und Fortbildungsinhalte wurden in vielen Behörden bereits den Erfordernissen der Korruptionsbekämpfung angepasst.*

*a) War das Thema „Korruption“ bereits Gegenstand ihrer beruflichen Aus- und Fortbildung bzw. im Fortbildungsangebot Ihrer Dienststelle?*

Es bestand die Möglichkeit, entweder mit „Nein“ zu antworten, oder mit „Ja“, und die positive Antwort dann zu spezifizieren, nämlich in den Bereichen Recht, Repression, Prävention, Berufsethik, Führungslehre und Kriminologie / Kriminalistik.

(1.) Es ergab sich folgendes *Gesamtergebnis*:

Tabelle 21:

**Das Thema Korruption in der Aus- und Fortbildung**

Untersuchungs- gruppen	Thema wurde behandelt: ja oder nein?			
	ja		nein	
	N	%	N	%
Schupo	98	39,4	151	60,6
Kripo	140	42,0	193	58,0
StA / Gerichte	17	28,8	42	71,2
Vollzug	7	23,3	23	76,7
Zoll	14	16,5	71	83,5
Sonstige	2	50,0	2	50,0
Gesamt	278	36,6	482	63,4

- (2.) Wo das Thema „Korruption“ bereits Gegenstand der beruflichen Aus- und Fortbildung gewesen war, ergab sich folgende *Rangfolge*:

Tabelle 22:

**Korruption als Thema in den verschiedenen Fortbildungsbereichen**

Fortbildungs- bereiche	Untersuchungsgruppen									
	Schupo		Kripo		StA/Gerichte		Vollzug		Zoll	
	N = 98		N = 140		N = 17		N = 7		N = 14	
	%	Rang	%	Rang	%	Rang	%	Rang	%	Rang
Recht	46,9	1	57,1	1	82,4	1	57,1	1	64,3	1
Repression	14,3	4	32,9	4	17,6	3	0,0	5	21,4	4
Prävention	37,8	2	40,0	2	23,5	2	42,9	2	21,4	4
Berufsethik	25,5	3	25,0	5	0,0	4	14,3	4	35,7	3
Führungs- lehre	37,8	2	23,6	6	23,5	2	0,0	5	42,9	2
Kriminologie/ Kriminalistik	16,3	5	37,9	3	17,6	3	28,6	3	7,1	5

Alle fünf befragten Untersuchungsgruppen geben mehrheitlich an, dass das Thema „Korruption“ bisher in ihrer beruflichen Aus- und Fortbildung oder im Fortbildungsangebot ihrer Dienststelle noch nicht vorgekommen ist (58% bei der Kripo bis 83,5% beim Zoll). Wenn das Thema bearbeitet worden ist, dann am ehesten im Fach *Recht*. Mit einigem Abstand folgen dann die anderen Fächer.

*b) Was halten Sie in Bezug auf künftige Aus- und Fortbildungsmaßnahmen zum Thema „Korruption“ für besonders wichtig?“*

Es bestand die Möglichkeit, für die Beibehaltung des Ist-Standes zu plädieren oder für verstärkte Anstrengungen in den Fachrichtungen Recht / Dienstrecht, Ermittlungstaktik, Prävention, Ethik, Führung und Verhaltenstraining.

(1.) Als Ergebnis für die *Gesamtgruppe* lässt sich festhalten:

- nur 3,5% der Befragten plädieren für die Beibehaltung der Lehrinhalte im jetzigen Umfang. 96,5% dagegen empfehlen eine Verstärkung der bisherigen Lehrinhalte zu dem Thema Korruption.
- Vorrangiger Bedarf besteht im Bereich Recht / Dienstrecht, Prävention und Ethik, gefolgt von führungsorientierten Maßnahmen. Mit einigem Abstand wird auch Bedarf im Verhaltenstraining und bei der Ermittlungstaktik gesehen. Mit dem Ist-Stand will sich nur eine verschwindend kleine Minderheit abfinden.

In Tabelle 23 sind die Befragungsergebnisse der einzelnen Untersuchungsgruppen dargestellt:

Tabelle 23:

**Empfehlungen für die künftige Aus- und Fortbildung**

Fortbildungs- bereiche	Untersuchungsgruppen									
	Schupo		Kripo		StA/Gerichte		Vollzug		Zoll	
	N = 249		N = 333		N = 59		N = 30		N = 85	
	%	Rang	%	Rang	%	Rang	%	Rang	%	Rang
Beibehaltung Lehrinhalte	3,6		1,8		11,9		3,3		3,5	
Verstärkung folgender Lehrinhalte:										
Recht / Dienstrecht	42,2	3	53,2	1	40,7	1	36,7	3	45,9	2
Ermittlungs- taktik	10,0	6	31,2	5	28,8	3	13,3	6	4,7	6
Prävention	47,8	1	42,0	2	40,7	1	56,7	1	60,0	1
Ethik	43,4	2	35,4	3	23,7	4	36,7	3	31,8	3
Führungs- lehre	34,1	4	34,2	4	13,6	5	26,7	5	30,6	4
Verhaltens- training	24,5	5	24,9	6	5,1	6	50,0	2	29,4	5

Das Bild bei den *Einzelergebnissen* ist nicht ganz einheitlich:

- Auffallend ist, dass Kriminalpolizei und StA/Richter andere *Prioritäten* setzen als Schutzpolizei, Justizvollzug und Zoll. Bei Schutzpolizei, Justizvollzug und Zoll wird deutlich mehr Bedarf im Bereich der *Prävention* gesehen, während Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft eine Verstärkung im Bereich von *Recht und Dienstrecht* höher gewichten.
- Eine *Sonderrolle* spielt der Justizvollzug in Bezug auf das *Verhaltenstraining*. Das Verhaltenstraining rangiert im Justizvollzug auf Platz 2, in der Polizei auf 5, im Zoll ebenfalls auf 5, bei der Staatsanwaltschaft lediglich auf 6, noch nach der Beibehaltung des Ist-Standes.
- Durchgängig ist eine relativ starke *Betonung des Ethikbedarfs*. Ethik liegt bei den Untersuchungsgruppen Kriminalpolizei, Justizvollzug und Zoll auf Rang 3, bei den Staatsanwaltschaften und Strafgerichten auf 4 und bei der Schutzpolizei mit 43,4% auf Rang 2.<sup>457</sup>

### 5.3 Ergebnisse der Arbeitsgruppen während der Projektwochen

Im Rahmen der Projektwochen Januar und November 1996 haben sich vier Arbeitsgruppen mit Fragen der Berufsethik und der verschiedenen Aus- und Fortbildungskonzepte eingehend befasst (zu den Projekten mit Studierenden der PFA s. o. Kapitel 2.1.3.1 und 2.1.3.4).

- Zwei Arbeitsgruppen unternahmen *Bestandsaufnahmen* der bisherigen Aus- und Fortbildungsmaßnahmen zum Thema Korruption (eine Arbeitsgruppe im Januar, eine im November 1996).
- Eine dritte Gruppe unternahm eine *Sammlung und Analyse von Beispielen* ethischer Dilemmasituationen.
- Eine vierte Gruppe entwickelte eine *ethische Argumentationsstrategie* zur Selbststabilisierung.

Die Aufgabenstellungen und Ergebnisse der Arbeitsgruppen werden hier wiedergegeben, weil sie zugleich konkrete didaktische und methodische Anregun-

---

<sup>457</sup> Der Ethikbedarf für die Aus- und Fortbildung entspricht der Erwartung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Workshop „Korruption in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen – Ein Forschungsprojekt des BKA und der PFA vom 7. - 8. Oktober 1998 in der PFA“ an den vorliegenden Forschungsbericht, die ethische Dimension von Korruption hinreichend breit und differenziert zu erörtern.

gen für mögliche Maßnahmen in der (berufsethischen) Aus- und Fortbildung darstellen. Diese Anregungen können je nach Gegebenheit modifiziert und angepasst werden.

### **5.3.1 Bestandsaufnahme der Aus- und Fortbildungsmaßnahmen**

#### **5.3.1.1 Projektwoche Januar 1996**

Im Rahmen der gemeinsamen Projektwoche PFA / BKA im *Januar 1996* hat eine Arbeitsgruppe von Studierenden eine Analyse der Aus- und Fortbildungssituation und -konzepte (Polizei) von Bund und Ländern auf korruptionsbezogene Inhalte vorgenommen.<sup>458</sup> Die Arbeitsgruppe kam zu dem Fazit: „Zur Zeit spielt das Thema Korruption in der Polizei nur in Verbindung mit organisierter Kriminalität und auch dort *nur am Rande* eine Rolle. Lediglich in einem Bundesland wird ein Seminar über Korruption gezielt für Sachbearbeiter angeboten. Korruptionsthemen, die den Innenbereich der Polizei betreffen und Polizei als Täter von Korruption thematisieren, sind nicht zu erkennen.“<sup>459</sup>

Im Anschluss an diese Feststellung hat die Arbeitsgruppe den Versuch unternommen, mögliche Schwerpunkte für die *Fortschreibung* von Aus- und Fortbildungskonzepten zu finden. Sie ist von folgender Prämisse ausgegangen:

„Ausgangspunkt der Aus- und Fortbildung in Bezug auf korruptionsbezogene Inhalte dürfen keine Einzelmaßnahmen sein, sondern es muss ein *integrierendes Gesamtkonzept* entwickelt und zielgruppenorientiert durchgeführt werden. Das bedeutet für die Aus- und Fortbildung, dass der Beamte nicht lediglich hin und wieder beschult wird, sondern im Rahmen dieses integrativen Gesamtkonzepts von der Einstellung bis zur Pensionierung problemorientiert begleitet wird. Dies bedeutet auch, dass bereits die Auswahl der Einzustellenden wesentlicher Faktor für die Verhinderung von Korruption ist.“

Ausgehend von dieser Prämisse kommt die Arbeitsgruppe zu folgenden zielgruppenorientierten inhaltlichen *Schwerpunktbildungen*:

---

<sup>458</sup> AG 6 „Korruption in der Aus- und Fortbildung“ Ergebnis der Arbeitsgruppe 6 im Rahmen der Projektwoche „Korruption in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen“. Christof Baldus, Ursel Hustert, Wolf-Ulrich Loeue und Jutta Porzuceck. In: PFA (Hg.): Materialien zur Projektwoche vom 15. - 18. Januar 1996.

<sup>459</sup> Ebd., S. 4.



### *Beamte in der Ausbildung*

- Stärkung des Selbstwertgefühls (Entgegenwirken gruppendynamischer Prozesse);
- Wertevermittlung, Leitbilder, gemeinsames Erarbeiten ethischer Regel, Organisationsphilosophie entwickeln;
- Corporate Identity, Entwickeln eines „Wir-Gefühls“ („die Unbestechlichen“);
- Charakterliche Eignungsprüfung (Ausbildungszeit als tatsächliche Überprüfungszeit);
- Fachliche Ausbildung, Schulung über Begrifflichkeit, Erscheinungsformen, rechtliche Basis.

### *Beamte in der Fortbildung und Alltagsorganisation*

- Schaffung einer Wissensbasis zum Thema Korruption (Gesetze, Phänomenologie, Begrifflichkeiten);
- Darstellung der gesellschaftlichen und rechtlichen Folgen von Korruption (Stärkung des Gewissens);
- Sensibilisierung der Beamten hinsichtlich Anzeichen für Korruption anhand einer Indikatorenliste;
- Regelmäßige Wiederholungsveranstaltungen (Dienstbesprechungen, Dienstversammlungen, Dienstunterricht);
- Fächerübergreifende Behandlung des Themas Korruption auch bei allgemeinen Fortbildungsveranstaltungen (z. B. Führungslehreseminare, Beamtenrecht, EDV-Schulung und Datenschutz, Verkehrslehreseminar);
- Stärkung des „Meldeverhaltens“ hinsichtlich Korruptionsfälle (nicht Kumpanei, sondern Ehrlichkeit soll im Vordergrund stehen);
- Öffentlichkeitsarbeit nach innen (z. B. durch Hausmitteilungen, Polizeimitteilungsblatt).

### *Vorgesetzte*

- Vermittlung der Notwendigkeit zur verstärkten Dienstaufsicht und Fürsorgepflicht;

- Vermittlung eines Verdachtsrasters;
- Erfahrungsaustausch zwischen Polizei und anderen Behörden (z. B. Justiz, Zoll und Verwaltung) – auch länderübergreifend.

### *Spezielsachbearbeiter*

- Spezielle Beschulung für die Sachbearbeiter aus dem Bereich Organisierte Kriminalität, Wirtschaftskriminalität, Beamten delikte und Korruption;
- Auswertung bekanntgewordener Fälle;
- Zusammenarbeit mit anderen Behörden;
- Miteinbeziehung externer Referenten, auch aus der Wirtschaft.

Die Arbeitsgruppe schließt ihren Bericht mit der Forderung nach einer *Enttabuisierung* des Themas Korruption: „Die Umsetzung des obigen Konzepts setzt voraus, dass das Thema Korruption auch in der Polizei enttabuisiert wird. Dadurch, dass zugegeben wird, dass es in der Polizei Korruption gibt, wird die Umsetzung eines solchen Konzepts notwendig. Dieses muss geschehen, solange die Korruption noch in den Anfängen steckt und die Polizei und Verwaltung noch nicht tief durchdrungen hat.“<sup>460</sup>

### **5.3.1.2 Projektwoche November 1996**

Die Arbeitsgruppe Aus- und Fortbildung der Projektwoche im November 1996 untersuchte die *Aus- und Fortbildungssituation und -konzepte* der Polizeien von Bund und Ländern sowie des Zolls, bewertete das vorliegende Material und entwickelte eigene Ideen zu einem Rahmenkonzept der Aus- und Fortbildung zum Thema „Korruption.“<sup>461</sup>

(1.) Die AG kam zu folgender *Bewertung des Ist-Zustandes*:

---

<sup>460</sup> Ebd., S. 7.

<sup>461</sup> AG 3: Achim Füssel, Bernd Thran, Carsten Heydt, Elmar May, Klaus Peter, Lothar Spielmann, Michael Grotke, Otmar Simon und Stefan Teller. Der Arbeitsgruppenbericht bietet eine Auflistung der verschiedenen Aus- und Fortbildungsangebote des Bundes und der Länder auf der Basis einer fernschriftlichen Anfrage der PFA (FS PFA – FB KR / KL Nr. 98 vom 30. 8. 1996). Diese nach Bund und Ländern spezifizierte Auflistung im einzelnen wiederzugeben ist im Zusammenhang dieser Darstellung nicht erforderlich.

„Die Auswertung der übermittelten Aus- und Fortbildungskonzepte der Polizeien von Bund und Ländern sowie des Zolls in Bezug auf korruptionsbezogene Inhalte hat gezeigt, dass

- eine ganzheitliche Betrachtung des Phänomens nicht erfolgt,
- Korruption häufig nur in Verbindung mit Organisierter Kriminalität betrachtet und behandelt wird,
- die Bedeutung der in Rede stehenden Thematik in der Aus- und Fortbildung bundesweit offensichtlich unterschiedlich gesehen wird,
- korruptionsbezogene Inhalte der Aus- und Fortbildung
  - einerseits korruptionsspezifisch, andererseits fächer- und themenübergreifend behandelt sowie
  - mit deutlich unterschiedlichem zeitlichen und inhaltlichen Ansatz in die Aus- und Fortbildungskonzeptionen aufgenommen werden und
- kaum eine Differenzierung der Zielgruppen und darauf aufbauend keine zielgruppenorientierte Vermittlung der Aus- und Fortbildungsinhalte erfolgt.

Dies verdeutlicht die Notwendigkeit, eine bundeseinheitliche Rahmenkonzeption zu erarbeiten, die abgestimmt auf die Zielgruppen, die jeweiligen Lernziele, die Lerninhalte und deren Vermittlungsmethoden beinhaltet.“

(2.) Die AG entwickelte das folgende *Rahmenkonzept*:

Für die einzelnen *Zielgruppen* wurden folgende Vorschläge gemacht:

### *Berufsanfänger*

#### *Lernziele*

- Verstehen der Rolle der Polizei im demokratischen Rechtsstaat;
- Verstehen der eigenen Rolle innerhalb der Organisation und nach außen;
- Kennen der Ursachen und Erscheinungsformen der Korruption;
- Kennen der Indikatoren der Korruption;
- Verstehen der Auswirkungen der Korruption.

### *Lerninhalte*

- Aufbau des Staates;
- Demokratieprinzip / Rechtsstaatsprinzip / Gewaltenteilung;
- Verfassungsrechtliche Grundlagen der Polizei;
- Leitbild / Organisationsphilosophie der eigenen Organisation;
- berufsethische Aspekte der Polizeiarbeit;
- „Corporate Identity“;
- Aufbau- und Ablauforganisation (Sensibilisierung für korruptionsanfällig Abläufe und Bereiche);
- Stärkung des Selbstwertgefühls;
- Begriff der Korruption (Definition);
- strafrechtliche Tatbestände;
- sonstige rechtliche Grundlagen (Beamten und Disziplinarrecht);
- „Anfütterungsvorgänge“ und erste Anzeichen für Korruptionsanfälligkeit / Korruption;
- allgemeine und spezielle Indikatoren für Korruption;
- wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Ursachen und Erscheinungsformen der Korruption;
- Konsequenzen für das Verhältnis Bürger – Polizei;
- persönliche Konsequenzen für den korrupten Beamten.

### *Vermittlungsmethoden*

In Abhängigkeit vom Lerninhalt, von der Größe der Zielgruppe, der schulischen Vorbildung und der Lebenserfahrung der Auszubildenden bieten sich verschiedene Vermittlungsmethoden an:

- Unterrichtsgespräch;
- Arbeit in Kleingruppen;
- Übungen und Trainings;

- Vorlesungen.

Die vorgenannten Methoden können jeweils themenbezogen gewählt werden; so wird sich insbesondere für die Vermittlung von Rechtsgrundlagen die Form des Vortrags / der Vorlesung anbieten.

### *Mitarbeiter als Teilnehmer an allgemein-fachlicher Fortbildung*

Der Teilnehmerkreis sollte sich möglichst sparten- und fächerübergreifend zusammensetzen, so dass ein hoher Synergieeffekt zu erwarten ist.

#### *Lernziele*

- Auf der Grundlage der bisherigen dienstlichen Verwendung, des vorhandenen Sach- und Fachverstandes und des persönlichen Erfahrungs- und Erlebnisschatzes sollten hier die bereits aufgeführten Lernziele und -inhalte vertieft und so eine differenzierte Auseinandersetzung mit der Problematik erreicht werden.

#### *Lerninhalte und Vermittlungsmethoden*

- Didaktisch sollte der Schwerpunkt auf einer eigenverantwortlichen Erarbeitung der Lerninhalte liegen, wobei sich hierfür insbesondere erarbeitende Methoden wie die Meta-Plan-Technik oder ein Workshop anbieten.

### *Spezial-Sachbearbeiter (Ermittlungsbeamte)*

#### *Zielgruppe*

Die Zielgruppe unterteilt sich in Sachbearbeiter

- im Bereich der Korruptionsdelikte,
- im Bereich der deliktsübergreifenden Organisierten Kriminalität und
- im Bereich der Wirtschaftskriminalität.

#### *Lernziele*

- Verstehen der Ursachen und der Erscheinungsformen der Korruption;

- Analysieren der Indikatoren für Korruption;
- Bewertung der Auswirkungen der Korruption;
- Anwenden der rechtlichen und taktischen Möglichkeiten der Ermittlungs- und Beweisführung;
- Analyse der tatsächlichen Schwierigkeiten bei der Verfahrensbearbeitung.

#### *Lerninhalte*

- Ursachen und Erscheinungsformen der Korruption;
- Lagebild unter Berücksichtigung der Hell-/Dunkelfeldproblematik;
- Korruptive Beziehungen zwischen Organisierter- und Wirtschaftskriminalität, öffentlicher Verwaltung, Strafverfolgungsbehörden, Wirtschaft und Politik;
- Ermittlungsansätze und -möglichkeiten sowie deren Realisierung;
- Rechtliche Grundlagen;
- Verdeckte Informationserhebung;
- Zusammenarbeit mit anderen Behörden und Institutionen;
- Präventionsansätze.

#### *Vermittlungsmethoden*

- Vorträge, Unterrichtsgespräche, Diskussionen, Erfahrungsaustausch, praktische Übungen, Einbeziehung externer Referenten / Experten.

#### *Mitarbeiter in exponierten oder besonders korruptionsanfälligen Bereichen*

##### *Zielgruppe*

Die Zielgruppe unterteilt sich in Mitarbeiter

- im Beschaffungswesen,
- in der Bedarfsermittlung und
- in der Auftragsvergabe.

### *Lernziele*

- Analyse der ethischen und gesellschaftlichen Bedeutung der Korruption;
- Anwenden der bestehenden Vorschriften und Richtlinien;
- Analyse der Ursachen und Erscheinungsformen von Fehlverhaltensweisen und Bewertung der daraus resultierenden Konsequenzen.

### *Lerninhalte*

- Ethische Grundlagen
- Gesellschaftliche Entwicklungen und Wertewandel;
- Ursachen und Erscheinungsformen von Fehlverhalten;
- Konsequenzen korruptiven Verhaltens aus strafrechtlicher, dienstrechtlicher und arbeitsrechtlicher Sicht;
- Richtlinien-, Vorschriften und Gesetzeslage.

### *Vermittlungsmethoden*

- Vortrag, Unterrichtsgespräch, Diskussion, Erfahrungsaustausch, Darstellung ausgewählter Fallbeispiele, Rollenspiel.

## *Führungskräfte gehobener und höherer Dienst*

### *Lernziele*

- Bewerten der ethischen Dimension korruptiven Verhaltens;
- Verstehen der Bedeutung von Leitbildern und Organisationsphilosophien;
- Analyse der Bedeutung des Führungsverhaltens und der Dienst- und Fachaufsicht;
- Analysieren und Bewerten von Maßnahmen zur repressiven und präventiven Problemlösung.

### *Lerninhalte*

- aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen;
- Wertewandel;

- Rolle der Polizei;
- Schwachstellenuntersuchung korruptionsgefährdeter Bereiche;
- Führungsspezifische Maßnahmen zur Korruptionsverhinderung, insbesondere
  - Vier-Augen-Prinzip,
  - Team-Arbeit,
  - Rotation,
- Bedeutung des Interesses am Mitarbeiter und seiner Tätigkeit als Bestandteil des Führungsverhaltens
- Indikatorenkatalog, bezogen auf die Bereiche
  - innerbehördlich,
  - personenbezogen und
  - Außenkontakte.
- Aktuelle Rechtsentwicklung, Gesetzesinitiativen, Dienstrecht.

#### *Vermittlungsmethoden*

- Workshop, Erfahrungsaustausch, Gruppenarbeit, Expertenvortrag/-gespräch, Diskussion.

### **5.3.2 Sammlung und Analyse von Beispielen**

Eine dritte Arbeitsgruppe<sup>462</sup> hatte den Auftrag, Fallbeispiele für eine ethische Analyse zu sammeln mit dem Ziel, die Grauzone, den noch nicht rechtsrelevanten Handlungsraum, normativ zu strukturieren. Auf den gemeinsamen Versuch, eine Definition für Korruption aus berufsethischer Perspektive zu formulieren, sollte *eine Sammlung von Fallbeispielen* erstellt werden, in denen strittig ist, inwieweit bereits Korruptionen eingetreten oder zu befürchten sind.

Inhaltlich hatte der Arbeitsauftrag *moralische Dilemmasituationen* zum Gegenstand, in denen es

---

<sup>462</sup> AG 1: Kepper, Ketelaer, Kurzawe, Lindenthal-Gold, Müller, Wien.



- tragfähiger Begründungen,
- vertretbarer Güterabwägungen,
- verbindlicher Handlungsmaximen und einer
- verantwortlichen Folgeneinschätzung bedarf.

Als Ergebnis wurde angestrebt, eine systematisierte berufsethische Phänomenologie zur Korruption mit synoptischem Charakter zu erstellen.

Die Arbeitsgruppe sammelte Beispiele aus folgenden *Fallgruppen*:

- (1.) Verbilligter Einkauf (Luftfahrtgesellschaften, Bäckerei, Pizzabäcker pp.);
- (2.) Wahrnehmung kommerzieller Nebentätigkeiten unter Nutzung dienstlicher Ressourcen bei Duldung des Verhaltens durch Kollegen;
- (3.) Nutzung von Einladungen zu öffentlichen Veranstaltungen auch durch Angehörige (aus Familie und Bekanntenkreis);
- (4.) Sponsoring für polizeilich zu nutzende Sachmittel;
- (5.) Inanspruchnahme vergünstigter Dienstleistungen bei Vertragsunternehmen der Polizeibehörde (namentlich der Abschleppunternehmen);
- (6.) Dauerhafte Überlassung von PC-Ausstattung, zum Beispiel durch Dolmetscherbüros;
- (7.) „Weihnachtsgeschenke“;
- (8.) Zusammenarbeit mit Detekteien („Eine Hand wäscht die andere“);
- (9.) „Freihalten“ von Informanten bei entsprechenden Informationen zur Aufgabenerledigung;
- (10.) Annahme von Sachgeschenken für eine Tombola eines gemeinnützigen Vereins, die ausschließlich der Person in Eigenschaft als Polizeibeamter zur Verfügung gestellt werden.

In der folgenden *Synopse* wurden die von der Gruppe diskutierten Fallbeispiele, Fallgruppen Nr. 1 – 10, zusammengestellt und analysiert:

Schaubild 38:

### Synopse der diskutierten Fallbeispiele

Nr.	Motive		Dilemma Moralisches	Handlungsalternativen
	Geber	Nehmer		
1 5	Kontakt- bzw. Klimapflege Bevorzugungsoption	Materieller Vorteil Bürgernähe	<i>Nehmer</i> möchte Geber nicht brüskieren - Ungerechtfertigte Privilegierung	<i>Nehmer</i> : Einkaufsmöglichkeiten nicht wahrnehmen oder reguläre Preise bezahlen unter gleichzeitiger Erläuterung der moralischen Dilemmasituation.
2	Kollegialität, kein Ärger mit dem Kollegen Eigener Vorteil	Zeitersparnis Finanzieller Vorteil Bequemlichkeit	<i>Geber</i> : Integrität des Dienstbetriebes - Kollegialität  <i>Nehmer</i> : Rechtsbruch - Vertrauensbruch	<i>Geber</i> : keine Duldung, Ansprechen, Anzeige bzw. Meldung  <i>Nehmer</i> : Unterlassen der Tätigkeit
3	Kontaktpflege Prestige, Bevorzugungen	Bürgernähe Prestige Wahrnehmung außerordentlicher Gelegenheiten	<i>Nehmer</i> : Repräsentation der Polizei nach außen - ungerechtfertigte Privilegien	<i>Nehmer</i> : offizielle Einzelteilnahme in dienstlicher Eigenschaft / legitimierte bezahlte Teilnahme (Angehörige)
4 6	wirtschaftliche Interessen (Werbung)	Effektivierung der Arbeit Erschließung von Ressourcen Erleichterung der Arbeitsbedingungen	<i>Nehmer</i> : bessere polizeiliche Arbeit - Abhängigkeiten	<i>Nehmer</i> : ggf. Ablehnung, ansonsten hohe Transparenz (Beachtung entsprechender Erlasse)

Schaubild 38:

**Synopse der diskutierten Fallbeispiele**

Nr.	Motive		Dilemma Moralisches	Handlungsalternativen
	Geber	Nehmer		
7	Dank Anerkennung sozial üblich erhoffte Vorteile	Wertschätzungsgefühl Erwartungshaltung	<i>Nehmer:</i> Verstoß gegen Rechtsvorschriften - Gefühl der Verpflichtung	<i>Nehmer:</i> offizielle Annahme und gemeinnützige Verwertung, im Zweifel Zurückweisung
8	beide sind sowohl Geber als auch Nehmer Informationsgewinnung Erfolgsstreben Detektei: wirt- schaftliche Interessen		<i>Nehmer:</i> Auftragserledigung - Verstoß gegen geltendes Recht	<i>Nehmer:</i> Ablehnung von Kompanei, Behandlung der Detektei als normales polizeiliches Gegenüber, kein Erfolgsdenken um jeden Preis.
9	relative Kontrollicherheit Verzicht auf polizei- liche Maßnahmen Unbehelligte illegitime Interessenwahrnehmung	Erfolgsstreben effektive Strafverfolgung Karrieredenken Machtstreben Prestige (sonnen im Milieu)	<i>Nehmer:</i> Erfüllung des gesetzlichen Auftrags zur Strafverfolgung - Verwässerung des Gleichheitsgrundsatzes	<i>Nehmer:</i> eigenes Rollenverständnis klären, innere Distanz wahren, keinen Erfolg um jeden Preis anstreben
10	Verwertungssicherheit Kontaktpflege Prestige	Prestige Jugendpflege / Förderung des Vereinszwecks	<i>Nehmer:</i> Wohltätigkeitsgedanke - Abhängigkeit	<i>Nehmer:</i> Auftreten als Privatperson, Vermeidung dienstlicher Bezüge

(3.) Bei der *Auswertung* der Synopse kam die Arbeitsgruppe zu folgenden Ergebnissen:

*Begünstigende Faktoren für eigenes und fremdes moralisches Verhalten:*

- mangelnde Reflexion über richtiges / falsches Verhalten;
- Gewohnheit und Anpassung;
- Intransparenz;
- Eigennutz / Egoismus;
- Korpsgeist / Kameraderie;
- Konfliktvermeidung aus / wegen Bequemlichkeit oder mangelnder Zivilcourage;
- Wegsehen, Ignoranz;
- Verdrängung moralischer Zweifel, Bagatellisierung;

*Mögliche Auswirkungen auf das dienstliche Umfeld:*

- Nachahmungseffekt
- moralisch richtiges Verhalten führt zu Außenseitertum;
- Werteverlust;
- Verwässerung des Rechts-/Unrechtsbewusstseins;
- falsch verstandene Loyalität / Kollegialität;
- Probleme unter den Teppich kehren;
- Bagatellisierung;

*Gegenstrategien*

- Nutzung vorhandener moralischer Potentiale;
- durch Sensibilisierung, Problematisierung, Transparenz, Offenheit, Kommunikation;
- moralische Diskussion einfordern, moralischen Konsens erzielen;
- Stärkung der Vorbildfunktion des Vorgesetzten;

- Unterstützung und Verstärkung positiver Beispiele;
- konsequente Ächtung und ggf. Ahndung unmoralischen Verhaltens.

### 5.3.3 Argumentationsstrategien

Die vierte Arbeitsgruppe, die sich mit berufsethischen Aspekten der Korruption befasste, unternahm den Versuch, eine schlüssige ethische *Argumentation gegen Korruption* zu entwickeln. Nach einem eigenen Versuch, Korruption aus ethischer Perspektive zu definieren, zog die Gruppe unterschiedliche ethische Ansätze der ethischen Theorie heran und entfaltete deren korruptionsrelevanten Aspekte. Inhaltlich ging es darum, zielorientierte (teleologische) und pflichtenorientierte (deontologische) Theorieansätze der Ethik für die Bearbeitung des Korruptionsproblems nutzbar zu machen.

Das Ergebnis bildeten ein argumentatives *Plädoyer* in der Form von Thesen und ein *Fragenkatalog*: „Warum Korruption unmoralisch ist, und wie ich mich gegen Korruption besser immunisieren kann.“

#### 5.3.3.1 Thesen

These 1:

*Die Arbeitsdefinition Korruption bildet die Grundlage und muss um eine ethisch-moralische Dimension erweitert werden!*

- Warum ist eine ethische Argumentation gegen Korruption notwendig?
  - Weil es den noch nicht rechtlich relevanten Handlungsraum (*Grauzone*) gibt, den auch Dienstvorschriften nicht in allen denkbaren Konstellationen erfassen.
  - Weil es wirkungsvoller und wichtiger ist, Werthaltungen zu schaffen, die der Korruption aus freiem, selbstbestimmtem Willen entgegenwirken, als Gesetze und Sanktionen dies jemals können.

These 2:

*Die Wertentscheidungen des Grundgesetzes bieten einen ethisch-moralischen Grundkonsens!*

- Es gibt den *gesellschaftlichen Konsens* (wenn auch statisch), die moralisch-sittlichen Wertentscheidungen des Grundgesetzes aus Menschen-, Freiheits- und Bürgerrechten, insbesondere Menschenwürde, Gleichheit, Freiheit, Gerechtigkeit.
- Es existiert weiterhin ein *sozialethischer Grundkonsens*, kodifiziert in rechtlichen und sittlichen Forderungen der Verfassung. Dieser beschreibt die richtige Entscheidung und moralische Grundorientierung. Anders ausgedrückt bewegen wir uns in einem Spannungsfeld zwischen Legalität und Legitimität.
  - Rechtsnormen sind stets Ausdruck der sittlichen Haltung des Gesetzgebers (durch den Volkswillen demokratisch legitimiert). Rechtsordnung bedeutet auch sittliche Ordnung.
  - Der Souverän hat durch die Verfassung Wertentscheidungen getroffen, und die durch ihn legitimierten Instanzen tragen mit darauf fußenden Rechtsnormen für ihren Schutz und Erhalt Sorge.
  - Im GG und seinen Wertentscheidungen besteht damit ein weitreichender sozialethischer Grundkonsens. Alle Polizeibeamten haben darauf ihren Diensteid abgelegt.

These 3:

*Auf der Basis des Grundkonsenses erkennen wir die Entscheidungsfreiheit und -fähigkeit des Individuums an!*

- Der Bereich außerhalb des positiven Rechts, wo Korruption beginnt, bzw. als solche oder als Vorstufe solcher wahrgenommen wird, wird individuell unterschiedlich interpretiert.
- Gerade auch aus der historischen Entwicklung und / oder der Sozialisation des Individuums stellt sich die Frage, wie eine ethisch-moralische Orientierung gefunden werden kann.

These 4:

*Entscheidungsfreiheit und Entscheidungsfähigkeit des Individuums erfordern eine Hilfestellung zur Selbstreflexion eigenen Verhaltens!*

### 5.3.3.2 Fragenkatalog

Der nachfolgend erarbeitete Fragenkatalog soll dazu beitragen, korrupte Verhaltensweisen, Elemente, Annäherungen etc. bewusst zu machen. Die Fragen muss sich jeder selbst stellen und für sich selbst beantworten. Das Ergebnis ist von jedem selbst zu verantworten. Die Antworten haben für sich alleine nur eingeschränkten Nutzen und sollen mit den gesellschaftlichen, beruflichen, ethischen Vorstellungen anderer abgeglichen werden, um einen Konsens zu erreichen.

Der Fragenkatalog soll:

- Hilfestellung geben zur Selbstreflexion eigenen Verhaltens,
- Bewusstmachen, welche Werthaltungen der einzelne für sich als verbindlich erachtet, und ob sein Verhalten damit in Einklang steht.

Damit soll der Fragenkatalog eigene wertorientierte und sittlich-moralisch fundierte Wertentscheidungen ermöglichen.

Die *drei Hauptfragen* lauten:

- (1.) Welche *Motive* haben mich dazu bewogen / würden mich bewegen, so zu handeln?
- (2.) Welche *Folgen* entstehen für mich und andere?
- (3.) Mit welcher moralischen *Rechtfertigung* mache ich das eigentlich?

Folgende Überlegungen konkretisieren diese Hauptfragen:

- Motiviert mich ein erwarteter Vorteil zu meinem Verhalten?
- Mache ich mich durch mein Verhalten abhängig und angreifbar?
- Ist mein Verhalten sozialadäquat?

- Stimmt mein Verhalten mit den Erwartungen
  - meiner Vorgesetzten,
  - meiner Mitarbeiter,
  - meiner Kollegen,
  - der Gesellschaft

überein?

- Deckt sich mein Verhalten mit meinem individuellen Selbstwertgefühl?
- Entspricht mein Verhalten meinem (autonomen) Berufsethos?
- Bin ich gezwungen, das Ethos anderer zu übernehmen?

#### 5.4 Anregungen für die berufsethische Bildungsarbeit

Die Arbeitsformen und Ergebnis der *Projektwoche* lassen schon einige inhaltliche und methodische Möglichkeiten zur Bearbeitung des Korruptionsthemas aus berufsethischer Perspektive erkennen:

- die Sammlung, Sichtung und Bewertung von moralischen Dilemmasituationen oder
- die Entwicklung eigener Argumentationsstrategien zur Selbstsensibilisierung.
- Darüber hinaus hat sich die methodische berufsethische Analyse von Einzelfallbeispielen bewährt.<sup>463</sup>

Zur Betrachtung eines beispielhaften Korruptionsfalles unter ethischen Gesichtspunkten bieten sich unterschiedliche Möglichkeiten an. Korruption ist ein hochkomplexes Phänomen. Vorschnelle Urteile, verengte Sichtweisen, stereotype Wahrnehmungsmuster und falsche Alternativen bei der Bildung moralischer Urteile drängen sich auf, sind jedoch zu vermeiden. Wer institutionelles Handeln analysiert, steht vor zwei möglichen *Einseitigkeiten*:

---

<sup>463</sup> Beese, Dieter: Große Assessorentagung. Fortbildungsakademie Herne des Ministeriums für Inneres und Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen: „Hat alles seinen Preis? Korruption als Gefahr für Staat und Gesellschaft“ vom 31. 8. - 4. 9. 1998 in Potsdam. Workshop „Betrachtung eines beispielhaften Korruptionsfalles unter ethischen Gesichtspunkten (unveröffentlicht).“



- Weil das Handeln von Personen in Organisationen so vielen Bedingungen unterliegt, wird das *Individuum* wie ein *Maschinenteil* betrachtet, das nur richtig zu „steuern“ ist und ansonsten für nichts etwas kann oder ohnehin zu moralischem Handeln nicht fähig ist.
- Weil das Handeln von Organisationen über Entscheidungen und Handlungen von Personen zustandekommt, wird dem *Individuum* die ganze *Last der Verantwortung* aufgebürdet.

Gegenüber derartigen Einseitigkeiten gilt es, um *sensible, differenzierte und präzise Bewertungen* bemüht zu sein, in denen situative *und* normative Aspekte berücksichtigt werden.

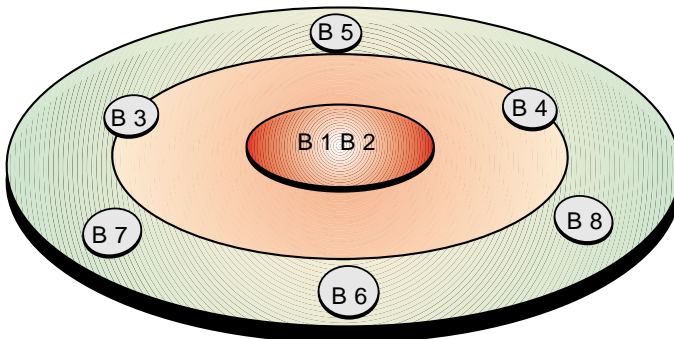
### 5.4.1 Verantwortungslandkarte

Korruption geschieht in einem *sozialen Beziehungsgeflecht*, in das immer mehrere Personen eingebunden sind, wenn auch in unterschiedlicher Intensität. Sie haben teil an der Handlung, also haben sie auch teil an der Verantwortung für diese Handlung.

Die beteiligten Personen und Organisationen sind zu benennen. Es ist anzugeben, in welchem Ausmaß die Beteiligten für den Verlauf des Korruptionsfalls (mit)verantwortlich sind. Die Aussagen sind zu begründen.

Schaubild 39:

#### Kreisdiagramm



Die Darstellung und Erörterung erfolgt anhand eines Kreisdiagramms („Zielscheibe“), in dessen Ringe Zentrum und Peripherie der Verantwortlichkeit eingetragen werden. Es entsteht eine „Verantwortungslandkarte“, die sichtbar macht, welchen „Ort“ die Beteiligten und scheinbar Unbeteiligten beim Zustandekommen des Korruptionsfalls haben. Die Korruptionshandlung steht im Zentrum der Graphik.

Die *Abstufung der Verantwortlichkeiten* für den Korruptionsfall wird anhand des Kreisdiagramms dargestellt. Anhand der Darstellung kann erarbeitet werden,

- was die unterschiedliche Intensität der moralischen Verantwortung begründet und
- worin die spezifische Verantwortlichkeit des Verantwortungsträgers besteht.

Die Aufmerksamkeit wird darauf konzentriert, *worin* die Verantwortung besteht; der Aspekt, *wemgegenüber* das Handeln zu verantworten ist, bedarf eines weiteren methodischen Schrittes.

#### **5.4.2 Bedingungstabelle**

Korruption geschieht in einem sozialen Beziehungsgeflecht, das durch *institutionelle Bedingungen* stabilisiert wird. Dieser Bedingungsrahmen fördert moralische Einstellungen und Verhaltensweisen oder minimiert sie.

Die institutionellen Bedingungen im vorliegenden Beispiel sind daraufhin zu analysieren, ob sie geeignet sind, korrupte Einstellungen und Handlungen zu fördern oder zu minimieren.

Tabelle 24:

### Bedingungstabelle

Firma		Amt		Ermittlungsbehörde	
informelle / formelle Struktur		informelle / formelle Struktur		informelle / formelle Struktur	
korruptionsfördernd	korruptionsminimierend	korruptionsfördernd	korruptionsminimierend	korruptionsfördernd	korruptionsminimierend

Die sozialethische Bedeutung informeller und formeller *Strukturen* wird anhand der Bedingungstabelle erläutert, diskutiert und dargestellt. Anhand der Darstellung kann erarbeitet und diskutiert werden,

- wie informelle und formelle Strukturen von Wirtschaftsunternehmen, Amt und Ermittlungsbehörde förderlich oder hemmend auf den Korruptionsfall einwirken und
- wie sie bei der Korruptionsbekämpfung zur Stabilisierung des Organisationsethos beitragen können.

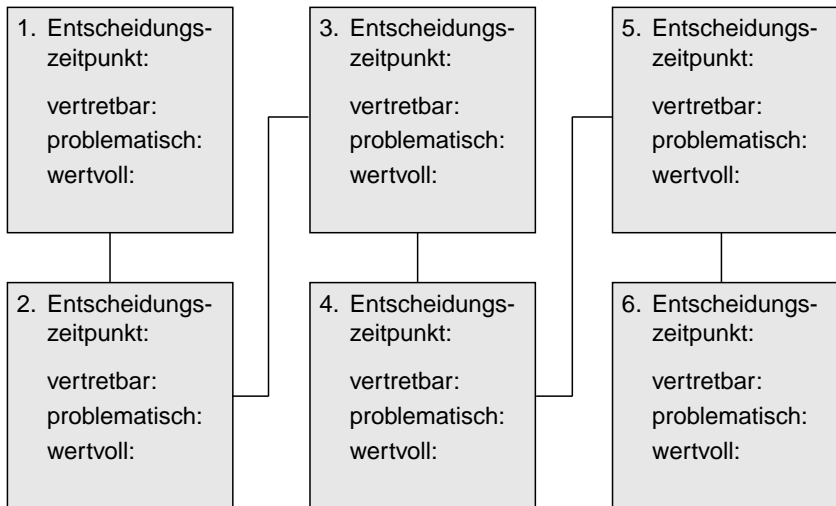
#### 5.4.3 Entscheidungsschritte

Korruption entwickelt sich so, dass Personen unter gegebenen Bedingungen sich zu bestimmten Zeitpunkten moralisch oder unmoralisch entscheiden und entsprechend handeln. Zu jedem dieser Entscheidungszeitpunkte sind immer mehrere *Optionen* offen. Sie bilden *Weichenstellungen*, die weiter in die Korruption oder zurück in vertretbare Handlungsweisen führen.

Anhand einer Zeitleiste können die Zeitpunkte für *moralisch relevante Entscheidungen* benannt werden. Problematische, vertretbare und wertvolle Optionen für jeden einzelnen Zeitpunkt können formuliert, diskutiert und ihre ethische Wertigkeit ermittelt werden. Die Erörterung kann für einen besonderen Beteiligten oder parallel für mehrere Beteiligte erfolgen.

Schaubild 40:

### Verlaufsschema



Die Bedeutung der *Gewissensentscheidung* im kritischen Augenblick wird anhand des Verlaufsschemas dargestellt.

Aus der Darstellung wird deutlich:

- Korrumpierung geschieht in einem Prozess (un-)moralischer Entscheidungen, nicht in einem naturgesetzlich determinierten Ablauf.
- Zu jedem Zeitpunkt stehen höherwertige und minderwertige Alternativen zur Verfügung.

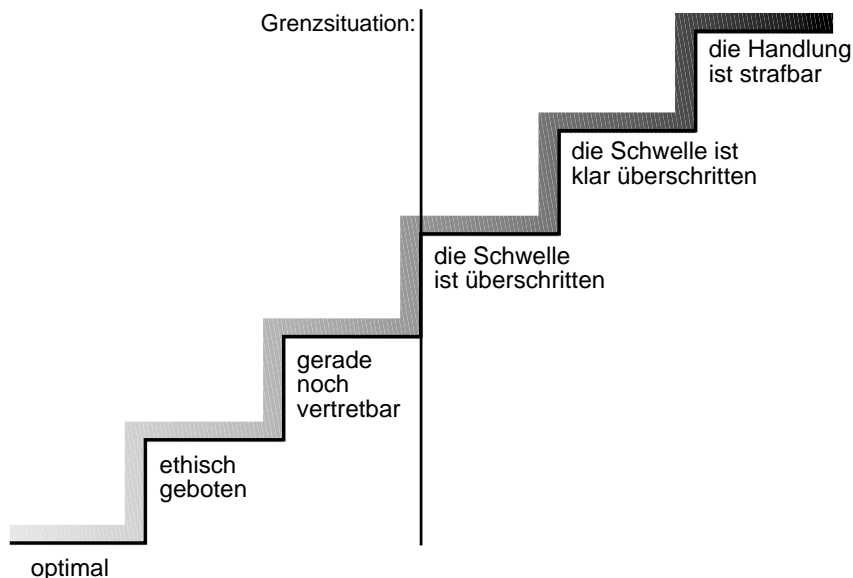
#### 5.4.4 Korrumpierungsstufen

Die Grenze zwischen vertretbarem und korruptem Verhalten lässt sich nicht naturwissenschaftlich exakt ziehen; dennoch ist eine *Grenzziehung* notwendig. Gerade die Verwischung der Grenzen zwischen moralischem, gerade noch vertretbarem und unmoralischen Verhalten leistet der Korruption Vorschub. Nicht die Normenklarheit ist das Problem. Schwierig ist vielmehr das präzise moralische Urteil in einer komplexen Situation.

Aus einem vorliegenden Beispiel sind *Grenzsituationen* auszuwählen. Anschließend werden mehrere Dialoge konstruiert zu jeweils einer Situation, die den stufenweisen Übergang vom moralisch vertretbaren zum korrupten Verhalten abbilden, z. B.: Dialog 1: Gesprächsverlauf bei ethisch gebotenen Positionen. Dialog 2: Gesprächsverlauf bei ethisch (gerade noch) vertretbaren Positionen. Dialog 3: Gesprächsverlauf bei ethisch nicht mehr vertretbaren Positionen.

Schaubild 41:

**Stufenschema**



Die *Abgrenzungsproblematik* zwischen vertretbarem und korruptem oder korrumperendem Handeln wird anhand eines Stufenschemas dargestellt.

Aus der Darstellung wird deutlich:

- Der Übergang vom vertretbaren zum unmoralischen Handeln ist beschreibbar und abstufbar.
- Klare Grenzziehungen lassen sich über die individuelle Gewissensentscheidung hinaus begründen und einsichtig machen, wenn nicht allgemeingültig, so doch weitgehend plausibel.

## 5.5 Korruption in Leitbildern und Codices

In der Diskussion über Korruption und Ethik richten sich große Erwartungen an Leitbilder und Ethik-Codices. Eine grundsätzliche Erörterung der Chancen und Risiken (berufs-) ethischer Codices würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen.<sup>464</sup> Auf ausgewählte Leitbilder und Codices sei jedoch hingewiesen. Von Interesse dürften im Wesentlichen drei Bereiche sein: Korruption in historischen Codices, Korruption in internationalen Codices und Korruption in aktuellen Leitbildern der Polizei.<sup>465</sup>

### 5.5.1 Historische Codices

Wenn hier an historische Codices erinnert wird, so nicht mit dem Anspruch, geschichtswissenschaftlich relevante Ergebnisse mitzuteilen, sondern lediglich mit der Intention, bewusst zu machen, dass die moralische Regulierung von korruptivem Verhalten durch Leitbilder, veröffentlichte Verhaltensgrundsätze und Codices ihrerseits eine Geschichte hat und nicht mit der aktuellen Korruptionsdebatte der 90er Jahre beginnt.

- (1.) *Hans Martin Zimmermann* und *Roland Desch* stellen ihrem Bericht einen Auszug aus der „Verordnung“ des *Grafen Simon August* „wegen der Bestechungen“ voran: „Nachdem Wir nach angetretener Unseres Landes-Regierung unter andern auch wegen der Corruptionen durch Geschenke und Gaben bereits gnädigst resolviret, dass künftighin über die deshalb ergangene heilsame Verordnungen scharf gehalten werden solle. So wollen Wir solches nicht nur anjetzo hierdurch nochmals wiederholet, sondern auch dahin fernerweit geschärfet haben, dass von nun an auch die Geber der Geschenke und Gaben dem Befinden nach mit willkürlicher Strafe gleichfals belegt werden sollen. Wornach sich also männiglich zu achten und für Schaden zu hüten hat.“<sup>466</sup>

---

<sup>464</sup> Für die Leitbilddiskussion in der Polizei sei lediglich verwiesen auf die Seminarberichte "Führen mit Leitbildern – Sachstand und Entwicklungen...", PFA-Seminarbericht 2 / 1999. "Leitbilder in der Polizei...", PFA-Seminarbericht 33 / 1997. "Braucht die Polizei in Europa berufsethische Codices?", PFA-Seminarbericht 43 / 1996. "Was kann die Organisationsethik zur Humanisierung der Polizeiarbeit beitragen?" PFA-Seminarbericht 40 / 1990. D. Beese (Hg.): Berufsethische Codices. Berufsethische Quellentexte für die Polizei Nr. 1. Münster 1994. Zur berufsethischen Dimension der Leitbilddiskussion vgl. D. Beese: Ethische Aspekte der Leitbilddiskussion – Analyse aus ethischer Perspektive. In: PFA-Seminarbericht 33 / 1997, S. 157 - 183. Ders.: Berufsethische Aspekte der aktuellen Leitbilddiskussion in der Polizei. PFA-Seminarbericht 2 / 1999 (z. Zt. noch unveröffentlicht).

<sup>465</sup> Die Leitbilddiskussion in der Polizei ist insbesondere vor dem Hintergrund der Auswirkungen des gesellschaftlichen Wandels auf die Polizei als Reaktion auf verstärkten Innovationsdruck und eine gesteigerte Notwendigkeit zu verstärkter Kooperation und Koordination zu sehen. Vgl. dazu Ziffer 1.3.2.

<sup>466</sup> Verordnung wegen der Bestechungen, von 1751. Simon August, Regierender Graf und Edler Herr zur Lippe. Souverain von Vianen und Ameyden, Erb- Burggraf zu Utrecht etc. Gegeben auf Unserer Residenz Detmold den 13. Februar 1751. In: PFA-Seminarbericht 51 / 1995, S. 1.

- (2.) Ein Tugendspiegel der *k. u. k. Beamten* um 1860 listet zahlreiche Tugenden auf. An erster Stelle steht die „Anhänglichkeit an das monarchische Prinzip und an das allerhöchste Regentenhaus.“ Es folgt die „Treue gegenüber dem Monarchen“. An vierzehnter Stelle (!) stehen „Rechtlichkeit und Unbestechlichkeit“. Auf Rang 24 steht die „Humanität“.<sup>467</sup>
- (3.) Die Forderung, Korruption zu vermeiden, ist kein Spezifikum des demokratischen Rechtsstaats. Sie begegnet in allen denkbaren politischen Systemen, hat jedoch durch ihren Kontext eine jeweils unterschiedliche Funktion. Auch die *nationalsozialistische Polizei* warnte in ihren „Grundsätzen für die Polizei“ vor Bestechlichkeit: „Sei wahr, schlicht und genügsam. Lügen sind gemein; Geschenke verpflichten; Genusssucht ist unwürdig.“<sup>468</sup> Die Mahnung wird in einem erläuternden Kommentar entfaltet: „Wer dem Polizeibeamten Geschenke anbietet, tut es nicht um der Person des Beamten wegen – auch wenn er ihm angeblich helfen will –; er tut es, weil er in der Geschenkhingabe glaubt, für sich Vorteile erringen zu können. Mit Kleinigkeiten fängt es an. Wer aber einmal etwas angenommen hat, befindet sich in der Hand des anderen. Dann kommen Forderungen. Ihnen kann sich der schwer entziehen, der erst einmal in Abhängigkeit geraten ist. So mancher ist im Leben schon gescheitert, der es nicht verstand, seine Unabhängigkeit zu bewahren.“<sup>469</sup>
- (4.) Die *britische Militärregierung* erließ 1945 „Sieben Gebote für den Polizeibeamten“. An vierter Stelle steht das Gebot: „Der Polizeibeamte soll sich aus der Menge hervorheben durch strenge Neutralität, Unparteilichkeit, *Unbestechlichkeit*, Gerechtigkeit, unbeirrbar strenge und Mut im Kampf gegen das Verbrechen, Höflichkeit, Bescheidenheit und Wohlwollen gegenüber Gutgesinnten, Hilfsbereitschaft, insbesondere gegenüber Kindern, Greisen und Gebrechlichen, Nüchternheit, Verschwiegenheit.“<sup>470</sup>

---

<sup>467</sup> Tugendspiegel der *k. u. k. Beamten* um 1860. In: M. v. Obentraut: Grundsätzlicher Leitfaden für angehende junge Beamte in praktischen Umrissen. 3. Teil: Über die notwendigen Eigenschaften eines Beamten (Prag 1857, 107 - 143. Zitiert nach: Beese, Dieter: Berufsethische Codices, a. a. O., S. 14.

<sup>468</sup> In: *Der Deutsche Polizeibeamte*. Amtliches Organ des Kameradschaftsbundes Deutscher Polizeibeamten (im Reichsbund der Deutschen Beamten E. V.). 3. Jahrgang 1935, Nr. 3 - 20. Zitiert nach: Beese, Dieter: Berufsethische Codices, a. a. O., S. 48 f.

<sup>469</sup> In: Ebd., S. 49. Dieser Text rührt an ein schwerwiegendes moralisches Dilemma: Ist es moralisch geboten oder verwerflich, Staatsbeamte eines Unrechtsstaates zu bestechen, um einen unschuldig Verfolgten vor der Willkür der Staatsmacht zu bewahren?

<sup>470</sup> *Sieben Gebote für den Polizeibeamten*. Herausgegeben von der britischen Militärregierung 1945. Zitiert nach: *Die Polizei*. 12 / 1975. Beilage „Musterentwurf einer Verordnung über die Laufbahnen des Polizeivollzugsdienstes (PoVVO)“, S. VII. Vgl. Beese, Dieter: Berufsethische Codices, a. a. O., S. 16. Hervorhebung nicht im Original.

## 5.5.2 Internationale Codices

Auf internationale Codices wird hier in zweierlei Hinsicht verwiesen. Zum einen ist für die deutsche Polizei die berufsethische Forderung nach Unbestechlichkeit bzw. Korruptionsresistenz eingebunden in einen internationalen normativen Rahmen, der allerdings keine Rechtsrelevanz sondern Empfehlungscharakter besitzt. Zum zweiten bieten internationale Codices die Möglichkeit des Vergleichs in Bezug auf Inhalt, Intensität und Priorität der jeweiligen Formulierungen.

- (1.) Die Generalversammlung der *Vereinten Nationen* hat am 17. Dezember 1979 einen Verhaltenscodex für Polizeivollzugsbeamte gebilligt. Dessen Artikel 7 lautet: „Polizeivollzugsbeamte dürfen sich keinerlei Korruption zuschulden kommen lassen. Sie sollen sich der Korruption entschieden widersetzen und sie bekämpfen.“<sup>471</sup>
- (2.) Der *Europäische Rat* spricht das Thema „Korruption“ in der „Declaration on the Police“ aus dem Jahre 1979 mit besonderer Betonung an: Im Rahmen von sechzehn Aussagen zur Berufsethik steht an zweiter Stelle folgende Formulierung: „A police officer shall act with integrity, impartiality and dignity. In particular he shall refrain from and vigorously oppose all acts of corruption.“<sup>472</sup>
- (3.) *Thomas Feltes* hat den aus *Kanada* stammenden Code of Ethics and Values for Police Action aufgenommen und bearbeitet. Die einschlägige Formulierung dort lautet: Polizeibeamte sollten „professionelle Standards und ethische Richtlinien entwickeln, die polizeiliches Fehlverhalten und Korruption so weit wie möglich ausschließen, die Unparteilichkeit bei der Durchsetzung des Rechts gewährleisten und die Unabhängigkeit gegenüber unberechtigten politischen und anderen (z. B. wirtschaftlichen) Einflüssen sicherstellen.“<sup>473</sup>

---

<sup>471</sup> Verhaltenskodex der Vereinten Nationen für Polizeivollzugsbeamte. In: Die Polizei 1 / 1981, S. 9. Zitiert nach Beese, Dieter: Berufsethische Codices, a. a. O., S. 25.

<sup>472</sup> Europäischer Rat: Declaration on the Police. A. Ethics. In: J. Alderson (Hg.): Human Rights and the Police. Strasbourg 1984, S. 172 - 173. Zitiert nach. Beese, Dieter: Berufsethische Codices, a. a. O., S. 26. Dort versehentlich unter der Rubrik „Europäische Gemeinschaft“ statt: „Europäischer Rat“.

<sup>473</sup> Der französische Code de Déontologie de la Police Nationale sowie die britischen Texte: Ehrencodex über Berufspflichten der Metropolitan Police, The Positive Policing Carter von Newham und The Police Service Statement of Ethical Principles des Quality of Service Sub-Committee in Bramshill sprechen Korruption nicht ausdrücklich an. Zum weiterführenden internationalen Vergleich: Council of Europe: Police ethics in a democratic society. (Demo- Droit. Themis) Strasbourg 1997.



### 5.5.3 Aktuelle Leitbilder aus Bund und Ländern

Die deutschen Polizeien des Bundes und der Länder befassen sich in den neunziger Jahren intensiv mit Leitbilderstellungsprozessen. Parallel dazu wird eine breite Korruptionsdiskussion geführt. Im Wesentlichen bieten sich drei Wege an, *Leitbilder und Korruption* zueinander ins Verhältnis zu setzen:

- Auf die antikorrup tive Wirkung des Leitbildes an und für sich zu setzen,
  - Korruption ausdrücklich ins Leitbild aufzunehmen,
  - zwei verschiedene Ethikdiskurse (Leitbild und Korruption) gleichzeitig aber unkoordiniert zu führen.
- (1.) Das Land Baden-Württemberg hat in seinem Leitbild den Aspekt Unbestechlichkeit in der ersten Rubrik „Für uns steht der Mensch im Mittelpunkt“ aufgenommen, und zwar mit der *ausdrücklichen* Formulierung: „Wir sind unbestechlich und schreiten – soweit geboten – konsequent ein.“<sup>474</sup>
  - (2.) Korruption lässt sich interpretieren als ein Symptom mangelnder Führung und Orientierung in Organisationen. Sofern Leitbilder Orientierung schaffen und Identifikationsangebote unterbreiten, geht von ihnen eine anti-korrup tive Wirkung aus, auch wenn das Problem Korruption *nicht expressis verbis* angesprochen wird. In den Leitbildern der Länder Bremen<sup>475</sup>, Hessen<sup>476</sup>, Schleswig-Holstein<sup>477</sup> wird jedenfalls der Bereich Bestechlichkeit und Korruption nicht ausdrücklich benannt.
  - (3.) Auch der *Bundesgrenzschutz* verzichtet, wie die Länderpolizeien von Bremen, Hessen und Schleswig-Holstein, auf einen Passus zur Korruption. Die Erläuterungen zum Leitbild im Rahmen des „Konzepts zur Einbindung des Leitbildes für den Bundesgrenzschutz in den Führungsprozess“ führen diesen Aspekt ebenfalls nicht auf.

---

<sup>474</sup> Leitbild der Polizei in Baden-Württemberg. In: Renter, Reinhard: Bedeutung, Entwicklung und Inhalte eines Leitbildes der Polizei – am Beispiel des Landes Baden-Württemberg. Stuttgart 1996.

<sup>475</sup> Polizei Bremen (Hg.): Wir. Die Polizei Bremen. Leitbild. Bremen 1998.

<sup>476</sup> Hessisches Ministerium des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz: Leitbild der Hessischen Polizei. Wiesbaden 1998.

<sup>477</sup> Die Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein (Hg.): Unser Leitbild: Wir arbeiten für Schleswig-Holstein. Kiel 1996, S. 17 - 19.

## 5.6 Schlussbemerkung

*Korruption* in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden ist, wie Korruption schlechthin, im Kern *ein ethisches Problem* und wird dementsprechend in einer unausgesprochenen und in einer ausdrücklichen Moraldebatte verhandelt. Diese Moraldebatte ist notwendig, um durch öffentlichen Dialog zu einer Verständigung über die Normen zu gelangen, die zur Minimierung von Korruption anerkannt und durchgesetzt werden. Die Debatte beruht auf einem nach wie vor geltenden und wirksamen Grundkonsens der Demokraten, der sich inhaltlich an den Grundorientierungen der Verfassung ausrichtet.

Innerhalb der Strafverfolgungsorgane konzentriert sich die Diskussion auf die Frage: Wie kann das *Individuum in der Organisation*, die angesichts gewandelter gesellschaftlicher Bedingungen ihre Ziele verwirklichen soll, in einem Binnenklima des Vertrauens so zur Wahrnehmung von Eigenverantwortung gestärkt werden, dass bei einem Minimum an Kontrolle und einem Maximum an Vertrauen korrumpierende Faktoren geschwächt und die Integrität des einzelnen Mitarbeiters gestärkt und bewahrt wird?

Die Diskussion selbst, in der Folge jedoch auch eine Vielzahl miteinander vernetzter politischer, administrativer und pädagogischer Maßnahmen bieten Ansatzpunkte, wirksam zur Minimierung von Korruption beizutragen. Die (berufsethische) Aus- und Fortbildung bietet eine Reihe von methodischen Möglichkeiten, Sensibilität und Problembewusstsein zu schaffen, das Urteil zu schärfen und die Handlungsbereitschaft zu fördern, ohne den Bogen zu überspannen. Sie sollte in der *Gesamtheit korruptionsvermindernder Maßnahmen* einen festen Platz haben.



## 6 Zusammenfassung

Ziel dieser Zusammenfassung ist es, dem eiligen Leser die Kernaussagen der Untersuchung sowie die Schwerpunkte der Diskussion in einem kurzen Überblick nahezubringen. Der Aufbau der Zusammenfassung spiegelt den inhaltlichen Aufbau des Hauptteils wider und führt über ausgewählte Querverweise schnell in die entsprechenden Kapitel und zu den Tabellen beziehungsweise Schaubildern.

### **Polizeikorruption im Blickfeld der Forschung**

Der Mangel an empirischen Untersuchungen zur Erforschung der Korruption wird in Deutschland allgemein beklagt. Insbesondere der Bereich der staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorgane ist davon betroffen. Anders als im angelsächsischen Sprachraum hat es in Deutschland keine größer angelegten empirischen Untersuchungen zur Thematik „Polizeikorruption“ gegeben, mit der Folge, dass zwar relativ viel über „polizeiliches Fehlverhalten“ diskutiert, aber wenig ausreichend empirisch belegt worden ist.

Die Ausführungen im ersten Kapitel geben – mit Rückgriff auf die Erfahrungen anderer – einen Überblick über die Forschungssituation und die Schwierigkeiten der Korruptionsforschung. Den Ausgangspunkt bildet dabei der Korruptionsbegriff, der nur schwer präzise – sowohl national als auch international – definiert werden kann. Die begriffliche „Unschärfe“ bringt es neben der Tatsache, dass es sich bei Korruptionsdelikten meist um opferlose Delikte und um Kontrollkriminalität handelt, mit sich, dass Korruption nur schwer messbar wird. Der vorliegenden Untersuchung liegt ein Korruptionsbegriff zugrunde, der über den Bereich strafrechtlich relevanten Verhaltens hinausweist, der aber die Geber-Nehmer-Beziehung als konstitutives Element enthält (zum Definitionsbegriff dieser Untersuchung vgl. Kapitel 2.2).

Um die Spielarten von Korruption begrifflich fassen zu können, werden verschiedene Typisierungen und Erklärungsversuche vorgestellt. Dazu zählen sowohl dichotomische Typologien – die bekanntesten unterscheiden zwischen spontaner und geplanter oder situativer und systematischer Korruption – als auch die wesentlich differenziertere Typologie von Barker und Roebuck, nach der fast alle Formen abweichenden Verhaltens im Amt als Korruptionsformen aufgefasst werden. Bei den Erklärungsversuchen wiederum werden drei poli-

tik- beziehungsweise sozialwissenschaftliche Ansätze, nämlich die „Schwarze-Schafe-Theorie“, die Selektionstheorie und die Sozialisierungstheorie, skizziert.

Die Entwicklung eines analytischen Bezugsrahmens soll dazu beitragen, die empirischen Ergebnisse mit Bezug auf den Fundus soziologischer Theorien zu interpretieren. Grundsätzlich wird deshalb zwischen drei Analyseebenen – der Ebene des Individuums, der Behörde beziehungsweise der Institution und der Ebene der Gesamtgesellschaft – unterschieden. Die den einzelnen Ebenen zuzuweisenden Kernfragen werden in Ansätzen erörtert. Dies betrifft auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene das Problem des gesellschaftlichen Wertewandels, der Globalisierung und Internationalisierung, auf der institutionellen Ebene die Frage der Professionalisierung, der Behördenkultur und der Berufsethik und auf der Ebene des Individuums die Probleme des Intra- und Inter-Rollenkonfliktes, der Rollenidentifikation und -distanz sowie der doppelten beziehungsweise multiplen Loyalitäten. Darüber hinaus werden die Rahmenbedingungen der in der Studie betrachteten Untersuchungsgruppen (Schutz- und Kriminalpolizei, Staatsanwaltschaften, Strafgerichte, Justizvollzug und Zoll) skizziert und verglichen.

Schließlich werden die verschiedenen Datenquellen und die empirischen Methoden, die bei der Korruptionsforschung bisher eingesetzt worden sind, aufgezählt und kritisch beleuchtet. Einige Anmerkungen zur einflussreichen Rolle der Medien und zu der mit der Korruptionsforschung verwandten Skandalforschung schließen das Kapitel ab. Gewissermaßen als Serviceleistung für den Leser wird anschließend eine Literaturliste angefügt, die wichtige Veröffentlichungen zum Thema in Form von Abstracts vorstellt.

## **Forschungsverlauf und Methodik der Untersuchung**

Beginnend Ende 1995 wurde die Untersuchung vom Bundeskriminalamt und der Polizei-Führungsakademie bis zur Fertigstellung der Studie 1999 als Kooperationsprojekt durchgeführt. In zwei Projektwochen waren Studierende der Polizei-Führungsakademie in die Datenerhebung (u. a. Experteninterviews, Aktenanalyse) eingebunden. Vertreter der Untersuchungsgruppen wurden in zwei Workshops über die Planung sowie den Projektverlauf informiert und in die Ergebnisdiskussion einbezogen (vgl. Kapitel 2.1).

Die Untersuchung kann in thematischer und methodischer Hinsicht als Fortsetzung der von Vahlenkamp und Knauß durchgeführten Studie zur Korrupti-

on in der gewerblichen Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung betrachtet werden.<sup>478</sup> Die *empirische Datenbasis* des Projektes besteht im Wesentlichen aus vier Datenfiles<sup>479</sup>, die mittels unterschiedlicher Erhebungsmethoden gewonnen wurden:

- (1.) einer bundesweiten schriftlichen Befragung von Vertretern aus Polizei, Justiz und Zoll (N = 770),
- (2.) einer schriftlichen Befragung von Teilnehmern verschiedener Seminare an der Polizei-Führungsakademie im Jahr 1996 (N = 104),
- (3.) 85 teilstrukturierten Experteninterviews und
- (4.) Aktenanalysen von 38 Straf- beziehungsweise Disziplinarakten.

Ziel der Studie war es nicht, alle während eines exakt abgrenzbaren Zeitraums registrierten Korruptionsdelikte zu analysieren. Angestrebt wird vielmehr die Rekonstruktion eines („Stimmungs“-)Bildes „Korruption“, das wiedergibt, wie erfahrene Vertreter der staatlichen Strafverfolgungsorgane *das Problem Korruption in ihren Behörden selbst sehen*. Insofern lässt sich mit einigem Recht von einer „Expertenstudie“ sprechen, die zusätzlich durch die (Akten-) Analyse einiger Einzelfälle ergänzt wird. Die Ergebnisse liegen sozusagen quer zu einer Hell- beziehungsweise Dunkelfelduntersuchung beziehungsweise enthalten – über das Erfahrungswissen der befragten Experten vermittelt – Elemente beider Untersuchungstypen.

Das Kernstück der Untersuchung bildet die bundesweite schriftliche Befragung, die im Sommer 1997 stattfand. Die *Rücklaufquote* insgesamt betrug 86,23 %.

## **Ausmaß und Auswirkungen von Korruption**

Aus Sicht der Bediensteten erscheinen die Untersuchungsgruppen bezüglich des *Ausmaßes von Korruption* unterschiedlich stark betroffen, wobei Fremd- und Selbsteinschätzung in der Rangfolge weitgehend übereinstimmen (vgl. Tabelle 4 in Kapitel 3.1.2). Während Strafgerichte und Staatsanwaltschaften als faktisch kaum betroffen eingestuft werden können, gilt vor allem der Justizvollzug, gefolgt vom Zoll, als gefährdet. Das Ausmaß der Korruption bei Kriminal- und

---

<sup>478</sup> Vahlenkamp / Knauf: Korruption – hinnehmen oder handeln? BKA – Forschungsreihe Bd. 33, Wiesbaden 1995.

<sup>479</sup> Der Begriff „Datenfile“ wird hier anders als üblich nicht nur für quantifizierte Daten, sondern auch für „Textprotokolle“ (Protokolle der teilstrukturierten Interviews) gebraucht.

Schutzpolizei wird ähnlich eingeschätzt wie das beim Zoll, doch sehen die Polizeibeamten, im Unterschied zum Zoll, die Auswirkungen der Korruption drastischer. Sie gehen davon aus, dass die Arbeit im unmittelbaren Umfeld stärker durch Korruption beeinträchtigt wird (vgl. Tabelle 5 in Kapitel 3.1.3). Insbesondere die Kriminalpolizei reagiert diesbezüglich empfindlich und wird bei ihrer Einschätzung, was die Spürbarkeit der Beeinträchtigung anbelangt, nur noch vom Justizvollzug übertroffen. Bis auf wenige Ausnahmen stufen sich die Untersuchungsgruppen selbst besser ein, als dies von den anderen vorgenommen wird.

Etwa ein Drittel der Befragten bei der *Polizei* und bei den *Staatsanwaltschaften / Strafgerichten* geht davon aus, dass sich eine erhöhte Korruptionsgefährdung in jedem Tätigkeitsfeld der jeweiligen Untersuchungsgruppe ergeben kann. Die Mehrheit der Befragten ist allerdings der Meinung, dass bestimmte Tätigkeitsfelder einer erhöhten Gefährdung unterliegen.

Im Bereich der *Strafverfolgung* werden „*verdeckte Ermittlungen, das Führen von V-Personen*“, die „*Ermittlungen und das Durchführen von Strafverfahren*“ sowie der Aufgabenbereich „*Auskunfts- und Fahndungsdienst / Führen von Dateien / Aktenverwaltung*“ als besonders *gefährdete Aufgabenfelder* eingeschätzt.

Für den *Zoll* gilt in hohem Maße die „*Warenabfertigung im internationalen Verkehr und die Grenzaufsicht*“ als erhöht durch Korruption gefährdet. Es folgen die Aufgabenfelder „*Kontrolltätigkeiten aller Art*“ und „*Abfertigung von Personen bei der Ein- und Ausreise*“. Anzumerken bleibt, dass beim Zoll weniger als 20 % der Bediensteten schätzen, dass sich eine erhöhte Gefährdung in jedem Aufgabenfeld ergeben kann, wogegen 80 % davon ausgehen, dass einzelne Aufgabenfelder als erhöht gefährdet anzusehen sind.

Im Untersuchungsbereich *Justiz* wird den „*Strafvollzugstätigkeiten*“ die höchste Bedeutung für eine Korruptionsgefährdung zugemessen, wobei fast 45 % der befragten Justizbediensteten glauben, dass eine erhöhte Gefährdung sich in jedem Aufgabenfeld ergeben kann.

Bezogen auf die verschiedenen *Funktionsebenen* (Entscheidungsebene, leitende Funktionen / Ausführungsebene, sachbearbeitende Funktionen / Unterstützungs- und Hilfsfunktionen) betrachten alle Untersuchungsgruppen die Sachbearbeiterebene als am ehesten korruptionsgefährdet.

## Erscheinungsformen und Methoden der Korruption

Die Betrachtung von Fallbeispielen aus den verschiedenen Untersuchungsgruppen zeigt, dass die *Erscheinungsformen* der Korruption sehr *vielfältig* sind und *einfallreich* ausgestaltet werden. Auf die Frage, in welcher Form („überwiegend spontan“ oder „überwiegend systematisch“) korrumpive Einflussnahmen auf die Untersuchungsgruppen erfolgen, antwortet jeweils der überwiegende Anteil der Befragten aus den Untersuchungsgruppen, dass sie beides gleichermaßen für zutreffend halten. Von den übrigen Beantwortern der Polizei und des Zolls glaubt die Mehrheit an überwiegend spontane Bestechungsversuche gegenüber längerfristig geplanten. Die Staatsanwälte und Richter sehen beide Formen gleich stark vertreten und im Antwortverhalten der Justizvollzugsbediensteten liegt ein leichtes Übergewicht in der Erscheinungsform der systematischen Einflussnahme im Verhältnis zum Auftreten der spontanen Korruption.

In einer Begriffsanalyse werden die Bezeichnungen „*spontane und geplante*“ sowie „*situative und systematische*“ *Korruption* aufgearbeitet und die Anwendung des zuletzt genannten Begriffspaares im Rahmen einer phänomenologischen Betrachtung des Themas Korruption präferiert, da diese Bezeichnungen eine ganzheitliche Sichtweise ermöglichen, die zudem die Tatgelegenheitsstruktur mit einbezieht. Zusätzlich führte der Versuch der Typisierung der verschiedenen Korruptionsformen zu der Einführung eines weiteren Begriffes, der mit der Bezeichnung „*opportunistische Korruption*“ umschrieben wurde. Dabei handelt es sich um eine Art „Gelegenheitskorruption“, die geeignet erscheint, den Graubereich zwischen situativer und systematischer Korruption zu erschließen. Die Annäherung an die verschiedenen Korruptionstypen erfolgt anhand von Merkmalsbeschreibungen (vgl. Kapitel 3.2.2).

Das *Verhältnis zwischen Geber und Nehmer in Fällen systematischer Korruption* wird von den Untersuchungsgruppen Polizei, Zoll und Staatsanwaltschaften / Gerichten überwiegend als „enges, persönliches Verhältnis / persönliche Kontakte“ beschrieben. Der Justizvollzug geht dagegen davon aus, dass dieses Verhältnis in den meisten Fällen durch eine „Abhängigkeit in Form der Erpressbarkeit“ bestimmt ist. Dabei findet die *Kontaktaufnahme*, der Erstkontakt zwischen Geber und Nehmer, nach Auffassung der meisten Interviewpartner, vor einem dienstlichen Hintergrund statt. Auch bei der Aktenanalyse überwiegen die Sachverhaltsschilderungen, bei denen die Kontaktaufnahme im dienstlichen Bereich lag.



Bei der Beurteilung der *Tatinitiative* bei den Tatbeteiligten herrscht große Einigkeit zwischen den einzelnen Untersuchungsgruppen. Die große Mehrheit der Befragten glaubt, dass die *Tatinitiative überwiegend vom Einflussnehmer (Geber)* ausgeht. Etwa 30 % können hier keine Gewichtung vornehmen und nur 2,1 % halten es für wahrscheinlich, dass die Initiative in Form einer Forderung oder Erwartungshaltung überwiegend vom Bediensteten ausgeht. Darüber hinaus schätzen alle Untersuchungsgruppen die spontane Bereitschaft des Bürgers, Bedienstete staatlicher Kontroll- und Strafverfolgungsorgane zu bestechen, um dadurch Vorteile zu erlangen oder Nachteile abzuwenden, überwiegend als „relativ gering“ ein.

Um eine reale Vorstellung davon zu erhalten, welche Art von Zuwendungen überhaupt eine Rolle spielen, wurden die Probanden mit der Frage konfrontiert, welche *gewährten Vorteile* (auch für Dritte) sie in ihrem dienstlichen und privaten Umfeld bereits tatsächlich registriert haben. In der Gesamtschau überwiegen bei den Vorteilszuwendungen *Geldzahlungen* und *Warengeschenke*.

Hinter den *Motiven der Einflussnehmer* vermuten die Teilnehmer der bundesweiten Befragung insgesamt hauptsächlich *das Anstreben materieller Vorteile, das Vermeiden von Kontrollen und Überprüfungen sowie ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen Geber und Nehmer*. Die Betrachtung der einzelnen Untersuchungsgruppen lässt erkennen, dass die getroffenen Einschätzungen je nach Aufgabenstellung der befragten Untersuchungsgruppen leicht variieren (vgl. Kapitel 3.2.7).

## **Ursachen und Tätermotive der Korruption**

Die Suche nach den Korruptionsursachen und korruptionsbegünstigenden Faktoren führt über eine Darstellung der ursächlichen Faktoren, wie sie in der Literatur am häufigsten genannt und diskutiert werden (vgl. Kapitel 3.3.2) zu der Aus- und Bewertung der Untersuchungsergebnisse der bundesweiten Befragung. Dabei wird deutlich, dass es eine zentrale Ursache für Korruption nicht gibt, sondern dass dieses Phänomen *multikausal* erklärt werden muss. Dienlich ist hierbei die Zuordnung der Ursachen zu verschiedenen Analyseebenen: der gesamtgesellschaftlichen Ebene, der Ebene der Institution beziehungsweise der Behörde und der Ebene des Individuums.

Eine große, behördenübergreifende Übereinstimmung ist bei zwei Ursachen feststellbar: dem „*Werteverfall in der Gesellschaft*“ und der „*fehlenden Vor-*

*bildfunktion von Führungskräften und Vertretern der Politik*“ (vgl. Schaubild 8 in Kapitel 3.3.3.1). Bis auf die Richter und Staatsanwälte, von denen mit 49,2 % etwas weniger als die Hälfte der Befragten die fehlende Vorbildfunktion als dominant ansehen, stimmen in allen anderen Behörden mehr als die Hälfte der Probanden bezüglich der Dominanz dieser beiden Ursachen überein, wobei nur beim Zoll die fehlende Vorbildfunktion vor dem „Werteverfall“ rangiert.

Als weitere relevante Faktoren werden die folgenden von den Experten eingestuft:

- *finanzielle Aspekte* (vgl. Schaubild 12 in Kapitel 3.3.4.2)  
(Entweder in Form konkreter finanzieller Probleme oder, wie bei den Staatsanwälten und Richtern, in dem Anstreben beziehungsweise Wahren eines hohen Lebensstandards);
- *Labilität, Leichtfertigkeit, Naivität* (vgl. Schaubild 16 in Kapitel 3.3.4.5)  
(Diese Faktoren gelten insbesondere für den Justizvollzug, die Schutzpolizei und den Zoll als wichtig);
- *fehlende Dienst- und Fachaufsicht, fehlende Kontrollen* (vgl. Schaubilder 13 und 14 in Kapitel 3.3.4.3)  
(Dieser Faktor wird in allen Untersuchungsgruppen als erster Aspekt genannt, der die institutionelle Ebene betrifft. Nur der Justizvollzug bewertet einige andere Faktoren höher, die sich auf die Behördenkultur beziehen);
- *fehlende Sensibilisierung für korruptive Sachverhalte* (vgl. Schaubild 15 in Kapitel 3.3.4.4)  
(Insbesondere die Kriminalpolizei, der Justizvollzug und der Zoll sehen hierin eine Korruptionsursache während die Schutzpolizei und die Staatsanwaltschaften / Gerichte diesen Aspekt als weniger dominant bewerten).

Fasst man diese Ergebnisse zusammen, wird deutlich, dass die Ursachen der Korruption zu allererst im gesamtgesellschaftlichen und danach im persönlichen Bereich gesehen werden. Faktoren, die der institutionellen Ebene zuzurechnen sind, folgen nachgeordnet. Generell lässt sich eine gesellschaftsbeziehungsweise kulturkritische und personalisierende Tendenz des Antwortverhaltens erkennen. „Verantwortlich“ für Korruption werden in erster Linie gesellschaftliche Entwicklungen, auf die wenig Einfluss genommen werden kann, und menschliche Schwächen, insbesondere in Verbindung mit finanziellen Problemlagen, gemacht. Institutionelle Faktoren, das heißt Faktoren, die sich auf die Organisation der Behörde und die Behördenkultur beziehen, geraten noch

am ehesten aus einer Kontrollperspektive, und zwar einer auf „äußere Kontrollen“ ausgerichtete Perspektive („fehlende Dienst- und Fachaufsicht, fehlende Kontrollen“) ins Blickfeld. Gleichwohl wird die Bedeutung der Sensibilisierung für korruptive Sachverhalte und damit zusammenhängend der Hinweis auf „innere Kontrollen“ – „innere“ auf den Bediensteten, nicht auf die Behörde bezogen – durchaus auch gesehen, wenn auch – bis auf die Ausnahme Kriminalpolizei – nachgeordnet eingestuft.

Mittels verschiedener statistischer Methoden (Darstellung bivariater Zusammenhänge, Clusteranalyse) werden die *Ursachenmuster* näher betrachtet und bewertet (vgl. Schaubilder 9 und 10 in Kapitel 3.3.3.2). Dadurch wird eine ausführliche Diskussion der genannten Ursachenkomplexe möglich. Darüber hinaus kann ein vertiefter Einblick in die Themenbereiche „Führung und Kontrolle“ (vgl. Kapitel 3.3.4.3) sowie „Behördenkultur“ (vgl. Kapitel 3.3.4.4) gewonnen werden, der insbesondere in Bezug auf die Untersuchungsgruppe Polizei erörtert wird.

## **Korruption und Organisierte Kriminalität**

Die große Mehrzahl der Befragten sieht Korruption als eine häufig vorkommende Begleiterscheinung der Organisierten Kriminalität, welche sehr schwer „verifizierbar“ erscheint (vgl. Schaubilder 18 und 19 in Kapitel 3.4.3). Trotz feststellbarer Auffälligkeiten, die einen Zusammenhang von Organisierter Kriminalität und Korruption indizieren, mangelt es an der statistischen Messbarkeit. Der Behauptung, dass eine korruptive Einflussnahme ein Hauptanliegen der organisierten Straftäter bildet, wird zwar nicht voll, aber doch teilweise, zugestimmt (vgl. Schaubild 20 in Kapitel 3.4.3). Auch vertritt ein großer Teil der Befragten die Meinung, dass wenigsten in Teilbereichen die Organisierte Kriminalität über Interna und Vorhaben der Kontroll- und Strafverfolgungsorgane immer aktuell informiert ist (vgl. Schaubild 21 in Kapitel 3.4.3).

Hingegen gehen die Ansichten darüber, ob korruptive Einflussnahmen auf Bedienstete staatlicher Kontroll- und Strafverfolgungsorgane infolge des Eindringens ausländischer OK-Tätergruppierungen zugenommen haben, nicht unerheblich auseinander (vgl. Schaubild 22 in Kapitel 3.4.3). Insbesondere Befragte des Zolls und der Staatsanwaltschaften und Strafgerichte weichen in ihrer Lagebeurteilung voneinander ab. Während der Zoll von einer deutlichen Zunahme ausgeht, weisen die Staatsanwälte und Richter diese Behauptung eher zurück. Insgesamt gesehen stehen die Staatsanwälte und Strafrichter den fünf

im Fragebogen angebotenen Thesen über den Zusammenhang zwischen Korruption und OK noch am kritischsten gegenüber. Ihr Grad an Zustimmung liegt in der Regel unter dem der anderen Behörden, weicht aber – bis auf die letzte These – nicht prinzipiell von den Antworten der anderen Behörden ab.

### **Auffälligkeiten, Indikatoren und Täterprofile**

Im Rahmen der bundesweiten schriftlichen Befragung wurden den Teilnehmern verschiedene *Vorkommnisse und Auffälligkeiten* aus dem dienstlichen und privaten Umfeld, die als Korruptionsanzeichen gedeutet werden können, angeboten, mit der Aufforderung diejenigen zu benennen, die sie im Laufe ihrer Dienstzeit *tatsächlich* registriert haben. Während 12,9 % der Probanden keine Auffälligkeiten angaben, die sie registriert hätten und die als Korruptionsanzeichen gedeutet werden können, kreuzten 87,1 % aller Beantworter hier wenigstens eine Antwortmöglichkeit an (vgl. Tabelle 11 in Kapitel 3.5.2). Mehr als ein Viertel aller Befragten bemerkte mehr als zehn verschiedene Auffälligkeiten in ihrem dienstlichen und / oder privaten Umfeld (vgl. Schaubild 23 in Kapitel 3.5.2).

Für den Bereich der *Strafverfolgung* werden inhaltlich der „Verrat von Dienstgeheimnissen / die Weitergabe von internen Dokumenten an Dritte“, das „Auffinden behördeninterner Unterlagen beim Straftäter“ und das „Verschwinden von Ermittlungs-/Strafakten und -aktenteilen“ als korruptionsbedeutsame Auffälligkeiten insgesamt am häufigsten genannt.

Bei den Angaben zu den *Unregelmäßigkeiten bei sonstiger hoheitlicher Aufgabenwahrnehmung* ergeben sich für die einzelnen Untersuchungsgruppen folgende Untersuchungsergebnisse:

Von den *Schutzpolizeien der Länder* werden die „Bevorzugung bestimmter Unternehmer bei der Erteilung von Aufträgen im Rahmen dienstlicher Einsätze (z. B. Abschleppaufträge)“ und die „Abfrage von Dateien ohne ersichtlichen dienstlichen Grund“ hervorgehoben. Diese zuletzt genannte Antwortalternative rangiert bei den Kriminalpolizeien der Länder und den Staatsanwaltschaften auf Rang eins und ihr folgt die Angabe „unerklärliche Misserfolge bei polizeilichen Einsätzen / Maßnahmen“.

Eine davon etwas abweichende Auflistung ergibt sich für das *Bundeskriminalamt*. Hier folgt der Angabe „Abfrage von Dateien ohne ersichtlichen dienstli-

chen Grund“ die Antwortalternative „Nichtbeachtung des Legalitätsprinzips / Wegsehen bei strafbaren Handlungen“.

Die Angaben der Beantworter beim *BGS* sowie beim *Zollkriminalamt* betonen als Auffälligkeiten die „Oberflächlichkeit bei beziehungsweise Verzicht auf Grenz-, Waren-, Personen- und Verkehrskontrollen“ sowie die „Nichtbeachtung des Legalitätsprinzips / Wegsehen bei strafbaren Handlungen“. Die *Oberfinanzdirektionen und die nachgeordneten Behörden* nennen dagegen am zweithäufigsten die Auffälligkeit „großzügige Auslegung oder Überschreitung des Ermessensspielraums / „Übersehen,, von Übertretungen“.

Bei den *Strafrichtern*, die prozentual wesentlich weniger Auffälligkeiten angeben als die übrigen Untersuchungsgruppen, verdient lediglich die „Bevorzugung / wiederholte Beauftragung bestimmter Dolmetscher“ erwähnt zu werden.

Die Unregelmäßigkeiten im *Strafvollzug* wurden ebenfalls in einem eigenen Antwortkomplex abgefragt. Dabei werden als Auffälligkeiten von den Beantwortern aus den *Justizvollzugsanstalten* ein „unangemessenes vertrautes Verhältnis zwischen Strafgefangenen und Aufsichtspersonal“ und die „Verfügbarkeit von Genuss- und Suchtmitteln“ hervorgehoben.

Weiterhin werden *Auffälligkeiten im Verhalten beziehungsweise im Umfeld des Bediensteten* thematisiert, wobei über den dienstlichen Bereich des einzelnen hinausgegangen wird und Fragen des Lebensstils, der Lebensführung sowie der Persönlichkeit der Bediensteten aufgegriffen werden. Folgende Antworten werden in der Gesamtschau am häufigsten genannt:

- Ausüben / Kaschieren / Verheimlichen von Nebentätigkeiten,
- Desinteresse / „innere Kündigung“,
- Suchtprobleme sowie
- diverse Kontakte (zu Straftätern, Medienvertretern, Unternehmern usw.) im privaten Bereich.

Die so gewonnenen Untersuchungsergebnisse wurden mit den Auswertungen zu dem Komplex der gefährdeten Aufgabenfelder (vgl. Kapitel 3.1.5) zusammengeführt und für die einzelnen Untersuchungsgruppen in „Gefährdungsübersichten“ dargestellt (vgl. Schaubilder 24 bis 27 in Kapitel 3.5.4), um sich dem Ziel eines Indikatorenrasters beziehungsweise Früherkennungsinstrumen-

tes anzunähern. Dabei wird der analytischen Unterscheidung zwischen situativen und personalen Faktoren folgend, auf die Notwendigkeit einer zweigeteilten Risikoanalyse, die zum einen die Gefährdungen des Arbeitsbereiches, zum anderen bestimmte Persönlichkeitseigenschaften und auffällige Verhaltensweisen berücksichtigt, hingewiesen. Ergänzt wird diese Darstellung durch die Benennung von sechs Problemkomplexen, in denen personale Risikofaktoren, die weitgehend mit bekannten Risikofaktoren der kriminologischen Täterforschung übereinstimmen, aufgeführt werden. Kritische Anmerkungen zu Indikatorenrastern als Früherkennung korruptiver Sachverhalte werden nicht ausgespart. Nahegelegt wird demgegenüber eine ganzheitliche Betrachtung, die den individuellen Lebensumständen bei der Einschätzung und Bewertung von Verhaltensweisen Rechnung trägt und die Dynamik des Lebenslaufes berücksichtigt. Ausführungen zur Prognoseforschung dienen dazu, vor einem „mechanistischen“ Gebrauch eines Indikatorenrasters zu warnen.

## **Problembewusstsein und Abwehrbereitschaft von Beamten**

Die Mehrheit der befragten Experten ist der Auffassung, dass der Sensibilisierungsgrad beziehungsweise das Problembewusstsein unter den Bediensteten „im Laufe der letzten Jahre“ zugenommen haben. Allerdings wird die derzeitige Ausprägung der Sensibilität und des Problembewusstseins für korruptionsrelevante Sachverhalte als *noch nicht ausreichend* angesehen.

Etwa ein Drittel der Befragten halten eine fehlende Sensibilisierung für korruptive Sachverhalte für eine bedeutende behördeninterne Korruptionsursache oder einen korruptionsbegünstigenden Faktor. Welchen Stellenwert die Sensibilisierung bei der *Korruptionsprävention* nach Ansicht der Experten allerdings einnehmen sollte, zeigt sich darin, dass 45,2 % der Polizisten, 66,7 % der Justizvollzugsbeamten und 62,4 % der Zollbediensteten die „*Sensibilisierung der Mitarbeiter und die Ergänzung der allgemeinen Ausbildungsinhalte um korruptionsrelevante Themen*“ für den *wichtigsten Bekämpfungsansatz überhaupt* halten. Staatsanwälte und Richter sehen die Sensibilisierung nicht als das bedeutendste Mittel zur Korruptionsverhinderung an, halten sie aber immerhin mit 40,7 % für *besonders wichtig*. Dabei werden die persönliche Ansprache, Gesprächsbereitschaft und -fähigkeit über Fragen der Dienstausbildung und Dienstgestaltung sowie das gelebte Vorbild allgemein als die wirksamste Form der Sensibilisierung gesehen.

Um eine bessere Einschätzung darüber zu erhalten, wie in der Praxis auf eine eventuelle Konfrontation mit korruptionsrelevanten Sachverhalten reagiert wird und wie ausgeprägt sich die Abwehrbereitschaft in den Untersuchungsgruppen darstellt, wurde ein hypothetisches Fallbeispiel geschildert, in dem ein junger Bediensteter nach seiner Ausbildung einer Dienststelle zugewiesen wird, wo er nach kurzer Zeit feststellt, dass seine Kollegen wiederholt Zuwendungen und Vorteile unterschiedlicher Art von örtlich ansässigen Geschäftsleuten annehmen. Er selbst wird zum Schweigen und Mitmachen aufgefordert. Die Frage lautete, wie – nach Meinung der Experten – die meisten „Neulinge“ in dieser Situation reagieren würden.

Insgesamt 14 % der Probanden glauben, dass der Sachverhalt in irgendeiner Form *gemeldet* oder angezeigt würde. Die Mehrheit der Befragten (54,6 %) wählte eine Antwort, bei der der Bedienstete den Sachverhalt *nicht meldet*, jedoch versucht, die Kollegen vom Unrecht ihres Handelns zu überzeugen oder, unter Angabe anderer Gründe, baldmöglichst die eigene Umsetzung beantragt oder die Handlung duldet. Die übrigen 25,2 % der Beantworter glauben, dass der „Neuling“ *mitmachen* werde, entweder aus Loyalität und Solidarität zu den Kollegen oder aus Furcht vor Repressalien oder ohne besondere Bedenken (vgl. Schaubilder 29 und 30 in Kapitel 3.6.3).

Diesen Ausführungen schließt sich eine Diskussion um die Bedeutung eines *fehlenden Unrechtsbewusstseins* bei den Tätern an, da immerhin 32,3 % der bundesweit Befragten diesen Aspekt für eine dominante Korruptionsursache oder zumindest als korruptionsbegünstigenden Faktor einstufen.

### **Allgemeine Bekämpfungsansätze**

Ähnlich wie die Interviewpartner sehen auch die bei der bundesweiten Befragung angesprochenen Bediensteten ein gleichrangiges Nebeneinander von Prävention und Repression in großer Übereinstimmung als Grundlage für eine wirksame Korruptionsbekämpfung an. Die folgenden drei Variablen werden insgesamt von allen Befragten als geeignete Bekämpfungsansätze am häufigsten genannt (vgl. Schaubild 34 in Kapitel 3.7.2):

- Sensibilisierung; Ergänzung der allgemeinen Ausbildungsinhalte,
- Verbesserung der Dienst- und Fachaufsicht; Intensivierung der Kontrollen,
- Stärkung der Vorbildfunktion der Vorgesetzten und Ausbilder.

*Schutzpolizei, Justizvollzug und Zoll* setzen bei der Wahl ihrer Ansätze stärker auf korruptionspräventive Ansätze. „Sensibilisierung“, „Stärkung der Vorbildfunktion von Vorgesetzten und Ausbildern“ sowie die Durchführung von „Fortbildungsveranstaltungen zum Thema Korruption“ sollen dem Aufbau innerer Kontrollen und der berufsethischen Persönlichkeitsentwicklung dienen.

Die Vertreter der *Staatsanwaltschaften / Strafgerichte*, aber auch die Befragten der *Kriminalpolizei* setzen bei der Auswahl der Bekämpfungsansätze eher auf die Einrichtung äußerer Kontrollinstanzen. Noch vor der Empfehlung zur „Sensibilisierung der Bediensteten“ greifen sie auf eher repressiv wirkende Maßnahmen zurück. So bewertet zum Beispiel die Kriminalpolizei die „Einrichtung von Spezialdienststellen / Ermittlungsgruppen für behördeninterne Ermittlungen“ als wichtigste Bekämpfungsmaßnahme vor der Sensibilisierung. Staatsanwälte und Richter empfehlen vor dem Aspekt der Sensibilisierung zunächst die drei folgenden Ansätze:

- „Verbesserung der Dienst- und Fachaufsicht, Intensivierung der Kontrollen“,
- „Verpflichtung der Behörden zur Anzeigeerstattung bei Vorliegen eines Anfangsverdachts / Absage an die informelle Beilegung“ und
- „Verpflichtung des Bediensteten zur Meldung aller – auch strafloser Korruptionversuche“ (vgl. Schaubild 34 in Kapitel 3.7.2).

Im Zusammenhang mit der Bewertung der verschiedenen Bekämpfungsansätze wurden die Probanden zusätzlich gefragt, was sie *persönlich* tun können, um Korruption in ihrem Verantwortungsbereich beziehungsweise dienstlichen Umfeld zu verhindern. Große Übereinstimmung besteht zwischen den Untersuchungsgruppen bei den beiden höchstbewerteten Variablen. *Eigenes vorbildliches, korrektes Verhalten*, das heißt Unbestechlichkeit signalisieren, sowie ein rigoroses Ablehnen jeglicher Geschenke und Vorteilsangebote, wird als *wirkksamstes Mittel des Einzelnen zur Korruptionsvorbeugung* angesehen. Es folgt die Empfehlung „*eindeutige Sachverhalte melden; kein Decken in Verdacht geratener Kollegen*“ (vgl. Schaubild 35 in Kapitel 3.7.3).

Weiterführend wird ein kurzer Überblick über neuere gesetzliche Änderungen zur Korruptionsbekämpfung gegeben sowie abgefragt, ob die Bediensteten das rechtliche Instrumentarium zur Korruptionsbekämpfung und dessen praktische Anwendung zum Zeitpunkt der Abfrage (Frühsummer 1997) für ausreichend hielten. Einige dieser Forderungen wurden bereits im Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13. August 1997 umgesetzt.



Wie sich zeigte, war die Mehrheit der Befragten in den Untersuchungsbereichen Schutzpolizei der Länder, Bundesgrenzschutz, Bundeskriminalamt, Strafgerichte, Justizvollzug und Zoll der Auffassung, dass *das rechtliche Instrumentarium* zum damaligen Zeitpunkt *ausreichend* war (vgl. Tabelle 14 in Kapitel 3.7.4). Aus dieser Gruppe dann mahnte aber jeweils der überwiegende Teil eine effektivere Nutzung der rechtlichen Möglichkeiten an. In den Antworten der Bediensteten der *Kriminalpolizeien* der Länder gleichen sich die Prozentwerte derjenigen, die das Korruptionsrecht nicht für ausreichend ansahen, fast der Gruppe, der die bestehenden Regelungen genügten, an. Allein bei den *Staatsanwälten* überwiegt die Anzahl derjenigen, die das rechtliche Instrumentarium für defizitär und Reformen für unerlässlich hielten.

Aufgegliedert in die Themenkomplexe Strafrecht, Strafprozess- und Polizeirecht sowie sonstige rechtliche Forderungen (Disziplinar-, Beamten-, Dienstrecht u.a.) wurde denjenigen Probanden, die die damalige Rechtslage nicht für ausreichend hielten, die Möglichkeit gegeben, rechtliche Forderungen anzugeben.

In der Gesamtschau überwiegen folgende Forderungen:

#### *Strafrecht*

- konsequente Abschöpfung erzielter Gewinne (Vermögensstrafe, erweiterter Verfall);
- Erweiterung des Begriffs der Amtsträgereigenschaft gemäß § 11 StGB auf alle Personen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen (Amts- und Mandatsträger, Träger privatisierter Aufgabenbereiche);
- Straffreiheit beziehungsweise Strafminderung für aussagebereite Täter.

#### *Strafprozessrecht / Polizeirecht*

- Aufnahme der Bestechungsdelikte in den Katalog des § 100a StPO (Überwachung des Fernmeldeverkehrs);
- Beweislastumkehr bei Fragen zur Vermögensherkunft;
- Beschleunigung der Strafverfahren; zeitnahe Bestrafung.

### *sonstige rechtliche Forderungen*

- konsequente Einleitung förmlicher Disziplinarverfahren bei Korruptionsverdacht;
- Verschärfung und konsequente Anwendung der Vorschriften zur Entfernung aus dem Dienst;
- auf Korruptionsermittlungen beschränkte Einschränkung des Steuerheimnisses;
- strenge Prüfung / Einschränkung von Nebentätigkeiten.

Anschließend folgt eine *Gegenüberstellung wichtiger Ursachen und der geforderten Bekämpfungsmaßnahmen* (vgl. Schaubild 37 in Kapitel 3.7.5) sowie ein Abgleich des *Präventions- und Bekämpfungskonzeptes Korruption der IMK* mit den hier gewonnenen Untersuchungsergebnissen. Die Ansätze des Konzeptes decken sich weitgehend mit den von den Experten in der bundesweiten Befragung befürworteten Maßnahmen.

Die abschließende Diskussion zu dem Thema Bekämpfungsansätze geht über die Benennung konkreter Vorschläge hinaus und behandelt die folgenden Aspekte:

- Begriff und praktische Maßnahmen zur Sensibilisierung und deren Zusammenhang mit der „Werteverfall“-These;
- die Rolle von Vorbildern;
- die Leitbilddiskussion im Zusammenhang mit dem Professionalisierungsbegriff und dem Berufsethos;
- das Problem der Berücksichtigung des „moralischen Bewusstseins“ bei der Rekrutierung von Personal („Integritätsprüfung“) sowie
- das „heiße Eisen“ des falschen Verdachts und der Rehabilitation.

### **Sozialwissenschaftliche Gesamtbetrachtung**

In einer sozialwissenschaftlichen Gesamtbetrachtung werden die in den einzelnen Kapiteln (3.1 bis 3.7) dargestellten Untersuchungsergebnisse und Interpretationen in übersichtlicher, knapper Form zusammengefasst und auf den im

ersten Kapitel skizzierten analytischen Bezugsrahmen rückbezogen. In 20 Thesen werden die wesentlichen Erkenntnisse der Untersuchung aus sozialwissenschaftlicher Sicht hervorgehoben. Sie reflektieren über die Ergebnisdiskussion hinausgehend folgende Punkte:

- die These, Korruption als sozialen Tatbestand zu sehen, der folgerichtig aus sozialen Ursprüngen erklärt werden muss und nicht auf rein individuelles Versagen zurückgeführt werden kann,
- die Bedeutung sozialer Kontakte bei der Entstehung korruptiver Handlungen und damit verbunden die Existenz eines Spannungsfeldes verschiedener Erwartungen, die an den Bediensteten herangetragen werden,
- die Professionalisierungsdebatte bezogen auf das Berufsbild der Polizei,
- die Ablösung des kulturpessimistischen Begriffs des „Werteverfalls“ durch den neutraleren Ausdruck „Wertewandel“, durch den der Blick auf Entwicklungen der Wertorientierungen, die gerade nicht korruptionsfördernd, sondern korruptionshemmend wirken können, nicht von vornherein verstellt wird,
- Überlegungen zur Bedeutung der finanziellen Situation und zum Lebensstil, insbesondere im Hinblick auf die Wirkung von Demonstrationseffekten und den Vergleich der eigenen sozialen Lage mit der anderer (relative Deprivation),
- das Problem multipler Loyalitäten und damit zusammenhängend von Loyalitätskonflikten sowie
- die Bedeutung von Korpsgeist und Kameraderie speziell für die hier untersuchten Berufsgruppen im Korruptionszusammenhang.

### **Berufsethische Gesamtbetrachtung**

In einem umfassenden Beitrag zur ethischen Dimension von Korruption in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen wird zunächst verdeutlicht, dass Korruption im Kern ein ethisches Problem darstellt, da die ethische Dimension von Korruption auf allen Ebenen und in allen Bereichen der Korruptionsdebatte zum Tragen kommt. Dementsprechend wird das Thema in einer unausgesprochenen und in einer ausdrücklichen Moraldebatte verhandelt. Es wird deutlich, dass diese Moraldebatte notwendig ist, um durch öffentlichen Dialog zu einer Verständigung über die Normen zu gelangen, die zur Minimierung von Korruption anerkannt und durchgesetzt werden.

Nach der Entwicklung dieses theoretisch-ethischen Bezugsrahmens werden wesentliche Untersuchungsergebnisse im Lichte des ethischen Diskurses näher betrachtet (vgl. Kapitel 4.2.2). Insbesondere die Themen

- Ursachen der Korruption,
- Bekämpfungsansätze,
- die persönlichen Möglichkeiten im individuellen Verantwortungsbereich des Mitarbeiters und der Führungskraft sowie
- die Schnittstelle zwischen Individual- und Gruppenethos

werden ausführlich diskutiert, wobei Informationen aus den Experteninterviews zu materialetischen Konfliktfeldern der Korruption mit einbezogen werden.

### **Korruption als Thema der Aus- und Fortbildung**

In diesem Kapitel werden zum einen *Untersuchungsergebnisse* (bundesweite schriftliche Befragung, Experteninterviews, Projektwochen an der PFA) zum Stand und zum Bedarf an Qualifizierungsmaßnahmen zum Thema Korruption präsentiert und zum anderen Ausführungen zu *Korruption in Leitbildern und Codices* erörtert. Zusätzlich werden konkrete *Anregungen für die berufs-ethische Bildungsarbeit* angeboten.

Etwa zwei Drittel aller Befragten in den Untersuchungsgruppen geben an, dass das Thema „Korruption“ bisher weder Gegenstand ihrer beruflichen Aus- und Fortbildung war beziehungsweise im Fortbildungsangebot ihrer Dienststelle angeboten wurde. Wenn das Thema bearbeitet worden ist, dann am ehesten im Fach Recht. Die ganz überwiegende Mehrheit hält die Lehrinhalte im bestehenden Umfang für nicht ausreichend und plädiert für eine Verstärkung der Lehrinhalte zu diesem Thema insbesondere in den Fächern Recht / Dienstrecht, Prävention und Ethik, gefolgt von führungsorientierten Maßnahmen (vgl. Tabellen 21 und 22 in Kapitel 5.2).

Anschließend werden die *Aufgabenstellungen*

- Bestandsaufnahmen der bisherigen Aus- und Fortbildungsmaßnahmen zum Thema Korruption,

- Sammlung und Analyse von Beispielen ethischer Dilemmasituationen sowie
- Entwicklung einer ethischen Argumentationsstrategie zur Selbststabilisierung

und *Ergebnisse* der Arbeitsgruppen während der Projektwochen an der PFA erläutert, weil sie konkrete didaktische und methodische Anregungen für mögliche Maßnahmen in der (berufsethischen) Aus- und Fortbildung darstellen.

In der Diskussion über Korruption und Ethik richten sich große Erwartungen an *Leitbilder* und *Ethik-Codices*. Ein Hinweis auf historische Codices, die Vorstellung internationaler berufsethischer Forderungen und ein Überblick über aktuelle Leitbilder der Polizei aus Bund und Ländern bietet eine vertiefende Beschäftigung mit diesem Thema.

Abschließend folgen *konkrete Anregungen* für die berufsethische Bildungsarbeit, um Sensibilität und Problembewusstsein zu schaffen, das Urteil zu schärfen und die Handlungsbereitschaft des einzelnen Bediensteten zu fördern. Dabei konzentrieren sich die Bemühungen darauf, das *Individuum in der Organisation*, die angesichts gewandelter gesellschaftlicher Bedingungen ihre Ziele verwirklichen soll, in einem Binnenklima des Vertrauens so zur Wahrnehmung von Eigenverantwortung zu stärken, dass bei einem Minimum an Kontrolle und einem Maximum an Vertrauen korrumpierende Faktoren geschwächt und die Integrität des einzelnen Mitarbeiters gestärkt und bewahrt bleibt.

In einer Gesamtschau betrachtet, belegen die Ergebnisse dieser Untersuchung, dass es keinen Grund gibt, in den Untersuchungsgruppen vor Korruption zu kapitulieren. Die Präventions- und Repressionsvorschläge, mit deren Realisierung zu großen Teilen schon während der Untersuchung begonnen wurde, können weiter dazu beitragen, Korruption zu reduzieren.

Es gilt aber zu akzeptieren, dass es trotz aller Analysen und Reformen und deren mit Augenmaß betriebenen Umsetzung in Einzelfällen zu Korruption kommen kann. Damit offensiv und transparent umzugehen ist eine wesentliche Forderung.

## 6.1 Summary

The aim of this summary is to give the reader who is short of time a brief overview of the key findings of the study and the main discussion points. The summary is so structured as to reflect the structure of the main part of the study as regards content, and uses selected cross-references to direct the reader quickly to the relevant chapters and to the tables and diagrams.

### **Police corruption as the focus of research**

In Germany the general complaint is about the lack of empirical studies of corruption, in particular with regard to the fields of state control and criminal prosecution bodies. Unlike in Anglo-Saxon countries, in Germany there have been no widely focused empirical studies on the subject of “police corruption”, with the result that there is a relatively large amount of discussion about “inappropriate behaviour on the part of the police” but insufficient empirical verification of it.

The remarks in the first chapter – with reference to the experience of others – present an overview of the position with regard to research and the difficulties involved in researching corruption. The problems begin with the term “corruption”, which it is difficult to define precisely – at both a national and an international level. This conceptual “fuzziness”, combined with the fact that corruption offences mostly involve offences in which there is no victim and supervisory crime, leads to corruption being difficult to measure. This study is based on a concept of corruption which goes beyond the area of conduct relevant to criminal law, but in which the giver-receiver relationship is a constituent element (for the conceptual definition used in this study, cf. Chapter 2.2).

In order to arrive at a conceptual definition of the different kinds of corruption, various classifications and attempted explanations are presented, including both dichotomous typologies – the best-known distinguish between spontaneous and planned or situational and systematic corruption – and the fundamentally differentiated typology of Barker and Roebuck, according to which nearly all kinds of divergent behaviour in office are interpreted as types of corruption. In the attempted explanations, however, three politico-sociological approaches are outlined – the “black sheep theory”, the selection theory and the socialisation theory.

The development of an analytical frame of reference is intended to assist in the interpretation of the empirical results with regard to the fund of sociological theories. A fundamental distinction is therefore made between three levels of analysis – the level of the individual, that of the authority or institution and the level of society as a whole. The key questions assigned to the different levels are discussed in additional material. On the level of society as a whole, this relates to the problem of changing social values, globalisation and internationalisation, on the institutional level to the question of professionalisation, the civil service culture and professional ethics, and on the individual level to the problem of intra- and inter-role conflict, role identification and role detachment as well as divided or multiple loyalties. Furthermore, the basic conditions of the groups investigated in the study (the police force, the criminal investigation department, the public prosecutors' offices, the criminal courts, the penal authorities and the customs authorities) are outlined and compared.

Finally, the various sources of data and the empirical methods that have to date been used in research into corruption are listed and critically assessed. The chapter concludes with some remarks on the influential role of the media and on scandal research, which is closely related to corruption research. As a kind of service for the reader, a selection of related literature is appended, which presents the most important publications on the subject in the form of abstracts.

### **Pattern of research and methodology**

Starting at the end of 1995 and up to its completion in 1999, the study was conducted by the German Federal Criminal Police Office and the Police Management Academy as a joint project. In two project weeks students at the Police Management Academy were involved in the collection of data (including interviews with experts and file analysis). In two workshops, representatives of the groups being studied were informed of the planning and the progress made in the project and were included in the discussion of the results (cf. Chapter 2.1).

From a thematic and methodological point of view, the investigation may be considered as a continuation of the study on corruption in trade and industry and public administration carried out by Vahlenkamp and Knauß.<sup>480</sup> The *empirical*

---

480 Vahlenkamp and Knauß, *Korruption – hinnehmen oder handeln?* BKA – Forschungsreihe Bd. 33, Wiesbaden 1995.

*data base* for the project consists essentially of four data files<sup>481</sup> which were compiled by means of different methods of collection:

- (1.) a nationwide written questionnaire sent to representatives of the police force, the judicial authorities and the customs authorities (N = 770);
- (2.) a written questionnaire submitted to participants at various seminars at the Police Management Academy in 1996 (N = 104);
- (3.) 85 partially structured interviews with experts; and
- (4.) an analysis of 38 penal or disciplinary files.

The aim of the study was not to analyse all the legal offences involving corruption that had occurred in a precisely defined period of time. Rather, the goal was to reconstruct a (general) picture of corruption which conveys how experienced representatives of the state criminal prosecution authorities see the *problem of corruption within their authorities*. In this respect it is to an extent correct to speak of a “specialist study”, which is further supplemented by the (documentary) analysis of a few individual cases. The results may be said to be diagonally opposed to a black and white study or rather to contain – communicated via the experiential knowledge of the experts interviewed – elements of both types of study.

The core of the study consists of the nationwide written survey, which was conducted in the summer of 1997. The total *level of response* was 86.23 %.

### **The extent and effects of corruption**

From the point of view of the public employees, the groups being studied seem to be affected to differing degrees with regard to the *extent of corruption*, with external assessment and self-assessment generally resulting in similar rankings (cf. Table 4 in Chapter 3.1.2). While criminal courts and public prosecutors’ offices can be classified as in reality hardly affected, the penal authorities, followed by the customs authorities, are considered to be the most vulnerable. The extent of corruption in the criminal investigation department and in the

---

<sup>481</sup> The term “data file” is used here, as opposed to normal use, not only for quantified data but also for “written reports” (records of the partially structured interviews).



police force is assessed as being similar to that within the customs authorities but, in contrast to the customs authorities, police officers take a more drastic view of the effects of corruption. They assume that work in the area of direct contact is more severely impaired by corruption (cf. Table 5 in Chapter 3.1.3). This proved to be a sensitive matter for the criminal investigation department in particular, which, with regard to its estimation of the magnitude of the impairment, was surpassed only by the penal authorities. With only a few exceptions, the groups being studied achieved better self-classification than that provided by the others.

Around one third of those questioned in the survey in the *police force* and in the *public prosecutors' offices / criminal courts* assume that susceptibility to corruption is likely to increase in every area of activity of each of the groups being studied. The majority of those questioned were nonetheless of the opinion that certain areas of activity are liable to be more susceptible.

In the field of *criminal prosecution*, “*undercover investigations, the management of informants*”, “*investigations and the conduct of criminal proceedings*” as well as the area of responsibility defined as “*information service and tracing service / data management / file management*” are considered to be *high-risk areas*.

With regard to the *customs authorities*, the “*clearance of goods in international transport and border control*” are widely considered to be particularly susceptible to corruption. This is followed by the areas of responsibility described as “*all kinds of control activities*” and “*clearance of people on entering and leaving the country*”. It remains to be noted that less than 20 % of public employees in the customs authorities consider that susceptibility could increase in every area of responsibility, while 80 % of them think that particular areas of responsibility are to be viewed as being particularly susceptible.

In one area being studied, that of the *judicial authorities*, the highest importance in terms of risk of corruption was attributed to “*activities related to the penal system*”, nearly 45 % of the public employees in the judicial authorities believing that susceptibility could increase in every area of responsibility.

With regard to the various *functional levels* (the decision-making level, managerial functions / implementation level, specialist functions, support and assistant functions), all of the groups being studied consider the specialist level as the most susceptible to corruption.

## Types and methods of corruption

The examination of sample cases from the different groups being studied reveals that corruption can take *many different forms* and demonstrate *considerable inventive skill*. The question about the form (“mainly spontaneous” or “mainly systematic”) taken by corruptive influences exerted on the groups being studied met with the response from most of those questioned from the groups being studied that they consider both to be equally applicable. The majority of the remaining respondents from the police force and the customs authorities believe attempts at bribery to be mainly spontaneous as opposed to planned long term. The public prosecutors and judges consider there to be an equal number of both types, and the responses of the employees of the penal authorities show a slight predominance of the manifestation of systematic influence compared to the occurrence of spontaneous corruption

The terms “*spontaneous and planned*” and “*situational and systematic*” corruption are included in a terminological analysis and preference is given to the use of the latter pair of terms within the framework of a phenomenological examination of the topic of corruption since these terms permit an overall view which includes the structure of opportunities for crime. In addition, the attempt to classify the different forms of corruption led to the introduction of a further term, which was defined as “*opportunistic corruption*”. This refers to a kind of “occasional corruption”, which appears to be the most suitable way of covering the grey area between situational and systematic corruption. The approach to the different types of corruption is effected by descriptions of their characteristic features (cf. Chapter 3.2.2).

The *relationship between the giver and the receiver in cases of systematic corruption* is described by the groups being studied from the police force, the customs authorities and the public prosecutors’ offices / courts primarily as a “close, personal relationship” or “personal contact”. The penal authorities assume that this relationship is in most cases characterised by a “dependence in the form of openness to blackmail”. In the opinion of most of those interviewed, *contact* – i.e. the initial contact between giver and receiver – is made against the background of the work environment. The file analysis also reveals a predominance of descriptions of case facts, which show that contact is made within the area of a public employee’s official duties.

In assessing the *initiatives for crime* among those involved in crime there was a high level of agreement between the individual groups being studied. The vast

majority of those questioned think that the *initiatives for crime* originate *predominantly with the influential person (giver)*. Around 30 % are unable to make an evaluation and only 2.1 % consider it probable that initiatives in the form of a requirement or expected behaviour originate with public employees. Furthermore, the groups being studied mainly consider the spontaneous readiness of private individuals to bribe public employees from state control and criminal prosecution bodies in order to gain advantages or to avert disadvantages to be “relatively small”.

In order to gain a true picture of the kind of benefits that play a role, those taking part in the survey were asked what *proposed advantages* (including for third parties) they had already actually recorded in their official and private environment. Overall, *cash payments* and *gifts of goods* were the most common kinds of benefits.

Behind the *motives of those exerting an influence*, the participants in the nationwide survey as a whole suspect that these are primarily *the quest for material advantage, the avoidance of controls and checks and a dependent relationship between giver and receiver*. The examination of the individual groups being studied reveals that the assessments vary slightly according to the types of tasks of the groups being studied (cf. Chapter 3.2.7).

### **Causes of corruption and perpetrator motives**

The search for the causes of corruption and factors favourable to corruption leads via a description of the causal factors as they are most frequently presented and discussed in the literature (cf. Chapter 3.3.2) to the evaluation and assessment of the results of the nationwide survey. It thus becomes clear that there is no central cause of corruption, but rather that this phenomenon must be acknowledged as *having many different causes*. In this connection, the classification of the causes according to various analytical levels is helpful. These are the level of society as a whole, the level of the institution or the authority and the level of the individual.

A clear agreement across the authorities can be determined in respect of two causes: “*society’s declining values*” and the “*defective role model function of management and political representatives*” (cf. Diagram 8 in Chapter 3.3.3.1). Except for the judges and public prosecutors, 49.2 % of whom – just under half of those questioned – consider the lack of the role model function as being

dominant, more than half of those questioned in all other authorities are in agreement with regard to the dominance of these two causes, although only in the customs authorities is the lack of the role model function ranked ahead of “declining values”.

The following were classified by the experts as additional relevant factors:

- *financial aspects* (cf. Diagram 12 in Chapter 3.3.4.2)  
(Either in the form of concrete financial problems, or, in the case of the public prosecutors and judges, in striving to achieve or attempting to preserve a high standard of living.)
- *character weakness, thoughtlessness, naivety* (cf. Diagram 16 in Chapter 3.3.4.5)  
(These factors are considered particularly important for the penal authorities, the police force and the customs authorities.)
- *lack of administrative and technical supervision, insufficient checks* (cf. Diagrams 13 and 14 in Chapter 3.3.4.5)  
(This factor is mentioned by all the groups being studied as the prime aspect affecting the institutional level. Only the penal authorities rank higher certain other factors related to the civil service culture.)
- *lack of sensitisation in respect of corruptive facts* (cf. Diagram 15 in Chapter 3.3.4.4)  
(The criminal investigation department, the penal authorities and the customs authorities, in particular, see this as a cause of corruption, while the police force and the public prosecutors’ offices / courts regard this aspect as less significant.)

In summarising these results, it becomes clear that the causes of corruption are seen first in society as a whole and then in the sphere of the individual. Factors that are to be attributed to the institutional level come next. Generally, a personalising tendency that is critical of society or the prevailing culture can be perceived in the responses. Prime “responsibility” for corruption is attributed to social developments that it is difficult to influence and to human weaknesses, in particular in connection with situations involving financial difficulties. Institutional factors, i.e. factors related to the organisation of the authority and to the civil service culture, are mostly still viewed from a control perspective,

i.e. from a perspective that is oriented to “external controls” (“inadequate administrative and technical supervision, insufficient checks”). Nevertheless, the importance of sensitisation in respect of matters related to corruption and the associated allusion to “internal checks” – “internal” meaning related to the public employee and not to the authority – is definitely also perceived, even if it is classified – with the exception of the criminal investigation department – as secondary.

By means of various statistical methods (representation of bivariate correlations, cluster analysis) the *samples of causes* are observed more closely and assessed (cf. Diagrams 9 and 10 in Chapter 3.3.3.2). This makes a detailed discussion of the cited cause complexes possible. Moreover, a deeper insight into the thematic areas of “management and monitoring” (cf. Chapter 3.3.4.3) and the “civil service culture” (cf. Chapter 3.3.4.4) can be gained; this is discussed in particular relation to the police force as one of the groups being studied.

### **Corruption and organized crime**

By far the majority of those questioned view corruption as a frequently occurring manifestation accompanying organized crime, which seems to be difficult to verify (cf. Diagrams 18 and 19 in Chapter 3.4.3). Despite ascertainable conspicuous occurrences which indicate a connection between organized crime and corruption, statistical measurability is lacking. There is no complete agreement with the claim that exerting a corruptive influence constitutes a main matter of concern for organized criminals, although it does meet with partial agreement, i.e. related to partial areas (cf. Diagram 20 in Chapter 3.4.3). A large proportion of those questioned were also of the opinion that at least in partial areas the world of organized crime always has up-to-date information about internal matters and intentions of the control and criminal prosecution bodies (cf. Diagram 21 in Chapter 3.4.3).

However, the views differ not inconsiderably on the question of whether the exertion of a corruptive influence on public employees in state control and criminal prosecution bodies has increased as a result of the influx of foreign organized criminal groupings (cf. Diagram 22 in Chapter 3.4.3). In particular, respondents in the customs authorities and the public prosecutors’ offices and criminal courts differ from one another in their assessment of the situation. While the customs authorities assume that there has been a marked increase, this view is rejected by the public prosecutors and judges. All in all, the public

prosecutors and the criminal judges are the most critical of the five theses put forward in the questionnaire about the relationship between corruption and organized crime. Their level of agreement with the theses is generally below that of the other authorities but – with the exception of the last thesis – does not differ in principle from the answers of the other authorities.

### **Conspicuous occurrences, indicators and perpetrator profiles**

Within the framework of the nationwide written survey, various *incidents and conspicuous occurrences* from the official and private environment which can be interpreted as signs of corruption were put to the participants with the request to indicate those that they had *actually* recorded during their period of duty. While 12.9 % of the respondents indicated that they had recorded no conspicuous occurrences which could be described as signs of corruption, 87.1 % of all respondents ticked at least one possible answer (cf. Table 11 in Chapter 3.5.2). Over a quarter of all those questioned noted more than ten different conspicuous occurrences in their official and / or private environment (cf. Diagram 23 in Chapter 3.5.2).

In the area of *criminal prosecution*, “the disclosure of professional secrets / the passing of internal documents to third parties”, the “discovery of internal documents of the authority in the possession of the criminal” and “ the disappearance of files on inquiries and prosecutions and parts of such files” were overall most frequently mentioned as conspicuous occurrences of significance with regard to corruption.

From the responses on the *irregularities with regard to the perception of other responsibilities of superiors*, for the individual groups being studied the results of the investigation are as follows:

The *regional police forces* emphasised the “preference for certain companies when allocating contracts within the framework of official interventions (e.g. vehicle removal contracts)” and the “request for files without a clear professional reason”. This last mentioned alternative answer was ranked at the top of the list by the regional criminal investigation departments and the public prosecutors’ offices, followed by the statement “inexplicable lack of success in police interventions or measures”.

The listing for the *Federal Criminal Police Office* is somewhat different. The statement “request for files without a clear professional reason” is followed by the alternative response “non-observance of the principle of legality / turning a blind eye with respect to punishable deeds”.

The answers of the respondents from the *Federal Border Guard* and from the *Customs Criminological Office* emphasise, as conspicuous occurrences, the “superficiality or abandonment of border controls and the checking of goods, people and transport” and the “non-observance of the principle of legality / turning a blind eye with respect to punishable deeds”. The *Regional Finance Offices and its subordinate authorities*, however, indicate as the second most frequent conspicuous occurrence “generous interpretation of or exceeding the scope for discretion / ‘overlooking’ violations”.

Among the *criminal judges*, who indicated a considerably lower percentage of conspicuous occurrences than the other groups being studied, it is worth mentioning the “preference for / repeated hiring of certain interpreters”.

The irregularities in the *penal system* were also addressed within a specific group of questions and answers. As conspicuous occurrences, the respondents from the *penal institutions* emphasised a “disproportionately close relationship between prisoners and supervisory staff” and the “availability of non-standard goods and addictive drugs”.

Furthermore, *conspicuous occurrences in the behaviour or the environment of the public employee* are focused on as a particular theme, going beyond the official area of individual public employees and tackling questions of their lifestyle and personality. The following answers were most frequently given overall:

- secondary employment activities and their concealment;
- lack of interest, complete loss of motivation;
- problems of addiction; and
- various contacts (with criminal offenders, representatives of the media, business employers, etc.) in the private area.

The results of the study were brought together with the evaluations within the group of sensitive areas of responsibility (cf. Chapter 3.1.5) and shown for the

individual groups being studied in “vulnerability overviews” (cf. Diagrams 24 to 27 in Chapter 3.5.4), in order to come closer to the objective of an indicator grid or early detection tool. Thus, in accordance with the analytical distinction between situational and personal factors, the need for a two-part risk analysis was indicated, which would take account of the risk within the work area, on the one hand, and certain personality features and conspicuous types of behaviour, on the other. This representation is supplemented by the citing of six problem complexes, in which personal risk factors, which largely match known risk factors in criminological research regarding offenders, are listed. Critical comments on the indicator grid as a tool for the early detection of corruptive facts are not omitted. Against this is set an overall examination which, in assessing and evaluating of types of behaviour, takes account of individual circumstances as well as the dynamics of the person’s “CV”. Comments on prognosis research help to warn against a “mechanistic” use of an indicator grid.

### **Problem awareness and readiness to resist among public officials**

The majority of the experts questioned in the survey are of the opinion that the degree of sensitisation or problem awareness among public employees has increased “in the course of recent years”. However, the current degree of sensitisation and problem awareness with regard to matters related to corruption is still considered to be *insufficient*.

Around a third of those questioned consider a lack of sensitisation with regard to matters related to corruption to be a significant cause of corruption within authorities or a factor favouring corruption. The value that, in the view of the experts, should nonetheless be attributed to sensitisation in connection with the *prevention of corruption* is indicated by the fact that 45.2 % of the police officers, 66.7 % of the public officials within the penal authorities and 62.4 % of the customs officers consider the “*sensitisation of employees and the extension of the general training syllabus to include topics related to corruption*” to be *the most important starting point for combating corruption of all*. Public prosecutors and judges do not see sensitisation as the most important means of impeding corruption, but 40.7 % of them nonetheless consider it to be *particularly important*. Personal attention, a willingness and ability to discuss matters relating to the performance and organisation of one’s duties and the role model are generally viewed as the most effective form of sensitisation.



In order to obtain a better assessment of how, in practice, a public employee might react when faced with facts that are relevant to corruption and of how marked the readiness to resist appears in the groups being studied, a hypothetical sample case was outlined, in which a young public sector employee is directed, after his training, to a department in which, as he realises after a short time, his colleagues repeatedly accept benefits and advantages of various kinds from local business people. He is asked to keep quiet and to join in. The question is how – in the opinion of the experts – would most “new boys” react in this situation.

A total of 14 % of those questioned think that the fact of the matter would be *reported* in one form or another. The majority of those asked (54.6 %) chose a response according to which the public sector employee does *not report* the facts of the matter but tries to convince his colleagues that what they are doing is wrong, or, stating other grounds, requests his own transfer as soon as possible, or tolerates what is going on. The remaining 25.2 % of the respondents think that the “new boy” would *join in*, out of loyalty toward and solidarity with his colleagues, out of fear of reprisals, or without thinking (cf. Diagrams 29 and 30 in Chapter 3.6.3).

These remarks are followed by a discussion of the importance of the *lack of a sense of right and wrong* in those committing offences, since 32.3 % of the respondents across the nation nonetheless rank this aspect as a dominant cause of corruption, or at least as a factor favouring corruption.

### **General approaches to combating corruption**

Similarly to the respondents in the interviews, the public employees addressed in the nationwide survey mainly agree in their view of a similar level of juxtaposition of prevention and repression as forming the basis for effectively combating of corruption. Overall, the following three variables were the most frequently cited by all those questioned as appropriate starting points for combating corruption (cf. Diagram 34 in Chapter 3.7.2).

- sensitisation; supplementing the general training syllabus;
- improving administrative and technical supervision; intensifying controls;
- reinforcing the role model function of superiors and trainers.

In choosing their approaches, the *police force, the penal authorities and the customs authorities* place greater reliance on approaches to prevent corruption. They feel that “sensitisation”, “strengthening of the role model function of superiors and trainers” as well as the establishment of “further training institutes on the topic of corruption” would contribute to the building up of internal controls and personal development in respect of professional ethics.

The representatives of the *public prosecutors’ offices / criminal courts*, as well as the respondents from the *criminal investigation department*, in choosing approaches to combating corruption, place greater emphasis on the establishment of external supervisory bodies. Even before recommending “sensitisation of public employees”, they fall back on measures which have a repressive effect. The criminal investigation department, for example, thus assesses the “establishment of special departments / inquiry groups for inquiries internal to the authority” as the most important measure for combating corruption, ahead of sensitisation. Ahead of the aspect of sensitisation, public prosecutors and judges recommend first the following three approaches:

- “improving administrative and technical supervision; intensifying controls”;
- “obliging the authorities to submit a report when there is a nascent suspicion / rejection of the informal submissions procedure”; and
- “obliging public employees to report all attempts at corruption – including those that are not punishable” (cf. Diagram 34 in Chapter 3.7.2).

In connection with the assessment of the various approaches to combating corruption, the respondents were also asked what they could do *personally* to prevent corruption in their own area of responsibility or official environment. There was general agreement between the two groups being studied with regard to the two most highly ranked variables. *One’s own exemplary, correct behaviour*, i.e. to signal incorruptibility, and a rigorous refusal of every kind of gift or offer of advantage are seen as the *most effective means of corruption prevention available to the individual*. This is followed by the recommendation to “*report unambiguous matters; no covering for colleagues under suspicion*” (cf. Diagram 35 in Chapter 3.7.3).

Then follows a brief overview of more recent legal changes in efforts to combat corruption in line with the questions put to the public employees as to whether they consider the legal instruments relative to combating corruption and their practical application at the time of the survey (early summer 1997) to be

adequate. Some of these demands have already been implemented in the law on combating corruption of 13 August 1997.

It became apparent that the majority of the respondents in the areas being studied, i.e. the regional police force, the German Federal Border Guard, the Federal Criminal Police Office, the criminal courts, the penal authorities and the customs authorities, were of the opinion that, at the time, the *legal instruments* were *adequate* (cf. Table 14 in Chapter 3.7.4). Of this group, however, the greatest part called for efficient use of the legal possibilities. In the responses of the public employees from the regional *criminal investigation departments* the percentage value is similar to that of those who consider the corruption laws to be insufficient, and almost equal to that of the group which found the existing regulations sufficient. Only among the *public prosecutors* was the number of those who considered the legal instruments to be inadequate and reforms imperative higher than those with the opposite view.

Subdivided into the topic areas of criminal law, criminal proceedings law, police law and other legal requirements (inter alia, disciplinary law, the law concerning public officials, civil service law), the respondents who considered the legal position at the time to be inadequate were given the possibility of indicating legal requirements.

Overall, the following requirements were predominant:

#### *Criminal law*

- rigorous reclaiming of realised profit (property fine, extended forfeiture);
- extension of the characteristic definition of office bearers in accordance with Article 11 of the Criminal Code to all persons who are involved in official tasks (office bearers, holders of mandates, those in charge of privatised areas of responsibility);
- impunity or reduction of a sentence for criminals who are prepared to give evidence.

#### *Criminal proceedings law / police law*

- inclusion of offences involving corruption in the listing given in Article 11a of the Code of Criminal Procedure (telecommunications monitoring);

- shifting of the burden of proof in matters related to the provenance of wealth;
- acceleration of the criminal proceedings; swift sentencing.

*Other legal requirements*

- rigorous introduction of formal disciplinary proceedings in case of suspected corruption;
- intensification and rigorous application of the regulations on removal from office;
- reduction in taxation secrecy limited to corruption inquiries;
- strict checking / restrictions with regard to secondary employment activities.

Then follows a *comparison of important causes and the required measures to combat them* (cf. Diagram 37 in Chapter 3.7.5) and a comparison of the *concept of prevention and combating of corruption as provided by the Conference of Interior Ministers (IMK)* with the results of the investigation as obtained here. The approaches contained in the concept correspond to a large extent to the measures approved by the experts in the nationwide survey.

The ensuing discussion on the topic of approaches to combating corruption goes beyond citing concrete proposals and examines the following aspects:

- concept and practical measures for sensitisation and its connection with the “falling values” thesis;
- the task of role models;
- the role model discussion in relation to the professionalisation concept and professional ethics;
- the problem of taking into account “moral consciousness” when recruiting staff (“integrity testing”); and
- the “hot potato” of false suspicion and rehabilitation.

## **Sociological overview**

In a sociological overview, the results of the study and interpretations presented in the different chapters (3.1 to 3.7) are summarised in a clearer, more concise manner and related back to the analytical frame of reference outlined in the first chapter. In 20 theses the focus is on the essential findings of the study from the sociological viewpoint. Going beyond a discussion of the results, they reflect the following points:

- the thesis of seeing corruption as a social fact which must be defined as having its origins in society and cannot be attributed purely to individual failure;
- the importance of social contacts in relation to the occurrence of corruptive dealings and, associated with this, the existence of an area of conflict in the various demands made of public employees;
- the professionalisation debate with regard to the professional image of the police;
- replacing the culturally pessimistic concept of “declining values” by the neutral expression “changing values”, through which the view of developments in the orientation of values which do not necessarily promote corruption but which may inhibit corruption is not distorted from the outset;
- consideration of the importance of the public employee’s financial position and lifestyle, in particular with regard to the impact of the effects of setting an example and the comparison of one’s own social position with that of others (relative deprivation);
- the problem of multiple loyalties and, in this connection, conflicting loyalties; and
- the importance of an esprit de corps and camaraderie in relation to corruption, particularly for the professional groups studied here.

## **Professional ethics overview**

In a comprehensive contribution to the ethical dimension of corruption in state control and criminal prosecution bodies, it is first clearly shown that corruption is, at the core, an ethical problem, as the ethical dimension of corruption affects all levels and all areas of the corruption debate. Accordingly, the topic is handled

in an ongoing, expressly moral debate. It becomes clear that this moral debate is necessary to reach, by means of an open dialogue, an understanding of the norms which are recognised and implemented to reduce corruption.

Following the development of this theoretical-ethical frame of reference, essential results of the study are examined more closely in the light of the ethical discourse (cf. Chapter 4.2.2). In particular, the topics

- causes of corruption,
- approaches to combating corruption,
- personal possibilities in the employee's and management's individual area of responsibility, and
- the dividing line between the ethos of the individual and that of the group

are discussed at length, with information from the interviews with experts on materialistic areas of conflict in respect of corruption being included.

### **Corruption as a subject for basic and further training**

In this chapter, on the one hand, *results of the study* (the nationwide written survey, the interviews with experts, the project weeks at the Police Management Academy) on the current state with regard to measures leading to qualifications on the subject of corruption and the need for them are presented and, on the other, comments on *corruption in role models and codes* are discussed. In addition, concrete *ideas for training in professional ethics* are put forward.

Around two thirds of all those questioned in the groups being studied admit that the subject of "corruption" had so far not been part of their basic or further professional training and had not been included in the opportunities for further training in their department. If the subject had been addressed, it had been dealt with mostly under the heading of law. By far the majority consider the scope of the teaching syllabus as it is at the moment to be inadequate and call for an reinforcement of the teaching syllabus on this subject, in particular in the subject areas of law / civil service law, prevention and ethics, followed by management-oriented measures (cf. Tables 21 and 22 in Chapter 5.2).

Then the *types of tasks*

- drawing up an inventory of the basic and further training on the subject of corruption to date,
- gathering and analysis of examples of situations involving ethical dilemmas, and
- development of an ethical argumentation strategy for self-stabilisation

and the *results* of the working groups during the project weeks at the Policy Management Academy are expounded because they provide concrete didactic and methodical suggestions for possible steps to be taken in respect of basic and further training (in professional ethics).

In the discussion on corruption and ethics a lot is expected of *role models* and *ethical codes*. An indication of historical codes, the presentation of international requirements in the area of professional ethics and an overview of current role models in the police force in Germany as a whole and in the regions offers a deeper treatment of this subject.

To conclude, *concrete suggestions* are then put forward for training in professional ethics, with a view to creating sensitivity and problem awareness, sharpening judgement and encouraging individual public employees to be ready to take action. The efforts are concentrated on so strengthening the *individual in the organisation*, which is to realise its goals in the face of changing social conditions, within an internal climate of trust and with regard to an awareness of individual responsibility that, with a minimum of supervision and a maximum of trust, corruptive factors are disarmed and the integrity of the individual employee is reinforced and maintained.

Seen from an overall perspective, the results of this study demonstrate that, within the groups being studied, there is no reason to give in to corruption. The proposals for prevention and repression of corruption, the realisation of which had, to a great extent, already begun during the study, can contribute further to reducing corruption.

There is reason to accept, however, that despite all analyses and reforms and their visible implementation, corruption may occur in individual cases. It is essential to deal with this offensively and transparently.

Anhang 1:

## Fragebogen der bundesweiten schriftlichen Befragung

Bundeskriminalamt / Polizei-Führungsakademie

Februar 1997

Forschungsprojekt

**„Korruption in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen“**

### 1. Einführung in die Thematik

*Das Bundeskriminalamt und die Polizei-Führungsakademie haben sich 1995 wegen der Aktualität und Brisanz des Themas „Korruption“ entschlossen, nach Abschluss einer BKA-Untersuchung zur Korruption in der allgemeinen öffentlichen Verwaltung auch korruptionsrelevante Erscheinungsformen und Verhaltensweisen in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden zu erforschen. Die gesonderte Untersuchung wurde vor allem wegen der unterschiedlichen Täterziele und Präventionsüberlegungen für erforderlich gehalten.*

*Insbesondere vor dem Hintergrund der Organisierten Kriminalität und deren „Bedarf“ an Korruption, aber auch aufgrund einzelner Vorfälle, erscheint es sinnvoll, auf der Basis der **Arbeitsdefinition** (siehe Anlage) die Erscheinungsformen der Korruption in diesem Bereich zu analysieren und die Strukturen und Aufgabenfelder von Polizei, Justiz und Zoll auf ihre Korruptionsanfälligkeit hin zu überprüfen. Auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse sollen dann taktische, organisatorische und rechtliche Reaktionsmöglichkeiten entwickelt werden.*

*Mit diesem Forschungsprojekt soll der Versuch unternommen werden, über verschiedene Erhebungsmethoden ein möglichst umfassendes und realitätsnahes Bild über das Phänomen Korruption im Bereich der Strafverfolgung zu erlangen. Der Ihnen vorliegende **Fragebogen** dient insofern dem Zweck, Erkenntnisse und Empfehlungen aus der praktischen Arbeit der Polizei, der Justiz und des Zolls einzuholen. Dazu zählen dienstliche Erfahrungen ebenso wie persönliche Einschätzungen. Die Untersuchung bezieht sich auf alle „korruptionsrelevanten Vorkommnisse“, also auch auf solche, die nicht Gegenstand von Korruptionsermittlungen waren.*



*Der Erfolg des Projekts hängt von einer möglichst großen Bereitschaft zur Mitwirkung aller angesprochenen Personen und Institutionen ab. Insoweit ist uns auch Ihre Mitwirkung wichtig. Wir bitten Sie, den beigegefügtten Fragebogen auszufüllen und der Projektleitung im Bundeskriminalamt baldmöglichst, **spätestens jedoch 2 Wochen** nach Empfang, im beiliegenden Rückumschlag zurückzusenden.*

*Hier noch einige Hinweise zum Ausfüllen des Fragebogens:*

*Nehmen Sie sich bei der Beantwortung Zeit. Versuchen Sie, alle Fragen zu beantworten. Sollten Sie im Einzelfall keine Antwort geben können, lassen Sie die Frage unbeantwortet.*

*Erschließen Sie die Problematik nicht streng fallbezogen, sondern im Rahmen einer Gesamtbetrachtung. Beziehen Sie auch scheinbar unbedeutende Versuche und Vorkommnisse in Ihre Überlegungen mit ein.*

*Bitte beachten Sie, dass nur die **Korruption im Bereich hoheitlicher Tätigkeiten** bestimmter Kontroll- und Strafverfolgungsorgane (Polizei, Justiz, Zoll) Gegenstand der Untersuchung ist. Das Beschaffungswesen sowie andere verwaltungstypische Bereiche werden demnach ausgeklammert.*

*Die Auswertung der Ergebnisse erfolgt unter strikter Wahrung der **Anonymität der Befragten**.*

*Für Ihre Bereitschaft zur Mitwirkung möchten wir uns bereits hier bedanken.*

*Die Projektleiter*

## 2. *Arbeitsdefinition „Korruption“*

Der Begriff „Korruption“ im Sinne dieser Untersuchung ist bewusst weit ausgelegt und umfasst auch Aktivitäten im Vorfeld der Korruption sowie Versuchshandlungen. Er ist insofern nicht deckungsgleich mit den Tatbestandsmerkmalen der §§ 331 ff. StGB.

*Die Arbeitsdefinition „Korruption“ umfasst folgende Kriterien:*

- *Missbrauch eines öffentlichen Amtes in Form von Gesetzesverstößen oder Missachtung von Dienstvorschriften*
- *zugunsten eines anderen*
- *auf dessen Veranlassung oder aus Eigeninitiative*
- *zur Erlangung eines Vorteils für sich oder einen Dritten*
- *mit Eintritt eines Schadens oder Nachteils im Zusammenhang mit der Aufgabenwahrnehmung der Polizei, der Justiz oder des Zolls.*

### *Kurzkommentar zur Arbeitsdefinition*

- **Missbrauch eines öffentlichen Amtes** in Form von Gesetzesverstößen oder Missachtung von Dienstvorschriften:
  - Missachtung des Legalitätsprinzips
  - Überschreitung oder unzulässige Auslegung des Ermessensspielraums (Anwendungsbereich des Opportunitätsprinzips)
  - sonstige Rechtsverstöße
  - Verstöße gegen Dienstvorschriften

*Beispiele:*

*Der Kriminalbeamte sieht nach Vorteilsversprechungen von einer Strafanzeige ab. Der Schutzpolizeibeamte trifft eine begünstigende Entscheidung im Rahmen des Ermessensspielraums, die er ohne Gewährung eines Vorteils so nicht getroffen hätte. Der Polizeibeamte verrät im Rahmen der „Klimapflege“ mit dem Milieu den Termin einer anstehenden Razzia.*

*Die Datenerfassungskraft gibt Fahndungsdaten an Nichtberechtigte weiter. Der Zollbeamte begünstigt einen bestimmten Fahrer, indem er eine Dienstan-*

*weisung zur Überprüfung von einreisenden LKW missachtet.  
Vom Polizeirevierleiter wird ein bestimmter Abschleppunternehmer wiederholt bevorzugt.  
Die Schreibkraft im Geschäftszimmer der Staatsanwaltschaft gibt Informationen aus Strafakten an Unbefugte.  
Der Richter ignoriert Beweismaterial und gewährt Haftverschonung.*

**Hinweis:** Das Beschaffungswesen ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung!

– **zugunsten eines anderen**

Der Nutznießer des Amtsmissbrauchs ist immer ein Dritter (der Einflussnehmer). Insofern besteht ein Beziehungsverhältnis nach außen.

– **auf dessen Veranlassung oder aus Eigeninitiative:**

Die Tathandlung erfolgt auf Veranlassung dieses Dritten (des Einflussnehmers) oder eigeninitiativ, d. h. der Bedienstete fordert für die Amtshandlung eine Gegenleistung bzw. signalisiert, dass er ohne eine solche nicht tätig wird.

– **zur Erlangung eines Vorteils ...:**

*Beispiele für gewährte Vorteile:*

*Der Vollzugsbeamte empfängt Bargeld oder lässt sich sonstige Vorteile versprechen. Der Beamte bekommt Informationen aus der Szene, die zum Fahndungserfolg – und als Nebeneffekt zu Karrierevorteilen – führen.*

*Das Polizeirevier lässt sich von einem wiederholt bevorzugten Abschleppunternehmer ein Betriebsfest ausrichten.*

*Der Zollbeamte bekommt für sein „Entgegenkommen“ Waren aus der LKW-Ladung. Die Datenerfassungskraft sichert sich mit der Weitergabe der Informationen die Zuneigung des Nutznießers.*

*Dem Richter wird der Zugang zu „elitären Gesellschaftskreisen“ gewährt.*

**... für sich oder einen Dritten:**

Der Korruptierte kann den Vorteil für sich in Anspruch nehmen oder an einen Dritten abtreten.

*(z. B. Arbeitsstelle für die Ehefrau; Ferienjob für das Kind usw.)*

– **mit Eintritt eines Schadens oder Nachteils:**

Der Schaden bzw. Nachteil kann **materieller Art** (z. B. erhöhte Kosten für die Beseitigung einer Gefahrenlage, nicht erhobene Steuern / Abgaben / Bußgelder, Kosten für strafprozessuale Maßnahmen oder polizeiliche

Einsätze) oder **immaterieller Art** (Erschwerung der Beweissicherung, Behinderung der Strafverfolgung, Rufschädigung der Behörde, Beeinträchtigung der Lauterkeit der Strafverfolgungsorgane usw.) sein.

Die Formulierung „mit Eintritt eines Schadens oder Nachteils“ bezieht sich auch auf solche Ereignisse, in denen der Schaden zwar noch nicht eingetreten, jedoch den Umständen nach zu erwarten ist.

3. **Definition „Organisierte Kriminalität“**  
(AG Justiz / Polizei, Mai 1990)

*Organisierte Kriminalität ist die von **Gewinn- und Machtstreben** bestimmte **planmäßige Begehung von Straftaten**, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind, wenn **mehr als zwei Beteiligte** auf **längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig***

- a) unter Verwendung **gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen**,*
- b) unter **Anwendung von Gewalt** oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder*
- c) unter **Einflussnahme** auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft zusammenwirken.*

Bundeskriminalamt / Polizei-Führungsakademie:

*Forschungsprojekt*  
**Korruption in staatlichen Kontroll-  
und Strafverfolgungsbehörden**

- Bundesweite Befragungsaktion -

*Bitte den ausgefüllten Fragebogen – ohne Anlagen – im beigefügten Umschlag baldmöglichst,  
spätestens jedoch nach 2 Wochen zurücksenden an:*

**Bundeskriminalamt, KI 16-3, 65173 Wiesbaden.**

*Beachten Sie bitte vor dem Ausfüllen die Hinweise in der Anlage zum Fragebogen.*

**Zunächst bitten wir Sie um einige Angaben zu Ihrer Person:**

- P1 Behördenzugehörigkeit:**
- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> 1 Polizei:           | <input type="checkbox"/> 2 Schutzpolizei:   |
|   | <input type="checkbox"/> 3 Länderpolizei  |
|   | <input type="checkbox"/> 4 Bundesgrenzschutz                                      |
|   | <input type="checkbox"/> 5 Kriminalpolizei:                                       |
|   | <input type="checkbox"/> 6 Länderpolizei  |
|   | <input type="checkbox"/> 7 Bundeskriminalamt                                      |
| <input type="checkbox"/> 8 Justiz:            | <input type="checkbox"/> 9 Staatsanwaltschaft                                     |
|   | <input type="checkbox"/> 10 Gericht   |
| <input type="checkbox"/> 12 Zoll              | <input type="checkbox"/> 11 Strafvollzug  |
|   | <input type="checkbox"/> 13 Oberfinanzdirektionen<br>u. nachgeordnete<br>Behörden |
| <input type="checkbox"/> 15 Sonstige Behörden | <input type="checkbox"/> 14 Zollkriminalamt                                       |
|   | (ggf. bei Disziplinar-<br>beauftragten)   |
- P2 Vorwiegende Funktion:**
- |  |
|--|
| <input type="checkbox"/> 1 Führungsfunktion                    |
| <input type="checkbox"/> 2 Ausführungs-/Sachbearbeiterfunktion |
| <input type="checkbox"/> 3 beide Funktionen gleichermaßen      |
- P3 Dienstjahre:**
- |  |
|--|
| <input type="checkbox"/> 1 unter 5 Jahre |
| <input type="checkbox"/> 2 5 – 15 Jahre  |
| <input type="checkbox"/> 3 über 15 Jahre |
- P4 Sind Sie Beauftragter für Disziplinarverfahren?**
- |                               |                                 |
|-------------------------------|---------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1 ja | <input type="checkbox"/> 2 nein |
|-------------------------------|---------------------------------|
- P5 Haben Sie Erfahrung in der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität?**
- |                               |                                 |
|-------------------------------|---------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1 ja | <input type="checkbox"/> 2 nein |
|-------------------------------|---------------------------------|
- P6 Haben Sie Erfahrung in der Korruptionsbekämpfung?**
- |                               |                                 |
|-------------------------------|---------------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1 ja | <input type="checkbox"/> 2 nein |
|-------------------------------|---------------------------------|

**1. Es gibt bisher nur unzureichende Erkenntnisse über korrumpive Einflussnahmen auf staatliche Kontroll- und Strafverfolgungsorgane.**

**Welche Vorkommnisse und Auffälligkeiten, die als Korruptionsanzeichen/ -indikatoren gedeutet werden können, sind Ihnen in Ihrer Praxis tatsächlich bekannt geworden?**

► *Gefragt sind in Frage 1 a) bis d) nur tatsächliche Vorkommnisse, die im dienstlichen und / oder privaten Umfeld registriert wurden.*

**a) \*) Unregelmäßigkeiten bei der Strafverfolgung**

- 1 Manipulationen in Ermittlungs-/Strafakten
- 2 Verschwinden von Ermittlungs-/Strafakten und Aktenteilen
- 3 Auffinden behördeninterner Unterlagen beim Straftäter
- 4 Nichtauffinden eines sicher erwarteten Beweismittels
- 5 nicht nachvollziehbare (Ermittlungs-)Erfolge eines Beamten
- 6 Vermeidung / Verzögerung von Strafverfolgungsmaßnahmen
- 7 Ablenken / Ignorieren von Spuren / Beweismitteln, Legen falscher Fährten
- 8 Verfügbarkeit wichtiger Täterinformationen ohne nachvollziehbare Quelle
- 9 Verrat von Dienstgeheimnissen / Weitergabe von internen Dokumenten an ...
  - 10 Straftäter
  - 11 Medien
  - 12 Unternehmen der Wirtschaft (Detekteien, Bewachungsunternehmen, Versicherungen usw.)
  - 13 Privatpersonen
- 14 plötzliches, unerklärliches Interesse Externer (z. B. Interessenten aus anderen Behörden oder aus dem politischen Bereich) an bestimmten polizeilichen Erkenntnissen oder Verfahren
- 15 vorgeschobene Außenermittlungen, deren Ergebnisse sich nicht in der Ermittlungsakte nachvollziehen lassen
- 16

---

\*) Mehrfachnennungen möglich

**b) \*) Unregelmäßigkeiten im Strafvollzug**

- 1 unangemessene Gewährung von Bewegungsfreiräumen in der Haftanstalt
  - 2 individuelle Besuchszeitregelung
  - 3 Verschiebung in die Nähe des Wohnortes
  - 4 üppige Zellenausstattung
  - 5 Verfügbarkeit von Genuss- und Suchtmitteln (Alkohol, Tabak, Delikatessen, Betäubungsmittel usw.)
  - 6 Großzügigkeit / Oberflächlichkeit bei Zellen- und Personenkontrollen
  - 7 bevorzugte Einteilung zu begehrten Funktionen / Aufgaben in der JVA
  - 8 enge oder häufige Kontakte des Strafgefangenen zur „Außenwelt“
  - 9 Übermitteln von Nachrichten / Informationen aus der „Außenwelt“ an Strafgefangene
  - 10 nicht nachvollziehbare Großzügigkeit oder auffallende Fürsprache bei Entscheidungen zum Freigängertum bzw. zur vorzeitigen Entlassung
  - 11 Verzicht auf Sanktionen nach Fehlverhalten
  - 12 Ignorieren / Unterdrücken von Beschwerden
  - 13 unangemessen vertrautes Verhältnis zwischen Strafgefangenen und Aufsichtspersonal
  - 14 Fluchtfälle unter unerklärlichen Umständen
  - 15
- 

**c) \*) Unregelmäßigkeiten bei sonstigen hoheitlichen Aufgabenwahrnehmungen**

- 1 Oberflächlichkeit bei bzw. Verzicht auf Grenz-, Waren-, Personen- und Verkehrskontrollen
- 2 Oberflächlichkeit bei bzw. Verzicht auf Kontrollen im Rahmen von Steuer- oder Betriebsprüfungen
- 3 Manipulationen bei der Erteilung von Steuerbescheiden, Erstellung von Prüfberichten u. ä.
- 4 Ignorieren von Zeugen; Unterschlagen von tatrelevanten Aspekten
- 5 Verfassen unvollständiger / oberflächlicher Berichte und Protokolle

---

\*) Mehrfachnennungen möglich

- 6 großzügige Auslegung oder Überschreitung des Ermessensspielraums; „Übersehen“ von Übertretungen
- 7 Nichtbeachtung des Legalitätsprinzips, „Wegsehen“ bei strafbaren Handlungen
- 8 Abfrage von Dateien ohne ersichtlichen dienstlichen Grund
- 9 Bevorzugung / wiederholte Beauftragung bestimmter Dolmetscher
- 10 Bevorzugung bestimmter Unternehmer bei der Erteilung von Aufträgen im Rahmen dienstlicher Einsätze (z. B. Abschleppaufträge, Mietwagenvermittlung, Bestattungsaufträge)
- 11 bevorzugte Überwachung bestimmter Objekte (z. B. im Rahmen der Streifentätigkeit) ohne ersichtlichen Grund
- 12 unerklärliche Misserfolge bei polizeilichen Einsätzen / Maßnahmen
- 13 \_\_\_\_\_

**d) \*) Auffälligkeiten im Verhalten bzw. im Umfeld des / der Bediensteten**

- 1 eindeutige Äußerungen / Argumentationen, die einen Dritten begünstigen
- 2 Ausüben / Kaschieren / Verheimlichen von „Nebentätigkeiten“
- 3 Kapital- oder Unternehmensbeteiligungen bestimmter Art
- 4 häufige, dienstlich nicht erklärbare Kontakte zu bestimmten Unternehmern (Detekteien, Bewachungsunternehmen, Abschleppunternehmen u. ä.)
- 5 häufige Ermittlungs- / Dienstgänge ohne ersichtlichen Grund
- 6 unerklärliches Abschotten von Kollegen, Verselbständigung
- 7 übertriebener Diensteifer, dienstliche „Unabkömlichkeit“
- 8 Desinteresse, „Innere Kündigung“
- 9 unerklärlich hoher Lebensstandard
- 10 ständiger Geldmangel, Verschuldung
- 11 Suchtprobleme
- 12 enge, private oder dienstliche Kontakte zu Medienvertretern
- 13 Kontakte zu Straftätern im privaten Bereich
- 14 Hang zum Rotlichtmilieu
- 15 Annahme von / Handel mit Objekten aus vermeintlichen Versicherungsschäden und ähnliche Angebote auf der Dienststelle



- 16 auffallend günstige Kauf- und Dienstleistungsangebote von bestimmten Unternehmern an Bedienstete / Dienststellen
- 17 gezieltes Einbinden von Kollegen und Vorgesetzten bei der Annahme von Geschenken und Kauf-/Dienstleistungsangeboten (Mitwisser, „Mittäter“)
- 18 \_\_\_\_\_

2. a) **Gibt es bestimmte Aufgabenfelder bei der Polizei, der Justiz oder beim Zoll, die Sie für besonders korruptionsgefährdet halten?**

➤ *Persönliche Einschätzung / Bewertung*

- 1 nein, es gibt keine erhöhte Gefährdung in bestimmten Aufgabenfeldern
- 2 nein, eine erhöhte Gefährdung kann sich in jedem Aufgabenfeld ergeben
- 3 \*) ja, folgende Aufgabenfelder:
  - 4 Ermittlungen / Durchführung von Strafverfahren
  - 5 Verdeckte Ermittlungen, Führen von V-Personen
  - 6 Gefahrenabwehr / Streifendienst / Verkehrsüberwachung
  - 7 Serviceleistungen (Erkennungsdienst, Kriminaltechnik usw.)
  - 8 Auskunfts- u. Fahndungsdienst / Führung von Dateien / Aktenverwaltung
  - 9 Strafvollzugstätigkeiten
  - 10 Abfertigung von Personen bei der Ein- und Ausreise
  - 11 Warenabfertigung im internationalen Verkehr / Grenzaufsicht
  - 12 Kontrolltätigkeiten aller Art
  - 13 Erheben von Einfuhrsteuern und Abgaben / Vollstreckung
  - 14 Öffentlichkeitsarbeit, Pressestelle
  - 15 Geschäftszimmer/-stelle, allg. Büro- und Schreibdienst
  - 16 Aufgabenbereiche der Verwaltung mit unmittelbarer Auswirkung auf hoheitliche Aufgabenwahrnehmungen (z. B. Personalwesen, Ausstattung)
  - 17 \_\_\_\_\_

**b) Gibt es bestimmte Funktionen, die Sie für besonders korruptionsgefährdet halten?**

➤ *Persönliche Einschätzung / Bewertung*

- 1 nein, es gibt keine erhöhte Gefährdung für bestimmte Funktionen
- 2 nein, eine erhöhte Gefährdung kann sich für alle Funktionen ergeben
- 3 \*) ja, folgende Funktionen:
  - 4 Entscheidungsebene; leitende Funktionen
  - 5 Ausführungsebene; sachbearbeitende Funktionen
  - 6 Unterstützungs- und Hilfsfunktionen

**3. \*) Welche Ziele bzw. Motive halten Sie bei den Einflussnehmern für dominant?**

➤ *Persönliche Einschätzung / Bewertung*

- 1 Minimierung des Tat- bzw. Entdeckungsrisikos
- 2 Verhinderung / Verzögerung der Strafverfolgung
- 3 Vermeidung von Kontrollen / Überprüfungen
- 4 Anstreben materieller Vorteile
- 5 Anstreben immaterieller Vorteile (z. B. Prestige, Machtstreben)
- 6 Informationsgewinnung, Auskundschaften behördlicher Vorhaben
- 7 allgemeine Kontakt- bzw. „Klimapflege“
- 8 Einflussnahme auf behördliche Entscheidungen und Planungen
- 9 Aufbau von Abhängigkeiten („Anfüttern“)
- 10 Verfügbarkeit von nicht oder nur schwer zugänglichen Waren, Suchtmitteln, Informationen u. a.
- 11 \_\_\_\_\_

---

\*) Mehrfachnennungen möglich

4. a) **Wie beurteilen Sie die Tatinitiative bei Tatbeteiligten?**

- *Bewertung aufgrund eigener Wahrnehmungen oder Erkenntnisse aus dem dienstlichen oder privaten Umfeld*

Die Initiative geht überwiegend

- 1 vom Einflussnehmer aus
- 2 vom Bediensteten aus (Forderung, Erwartungshaltung)
- 3 beides gleichermaßen zutreffend

b) **In welcher Form erfolgen korrumpive Einflussnahmen auf Polizei, Justiz und Zoll?**

- *Bewertung aufgrund eigener Wahrnehmungen oder Erkenntnisse aus dem dienstlichen oder privaten Umfeld*

- 1 überwiegend systematisch (z. B. längere Planung, „Anfüttern“)
- 2 überwiegend spontan (aus der Situation heraus)
- 3 beides gleichermaßen zutreffend

c) \*) **Wie beurteilen Sie das Verhältnis zwischen Geber und Nehmer in Fällen systematisch geplanter Korruption?**

- *Bewertung aufgrund eigener Wahrnehmungen oder Erkenntnisse aus dem dienstlichen oder privaten Umfeld*

- 1 enges persönliches Verhältnis, persönliche Kontakte
- 2 lockeres Verhältnis, sporadische Kontakte
- 3 Zweckverbindungen mit kriminellem Hintergrund
- 4 Abhängigkeiten in Form der Erpressbarkeit
- 5 \_\_\_\_\_

---

\*) Mehrfachnennungen möglich

5. \*) **Welche gewährten Vorteile (auch für Dritte) sind Ihnen bekannt geworden?**

► Umfeld tatsächlich registriert wurden

**Materielle Vorteile:**

- 1 Bargeld
- 2 Warengeschenke (außer geringwertige, wie z. B. Kalender, Kugelschreiber usw.)
- 3 verbilligter Einkauf
- 4 Ausstattung / Ausgestaltung der Freizeit (Hobby, Reise, Urlaub usw.)
- 5 kostenlose/-günstige Dienstleistungen
- 6 kostenlose/-günstige Verköstigung
- 7 kostenlose/-günstige Sexangebote
- 8 großzügige Vergütung von tatsächlichen oder fiktiven Nebentätigkeiten (z. B. Honorare, Provisionen o. ä.)
- 9 zinslose/-günstige Darlehen
- 10 Eintrittskarten zu Veranstaltungen sportlicher oder kultureller Art
- 11 Beschäftigungsverhältnisse für Verwandte / Bekannte
- 12 Sponsoring (z. B. Ausrichten eines Betriebsfestes / einer Tombola)
- 13 \_\_\_\_\_

**Immaterielle Vorteile:**

- 14 Lob, Anerkennung, Fürsprache beim Dienstherrn
- 15 Inaussichtstellen des gesellschaftlichen Aufstiegs
- 16 Aufnahme in „elitäre Kreise“; Mitgliedschaft in exklusiven Clubs
- 17 \_\_\_\_\_

---

\*) Mehrfachnennungen möglich

6. \*) **Welche behördeninternen Korruptionsursachen und korruptionsbegünstigenden Faktoren halten Sie für dominant?**

► *Persönliche Einschätzung / Bewertung*

***Bitte kreuzen Sie nur die Merkmale an, die für Sie eine ganz besondere Bedeutung haben!***

- 1 Defizite / Mängel in Gesetzen und Dienstvorschriften
- 2 organisatorische Mängel / Schwachstellen
- 3 Werteverfall in der Gesellschaft insgesamt
- 4 Werteverfall in den Behörden
- 5 fehlendes „Wir-Gefühl“ in den Behörden
- 6 falsch verstandener Korpsgeist / Kameraderie
- 7 fehlendes Unrechtsbewusstsein
- 8 unzureichende Ausübung der Fürsorgepflicht
- 9 fehlende Dienst- und Fachaufsicht, unzureichende Kontrolle
- 10 fehlende Vorbildfunktion von Führungskräften und Vertretern der Politik
- 11 Nachahmungstrieb; Nacheifern falscher Vorbilder
- 12 fehlende Sensibilisierung für korruptive Sachverhalte
- 13 Unsicherheit wegen Überforderung, fehlende Fachkompetenz
- 14 ethische Fehlorientierung des einzelnen
- 15 Anstreben eines höheren bzw. Wahren eines hohen Lebensstandards
- 16 Aufwertung der Person, Steigerung des Selbstwertgefühls
- 17 finanzielle Probleme, Beseitigung / Milderung des Schuldendrucks
- 18 Unzufriedenheit, Frust, Unterforderung
- 19 Labilität, Leichtfertigkeit, Naivität
- 20 objektiv unzureichende Bezahlung
- 21 subjektive Unterbezahlung
- 22 uneingeschränkte Genehmigung von Nebentätigkeiten
- 23 private Kontakte zwischen Geber und Nehmer
- 24 Abhängigkeit zum Einflussnehmer; Erpressbarkeit; Verstrickung mit dem Milieu
- 25 wiederholte / ständige Tatgelegenheiten
- 26 Übernahme von „Erbhöfen“ bei der Einweisung in ein Amt (z. B. Einweisung durch „Bärenführer“)
- 27 \_\_\_\_\_

**7. In welchem Ausmaß halten Sie die einzelnen Untersuchungsbereiche von Korruption betroffen?**

*(einschließlich Korrumpierungsversuche und Aktivitäten im Vorfeld der strafrechtlich relevanten Korruption, wie z. B. Maßnahmen der „Klimapflege“)*

► *Persönliche Einschätzung / Bewertung*

1 = nicht betroffen  
2 = eher gering betroffen  
3 = eher stark betroffen  
4 = sehr stark betroffen

	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
1 Kriminalpolizei	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2 Schutzpolizei	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3 Zoll	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4 Staatsanwaltschaft	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5 Strafgerichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6 Strafvollzug	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**8. Wie schätzen Sie die Folgen und Auswirkungen der Korruption in deren unmittelbarem Umfeld in bezug auf die Arbeit der Polizei / der Justiz / des Zolls ein?**

► *Persönliche Einschätzung / Bewertung*

- 1 die Arbeit wird nicht oder nur unwesentlich beeinträchtigt
- 2 die Arbeit wird fühlbar beeinträchtigt
- 3 die Arbeit wird erheblich beeinträchtigt
- 4 wichtige Funktionen werden bereits fremdgesteuert

---

\*) Mehrfachnennungen möglich

9. a) **Welchen Ansatz halten Sie für geeignet, um Korruption in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen wirksam bekämpfen zu können?**

➤ *Abgabe eigener Empfehlungen*

- 1 die Prävention muss im Vordergrund stehen
- 2 die Repression muss im Vordergrund stehen
- 3 Prävention und Repression müssen gleichrangig nebeneinander stehen

b) \*) **Welche Bekämpfungsansätze halten Sie für besonders wichtig?**

➤ *Abgabe eigener Empfehlungen*

***Bitte kreuzen Sie nur die Merkmale an, die für Sie eine ganz besondere Bedeutung haben!***

- 1 Sensibilisierung; Ergänzung der allgemeinen Ausbildungsinhalte
- 2 Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen zum Thema Korruption
- 3 Erarbeiten einer einheitlichen Anti-Korruptions-Strategie für alle Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden
- 4 Erlass spezieller Verhaltensmaßregeln für Bedienstete zur Verhinderung von Korruption
- 5 Stärkung der Vorbildfunktion der Vorgesetzten und Ausbilder
- 6 Verbesserung der Dienst- und Fachaufsicht; Intensivierung der Kontrollen
- 7 Konzentration auf Wahrnehmung der Fürsorgepflicht; Supervision
- 8 regelmäßige Personalrotation
- 9 grundsätzliche Einführung / Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips; Aufgabensplitting
- 10 Einrichtung von Spezialdienststellen / Ermittlungsgruppen für behördeninterne Ermittlungen
- 11 Erarbeiten von praxisgerechten Erkennungshilfen / Indikatoren-rastern
- 12 Verbesserung / Institutionalisierung der Zusammenarbeit aller in Korruptionsermittlungen involvierten Behörden
- 13 behördenübergreifender Austausch von korruptionsrelevanten Erkenntnissen und Daten und deren zentrale Erfassung
- 14 regelmäßiger bundesweiter Erkenntnis-/Erfahrungsaustausch im repressiven und präventiven Bereich

- 15 Benennung eines Anti-Korruptions-Beauftragten in den Behörden mit Aufklärungs- und Beratungsfunktion
- 16 Verpflichtung zur Einrichtung von Innenrevisionen
- 17 Einrichtung einer behördeninternen „Hotline“ zur Meldung verdächtiger Sachverhalte außerhalb des Dienstweges
- 18 Verpflichtung der Behörden zur Anzeigeerstattung bei Vorliegen eines Anfangsverdachts; Absage an die informelle Beilegung
- 19 Verpflichtung des Bediensteten zur Meldung aller – auch strafloser - Korruptionversuche
- 20 Einführung einer behördeninternen „Schieds- bzw. Anlaufstelle“ für Dienstaufsichtsbeschwerden, die einen Korruptionshintergrund haben, zur Überprüfung der Vorwürfe
- 21 Veröffentlichung von Statistiken und Verfahrensausgängen von Disziplinar- und Strafverfahren mit Korruptionshintergrund
- 22 Formulierung von Verhaltensmaßregeln (Orientierungsrahmen, Corporate Identity, Ehrenkodex)
- 23 \_\_\_\_\_

**10. Halten Sie das rechtliche Instrumentarium zur Korruptionsbekämpfung und dessen praktische Anwendung für ausreichend?**

➤ *Abgabe eigener Einschätzungen und Empfehlungen*

- 1 ja
- 2 ja, das rechtliche Instrumentarium ist ausreichend; es könnte jedoch noch effektiver eingesetzt bzw. ausgeschöpft werden
- 3 nein, weitere Ansätze sind:

***Bitte kreuzen Sie nur die Merkmale an, die für Sie eine ganz besondere Bedeutung haben!***

**a) \*) zum Strafrecht:**

- 1 Überprüfung der §§ 331 ff. StGB auf Tauglichkeit für die Korruptionsbekämpfung
- 2 konsequentere strafrechtliche Ahndung; Ausnutzung des Strafrahmens
- 3 generelle Anhebung des Strafrahmens für Korruptionsdelikte
- 4 Anhebung der Delikte „Bestechung“ und „Bestechlichkeit“ zum Verbrechenstatbestand



- 5 Verzicht auf das Tatbestandsmerkmal der Unrechtsvereinbarung
- 6 Strafbarkeit des „Anfütterns“ (Vorteilsgewährungen ohne Gegenleistung)
- 7 strafrechtliche Erfassung von Drittzuwendungen
- 8 Straffreiheit/-minderung für aussagebereite Täter
- 9 generelle Strafbarkeit von Zuwendungen nach einer Amtshandlung („nachträgliche Belohnung“)
- 10 Erweiterung des Begriffs der Amtsträgereigenschaft gem. § 11 StGB auf alle Personen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen (Amts- und Mandatsträger, Träger privatisierter Aufgabenbereiche)
- 11 konsequente Anwendung der Vorschrift des § 357 StGB – Verleitung eines Untergebenen zu einer Straftat; Geschehenlassen rechtswidriger Handlungen
- 12 konsequente Abschöpfung erzielter Gewinne (Vermögensstrafe, erweiterter Verfall)
- 13 Strafbarkeit nach deutschem Recht bei Korrumpierung von ausländischen Amtsträgern
- 14 \_\_\_\_\_

**b) \*) zum Strafprozess- und Polizeirecht:**

- 1 Aufnahme der Bestechungsdelikte (§§ 332, 334 StGB) in den Katalog des § 100 a StPO (Überwachung des Fernmeldeverkehrs)
- 2 Beschleunigung der Strafverfahren; zeitnahe Bestrafung
- 3 Beweislastumkehr bei Fragen zur Vermögensherkunft
- 4 Überprüfung der Rechts-/Ermächtigungsgrundlagen der Polizei, Justiz und des Zolls auf Regelungen, die wegen Ermessens der Entscheidungsträger Ansätze für Korruption bieten könnten (z. B. Einschränkung von Generalklauseln und Ermessensvorschriften, Vermeidung von unbestimmten Rechtsbegriffen in Ermächtigungsgrundlagen)
- 5 Erweiterung des Haftgrunds der Verdunkelungsgefahr auf Korruptionsdelikte
- 6 \_\_\_\_\_

---

\*) Mehrfachnennungen möglich

c) **\*) zu sonstigen rechtlichen Forderungen (Disziplinar-, Beamten-, Dienstrecht u. a.)**

- 1 konsequente Einleitung förmlicher Disziplinarverfahren bei Korruptionsverdacht
- 2 Zulassen der Öffentlichkeit in der Hauptverhandlung bei Disziplinarverfahren
- 3 Verschärfung und konsequente Anwendung der Vorschriften zur Entfernung aus dem Dienst
- 4 konsequente disziplinarrechtliche Prüfung des Mitverschuldens von Vorgesetzten
- 5 konsequentes Ausschöpfen der disziplinarrechtlichen Instrumente und Möglichkeiten
- 6 Straffung der Verfahrensdauer von Disziplinarverfahren
- 7 strenge Prüfung / Einschränkung von Nebentätigkeiten
- 8 grundsätzliches Verbot von Nebentätigkeiten aller Art
- 9 Erlass einer bundeseinheitlichen Regelung für die Annahme von Belohnungen und Geschenken mit geringem Erlaubnispielraum
- 10 striktes Verbot der Annahme jeglicher Belohnungen und Geschenke
- 11 konsequente disziplinarische Ahndung der Annahme von nicht genehmigten Belohnungen und Geschenken; keine nachträgliche Genehmigung
- 12 auf Korruptionsermittlungen beschränkte Einschränkung des Steuergeheimnisses
- 13 Regelung zum Einsatz von Vertrauenspersonen und „verdeckten Ermittlern“ schon bei behördeninternen Vor- bzw. Verwaltungsermittlungen (Verdachtsverdichtung)
- 14 Erlass bundeseinheitlicher Vorschriften und Empfehlungen zur Korruptionsprävention
- 15 \_\_\_\_\_

---

\*) Mehrfachnennungen möglich

11. \*) **Was können Sie *persönlich* tun, um Korruption in Ihrem Verantwortungsbereich bzw. dienstlichen Umfeld zu verhindern?**

- *Abgabe eigener Empfehlungen*

***Bitte kreuzen Sie nur die Merkmale an, die für Sie eine ganz besondere Bedeutung haben!***

- 1 eigenes vorbildliches, korrektes Verhalten; (Unbestechlichkeit signalisieren; rigoroses Ablehnen jeglicher Geschenke und Vorteilsangebote)
- 2 um eigene Sensibilisierung bemühen; Aufklärung der Kollegen / Mitarbeiter unterstützen
- 3 gründliche Aufklärung und Betreuung neuer Kollegen / Mitarbeiter
- 4 intensive Wahrnehmung der Fürsorgepflicht
- 5 Kollegen / Mitarbeiter motivieren
- 6 Betriebsklima verbessern; Wecken des „Wir-Gefühls“
- 7 Wachsamkeit im dienstlichen und privaten Bereich erhöhen
- 8 persönliche Ansprache des in Verdacht geratenen Kollegen / Mitarbeiters
- 9 offene Diskussion konkreter Vorfälle / Verdachtsfälle (einschl. erfolgloser Versuche)
- 10 eindeutige Sachverhalte melden; kein Decken in Verdacht geratener Kollegen
- 11 Akzeptanz von Gegenmaßnahmen fördern (z. B. Kontrollen)
- 12 anderen die Folgen der Korruption vergegenwärtigen
- 13 Interessenkollisionen bei Nebentätigkeiten vermeiden
- 14 \_\_\_\_\_

12. a) **Wie schätzen Sie die spontane Bereitschaft des Bürgers ein, Bedienstete staatlicher Kontroll- und Strafverfolgungsorgane zu bestechen, um dadurch Vorteile zu erlangen oder Nachteile abzuwenden (z. B. Abwenden einer Kontrolle)?**

- *Persönliche Einschätzung / Bewertung*

Die Bereitschaft zur Korrumpierung ist ...

- 1 sehr gering
- 2 relativ gering
- 3 relativ hoch
- 4 sehr hoch

- b) **Wie schätzen Sie die Bereitschaft eines Tatverdächtigen / Straftäters ein, Bedienstete staatlicher Kontroll- und Strafverfolgungsorgane zu bestechen, um dadurch einen Vorteil zu erlangen oder einen Nachteil abzuwenden** (z. B. Einwirken auf das Strafverfahren, Informationsgewinnung)?

➤ *Persönliche Einschätzung / Bewertung*

- Die Bereitschaft zur Korrumpierung ist ...
- 1 sehr gering
  - 2 relativ gering
  - 3 relativ hoch
  - 4 sehr hoch

13. *Denken Sie sich folgenden fiktiven Fall:*

**Ein junger Polizei-/Justiz-/Zollbeamter wird nach Beendigung seiner Ausbildung einer Dienststelle zugewiesen. Nach kurzer Zeit stellt er fest, dass seine neuen Kollegen von örtlich ansässigen Geschäftsleuten wiederholt Zuwendungen und Vorteile unterschiedlicher Art annehmen. Er wird zum Schweigen und Mitmachen aufgefordert. Wie werden Ihrer Meinung nach die meisten „Neulinge“ in einer solchen Situation reagieren?**

➤ *Persönliche Einschätzung / Bewertung*

**Bitte entscheiden Sie sich für nur eine Antwort!**

- 1 Sie werden den Sachverhalt melden
- 2 Sie werden den Sachverhalt anonym melden
- 3 Sie werden den Sachverhalt zur Anzeige bringen
- 4 Sie werden den Sachverhalt nicht melden, jedoch versuchen, ihre Kollegen vom Unrecht ihres Handelns zu überzeugen
- 5 Sie werden den Sachverhalt nicht melden und unter Angabe anderer Gründe baldmöglichst Ihre Umsetzung beantragen
- 6 Sie werden den Sachverhalt nicht melden und die Handlungen dulden
- 7 Sie werden aus Loyalität und Solidarität zu Ihren neuen Kollegen mitmachen
- 8 Sie werden aus Furcht vor Repressalien mitmachen (z. B. „Mobbing“, schlechte Beurteilung)
- 9 Sie werden bedenkenlos mitmachen

---

\*) Mehrfachnennungen möglich

**14. Die Aus- und Fortbildungsinhalte wurden in vielen Behörden bereits den Erfordernissen der Korruptionsbekämpfung angepasst.**

a) **War das Thema „Korruption“ bereits Gegenstand Ihrer beruflichen Aus- und Fortbildung bzw. im Fortbildungsangebot Ihrer Dienststelle?**

➤ *Gefragt sind hier nur tatsächlich praktizierte Aus- und Fortbildungsinitiativen*

1 nein

2 \*) ja, zum Themenbereich

3 Recht

4 Repression

5 Prävention

6 Berufsethik

7 Führungslehre

8 Kriminologie / Kriminalistik

9 \_\_\_\_\_

b) **\*) Was halten Sie in bezug auf künftige Aus- und Bildungsmaßnahmen zum Thema „Korruption“ für besonders wichtig?**

➤ *Abgabe eigener Empfehlungen*

1 Beibehaltung der Lehrinhalte im jetzigen Umfang

2 Verstärkung der rechtlichen / dienstrechtlichen Lehrinhalte

3 Verstärkung der ermittlungstaktischen Lehrinhalte

4 Verstärkung der präventiven Lehrinhalte

5 Verstärkung der ethischen Lehrinhalte

6 Verstärkung der führungsorientierten Lehrinhalte

7 Verstärkung der verhaltensorientierten Trainingsprogramme

8 \_\_\_\_\_

---

\*) Mehrfachnennungen möglich

15. Dieser Befragungsabschnitt richtet sich nur an solche Probanden, die sich in den Bereichen Führung, Lage, Ermittlungen oder Auswertung bereits intensiver mit der Organisierten Kriminalität (siehe dazu *OK-Definition in der Anlage*) auseinandergesetzt haben!

Nehmen Sie bitte abschließend zu folgenden 5 Thesen Stellung:

► *Persönliche Einschätzung / Bewertung*

- ① **Korruption ist eine häufig vorkommende Begleiterscheinung der Organisierten Kriminalität.**  
 1 zutreffend  
 2 nicht zutreffend
- ② **Korruption im Umfeld der Organisierten Kriminalität ist in aller Regel am Auftreten bestimmter Indikatoren erkennbar, jedoch statistisch nicht messbar.**  
 1 zutreffend  
 2 nicht zutreffend
- ③ **Korruptive Einflussnahmen speziell auf Bedienstete staatlicher Kontroll- und Strafverfolgungsorgane zählen zu den vordringlichen Anliegen organisierter Straftäter.**  
 1 zutreffend  
 2 nur bereichsweise zutreffend  
 3 nicht zutreffend
- ④ **Durch die Nutzung korruptiver Kontakte zu Bediensteten der Polizei, Justiz oder des Zolls ist die Organisierte Kriminalität über Interna und Vorhaben der Kontroll- und Strafverfolgungsorgane immer aktuell informiert.**  
 1 zutreffend  
 2 nur bereichsweise zutreffend  
 3 nicht zutreffend
- ⑤ **Infolge des Eindringens ausländischer OK-Tätergruppierungen haben korruptive Einflussnahmen auf Bedienstete staatlicher Kontroll- und Strafverfolgungsorgane zugenommen.**  
 1 zutreffend  
 2 nur bereichsweise zutreffend  
 3 nicht zutreffend

16. Für alle Probanden:

**Haben Sie noch weitere Anregungen, Empfehlungen oder Informationen, die im Rahmen dieser Befragung nicht angesprochen wurden?**

---

---

---

---

---

---

*Vielen Dank für Ihre Mitarbeit  
Die Projektleitung*

**Zum Schluss noch eine Bitte in eigener Sache:**

*Für die Untersuchung wäre es von großem Interesse, auch Einschätzungen aus der Sicht unmittelbar Betroffener einzuholen. Sollten Sie eine Kollegin bzw. einen Kollegen kennen, die bzw. der der Korruption im Sinne dieser Befragung verdächtigt wurde und ggf. bereit wäre, sich für ein Interview zur Verfügung zu stellen, wären wir Ihnen für eine Kontaktaufnahme dankbar. Es wird strikte Wahrung der Anonymität zugesagt!*

*Erreichbarkeit der Projektleitung: BKA: 06 11 / 55 – 33 13 oder – 36 73  
PFA: 0 25 01 / 8 06-3 90 oder – 2 78.*

## Anhang 2:

### Interviewleitfaden

**1. Aus welchen Anzeichen beziehungsweise Erscheinungen könnte man Ihrer Meinung nach einen (Anfangs-)Verdacht auf Korruption herleiten?**

**Gemeint sind hier Indikatoren in konkreten Strafverfahren, im dienstlichen Alltag sowie im Privatbereich**

- Woran kann beziehungsweise könnte man Korruption erkennen? Typische Indikatoren, Warnsignale, Verdachtsanzeichen, Vorfälle  
*Zum besseren Verständnis können Indikatorenbeispiele angesprochen werden, z. B.:*
- *Die Presse veröffentlicht wiederholt Polizeiinternia / Dienstgeheimnisse*
- *Bei einer Durchsichtung werden polizeiinterne Unterlagen gefunden*
- *Ein Beamter hat einen unerklärlich hohen Lebensstandard*
  
- Erscheinungsformen der Korruption; spontane / langfristig geplante Korruption
- Anzeichen für OK-Einflussnahmen? (*Beweise oder Vermutungen?*)
- Beziehung zwischen den Tätern

**2. Gibt es bestimmte Aufgabenfelder, Funktionen und Positionen bei der Polizei, der Justiz und beim Zoll, die Sie für besonders korruptionsgefährdet halten?**

- Bevorzugte Zielbereiche der Korruption (Aufgabenbereiche / Funktionen, Behörden / Dienststellen, Zuständigkeiten und Positionen)
- Aussagen zum Gefährdungsgrad
- ggf. Häufigkeit der Vorkommnisse

**3. Worin sehen Sie die wesentlichen Korruptionsursachen und korruptionsbegünstigenden Faktoren in den Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden?**

- berufsethische Aspekte, Wertewandel



- Sensibilisierungsdefizite, Aus- und Fortbildung
- organisatorische / personelle Schwachstellen (z. B. mangelnde Dienstaufsicht, Verselbständigung, Kontrolldefizite usw.)
- Schwachstelle Mensch (z. B. labiler Charakter, Leichtsin, Sucht, Frust, Notlage usw.)
- Versuchungen (z. B. Nähe zum Milieu / Straftäter, Außenkontakte usw.)
- „Bärenführerproblematik“ (Einarbeitung, „Erbhöfe“)
- weitere Aspekte ...?

**Zusatzfrage: Wie beurteilen Sie Nebentätigkeiten in bezug auf das Entstehen von Korruption?**

**4. a) Welche Ziele / Motive verfolgt Ihrer Meinung nach der Korumpierende?**

Wer steht hinter den Korruptionen und was will man erreichen?

**b) Was können Sie zu den Motiven korrumpierter Bediensteter sagen?**

- persönliche Motive? (z. B. Bereicherungsabsicht, Imagepflege o. ä.)
- dienstliche Motive? (Unzufriedenheit / Frust, falsch verstandene Loyalität, Korpsgeist o. ä.)
- Abhängigkeit, Erpressbarkeit
- Ist Motiv überhaupt vorhanden? (Naivität, Unbedarftheit, „Hineinschliddern“)
- weitere Aspekte ...

**5. Welche Methoden der Korruption, Anbahnung und Einstimmung auf die Korruption sind Ihnen bekannt?**

- Kontaktherstellung; Anbahnungsprozess („Anfüttern“); Aufbau von Abhängigkeitsverhältnissen
- Korruptionmethoden: Vorteilsgewährung / Vorteilsannahme; Kaschieren der Tathandlung
- Gibt es typische Verfahrensweisen / Methoden bei der OK?

**Zusatzfrage: Welcher Art sind die gewährten Vorteile beziehungsweise Versprechungen hauptsächlich?**

- Art der materiellen und immateriellen Vorteile
- Was überwiegt?
- Welche Rolle spielt Bargeld?

**6. Wie beurteilen Sie das Verhältnis zwischen den Tatbeteiligten?**

*(Frage gilt nur für systematisch geplante Korruption)*

(z. B. Zweckverbindungen, kriminelle Zusammenschlüsse, persönliche / „freundschaftliche“ Verbindungen, Abhängigkeit in Form der Erpressbarkeit)

**7. Was lässt sich zum Täterprofil des korrupten Bediensteten feststellen?**

- Persönlichkeitsbild
- charakterliche Eigenschaften beziehungsweise Schwächen
- soziales Umfeld (dienstlich und privat)

**8. Worin bestehen Ihrer Meinung nach die wesentlichen Auswirkungen der Korruption in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen?**

- Auswirkungen auf die Arbeit der Polizei, der Justiz, des Zolls
- materieller / immaterieller Schaden; Nachteile
- gesellschaftliche Auswirkungen
- Auswirkungen unbedeutend? besorgniserregend?

**9. Wie beurteilen Sie das Ausmaß / den Umfang der Korruption?**

- allgemeine Lageeinschätzung zur Häufigkeit und Intensität? Was halten Sie von der „Schwarze-Schafe-Theorie“?
- ggf. Differenzierung: spontane oder systematisch betriebene Korruption
- Brennpunkte erkennbar? (z. B. bestimmte „Deliktsbranchen“, Täter-

- typen, Regionen, Landsmannschaften usw.); flächendeckendes / partielles Auftreten?
- Entwicklung (neues Phänomen? Zunahme? Aktuelle Gefährdungslage?)
- prognostische Einschätzung; Tendenzen in der Entwicklung
- Gegenüberstellung der Häufigkeit: Versuche / vollendete Tathandlungen
- Häufigkeit von korruptiven Einflussnahmen der OK?

**10. Worin sehen Sie – vorrangig – Möglichkeiten zur Verbesserung der Bekämpfung der Korruption in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden**

**a) im repressiven Bereich?**

- rechtliches Instrumentarium (Verbesserungsvorschläge?)
- organisatorische / personelle / taktische Ansätze
- Probleme der Verdachtsgewinnung und Beweisführung (VE, TÜ usw.)
- weitere Aspekte ...

**b) im präventiven Bereich?**

- Berufsethik, Sensibilisierung, Aus- und Fortbildung
- Dienst- und Fachaufsicht, Kontrollen
- weitere Aspekte ...

*Zusatzfrage zur Prävention:*

**Wie hätte man – bei nachträglicher Betrachtung der Fälle – Korruption erkennen und verhindern können, wenn man rechtzeitig gehandelt hätte?**

*Zusatzfrage zur Prävention:*

**Was empfehlen Sie einem jungen Nachwuchsbeamten als Schutz vor Korruption?**

- Verhaltensempfehlungen im Dienst und im Privatbereich

**11. Wie beurteilen Sie die Bereitschaft zur straf- und disziplinarrechtlichen Ahndung von Korruptionstaten in den Behördenleitungen der Polizei, der Justiz und des Zolls?**

- Anzeigeverhalten der Amtsleitungen / Vorgesetzten
- Einleitung förmlicher / nicht förmlicher Disziplinarverfahren?
- Anlässe zur Strafanzeige (Verdachtsstadium? Vager oder begründeter Verdacht?)
- Informelle Beilegung? Vertuschen von Vorfällen?
- Quantitative Angaben möglich? (z. B. geschätzter %-Anteil der zur Anzeige kommenden Delikte usw.)

**12. Wie schätzen Sie das Unrechtsbewusstsein bei den Bediensteten ein, die bereits korruptiven Einflüssen erlegen waren?**

- Unrechtsbewusstsein vorhanden / verdrängt / nicht vorhanden ...?
- Neutralisierungstechniken, Rechtfertigung der Tat
- Verinnerlichung der Tatfolgen?

*Zusatzfrage:*

**Wie schätzen Sie die Sensibilität beziehungsweise das Problembewusstsein unter den Bediensteten staatlicher Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden insgesamt gesehen ein?**

- Ist Korruption überhaupt ein Thema, das diskutiert wird?
- Ist man soweit sensibilisiert, dass jeder Bedienstete derartige Einflussversuche erkennen müsste?

**13. Haben Sie noch weitere, Ihrer Meinung nach wichtige Erkenntnisse beziehungsweise Empfehlungen zur Untersuchung, die im Rahmen dieses Interviews nicht angesprochen wurden?**

## Anhang

### Angaben zur Person des / der Befragten:

#### Behördenzugehörigkeit:

- 1      Polizeibedienstete(r)
  - 2      Schutzpolizei
  - 3      Länderpolizei
  - 4      Bundesgrenzschutz
  
  - 5      Kriminalpolizei
  - 6      Länderpolizei
  - 7      Bundeskriminalamt
  
- 8      Justizbedienstete(r)
  - 9      Staatsanwaltschaft
  - 10     Gericht
  - 11     Strafvollzug
  
- 12     Zollbedienstete(r)
  - 13     Kriminalitätsbekämpfung / Ermittlungen
  - 14     Warenabfertigung für den freien Verkehr
  
- 15     Disziplinarbeauftragte(r)
  - 16     Bund
  - 17     Land

**Dienstjahre:**                    \_\_\_\_\_Jahre

**Vorwiegende Funktion:**    18    Führungsfunktion  
    19    Ausführungs- / Sachbearbeiterfunktion

**Bisherige Einsatzbereiche / Zuständigkeiten (nähere Bezeichnung):**

---

---

**Erfahrungen speziell in der Korruptionsbekämpfung:**     20    ja  
    21    nein

Anhang 3:

## **Einschätzung des rechtlichen Instrumentariums**

### *Zum Strafrecht*

Folgende Ansätze im Strafrecht zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung wurden als wichtig angesehen:<sup>482</sup>

*Schutzpolizei* (N = 36; 100 %):<sup>483</sup>

- konsequente Abschöpfung erzielter Gewinne (Vermögensstrafe, erweiterter Verfall) (69,4 %)
- konsequente strafrechtliche Ahndung; Ausnutzung des Strafrahmens (52,8 %)
- Straffreiheit/-minderung für aussagebereite Täter (38,9 %)
- Erweiterung des Begriffs der Amtsträgereigenschaft gemäß § 11 StGB auf alle Personen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen (Amts- und Mandatsträger, Träger privatisierter Aufgabenbereiche) (33,3 %)
- Strafbarkeit des „Anfütterns“ (Vorteilsgewährungen ohne Gegenleistung) (22,2 %)
- generelle Strafbarkeit von Zuwendungen nach einer Amtshandlung („nachträgliche Belohnung“) (22,2 %)
- konsequente Anwendung der Vorschrift des § 357 StGB – Verleitung eines Untergebenen zu einer Straftat; Geschehenlassen rechtswidriger Handlungen (22,2 %)
- Strafbarkeit nach deutschem Recht bei Korrumpierung von ausländischen Amtsträgern (22,2 %).

*Kriminalpolizei* (N = 143; 100 %):<sup>484</sup>

- konsequente Abschöpfung erzielter Gewinne (Vermögensstrafe, erweiterter Verfall) (65,7 %)
- Straffreiheit/-minderung für aussagebereite Täter (54,5 %)

---

<sup>482</sup> Aufgeführt werden alle Antwortalternativen, die mit mindestens 20 % belegt wurden.

<sup>483</sup> Die Angaben der Schutzpolizeien der Länder (N = 32) und des BGS (N = 4) wurden hier wegen der geringen Fallzahlen und weil sich im Antwortverhalten keine bedeutsamen Unterschiede zeigen zusammengefasst.

<sup>484</sup> Die Angaben der Kriminalpolizeien der Länder (N = 135) und des BKA (N = 8) wurden hier wegen der geringen Fallzahlen des BKA und weil sich im Antwortverhalten keine bedeutsamen Unterschiede zeigen zusammengefasst.

- Erweiterung des Begriffs der Amtsträgereigenschaft gemäß § 11 StGB auf alle Personen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen (Amts- und Mandatsträger, Träger privatisierter Aufgabenbereiche) (52,4 %)
- Strafbarkeit des „Anfütterns“ (Vorteilsgewährungen ohne Gegenleistung) (41,3 %)
- Überprüfung der §§ 331ff StGB auf Tauglichkeit für die Korruptionsbekämpfung (39,2 %)
- konsequente strafrechtliche Ahndung; Ausnutzung des Strafrahmens (38,5 %)
- Verzicht auf das Tatbestandsmerkmal der Unrechtsvereinbarung (30,8 %)
- Anhebung der Delikte „Bestechung“ und „Bestechlichkeit“ zum Verbrechenstatbestand (26,6 %)
- strafrechtliche Erfassung von Drittzuwendungen (22,4 %)
- generelle Strafbarkeit von Zuwendungen nach einer Amtshandlung („nachträgliche Belohnung“) (22,4 %).

*Staatsanwaltschaften (N = 15; 100 %).*<sup>485</sup>

- Strafbarkeit des „Anfütterns“ (Vorteilsgewährungen ohne Gegenleistung) (73,3 %)
- Verzicht auf das Tatbestandsmerkmal der Unrechtsvereinbarung (66,7 %)
- generelle Strafbarkeit von Zuwendungen nach einer Amtshandlung („nachträgliche Belohnung“) (53,3 %)
- Erweiterung des Begriffs der Amtsträgereigenschaft gemäß § 11 StGB auf alle Personen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen (Amts- und Mandatsträger, Träger privatisierter Aufgabenbereiche) (46,7 %)
- Straffreiheit/-minderung für aussagebereite Täter (40,0 %)
- Überprüfung der §§ 331ff StGB auf Tauglichkeit für die Korruptionsbekämpfung (40,0 %)
- strafrechtliche Erfassung von Drittzuwendungen (33,3 %)
- konsequente Abschöpfung erzielter Gewinne (Vermögensstrafe, erweiterter Verfall) (33,3 %)
- Anhebung der Delikte „Bestechung“ und „Bestechlichkeit“ zum Verbrechenstatbestand (26,7 %)
- konsequente strafrechtliche Ahndung; Ausnutzung des Strafrahmens (26,7 %)
- konsequente Anwendung der Vorschrift des § 357 StGB – Verleitung eines Untergebenen zu einer Straftat; Geschehenlassen rechtswidriger Handlungen (20,0 %).

<sup>485</sup> Die Untersuchungsgruppen Staatsanwälte und Richter werden hier, trotz der sehr geringen Fallzahlen, getrennt voneinander dargestellt, da ein unterschiedliches Antwortverhalten erkennbar ist.

*Strafgerichte* (N = 6; 100 %)

- konsequente Abschöpfung erzielter Gewinne (Vermögensstrafe, erweiterter Verfall) (83,3 %)
- konsequente strafrechtliche Ahndung; Ausnutzung des Strafrahmens (83,3 %)
- Erweiterung des Begriffs der Amtsträgereigenschaft gemäß § 11 StGB auf alle Personen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen (Amts- und Mandatsträger, Träger privatisierter Aufgabenbereiche) (66,7 %)
- generelle Strafbarkeit von Zuwendungen nach einer Amtshandlung („nachträgliche Belohnung“) (50,0 %)
- Straffreiheit/-minderung für aussagebereite Täter (50,0 %)
- Verzicht auf das Tatbestandsmerkmal der Unrechtsvereinbarung (50,0 %)
- Überprüfung der §§ 331ff StGB auf Tauglichkeit für die Korruptionsbekämpfung (33,3 %)
- generelle Anhebung des Strafrahmens für Korruptionsdelikte (33,3 %)
- Strafbarkeit des „Anfütters“ (Vorteilsgewährungen ohne Gegenleistung) (33,3 %).

*Justizvollzug*: Aus dem Untersuchungsbereich Justizvollzug halten nur zwei Befragte (s. o.) das rechtliche Instrumentarium für unzureichend und haben weitere Angaben gemacht. Aufgrund der niedrigen Fallzahl werden hier keine Ergebnisse wiedergegeben.

*Zoll* (N = 16; 100 %):

- konsequente Abschöpfung erzielter Gewinne (Vermögensstrafe, erweiterter Verfall) (50,0 %)
- Erweiterung des Begriffs der Amtsträgereigenschaft gemäß § 11 StGB auf alle Personen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen (Amts- und Mandatsträger, Träger privatisierter Aufgabenbereiche) (43,8 %)
- Straffreiheit/-minderung für aussagebereite Täter (37,5 %)
- Strafbarkeit des „Anfütters“ (Vorteilsgewährungen ohne Gegenleistung) (31,3 %)
- konsequente strafrechtliche Ahndung; Ausnutzung des Strafrahmens (31,1 %)
- Strafbarkeit nach deutschem Recht bei Korruption von ausländischen Amtsträgern (25,0 %).



## *Zum Strafprozess- und Polizeirecht*

Folgende Ansätze im Strafprozess- und Polizeirecht zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung wurden als wichtig angesehen:<sup>486</sup>

### *Schutzpolizei (N = 36; 100 %):*

- Aufnahme der Bestechungsdelikte (§§ 332, 334 StGB) in den Katalog des § 100a StPO (Überwachung des Fernmeldeverkehrs) (61,1 %)
- Beweislastumkehr bei Fragen zur Vermögensherkunft (61,1 %)
- Beschleunigung der Strafverfahren; zeitnahe Bestrafung (50,0 %)
- Erweiterung des Haftgrunds der Verdunkelungsgefahr auf Korruptionsdelikte (36,1 %)
- Überprüfung der Rechts-/Ermächtigungsgrundlagen der Polizei, Justiz und des Zolls auf Regelungen, die wegen Ermessens der Entscheidungsträger Ansätze für Korruption bieten könnten (z. B. Einschränkung von Generalklauseln und Ermessensvorschriften, Vermeidung von unbestimmten Rechtsbegriffen in Ermächtigungsgrundlagen) (19,4 %).

### *Kriminalpolizei (N = 143; 100 %):*

- Aufnahme der Bestechungsdelikte (§§ 332, 334 StGB) in den Katalog des § 100a StPO (Überwachung des Fernmeldeverkehrs) (88,1 %)
- Beweislastumkehr bei Fragen zur Vermögensherkunft (69,2 %)
- Erweiterung des Haftgrunds der Verdunkelungsgefahr auf Korruptionsdelikte (49,0 %)
- Beschleunigung der Strafverfahren; zeitnahe Bestrafung (28,0 %)
- Überprüfung der Rechts-/Ermächtigungsgrundlagen der Polizei, Justiz und des Zolls auf Regelungen, die wegen Ermessens der Entscheidungsträger Ansätze für Korruption bieten könnten (z. B. Einschränkung von Generalklauseln und Ermessensvorschriften, Vermeidung von unbestimmten Rechtsbegriffen in Ermächtigungsgrundlagen) (5,6 %).

### *Staatsanwaltschaften und Strafgerichte (N = 21; 100 %):<sup>487</sup>*

- Aufnahme der Bestechungsdelikte (§§ 332, 334 StGB) in den Katalog des § 100a StPO (Überwachung des Fernmeldeverkehrs) (81,0 %)

<sup>486</sup> Mehrfachnennungen waren möglich.

<sup>487</sup> Die Angaben der Staatsanwälte (N = 15) und der Richter (N = 6) wurden hier wegen der geringen Fallzahlen und weil sich im Antwortverhalten keine bedeutsamen Unterschiede zeigen zusammengefasst.

- Beweislastumkehr bei Fragen zur Vermögensherkunft (47,6 %)
- Beschleunigung der Strafverfahren; zeitnahe Bestrafung (47,6 %)
- Erweiterung des Haftgrunds der Verdunkelungsgefahr auf Korruptionsdelikte (33,3 %)
- Überprüfung der Rechts-/Ermächtigungsgrundlagen der Polizei, Justiz und des Zolls auf Regelungen, die wegen Ermessens der Entscheidungsträger Ansätze für Korruption bieten könnten (z. B. Einschränkung von Generalklauseln und Ermessensvorschriften, Vermeidung von unbestimmten Rechtsbegriffen in Ermächtigungsgrundlagen) (9,5 %).

*Justizvollzug:* Aus dem Untersuchungsbereich Justizvollzug halten nur zwei Befragte (s. o.) das rechtliche Instrumentarium für unzureichend und haben weitere Angaben gemacht. Aufgrund der niedrigen Fallzahl werden hier keine Ergebnisse wiedergegeben.

*Zoll (N = 16; 100 %):*

- Beweislastumkehr bei Fragen zur Vermögensherkunft (62,5 %)
- Beschleunigung der Strafverfahren; zeitnahe Bestrafung (56,3 %)
- Aufnahme der Bestechungsdelikte (§§ 332, 334 StGB) in den Katalog des § 100a StPO (Überwachung des Fernmeldeverkehrs) (31,3 %)
- Erweiterung des Haftgrunds der Verdunkelungsgefahr auf Korruptionsdelikte (25,0 %)
- Überprüfung der Rechts-/Ermächtigungsgrundlagen der Polizei, Justiz und des Zolls auf Regelungen, die wegen Ermessens der Entscheidungsträger Ansätze für Korruption bieten könnten (z. B. Einschränkung von Generalklauseln und Ermessensvorschriften, Vermeidung von unbestimmten Rechtsbegriffen in Ermächtigungsgrundlagen) (12,5 %).

*Zu sonstigen rechtlichen Forderungen (Disziplinar-, Beamten-, Dienstrecht u. a.)*

Folgende sonstige rechtliche Forderungen zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung wurden als wichtig angesehen:<sup>488</sup>

<sup>488</sup> Aufgeführt werden alle Antwortalternativen, die mit mindestens 20 % belegt wurden. Mehrfachnennungen waren möglich.

*Schutzpolizei* (N = 36; 100 %):

- konsequente Einleitung förmlicher Disziplinarverfahren bei Korruptionsverdacht (55,6 %)
- Verschärfung und konsequente Anwendung der Vorschriften zur Entfernung aus dem Dienst (55,6 %)
- konsequente disziplinarrechtliche Prüfung des Mitverschuldens von Vorgesetzten (41,7 %)
- konsequentes Ausschöpfen der disziplinarrechtlichen Instrumente und Möglichkeiten (38,9 %)
- konsequente disziplinarische Ahndung der Annahme von nicht genehmigten Belohnungen und Geschenken; keine nachträgliche Genehmigung (33,3 %)
- Erlass einer bundeseinheitlichen Regelung für die Annahme von Belohnungen und Geschenken mit geringem Erlaubnispielraum (30,6 %)
- strenge Prüfung / Einschränkung von Nebentätigkeiten (27,8 %)
- Straffung der Verfahrensdauer von Disziplinarverfahren (25 %)
- auf Korruptionsermittlungen beschränkte Einschränkung des Steuergeheimnisses (25 %).

*Kriminalpolizei* (N = 143; 100 %):

- strenge Prüfung / Einschränkung von Nebentätigkeiten (48,3 %)
- konsequente Einleitung förmlicher Disziplinarverfahren bei Korruptionsverdacht (45,5 %)
- Verschärfung und konsequente Anwendung der Vorschriften zur Entfernung aus dem Dienst (41,3 %)
- konsequente disziplinarrechtliche Prüfung des Mitverschuldens von Vorgesetzten (39,9 %)
- Erlass einer bundeseinheitlichen Regelung für die Annahme von Belohnungen und Geschenken mit geringem Erlaubnispielraum (35,0 %)
- auf Korruptionsermittlungen beschränkte Einschränkung des Steuergeheimnisses (27,3 %)
- konsequente disziplinarische Ahndung der Annahme von nicht genehmigten Belohnungen und Geschenken; keine nachträgliche Genehmigung (26,6 %)
- Regelung zum Einsatz von Vertrauenspersonen und Verdeckten Ermittlern schon bei behördeninternen Vor- beziehungsweise Verwaltungsermittlungen (Verdachtsverdichtung) (25,9 %)
- Straffung der Verfahrensdauer von Disziplinarverfahren (24,5 %)

- konsequentes Ausschöpfen der disziplinarrechtlichen Instrumente und Möglichkeiten (23,8 %)
- striktes Verbot der Annahme jeglicher Belohnungen und Geschenke (21,0 %)
- Erlass bundeseinheitlicher Vorschriften und Empfehlungen zur Korruptionsprävention (20,3 %).

#### *Staatsanwaltschaften* (N = 15; 100 %):<sup>489</sup>

- konsequente Einleitung förmlicher Disziplinarverfahren bei Korruptionsverdacht (66,7 %)
- strenge Prüfung / Einschränkung von Nebentätigkeiten (53,3 %)
- auf Korruptionsermittlungen beschränkte Einschränkung des Steuergeheimnisses (53,3 %)
- Verschärfung und konsequente Anwendung der Vorschriften zur Entfernung aus dem Dienst (46,7 %)
- konsequente disziplinarrechtliche Prüfung des Mitverschuldens von Vorgesetzten (40,0 %)
- konsequente disziplinarische Ahndung der Annahme von nicht genehmigten Belohnungen und Geschenken; keine nachträgliche Genehmigung (40 %)
- konsequentes Ausschöpfen der disziplinarrechtlichen Instrumente und Möglichkeiten (26,7 %)
- striktes Verbot der Annahme jeglicher Belohnungen und Geschenke (26,7 %)
- Regelung zum Einsatz von Vertrauenspersonen und Verdeckten Ermittlern schon bei behördeninternen Vor- beziehungsweise Verwaltungsermittlungen (Verdachtsverdichtung) (26,7 %).

#### *Strafgerichte* (N = 6; 100 %)

- Verschärfung und konsequente Anwendung der Vorschriften zur Entfernung aus dem Dienst (80,0 %)
- konsequente Einleitung förmlicher Disziplinarverfahren bei Korruptionsverdacht (50,0 %)
- Erlass einer bundeseinheitlichen Regelung für die Annahme von Belohnungen und Geschenken mit geringem Erlaubnispielraum (50,0 %)

<sup>489</sup> Die Untersuchungsgruppen Staatsanwälte und Richter werden hier, trotz der sehr geringen Fallzahlen, getrennt voneinander dargestellt, da ein unterschiedliches Antwortverhalten erkennbar ist.

- striktes Verbot der Annahme jeglicher Belohnungen und Geschenke (50,0 %)
- Straffung der Verfahrensdauer von Disziplinarverfahren (33,3 %)
- konsequente disziplinarische Ahndung der Annahme von nicht genehmigten Belohnungen und Geschenken; keine nachträgliche Genehmigung (33,3 %)
- Regelung zum Einsatz von Vertrauenspersonen und Verdeckten Ermittlern schon bei behördeninternen Vor- beziehungsweise Verwaltungsermittlungen (Verdachtsverdichtung) (33,3 %).

*Justizvollzug:* Aus dem Untersuchungsbereich Justizvollzug halten nur zwei Befragte (s. o.) das rechtliche Instrumentarium für unzureichend und haben weitere Angaben gemacht. Aufgrund der niedrigen Fallzahl werden hier keine Ergebnisse wiedergegeben.

*Zoll (N = 16; 100 %):*

- strenge Prüfung / Einschränkung von Nebentätigkeiten (56,3 %)
- konsequente disziplinarrechtliche Prüfung des Mitverschuldens von Vorgesetzten (50,0 %)
- Erlass einer bundeseinheitlichen Regelung für die Annahme von Belohnungen und Geschenken mit geringem Erlaubnispielraum (43,8 %)
- konsequente Einleitung förmlicher Disziplinarverfahren bei Korruptionsverdacht (37,5 %)
- Verschärfung und konsequente Anwendung der Vorschriften zur Entfernung aus dem Dienst (37,5 %)
- Straffung der Verfahrensdauer von Disziplinarverfahren (31,3 %)
- konsequentes Ausschöpfen der disziplinarrechtlichen Instrumente und Möglichkeiten (25,0 %).

## Verzeichnis der Tabellen und Schaubilder

### Tabellen

Tabelle 1:	Behördenzugehörigkeit der Probanden .....	133
Tabelle 2:	Erfahrungen in Disziplinarverfahren und in der OK- bzw. Korruptionsbekämpfung .....	135
Tabelle 3:	Einschätzung des Ausmaßes von Korruption .....	138
Tabelle 4:	Einschätzungsmatrix für die Korruptionsbetroffenheit..	140
Tabelle 5:	Beeinträchtigung der Arbeit durch Korruption .....	147
Tabelle 6:	Korruptionsdelikte in der PKS .....	154
Tabelle 7:	Gefährdung bestimmter Funktionen.....	161
Tabelle 8:	Formen korruptiver Einflussnahme.....	180
Tabelle 9:	Verteilung der speziellen Merkmale der OK-Definition bei OK-Verfahren.....	278
Tabelle 10:	Anteil der Probanden mit OK-Erfahrung in den Untersuchungsgruppen .....	281
Tabelle 11:	Häufigkeitsverteilung der Summe der genannten Auffälligkeiten .....	291
Tabelle 12:	Häufigkeitsverteilung der Summe der genannten Auffälligkeiten – Strafverfolgung .....	294
Tabelle 13:	Häufigkeitsverteilung der Summe der genannten Auffälligkeiten – Verhalten / Umfeld.....	298
Tabelle 14:	Rechtliches Instrumentarium zur Korruptionsbekämpfung.....	356
Tabelle 15:	Recht und Korruptionserfahrung – Gesamte Untersuchungsgruppe .....	357
Tabelle 16:	Recht und Korruptionserfahrung – Kriminalpolizei .....	358
Tabelle 17:	Recht und Korruptionserfahrung – Staatsanwaltschaften und Strafgerichte.....	359
Tabelle 18:	Recht und OK-Erfahrung – Gesamte Untersuchungsgruppe .....	360
Tabelle 19:	Recht und OK-Erfahrung – Kriminalpolizei.....	361
Tabelle 20:	Recht und OK-Erfahrung – Staatsanwaltschaften und Strafgerichte.....	362
Tabelle 21:	Das Thema Korruption in der Aus- und Fortbildung.....	434
Tabelle 22:	Korruption als Thema in den verschiedenen Fortbildungsbereichen .....	435

Tabelle 23: Empfehlungen für die künftige Aus- und Fortbildung .....	437
Tabelle 24: Bedingungstabelle .....	458

## Schaubilder

Schaubild 1: Typologie der Polizeikorruption nach Barker und Roebuck .....	32
Schaubild 2: Die Mc Cormack-Fishmann Improbability Scales .....	66
Schaubild 3: Bausteine der Untersuchung.....	122
Schaubild 4: Selbsteinschätzung des Ausmaßes .....	142
Schaubild 5: Eingeschätzte Tatbereitschaft des Bürgers zur Bestechung .....	189
Schaubild 6: Eingeschätzte Tatbereitschaft von Straftätern zur Bestechung .....	190
Schaubild 7: Gewährte Vorteile .....	193
Schaubild 8: Rangfolge der Korruptionsursachen.....	210
Schaubild 9: Bivariate Zusammenhänge der Korruptionsursachen .....	214
Schaubild 10 Cluster-Analyse im Ward-Verfahren zu den Korruptionsursachen.....	218
Schaubild 11: „Werteverfall“ in der Gesellschaft und fehlende Vorbildfunktion.....	224
Schaubild 12: Finanzielle Aspekte .....	235
Schaubild 13: Einschätzung der fehlenden Dienst- und Fachaufsicht getrennt nach Funktionen .....	239
Schaubild 14: Kontrolldefizite und unzureichende Wahrnehmung der Fürsorgepflicht.....	244
Schaubild 15: Faktoren der Behördenkultur .....	250
Schaubild 16: Der menschliche Faktor .....	265
Schaubild 17: Probanden mit OK-Erfahrung .....	280
Schaubild 18: These 1.....	282
Schaubild 19: These 2.....	283
Schaubild 20: These 3.....	284
Schaubild 21: These 4.....	285
Schaubild 22: These 5.....	286
Schaubild 23: Anzahl der angegebenen Auffälligkeiten (alle Probanden).....	292
Schaubild 24: Gefährdungsübersicht Polizei.....	311

Schaubild 25: Gefährdungsübersicht Staatsanwaltschaften / Strafgerichte.....	312
Schaubild 26: Gefährdungsübersicht Strafvollzug.....	313
Schaubild 27: Gefährdungsübersicht Zoll.....	314
Schaubild 28: Prognosemodell.....	320
Schaubild 29: Reaktionen auf das Fallbeispiel I.....	328
Schaubild 30: Reaktionen auf das Fallbeispiel II.....	331
Schaubild 31: Eindeutige Sachverhalte melden – Persönlicher Anspruch kontrastiert mit Einschätzungen beim Fallbeispiel.....	334
Schaubild 32: Innere und äußere Kontrollen.....	342
Schaubild 33: Die am häufigsten genannten Bekämpfungsansätze.....	344
Schaubild 34: Bekämpfungsansätze allgemein.....	347
Schaubild 35: Persönlicher Beitrag zur Korruptionsverhinderung (Teil 1 und 2).....	350
Schaubild 36: Halten Sie das rechtliche Instrumentarium zur Korruptionsbekämpfung und dessen praktische Anwendung für ausreichend?.....	355
Schaubild 37: Gegenüberstellung: Ursachen der Korruption – Bekämpfungsansätze.....	369
Schaubild 38: Synopse der diskutierten Fallbeispiele.....	449
Schaubild 39: Kreisdiagramm.....	456
Schaubild 40: Verlaufsschema.....	459
Schaubild 41: Stufenschema.....	460





## Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGS	Bundesgrenzschutz
BKA	Bundeskriminalamt
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CPI	Corruption Perception Index
d. h.	das heißt
dt.	deutsch
ebd.	ebenda
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
G	Gerichte
griech.	griechisch
Hg.	Herausgeber
JVA	Justizvollzugsanstalt
K	Kriminalpolizei
KFS	Kooperatives Führungssystem
Kfz	Kraftfahrzeug
Koll.	Kollege(n)
Kripo	Kriminalpolizei
lat.	lateinisch
LKW	Lastkraftwagen
MFI Scales	McCormack-Fishman Improbability Scales
m.v.	missing values
OFD	Oberfinanzdirektion
OK	Organisierte Kriminalität
PFA	Polizei-Führungsakademie
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
PKW	Personenkraftwagen
S	Schutzpolizei
s. o.	siehe oben
s. u.	siehe unten
s.	siehe
Schupo	Schutzpolizei

StA	Staatsanwaltschaft
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
SV	Sachverhalt
TI	Transparency International
u. Ä.	und Ähnliches
u. a.	und andere
U-Häftling	Untersuchungshäftling
VE	Verdeckter Ermittler
vgl.	vergleiche
V-Personen	Vertrauensperson
vs.	versus
z. B.	zum Beispiel
ZEVIS	Zentrales Verkehrsinformationssystem
ZKA	Zollkriminalamt

## Literaturverzeichnis

- Ahlf, Ernst-Heinrich: Ethik im Polizeimanagement. (BKA – Forschungsreihe Bd. 42) Wiesbaden 1997.
- Ahlf, Ernst-Heinrich: Ethische Aspekte zur Korruptionsbekämpfung. Zugleich ein berufsethischer Orientierungsrahmen. In: Kriminalistik, 2 / 1996, S. 91 - 98.
- Ahlf, Ernst-Heinrich: Ethische Aspekte zur Korruptionsbekämpfung. In: Werner Vahlenkamp, Ina Knauß: Korruption - hinnehmen oder handeln? (BKA – Forschungsreihe Bd. 33) Wiesbaden 1995, S. 401 - 445.
- Ahlf, Ernst-Heinrich: Korruption. In: Lehr- und Studienbriefe Kriminologie. Band Nr. 13. Hilden 1998.
- Ahlf, Ernst-Heinrich: Unethisches Polizeiverhalten - Neuere Untersuchungen und Erklärungsansätze. In: Die Polizei 6, 1997, S. 174 - 177
- Albrecht, Hans-Jörg: Kriminelle Karrieren. In: Kaiser, Günther, Hans-Jürgen Kerner, Fritz Sack und Hartmut Schellhoss (Hg.): Kleines Kriminologisches Wörterbuch. 3. Aufl., Heidelberg 1993, S. 301 - 308.
- Alderson, John: Human Rights and the Police. Strasbourg 1984. Neudruck 1994.
- Alderson, John: Principled Policing. Protecting the Public with Integrity. Winchester 1998.
- Allensbacher Institut: Die privilegierte Klasse: Zur Krise des Berufsbeamten­tums. Zitiert in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 36 vom 12. Februar 1997.
- Almond, Gabriel A. und Sidney Verba: The Civic Culture. Princeton 1963.
- Bandell, Dieter: Vortrag anlässlich der Fachtagung der Deutschen Kriminologischen Gesellschaft am 5. 11. 1987 in Frankfurt. Zitiert nach: Kriminalistik, 12 / 1987: Resozialisierung: Nicht das alleinige Vollzugsziel, S. 667.

- Bannenberg, Britta: Korruption und die Wirksamkeit des Strafrechts. In: Polizei-Führungsakademie (Hg.): Schlussbericht über das Seminar Korruption vom 24. bis 27. Februar 1997. Seminarberichte 7 / 97. Münster 1997, S. 23 - 62.
- Barrett, jun., John L.: Strategie und Technologie. Erfahrungen US-amerikanischer Strafverfolgungsbehörden in der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität. In: Bundeskriminalamt (Hg.): Organisierte Kriminalität. BKA-Arbeitstagung 1996. (BKA – Forschungsreihe Bd. 43) Wiesbaden 1997, S. 189 - 207.
- Beck, Ulrich: Riskikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt / M. 1986.
- Beese, Dieter (Hg.): Berufsethische Codices. Berufsethische Quellentexte für die Polizei Nr. 1. Münster 1994.
- Beese, Dieter: Berufsethische Notizen zur Korruption: In: PFA (Hrsg.): Materialien zur Projektwoche Korruption in staatlichen Kontroll- und Strafverfolgungsorganen im Rahmen des gemeinsamen Forschungsprojektes des Bundeskriminalamtes und der Polizei-Führungsakademie mit Studierenden der Kriminalpolizei. Studiengang 1994 / 1996 vom 15. - 18. Januar 1996. (Unveröffentlicht).
- Beese, Dieter: Korruption und Ethik. In: Polizei-Führungsakademie (Hg.): Schlussbericht über das Seminar Korruption. (23. - 25. April 1996), Münster-Hiltrup 1996, S. 67 - 86.
- Beese, Dieter: Polizeiliche Berufsethik. In: Kniesel, Michael, Edwin Kube und Manfred Murck (Hg.): Handbuch für Führungskräfte der Polizei - Wissenschaft und Praxis. Lübeck 1996, S. 1012 - 1018.
- Beese, Dieter: Ethische Aspekte der Leitbilddiskussion - Analyse aus ethischer Perspektive. In: Polizei-Führungsakademie (Hg.), PFA-Seminarbericht 33 / 1997, S. 157 - 183.
- Beese, Dieter: Korruption und Ethik. In: Beese, Dieter: Polizeiarbeit heute. Berufsethische Notizen. Bochum 1997, S. 117 - 140.

- Beese, Dieter: Polizeientwicklung und polizeiliche Berufsethik. Schlussfolgerungen und Konsequenzen. In: Schriftenreihe der PFA 4 / 97 – 1 / 98, Münster 1997 / 98, S. 107 - 118.
- Beese, Dieter: Die Berufsethische Palette als Verfahren berufsethischer Urteilsbildung in der Polizei. Bielefeld 1998.
- Beese, Dieter: Staatsbekenntnis und Volkskatechismus - Friedrich Naumann und die Weimarer Verfassungsberatung. In: Günter Brakelmann, Norbert Friedrich und Traugott Jähnichen (Hg.): Auf dem Weg zum Grundgesetz. Münster 1999, S. 55 - 76
- Beese, Dieter: Berufsethische Aspekte der aktuellen Leitbilddiskussion in der Polizei. In: Polizei-Führungsakademie (Hg.), PFA-Seminarbericht 2 / 1999.
- Beese, Dieter, Marion Großklau-Seidel und Manfred Murck: Wertvorstellungen junger Führungskräfte in Polizei, Kirche und Wirtschaft. Ein empirisch-ethisches Forschungsprojekt. Evangelischer Pressedienst Frankfurt am Main 1997.
- Bellers, Jürgen (Hg.): Politische Korruption: Vergleichende Untersuchung. Münster 1989.
- Berger, Peter L. und Thomas Luckmann: Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie. Frankfurt / M. 1979.
- Blankenburg, Erhard: Die Selektivität rechtlicher Sanktionen, In: Friedrichs, Jürgen (Hg.): Teilnehmende Beobachtung abweichenden Verhaltens. Stuttgart 1973. S. 120 - 150.
- Blau, Peter: Interaction: Social Exchange. In: International Encyclopedia of Social Sciences, Bd. 7, 1968, S. 452 - 457.
- Boers, Klaus: Kriminalität und Kriminalitätsfurcht im sozialen Umbruch. In: Neue Kriminalpolitik. 6. Jg., Heft 2, 1994, S. 27 - 31.
- Bortz, Jürgen: Statistik für Sozialwissenschaftler, 4. Aufl., Berlin u. a. 1993.

- Bourdieu, Pierre: Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Reinhard Kreckel (Hg.): Soziale Welt. Sonderband 2 - Soziale Ungleichheiten. Göttingen 1983, S.183 - 198.
- Brock, Ditmar: Wirtschaft und Staat im Zeitalter der Globalisierung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft. 33-34 / 97, S. 12 - 19.
- Brockhaus Enzyklopädie. Band 16. (19. Aufl.) Mannheim 1991.
- Brockhaus Enzyklopädie. Band 17. (17. Aufl.) Wiesbaden 1973.
- Brockhaus Enzyklopädie. Band 17. (19. Aufl.) Mannheim 1992.
- Brockhaus Enzyklopädie. Band 20. (19. Aufl.) Mannheim 1993.
- Brockhaus Enzyklopädie. Band 21. (19. Aufl.) Mannheim 1993.
- Bruckert, Rainer: Die Polizei ist Spiegelbild der Gesellschaft – nicht besser, nicht schlechter. Korruption. In: Polizei heute, 23. Jg., Heft 8, 1994, S. 424 - 425.
- Bundeskriminalamt (Hg.): Lagebild Korruption der Bundesrepublik Deutschland 1995 / 1996. Wiesbaden 1997.
- Bundeskriminalamt (Hg.): Lagebild Organisierte Kriminalität 1997. Wiesbaden 1998.
- Bundeskriminalamt (Hg.): Organisierte Kriminalität. BKA-Arbeitstagung 1996. (BKA – Forschungsreihe Bd. 43) Wiesbaden 1997.
- Bundesministerium des Innern: Richtlinien der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 17. Juni 1998. In: Bundesanzeiger hrsg. vom Bundesministerium der Justiz, 50. Jg., 1998, Nummer 127 (14. Juli 1998), S. 9665 f.
- Bundestag-Drucksache 13 / 267 (20. 1. 95), 13. Wahlperiode, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 16. Januar eingegangenen Antworten der Bundesregierung.

- Bureau of Justice Assistance (Hg.): Understanding Community Policing. A Framework for Action. Washington 1994.
- Caspi, Avshalom, Terrie E. Moffitt, Phil A. Silva, Magda Stouthammer-Loeber, Robert F. Krueger und Pamela S. Schmutte: Are Some People Crime-Prone? Replications of the Personality-Crime Relationship Across Countries, Genders, Races, and Methods. *Criminology*, 32. Jg., Nr. 2, 1994, S. 163 - 195.
- Claessens, Dieter: Rolle und Macht, 2. Aufl., München 1970.
- Claussen, Hans Rudolf: Korruption im öffentlichen Dienst. Ein Überblick. Köln, Berlin, Bonn und München 1995.
- Council of Europe (Hg.): Police Ethics in a Democratic Society. (Demo- Droit. Themis). Strasbourg 1997.
- Daheim, Hansjürgen: Berufssoziologie. In: Handbuch der empirischen Sozialforschung. Hrsg. von René König, Bd. 8: Beruf, Industrie, sozialer Wandel. 2. Aufl., Stuttgart 1977, S. 1 - 100.
- Dahrendorf, Ralf: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland. 4. Aufl, München 1975.
- Dahrendorf, Ralf: Homo Sociologicus. 14. Aufl., Opladen 1974.
- Der Deutsche Polizeibeamte. Amtliches Organ des Kameradschaftsbundes Deutscher Polizeibeamter (im Reichsbund der Deutschen Beamten e.V.) 3. Jahrgang 1935, Nr.3 - 20. Zitiert nach: Beese, Dieter; Berufsethische Codices, Berufsethische Quellentexte für die Polizei Nr. 1. Münster 1994, S. 48 f.
- Deutschland wie geschmiert - Die alltägliche Korruption. In: DER SPIEGEL, Heft 50, 12. 12. 1994.
- Die Ministerpräsidentin des Landes Schleswig-Holstein (Hg.): Unser Leitbild: Wir arbeiten für Schleswig-Holstein. Kiel 1996, S. 17 - 19.
- Diekmann, Andreas: Empirische Sozialforschung. Reinbek 1996.



- Dölling, Dieter: Empfehlen sich Änderungen des Straf- und Strafprozessrechts, um der Gefahr von Korruption in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wirksam zu begegnen? (Verhandlungen des 61. Deutschen Juristentages, Bd. 01, Gutachten C) München 1996.
- Dörmann, Uwe, Karl-Friedrich Koch, Hedwig Risch und Werner Vahlenkamp: Organisierte Kriminalität - wie groß ist die Gefahr? Expertenbefragung zur Entwicklung der Organisierten Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund des zusammenwachsenden Europa. (BKA – Forschungsreihe - Sonderband) Wiesbaden 1990.
- Dreitzel, Hans Peter: Die gesellschaftlichen Leiden und das Leiden an der Gesellschaft. Stuttgart 1972.
- Dreßen, Willi: Probleme und Erfahrungen der Ermittler bei der Aufklärung von NS-Gewaltverbrechen. In: Archiv für Polizeigeschichte. 5. Jg., Heft 3, 1994, S. 75 - 83
- Durkheim, Émile: Die Regeln der soziologischen Methode. 5. Aufl., Darmstadt und Neuwied 1976.
- Europäischer Rat: Declaration on the Police. A. Ethics. In: Alderson, John (Hg.): Human Rights and the Police. Strasbourg 1984, S. 172 - 173.
- Eysenck, Hans-Jürgen: Kriminalität und Persönlichkeit. Frankfurt a. M. 1980.
- Falk, Bernhard: Erfassung, Beschreibung und Analyse von Datenmaterial im Bereich der Organisierten Kriminalität. In: Bundeskriminalamt (Hg.): Organisierte Kriminalität. BKA-Arbeitstagung 1996. (BKA – Forschungsreihe Bd. 43) Wiesbaden 1997, S. 127 - 148.
- First Report of the Committee on Standards in Public Life, Chairman Lord Nolan: Standards in Public Life, Vol. 1: Report, London 1995.
- Fishman, Janet E.: Measuring Police Corruption. New York 1978.
- Fleck, Christian und Helmut Kuzmics (Hg.): Korruption. Zur Soziologie nicht immer abweichenden Verhaltens. Königstein / Ts. 1985.

- Flormann, Willi: Heimliche Unterwanderung. Organisierte Kriminalität – Herausforderung für Staat und Gesellschaft. Essen 1995.
- Forsa-Institut: Die Bereitschaft der Bürger, "Schmiergeld zu zahlen. Befragung vom 26. und 27. Juli 1995. Berlin 1995.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): 1. Nachfragekonferenz zur Korruption in Deutschland. Dokumentation. Berlin 1996.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Korruption in Deutschland. Ursachen, Erscheinungsformen, Bekämpfungsstrategien. Dokumentation. (2. unveränderte Aufl.) Berlin 1997.
- Friedrichs, Jürgen: Methoden der empirischen Sozialforschung. Reinbek 1972.
- Friedrichs, Jürgen (Hg.): Teilnehmende Beobachtung abweichenden Verhaltens. Stuttgart 1973.
- Friedrichs, Jürgen: Globalisierung - Begriff und grundlegende Annahmen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 33 – 34 / 97, S. 3 - 11.
- Fuchs, Werner u. a. (Hg.): Lexikon zur Soziologie. (2. Aufl.) Opladen 1988.
- Fuchs-Heinritz, Werner u. a. (Hg.): Lexikon zur Soziologie. Opladen 1995.
- Funk, Albrecht: Die Fragmentierung öffentlicher Sicherheit. Das Verhältnis von staatlicher und privater Sozialkontrolle in der politikwissenschaftlichen Diskussion. In: Sack, Fritz, Michael Voß, Detlev Frehsee, Albrecht Funk und Herbert Reinke (Hg.): Privatisierung staatlicher Kontrolle: Befunde, Konzepte, Tendenzen. Baden-Baden 1995. (Interdisziplinäre Studien in Recht und Staat, Bd. 3), S. 38 - 55.
- Gardiner, J. A.: Defining corruption. In: Punch, Maurice u. a. (Hg.): Coping with Corruption in a Borderless World. Deventer 1993, S. 21 - 38.
- Gehm, Volker: Lage und Lageentwicklung der Organisierten Kriminalität in Deutschland. In: Bundeskriminalamt (Hg.): Organisierte Kriminalität. BKA-Arbeitstagung 1996. (BKA – Forschungsreihe Bd. 43) Wiesbaden 1997, S. 53 - 66.

- Gensicke, Thomas: Sozialer Wandel durch Modernisierung, Individualisierung und Wertewandel. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Heft 42 / 1996, S. 3 - 17.
- Georges, Karl Ernst: Ausführliches Lateinisch-Deutsches Handwörterbuch. Hannover und Leipzig 1913.
- Gleick, James: Chaos – die Ordnung des Universums. München 1990.
- Goffman, Erving: Asyle. Frankfurt 1973.
- Goffman, Erving: Interaktion: Spaß am Spiel. Rollendistanz. München 1973.
- Goffman, Erving: Interaktionsrituale. Frankfurt 1986.
- Goldstein, Herman: Problem-oriented Policing. New York u. a. 1990.
- Göppinger, Hans: Angewandte Kriminologie. Heidelberg 1985.
- Göppinger, Hans: Kriminologie, 5. vollständig neubearb. u. erw. Aufl., München 1997
- Groß, Adalbert: Das Berufsbild der Polizei. In: Kriminalistik, 53. Jg., Heft 5, 1999, S. 303 - 309.
- Gusy, Christoph: Beobachtung Organisierter Kriminalität durch den Verfassungsschutz? In: Strafverteidiger 1995, S. 320 - 326.
- Haarr, Robin N.: They're making a bad name for the department. Exploring the link between organizational commitment and police occupational deviance in a police patrol bureau. Policing, 20. Jg., Nr. 4, 1997, S. 786 - 812.
- Harrach, Eva-Marie von: Grenzen und Möglichkeiten der Professionalisierung von Polizeiarbeit. Münster 1983.
- Hassemer, Winfried: Innere Sicherheit im Rechtsstaat. In: Strafverteidiger 1993, S. 664 - 670.

- Hassemer, Winfried: Rechtliche, polizeiliche und administrative Möglichkeiten einer wirksameren Korruptionsbekämpfung. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Korruption in Deutschland. Ursachen, Erscheinungsformen, Bekämpfungsstrategien. Dokumentation, 2. unveränderte Aufl., Berlin 1997, S. 79 - 83.
- Heidenheimer, A. J.: Perspectives on the Perception of Corruption. In: Heidenheimer, A. J., M. Johnston and V. T. Levine (Hg.): Political Corruption: A Handbook. 4. Aufl., New Brunswick 1997, S. 985 - 1006.
- Hepp, Gerd: Wertewandel und Bürgergesellschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 52 – 53 / 1996, S. 3 - 12.
- Herre, Franz: Bismarck. Der preußische Deutsche. München 1993.
- Herzog, Roman: Gesetzgebung und Einzelfallgerechtigkeit. (Vortrag des Bundespräsidenten anlässlich des 62. Deutschen Juristentages in Bremen am 25. 9. 1998). In: Neue Juristische Wochenschrift (NJW), Heft 1, 1999, S. 25 - 28.
- Hessisches Ministerium des Innern und für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz: Leitbild der Hessischen Polizei. Wiesbaden 1998.
- Heuer, H.-J.: Fremdenfeindliche Einstellung und polizeiliches Handeln. In: Kriminalistik, 52. Jg., Heft 6, 1998, S. 401 - 410.
- Heymann, Philip B.: Korruption in den USA. Rechtliche, wirtschaftliche und ethische Aspekte. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Korruption in Deutschland. Ursachen, Erscheinungsformen, Bekämpfungsstrategien. Dokumentation. (2. unveränderte Aufl.) Berlin 1997, S. 49 - 55.
- Hildebrandt, Helmut: Professionelle Polizei: Ein Beitrag zu einer denkbaren Organisationsphilosophie. Stuttgart, München, Hannover: Boorberg 1990.
- Hofstätter, Karl: Rauschgiftermittlungen im Strafvollzug. In: Polizei heute, Heft 3 / 1998, S. 83 - 86.
- Holz, Klaus: Korruption in der Polizei? Eine Untersuchung zum Umfang von Korruption in der Polizei und zur Einstellung von Polizeibeamten zu Korruption. In: Kriminalistik, 51. Jg., Heft 6, 1997, S. 407 - 414.

- Holzner, Johann Peter: Situatives Führen im Kooperativen Führungssystem. In: Deutsches Polizeiblatt, 1 / 1998, S. 10 - 14.
- Homans, George C.: Soziales Verhalten als Austausch. In: Hartmann, Heinz: Moderne amerikanische Soziologie. Stuttgart 1973, S. 245 - 263.
- Huberts, Leo: Western Europe and public corruption. Expert views on attention, extent and strategies. In: European Journal on Criminal Policy and Research. 3. Jg., Heft 2, 1995, S.7-20.
- Hubig, Christoph: Die Unmöglichkeit der Übertragung individualistischer Handlungskonzepte auf institutionelles Handeln und ihre Konsequenzen für eine Ethik der Institution. In: Hubig, Christoph: Ethik institutionellen Handelns. Frankfurt / Main und New York 1982, S. 56 - 80.
- Innere Revision des Bundeskriminalamtes (Hg.): Gemeinsam gegen Korruption. Informationen und Hinweise zur Korruptionsvorbeugung für Bedienstete des Bundeskriminalamtes. Wiesbaden 1997.
- Jacob, Herbert: Using Published Data. Newbury Park 1984.
- Janssen, Helmut: Korruption in der Polizei. In: Kerner, Hans-Jürgen (Hg.): Kriminologie Lexikon. (4., völlig neubearbeitete Auflage) Heidelberg 1991, S. 175 - 179.
- Jung, Heike: Massenmedien und Kriminalität. In: Kaiser, Günther, Hans-Jürgen Kerner, Fritz Sack und Hartmut Schellhoss (Hg.): Kleines Kriminologisches Wörterbuch. 3. Aufl., Heidelberg 1993, S. 345 - 350.
- Jung, Heike: Viktimologie.. In: Kaiser, Günther, Hans-Jürgen Kerner, Fritz Sack und Hartmut Schellhoss (Hg.): Kleines Kriminologisches Wörterbuch. 3. Aufl., Heidelberg 1993, S. 582 - 588.
- Scholz, Reiner: Korruption in Deutschland. 1995
- Käsler, Dirk u. a.: Der politische Skandal. Zur symbolischen und dramaturgischen Qualität von Politik. Opladen 1991.
- Kaiser, Günther, Hans-Jürgen Kerner, Fritz Sack und Hartmut Schellhoss (Hg.): Kleines Kriminologisches Wörterbuch. 3. Aufl., Heidelberg 1993.

- Kanther, Manfred: Eröffnungsansprache - Die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in Deutschland: In: Bundeskriminalamt (Hg.): Organisierte Kriminalität. BKA-Arbeitstagung 1996. (BKA – Forschungsreihe Bd. 43) Wiesbaden 1997, S. 39 - 51.
- Kaufmann, Franz-Xaver: Globalisierung und Gesellschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 18 / 1998, S. 3 - 10.
- Kerbel, Sylvia: Korruption in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel einer Großstadtverwaltung. Speyer 1995.
- Kerner, Hans-Jürgen (Hg.): Kriminologie Lexikon. 4. Aufl., Heidelberg 1991.
- Kerner, Hans-Jürgen und Stephan Rixen: Ist Korruption ein Strafrechtsproblem? – zur Tauglichkeit strafgesetzlicher Vorschriften gegen Korruption. In: Goldammers Archiv für Strafrecht, 143 Jg., Heft 8, 1996, S. 355 - 396.
- Kerner, Hans-Jürgen: Professionelles und organisiertes Verbrechen: Versuch einer Bestandsaufnahme und Bericht über neuere Entwicklungstendenzen in der Bundesrepublik Deutschland und in den Niederlanden. (BKA-Schriftenreihe Bd. 40) Wiesbaden 1973.
- Kein, Karl: Stellungnahme aus dem Deutschen Beamtenbund. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Korruption in Deutschland. Ursachen, Erscheinungsformen, Bekämpfungsstrategien. Dokumentation, 2. unveränderte Aufl., Berlin 1997, S. 129 - 131.
- Kleining, John: The Ethics of Policing. Cambridge 1996.
- Knauß, Ina: Rechtliche Aspekte der Korruptionsbekämpfung. In: Diephaus, Ralf und Margot Siegle: Begleitheft zum Videofilm „Korruption“. Wiesbaden 1997.
- Kocka, Jürgen: Stand-Klasse-Organisation. Strukturen sozialer Ungleichheit in Deutschland vom späten 18. bis zum frühen 20. Jahrhundert im Aufriss. In: Wehler, Hans-Ulrich (Hg.): Klassen in der europäischen Sozialgeschichte. Göttingen 1979, S. 137 - 165.

- Kornblum, Allan N.: The Moral Hazards. Police Strategies for Honesty and Ethical Behavior. Lexington 1976.
- Kühl, Jörn und Karl F. Schumann: Prognose im Strafrecht – Probleme der Methodologie und Legitimation. In: Recht und Psychiatrie, 7. Jg., 1989, S. 126 - 148.
- Kuratorium der Polizei-Führungsakademie (Hg.): Fremdenfeindlichkeit in der Polizei? Ergebnisse einer wissenschaftlichen Studie. In: Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie 1 – 2 / 1996, Hiltrup 1996.
- Kutnjak Ivkovich, Sanja, William E. Harver und Carl B. Klockars: Police Supervisors' Awareness of Line-Officers' Attitudes Toward Corruption. A paper presented at the American Society of Criminology Annual Meeting, November 1997, San Diego, USA
- Landeskriminalamt Baden-Württemberg: Korruption in Baden-Württemberg - Eine Hellfeldanalyse. (Kurzfassung) Stuttgart 1995.
- Leitbild der Polizei in Baden-Württemberg. In: Renter, Reinhard: Bedeutung, Entwicklung und Inhalte eines Leitbildes der Polizei - am Beispiel des Landes Baden-Württemberg. Stuttgart 1996.
- Lex, Georg: Anforderungen an die Führung. In: Deutsches Polizeiblatt, 1 / 1998, S. 2 - 4.
- Liebl, Karlhans: Das Ausmaß der Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Ergebnisse einer empirischen Erhebung. In: Benz, Arthur und Wolfgang Seibel (Hg.): Zwischen Kooperation und Korruption. Baden-Baden 1992, S. 283 - 294.
- Lisken, Hans: Korruptionsbekämpfung. In: Neue Juristische Wochenschrift, 1995, S. 1873 - 1876.
- Luckmann, T. und W. Sprondel (Hg.): Berufssoziologie. Köln und Berlin 1972.
- Lüdtke, Hartmut und Hartmut Schweitzer: Korruptionsneigung bei unterschiedlichen Erwartungskonstellationen in der Handlungssituation. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Jg. 45, Heft 3 1993, S. 465 - 483.

- Merton, Robert K.: Social Theory and Social Structure. Revised and enlarged edition, New York 1957.
- Merton, Robert: Sozialstruktur und Anomie. In: Sack, Fritz und René König (Hg.): Kriminalsoziologie. Frankfurt / M. 1974, S. 283 - 313.
- Meulemann, Heinz: Wertewandel als Diagnose sozialer Integration. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 38, 1998, S. 256 - 285.
- Mills, Charles Wright: Kritik der soziologischen Denkweise. Darmstadt und Neuwied 1973.
- Morton; James: Bent Coppers. A Survey of Police Corruption. London 1993.
- Müller, Hans-Peter: Sozialstruktur und Lebensstile. Frankfurt 1992.
- Müller, Hans-Peter: Sozialstruktur und Lebensstile. Zur Neuorientierung der Sozialstrukturforschung. In: Hradil, Stefan: Zwischen Bewusstsein und Sein. Opladen 1992; S. 57 - 66.
- Müller-Dietz, Heinz: Strafvollzug einst und jetzt. In: Kawamura, Gabriele und Richard Reindl (Hg.): Wiedereingliederung Straffälliger. Eine Bilanz nach 20 Jahren Strafvollzugsgesetz. Freiburg 1998, S. 13 - 29.
- Murck, Manfred: Korruption - Erkenntnisse zu Erscheinungsformen, Ursachen und Umfang - aus Sicht der Gesellschaftswissenschaften. In: Polizeiführungsakademie (Hg.): PFA - Seminarbericht 51 / 1995, S. 97 - 104.
- Murck, Manfred: Zwischen Blaulicht und Rotlicht? In: Polizei heute, 24. Jg. Heft 2, 1995, S. 44 - 47.
- National Institute of Justice (Hg.): Measuring What Matters. Part Two. Washington D. C. 1997.
- Neckel, Sighard: Der unmoralische Tausch. Eine Soziologie der Käuflichkeit. In: Kursbuch Korruption, Heft 120. Berlin Juni 1995, S. 9 - 16.
- Neckel, Sighard: Die Wirkung politischer Skandale. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 7 / 1990.



- Noack, Paul: Die politische Dimension der Korruption. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Korruption in Deutschland. Ursachen, Erscheinungsformen, Bekämpfungsstrategien. Dokumentation. (2. unveränderte Aufl.) Berlin 1997, S. 23 - 30.
- Noack, Paul: Die politische Dimension der Korruption. In: Polizei-Führungsakademie (Hg.), PFA-Seminarbericht 51 / 1995, S. 59 - 76.
- Nolte, Josef: Beruf und Moral. Skizzen zur Geschichte und Bedeutung moralischer Codices bei der Ausgestaltung des europäischen Berufsethos. In: Polizei-Führungsakademie (Hg.): PFA-Seminarbericht 43 / 1996, S. 23 - 45.
- Nolte, Josef: Polizeiethos in Europa. In: Dieter Kreysler, Siegfried Schindele (Hg.): 2. Europäisches Symposium Polizei und Kirche. Münster 1996, S. 113 - 124.
- Oevermann, Ulrich u. a.: Die Methodologie einer "objektiven Hermeneutik" und ihre allgemein forschungslogische Bedeutung in den Sozialwissenschaften. Stuttgart 1979.
- Oevermann, Ulrich, Leo Schuster und Andreas Simm: Zum Problem der Perseveranz in Delikttyp und modus operandi. (BKA – Forschungsreihe Bd. 17) Wiesbaden 1985.
- Ohlemacher, Thomas und Christian Pfeiffer: In Konfrontation mit Schutzgelderpressung und Korruption? In: Kriminalistik, 51. Jg., Heft 7, 1997, S. 470 - 474.
- Parsons, Talcott: The Social System. New York 1951.
- Pfeiffer, Christian: Organisierte Kriminalität - Empirische Erkenntnisse und Erkenntnismöglichkeiten, Perspektiven ihrer Bekämpfung. In: Polizei-Führungsakademie (Hg.), Seminar vom 22. – 24. Mai 1995. PFA-Seminarberichte 23 / 1995, Münster 1995, S. 39 - 61.
- Pfeiffer, Christian, Thomas Ohlemacher, Ute Gabriel und Eberhard Mecklenburg: Deutsche und ausländische Gastronomen in Konfrontation mit Schutzgelderpressungen: Erste deskriptive Befunde aus einem laufenden Forschungsprojekt. Polizei-Führungsakademie (Hg.): Organisierte Kriminalität – Schutzgelderpressung- internationale Verbindungen. Münster 1996, S. 69 - 94.(VS-nfD)

- Pippig, Gerhard: Verwaltungsskandale. Zur Korruption in der öffentlichen Verwaltung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 7, 1990, S. 11 - 20.
- Pizzorno, Alessandro und Donatella della Porta: Überlegungen im Anschluss an eine Studie über politische Korruption. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Jg. 45, 1993, S. 439 - 464.
- Poerting, Peter und Werner Vahlenkamp: Strategien gegen Korruption. In: Kriminalistik, 52. Jg., 1998, S. 733 - 743.
- Polizei Bremen (Hg.): Wir. Die Polizei Bremen. Leitbild. Bremen 1998.
- Polizei-Führungsakademie (Hg.): Was kann die Organisationsethik zur Humanisierung der Polizeiarbeit beitragen? Seminar vom 22. - 26. Oktober 1990, PFA-Seminarberichte 40 / 1990, Münster 1990.
- Polizei-Führungsakademie (Hg.): Korruption. Seminar vom 28. - 30. März 1995, PFA-Seminarberichte 5 / 1995, Münster 1995.
- Polizei-Führungsakademie (Hg.): Organisierte Kriminalität – Die kriminelle Organisation als Unternehmen, Ansatzpunkte der Kriminalitätskontrolle. Internationales Seminar vom 22. - 24. Mai 1995, PFA-Seminarberichte 23 / 1995, Münster 1995.
- Polizei-Führungsakademie (Hg.): Korruption. Seminar vom 23. - 25. April 1996, PFA-Seminarberichte 17 / 1996, Münster 1996.
- Polizei-Führungsakademie (Hg.): Braucht die Polizei in Europa berufsethische Codices? Seminar vom 22. - 24. Oktober 1996, PFA-Seminarberichte 43 / 1996, Münster 1996.
- Polizei-Führungsakademie (Hg.): Korruption. Seminar vom 24. - 27. Februar 1997, PFA-Seminarberichte 7 / 1997, Münster 1997.
- Polizei-Führungsakademie (Hg.): Leitbilder in der Polizei. Seminar vom 23. - 25. September 1997, PFA-Seminarberichte 33 / 1997, Münster 1997.
- Polizei-Führungsakademie (Hg.): Berufsethik in der Polizei. PFA-Seminarberichte 39 / 1998, Seminar vom 26. - 28. Oktober 1998, Münster 1999.

- Prechtel, Peter und Franz-Peter Burkhard (Hg.): Metzeler Philosophie- Lexikon. Stuttgart und Weimar 1996.
- Punch, Maurice, Emile Kolthoff, Kees van der Vijver und Bram van Vliet (Hg.): Coping with Corruption in a Borderless World. Deventer 1993.
- Punch, Maurice: Researching police deviance: a personal encounter with the limitations and liabilities of field-work. In: British Journal of Sociology of Education, 40. Jg., 1989, S. 177 - 204.
- Pütter, Norbert: Der OK-Komplex. Organisierte Kriminalität und ihre Folgen für die Polizei in Deutschland. Münster 1998.
- Raith, Werner: Korruption - Eine unüberwindbare Erscheinung? In: Polizeiführungsakademie (Hg.): Schlussbericht über das Seminar Korruption vom 24. bis 27. Februar 1997. PFA-Seminarberichte 7 / 1997, Münster 1997, S. 85 - 92.
- Reiss, Albert: Vorwort. In: Simpson, Antony E.: The Literature of Police Corruption. New York 1977.
- Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 17. Juni 1998 (Veröffentlichung am 14. Juli 1998). Bundesanzeiger, Jg. 50, Nr. 127, S. 9665 ff.
- Riesman, David: Die einsame Masse. Hamburg 1958.
- Reming; Georg C.: Personality Characteristics of Supercops and Habitual Criminals. Journal of Police Science and Administration. 16. Jg., Nr. 3, 1988, S. 163 - 167.
- Rittstieg, Helmut: Strafrechtliche Verantwortlichkeit von Grenzsoldaten der DDR. In: Demokratie und Recht. 19. Jg., Heft 4, 1991, S. 404 - 421.
- Rose-Ackerman, Susan: Korruption als Problem der ökonomischen Theorie. In: Fleck, Christian und Helmut Kuzmics (Hg.): Korruption. Zur Soziologie nicht immer abweichenden Verhaltens. Königstein / Ts. 1985, S. 228 - 255.

- Saberschinsky, Hagen: Bekämpfung der Organisierten Kriminalität in einem großstädtischen Brennpunkt – das Beispiel Berlin. In: Bundeskriminalamt (Hg.): Organisierte Kriminalität. BKA-Arbeitstagung 1996. (BKA – Forschungsreihe Bd. 43) Wiesbaden 1997, S. 209 - 228.
- Sampson, Robert J. und John H. Laub: Crime in the Making. Cambridge 1993.
- Savona, Ernesto U., Sabrina Adamoli und Paola Zoffi : “Organized Crime Across the Borders”, HEUNI Papers No. 6, Helsinki 1995.
- Schaar, John H.: Loyalty. In: International Encyclopedia of the Social Sciences, Bd. 9, 1968, S. 484 - 486.
- Schaefer, Christoph: Organisierte Kriminalität aus der Sicht der Justiz. In: Bundeskriminalamt (Hg.): Organisierte Kriminalität. (BKA – Forschungsreihe, Bd. 43) Wiesbaden 1997, S. 107 - 126.
- Schaupensteiner, Wolfgang J.: Korruption in Deutschland. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Korruption in Deutschland. Ursachen, Erscheinungsformen, Bekämpfungsstrategien. Dokumentation, 2. unveränderte Aufl., Berlin 1997, S. 95 - 104.
- Schmidt, Heinz: Didaktik des Ethikunterrichts. Band 1. Grundlagen. Stuttgart u. a. 1983.
- Schmidt, Volker: Kooperation zwischen Polizei und Strafvollzug unter Berücksichtigung divergierender und überschneidender Aufgaben. In: Polizei heute, Heft 3 / 1998, S. 66 - 75.
- Schöch, Heinz: Klassifikation und Typologie. In: Kaiser, Günther, Hans-Jürgen Kerner, Fritz Sack und Hartmut Schellhoss (Hg.): Kleines Kriminologisches Wörterbuch. 3. Aufl., Heidelberg 1993, S. 214 - 217.
- Schölz, Joachim: Zur Verbindlichkeit des Befehls und zum Irrtum über die Verbindlichkeit (§ 22 WStG). In: Jescheck, Hans-Heinrich und Hans Lüttger (Hg.): Festschrift für Eduard Dreher zum 70. Geburtstag. Berlin und New York 1977, S. 479 - 493.

- Schönherr, Roland: Vorteilsgewährung und Bestechung als Wirtschaftsstraftaten: Eine Untersuchung über die Zuweisung dieser Delikte zur Wirtschaftskriminalität durch die Staatsanwaltschaften. Freiburg i. Br. 1985.
- Scholz, Reiner: Korruption in Deutschland. 1995.
- Schüller, Achim: Orientierungsmuster in Nonprofit-Organisationen. Eine organisationspsychologische Untersuchung bei der Kölner Schutzpolizei. (Kölner Arbeiten zur Wirtschaftspsychologie. Herausgegeben von Gerd Wiendieck.) Frankfurt/M u. a. 1991, S. 320 - 324.
- Schuller, Wolfgang (Hg.): Korruption im Altertum. Konstanzer Symposium. Oktober 1979. München und Wien 1982.
- Schulte, Rainer: Begrüßung und Einführung zum Seminar Privates Sicherheitsgewerbe. In: Polizei-Führungsakademie (Hg.): Privates Sicherheitsgewerbe, Seminar vom 5. - 7. März 1996. PFA-Seminarberichte 10 / 1996. Münster 1996, S. 11 - 14.
- Schumann, Karl F.: Justizforschung. In: Kaiser, Günther, Hans-Jürgen Kerner, Fritz Sack und Hartmut Schellhoss (Hg.): Kleines Kriminologisches Wörterbuch. 3. Aufl., Heidelberg 1993, S. 204 - 210.
- Schütz, Alfred und Thomas Luckmann: Strukturen der Lebenswelt. Frankfurt 1979.
- See, Hans: Korruption und Wirtschaftsverbrechen. In: Polizei-Führungsakademie (Hg.): PFA-Seminarbericht 17 / 1996, S. 167 - 176.
- Sherman, Lawrence W.: The Mobilization of Scandal. In: Heidenheimer, A. J., M. Johnston and V. T. Levine (Hg.): Political Corruption: A Handbook. 4. Aufl., New Brunswick 1997, S. 887 - 911.
- Sieben Gebote für den Polizeibeamten. Herausgegeben von der britischen Militärregierung 1945. Zitiert nach: Die Polizei. 12 / 1975. Beilage „Musterentwurf einer Verordnung über die Laufbahnen des Polizeivollzugsdienstes (PolVO)“; S. VII.

- Sieber, Ulrich und Marion Bögel: Logistik der Organisierten Kriminalität. Wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsansatz und Pilotstudie zur internationalen Kfz-Verschlebung, zur Ausbeutung von Prostitution, zum Menschenhandel und zum illegalen Glücksspiel. (BKA – Forschungsreihe Bd. 28) Wiesbaden 1993.
- Sielaff, Wolfgang: Bruchstellen im polizeilichen Berufsethos. In: Kriminalistik, 47. Jg, Heft 6, 1992, S. 351 - 357.
- Simitis, Spiros, Ulrich Dammann, Hansjörg Geiger, Otto Mallmann und Stefan Walz (Hg.): Kommentar zum Bundesdatenschutzgesetz. 4. völlig neu bearbeitete Aufl., Baden-Baden 1998.
- Simmel, Georg.: Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung. Gesamtausgabe Bd. 11, Frankfurt / M. 1992 (Erstausgabe 1908).
- Simpson, Antony E.: The Literature of Police Corruption. New York 1977.
- Statistisches Bundesamt (Hg.): Strafverfolgung 1990, Wiesbaden 1991.
- Statistisches Bundesamt (Hg.): Strafverfolgung 1991: Nachweis der einzelnen Straftaten - Arbeitsunterlage, Wiesbaden 1992.
- Statistisches Bundesamt (Hg.): Strafverfolgung 1992, Nachweis der einzelnen Straftaten - Arbeitsunterlage Wiesbaden 1993.
- Statistisches Bundesamt (Hg.): Strafverfolgung 1993, Nachweis der einzelnen Straftaten - Arbeitsunterlage Wiesbaden 1994.
- Statistisches Bundesamt (Hg.): Strafverfolgung 1994, Nachweis der einzelnen Straftaten - Arbeitsunterlage 1994 Wiesbaden 1995.
- Statistisches Bundesamt (Hg.): Strafverfolgung 1995, Nachweis der einzelnen Straftaten - Arbeitsunterlage Wiesbaden 1996.
- Statistisches Bundesamt (Hg.): Strafverfolgung 1996, Nachweis der einzelnen Straftaten - Arbeitsunterlage Wiesbaden 1997.

- Stenke, Wolfgang: Staatsdiener. Über die Entstehung der Beamtenmoral. In: Kursbuch Korruption. (Heft 120) Berlin Juni 1995.
- Streck, Bernhard: Geben und Nehmen. In: Kursbuch 120. Berlin 1995. S. 1 - 8.
- Sutherland, Edwin H.: Die Theorie der differentiellen Kontakte. In: Sack, F. und R. König (Hg.): Kriminalsoziologie. Frankfurt / M. 1974, S. 395 - 399.
- Sykes, Gresham M. und David Matza: Techniken der Neutralisierung: Eine Theorie der Delinquenz. In: Sack, F. und R. König (Hg.): Kriminalsoziologie. Frankfurt / M. 1974, S. 360 - 371.
- Treml, Alfred K.: Korruption. Funktion und Folgen eines „moralischen Verfalls“. Ethische und pädagogische Anmerkungen. Unveröffentlichtes Thesenpapier. PFA 1996.
- Tugendspiegel der k. u. k. Beamten um 1860. In: M. v. Obentraut: Grundsätzlicher Leitfaden für angehende junge Beamte in praktischen Umrissen. 3. Teil: Ueber die nothwendigen Eigenschaftn eines Beamten. Prag 1857, S. 107 - 143. Zitiert nach: Beese, Dieter: Berufsethische Codices. Berufsethische Quellentexte für die Polizei Nr. 1. Münster 1994, S. 14.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal: Enquete Opsporingsmethoden, vergaderjaar 1995 - 1996, 24072, Nr. 20. Deelonderzoek IV. Georganiseerde Criminaliteit in Nederland: Een Analyse van de Situatie in Amsterdam.
- Ulrich, Peter: Integrative Wirtschaftsethik. Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie. Bern, Stuttgart und Wien. 2. durchges. Aufl. 1998.
- US-Department of Justice (Hg.): Building Integrity and Reducing Drug Corruption in Police Departments. Washington D. C. 1989.
- Vahlenkamp, Werner und Ina Knauß: Korruption - hinnehmen oder handeln? Korruption - ein unscharfes Phänomen als Gegenstand zielgerichteter Prävention. (BKA – Forschungsreihe Bd. 33) Wiesbaden 1995.
- Verhaltenskodex der Vereinten Nationen für Polizeivollzugsbeamte. In: Die Polizei, 72. Jg., Heft 1, 1981, S. 9.

- Villiers, Peter: Teaching Ethics to Police Officers: Experiences and Reflections. Vortrag auf dem 6<sup>th</sup> International Conference on Ethics in the Public Service: Integrity at the Public-Private Interface", 8. - 11. Juni 1998 in den Niederlanden.
- Wallraff, Günther: Ganz unten. Köln 1985.
- Ward, Richard H. und Robert McCormack: Managing Police Corruption: International Perspectives. Chicago 1987.
- Weber, Max: Die protestantische Ethik I. Eine Aufsatzsammlung. Hrsg. Von Johannes Winckelmann, 4. Aufl., Hamburg 1975.
- Weber, Max: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre. 4. Aufl., Tübingen 1973.
- Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. 5. Aufl., Tübingen 1980.
- Weis, Kurt: Die Subkultur der Strafanstalt. In: Schwind, Hans-Dieter und Günter Blau (Hg.): Strafvollzug in der Praxis. Eine Einführung in die Probleme und Realitäten des Strafvollzuges und der Entlassenenhilfe. 2. Aufl., Berlin 1988, S.239 - 255.
- Weiß, Horstrüdiger: Polizeiliche Führung im Wandel der Werte. In: Deutsches Polizeiblatt, 1 / 1998, S. 4 - 6.
- Wer schmiert, wer nimmt (und wer die Zeche zahlt - Korruption in Deutschland). In: FOCUS, Heft 29, 17. 7. 1995.
- Weschke, Eugen und Karla Heine-Heiß: Organisierte Kriminalität als Netzstrukturkriminalität. Berlin 1990.
- Wilensky, Harold L.: Jeder Beruf eine Profession? In: Luckmann, Thomas und Walter M.. Spindel (Hg.): Berufssoziologie. Köln und Berlin 1972, S. 198 - 215.
- Winkel, Olaf: Wertewandel und Politikwandel. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 52-53 / 1996, S. 13 - 25.



Wittkämper, Gerhard W., Peter Krevert und Andreas Kohl: Europa und die innere Sicherheit. (BKA – Forschungsreihe Bd. 35) Wiesbaden 1996.

Wittkämper, Gerhard W., Peter Krevert und Andreas Kohl: Europa und die innere Sicherheit. Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf die Kriminalitätsentwicklung und Schlussfolgerungen für die polizeiliche Kriminalitätsbekämpfung. (BKA – Forschungsreihe Bd. 35) Wiesbaden 1996.

Zachert, Hans Ludwig: Korruption und Korruptionsbekämpfung. Zehn Thesen. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Korruption in Deutschland. Ursachen, Erscheinungsformen, Bekämpfungsstrategien. Dokumentation. (2. unveränderte Aufl.) Berlin 1997, S. 85 - 93.

Zachert, Hans Ludwig: Technik und Polizei: Möglichkeiten und Folgen. In: Bundeskriminalamt (Hg.): Technik im Dienste der Straftatenbekämpfung. (BKA-Vortragsreihe Bd. 35) Wiesbaden 1990, S. 37 - 50.

## Stichwortverzeichnis

### A

Abhängigkeitsverhältnis 182,  
183, 196, 197, 216, 251, 266  
Abwehrbereitschaft 177, 325ff.  
Abweichendes Verhalten 25, 26,  
35, 76  
Aktenanalyse 63, 101, 102, 106,  
107, 108, 110, 122, 130, 166,  
236  
Aktenauswertung → Aktenanalyse  
Aktenverwaltung 157  
Allgemeine Korruptionstheorie  
→ Erklärungsansätze  
Amnesty international (ai) 72  
Ämterpatronage 226, 227  
Amtsmissbrauch 119, 207  
Amtsträgerdelikte 116, 154, 155  
Amtsträgereigenschaft 116, 119,  
364  
Analyseebenen  
– gesamtgesellschaftliche Ebene  
37, 40, 205, 342, 387  
– institutionelle Ebene 40, 205,  
342, 387  
– individuelle Ebene 37, 40,  
206, 259, 342, 387  
Analytischer Bezugsrahmen 73  
Anfüttern 120, 178, 185, 192,  
197, 198, 199, 252, 336, 364,  
443  
Annahme von Belohnungen 78,  
366  
Anomietheorie → Erklärungs-  
ansätze  
Anomische Situationen 47  
Anonymität 112, 126  
Anspruchsdenken 183

Anti-Korruptionsstrategie 289,  
321, 323, 338ff.  
Anzeigebereitschaft 182, 345  
Anzeigerstattung → Anzeigebe-  
reitschaft  
Äquivalenzverhältnis 25  
Arbeitsverhalten 51, 316  
Arbeitszufriedenheit 266  
Auffälligkeiten → Indikatoren  
Aus- und Fortbildung 51, 207,  
251, 324, 343, 372, 377, 397,  
433ff.  
Auskunfts- und Fahndungsdienst  
157  
Außerdienstliche Lebensführung  
305 ff.  
Autonomie 417  
Autoritärer Führungsstil 246

### B

Bargeld 169, 170, 185, 194  
Beamtenethos 413  
Beamtenrecht 365ff.  
Beauftragte für Disziplinarver-  
fahren 127  
Bedingungstabelle 457f.  
Befehlsnotstand 59  
Behördeninterne Hotline 348  
Behördenkultur 37, 248  
Behördenzugehörigkeit 132, 133  
Bekämpfungsansätze → Korrup-  
tion, Bekämpfungsansätze  
Bekämpfungshemmnis 253  
Berufliche Autonomie 47  
Berufliche Identität 51, 55, 56,  
57, 59  
Berufsbild 423

Berufsehre 47, 252, 348, 377,  
379, 396  
Berufserfahrung 125, 134, 136,  
279, 280, 281  
Berufsethik → Ethik  
Berufsprestige 396  
Berufsrolle 56, 316  
Berufsspezifische Denkweisen  
341, 401  
Bestechlichkeit 25, 86, 155, 365  
Bestechung 25, 87, 365  
Besuchszeitregelung, individuelle  
290, 302  
Bezugsgruppe 53, 59, 261  
Bundesdisziplinaranwalt 126,  
153  
Bundeslagebild Korruption 98,  
117, 123, 153, 155, 162, 181,  
278, 335

## C

Checkliste 318  
Code of silence 53, 248  
Codices  
– historische 461f.  
– internationale 463f.  
Community Policing 45, 247, 390  
Corruption Perception Index (CPI-  
Index) 67

## D

Dateienabfrage 166, 303, 304  
Datenerhebung 100, 121  
Datenfiles 121, 126, 131  
Datenquellen 63  
Definition der Situation 61, 232  
Definitionsproblematik 25, 27,  
34, 65, 116, 118  
Demonstrationseffekte 237, 395  
Desinteresse, berufliches 306,

307, 308

Detekteien 166, 168, 263, 306  
Deutscher Juristentag 86  
Dienst- und Fachaufsicht 205,  
212, 216, 240, 241, 243, 343,  
390, 400  
Dienstliche Kontakte 184, 306,  
307  
Dienstrecht 365f., 436, 438  
Dilemmasituationen 376f., 397,  
427, 447, 455  
Disziplinarbeauftragter 132, 134,  
135, 150, 362  
Disziplinarrecht 365f.  
Disziplinarverfahren 365f.  
Dolmetscher 44, 304, 305, 312,  
448  
Dunkelfeldanalyse 99, 123, 124

## E

Ehrenkodex, beruflicher →  
Berufsehre  
Eigeninteresse 119  
Eigenverantwortung 421, 465  
Eindringen ausländischer OK-  
Tätergruppierungen 286,  
399f.  
Einflussnahme auf behördliche  
Entscheidungen 198, 284  
Elitenschelte 246  
Empirische Korruptionsforschung  
26, 63, 67, 73  
Empirische Methoden 63, 121  
Enthüllungsjournalismus 83  
Entscheidungsschritte 458f.  
Erklärungsansätze 30, 39  
– allgemeine Korruptionstheorie  
38  
– Anomietheorie 228  
– Ethnozentrischer 35

- Evolutionärer 36
- funktionalistischer 36
- politikwissenschaftliche 35
- Schwarze-Schafe-Theorie 36, 71, 113, 393
- Selektionstheorie 36
- Sozialisierungstheorie 36, 393
- Sozialwissenschaftliche 35
- strukturell-funktionale 38, 408f.
- Ermessensspielraum 43, 47, 48, 49, 205, 303, 390
- Ermittlungen 157, 158
- Ermittlungsakten 108
- Ermittlungserfolg 300, 301
- Erpressbarkeit 182, 183, 184, 197, 266
- Erweiterter Verfall 364
- Ethik 340, 403ff., 438
  - Berufsethik 43, 51, 52, 57, 89, 90, 207, 247, 377, 379, 390, 392, 423
  - Ethik-Debatte 45, 403, 416
  - ethische Reflexionen 89, 408
  - Individualethik 424
  - Kulturethik 414
  - Organisationsethik 413, 420, 424, 427
  - Rechtsethik 411
  - Sexualethik 431
  - Sozialethik 405
  - Theorien 418f.
  - Wirtschaftsethik 412
  - Wissenschaftsethik 411
- Ethos 377, 392, 405f., 410, 413, 421, 425, 431
  - des öffentlichen Dienstes 423
  - Gruppenethos 425
  - individueller Ethos 425f.
  - Organisationsethos 425f.

- Europäischer Rat 463
- Experimente 68
- Experteninterviews 101, 102, 107, 121, 130, 136, 166, 236, 428
- Expertenwissen 47, 49, 52, 123, 124
- Expertise 47, 49
- Explorative Methode 217
- F**
- Fachkompetenz, fehlende 212, 267
- Fallbeispiel 325ff., 331, 426ff., 448ff.
- Falscher Negativer 320
- Falscher Positiver 320
- Feldstudien 67, 68
- Finanzgebaren 316
- Finanzielle Aspekte 209, 216, 232, 372f., 393f.
- Forschungsdesign 95
- Fragebogen 111, 122, 126, 128
- Freizeit 185
- Fremdeinschätzung 141, 145, 162, 388
- Früherkennungsinstrument 317ff.
- Frustration 56, 176, 206, 267
- Führung 52, 238
  - Führungsqualität 205, 207, 247
  - Führungsstil 52, 390
- Funktion der Polizei in der Gesellschaft 46
- Funktionszugehörigkeit 133, 160f., 362
- Fürsorgepflicht 241, 243, 245, 346

## G

Geber-Nehmer-Beziehung 27,  
120, 155, 182, 186, 201, 263,  
266, 390  
Gefährdungsanalyse 289, 401  
Gefährdungspotential 120, 156,  
376, 389  
Gefährdungsübersicht 311ff.,  
322, 401  
Gefahrenabwehr 157, 158  
Geheimhaltung 120  
Geheimnisverrat → Verrat von  
Dienstgeheimnissen  
Gelegenheitskorruption → Kor-  
ruption, opportunistische  
Gelegenheitsstruktur → Tatge-  
legenheitsstruktur  
Geltungsbedürfnis 200, 206  
Gemeinsinn 228  
Genuss- und Suchtmittel  
– Verfügbarkeit 169, 199, 302,  
303  
Geopolitische Situation 42  
Geopolitische Veränderungen 40  
Geschenkannahme 116, 155, 185,  
366  
Gesetz zur Bekämpfung der Kor-  
ruption 353  
Gesetzesdefizite 212, 256  
Gesetzespositivistische Dienst-  
stellung 48, 49  
Gewährte Vorteile 169, 192  
Gewaltmonopol des Staates 43,  
45, 46, 55, 73, 274, 275, 389  
Gewinnabschöpfung 364, 399f.  
Gewinnmaximierung 199  
Gewissensentscheidung 459  
Gleichheitsgrundsatz 274, 275,  
410  
Globalisierung 40, 41, 44, 412

Grauzone 104, 130, 176, 376, 452  
Grenzaufsicht 157, 158, 170, 290,  
303, 304  
Grenzsituation 460  
Grundgesetz 422, 453  
Gruppendruck 333, 427  
Gruppenethos → Ethos

## H

Handwerk 43  
Hellfeldanalyse 80, 99, 100, 106,  
123, 124, 153, 162, 181, 277,  
287  
Hellfelderkenntnisse 108  
Herkunftsgruppe 262  
Hoheitliche Aufgabenwahrneh-  
mung 166, 290, 296, 303

## I

Ich-Leistung 58, 59  
Imagepflege 200  
immaterielle Vorteile 120, 192,  
260  
Indikatoren 149, 283, 288, 322  
Indikatorenraaster 289, 309, 319f.,  
401  
Individuelethos 425  
Individualisierung 398, 419  
Industrielle Feudalgesellschaft  
226  
Infame Handlungen 252  
Informationsgesellschaft 42  
Informationszeitalter 42, 43  
Informelle Beilegung 345  
Inhaltsanalyse 64  
Innere Kündigung 176, 266, 306,  
307  
Innere Sicherheit 45  
Innovationsdruck 42, 43  
Integrität 69, 257, 412f.

- Integrität von Polizeibeamten („police integrity“) 45, 67, 381
- Integritätsprüfung 381
- Internationalisierung 40, 44
- Interviewleitfaden 101, 130
- Investigativer Journalismus 68

## **J**

- Job-Denken 57, 206, 398
- Justizministerkonferenz 104

## **K**

- Kameraderie 53, 60, 206, 253, 327, 398
- Kameradschaft 60
- Kann-Erwartungen 45, 55
- Kausalfaktoren 206, 270
- Klassifikation von Polizeikorruption 30
- Klimapflege 120, 137
- Kommunikation 42, 43
- Kommunikationstechnologie 42
- Konfliktschlichter 43
- Konnexitätsverhältnis 25,
- Konsensorientierung 46
- Kontakte zu Straftätern 263, 307, 308, 389
- Kontrollen 238, 343
  - äußere 213, 340, 342
  - fehlende 202, 205, 207
  - formelle 257
  - informelle 257
  - innere 213, 340, 342, 372
  - Vermeidung von 196, 198, 199
- Kontrollfunktion 62, 240
- Kontrollkriminalität 29
- Kontrollstrategien 339
- Kontrolltätigkeit 158, 303, 304

- Kooperation 42, 43
- Kooperatives Führungssystem (KFS) 241, 242, 246, 390f.
- Korpsgeist 53, 249, 253, 254, 329, 398, 413f.
- Korruptionsebenen 459f.
- Korruption
  - Ächtung von 205, 421
  - Argumentationsstrategien gegen 452ff.
  - Arbeitsdefinition 30, 104, 118, 126, 452
  - geplante 173, 180, 201
  - graue 28
  - Klassifikation 30
  - Korruption des Rechts 274, 275
  - Korruptionsanfälligkeit 65, 85
  - Korruptionsanzeichen 150
  - Korruptionsbegriff 25, 26, 29, 102, 118, 119, 125, 287, 405
  - Korruptionsbekämpfung 135, 136, 240, 323f., 338ff., 355ff., 369ff., 373ff., 400, 424f.
  - Korruptionsbelastung 145
  - Korruptionsbetroffenheit 140, 144, 145
  - Korruptionsdelikte 25, 63, 104, 116, 118, 154
  - Korruptionsforschung 23, 24, 35, 63, 64, 68, 73, 406
  - Korruptionshysterie 383
  - Korruptionsprävention 101, 243, 245, 289, 310, 324, 343, 349, 438
  - Korruptionsrepression 101, 339, 343, 374
  - Korruptionsresistenz 65
  - Korruptionsskandale 23, 69, 70, 71, 167

- Korruptionstäterprofil 288, 315, 317ff.
- Korruptionsverdacht 145, 365
- Korruptionswirklichkeit 125
- Opportunistische 176, 177, 397
- politische 76, 207
- schwarze 28
- situative 174, 175, 181, 201
- spontane 172, 180, 201
- strukturelle 175
- systematische 174, 175, 201
- weiße 28
- Korruptives Handeln 25, 26, 34, 37,
- Kostenlose/-günstige Sexangebote 168
- Kriminalität
  - grenzüberschreitende 44
- Kriminalitätsbekämpfung 44
- Kriminologische Täterforschung 317
- Kulturpessimismus 41, 422

**L**

- Labilität 212, 268, 393
- Langeweile, berufliche 206, 266
- Lebensführung 430f.
- Lebenslängsschnittbetrachtung 318f.
- Lebensquerschnittbetrachtung 318f.
- Lebensstandard 216, 233, 307, 394
- Lebensstil 233, 259, 305, 398
- Legalitätsprinzip 303, 304
- Legitimität 60, 72, 205, 417
- Leichtfertigkeit 212, 268
- Leistungsbereitschaft 259
- Leistungsverhalten 259

- Leitbild 46, 47, 206, 247, 379f., 392f., 396, 408, 419, 440, 461ff.
- Lernen am Modell 430
- Loyalität 205, 206, 260, 327, 329, 402
  - doppelte Loyalitäten 262
  - Loyalitätskonflikte 53, 55, 59, 60, 259, 261, 266, 390, 402

## **M**

- Machbarkeitsstudie 105
- Machtorientierung 46, 200
- Mafia 272
- Maßnahmenkatalog der Innenministerkonferenz → Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption
- materielle Vorteile 120, 192, 196, 197, 198, 199, 200
- Mauer des Schweigens 248, 253, 398
- McCormack-Fishman Improbability Scales 65, 66
- Medien 69, 166, 167, 168, 307, 378
- Medienvertreter 263
- Meinungsumfragen 65, 187
- Menschenbild 396, 421
- Menschliche Schwächen 36, 71, 202, 259, 267
- Messproblem 28, 65
- Methoden der Korrumpierung 164
- Methoden polizeilichen Arbeitens 43
- Methodik 121, 217
- Mitmachen 323, 327, 332
- Mitverschulden des Vorgesetzten 367

Mobbing 327, 428  
Modernisierung 41  
Moraldebatte 230, 403, 416ff.,  
421  
Moralgeschichtliche Aufklärung  
429  
Moralisches Bewusstsein 340  
Moralische Qualität 207, 417  
Motiv 196, 201, 202, 203, 454  
Muss-Erwartungen 45, 55

## N

Nachahmungstrieb 212, 269  
Nähe und Distanz 430  
Naivität 212, 268, 393  
Nebentätigkeit 56, 185, 206, 237,  
306, 307, 308, 366  
Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetz  
353  
Nehmer → Geber-Nehmer-Be-  
ziehung  
Netzstrukturkriminalität 272  
Neue Steuerungsmodelle 247  
Neutralisierungstechniken 177,  
269, 337, 378, 396  
Nolan-Report 379  
Normativer Rahmen 37  
Normen- und Rechtsbewusstsein  
429  
Normenflut 48, 205

## O

Objektive Unterbezahlung 207,  
233, 236, 395  
Öffentlichkeitsarbeit 159  
Operationalisierungsproblem 38  
Opferlose Delikte 29  
Opportunistischer Diebstahl 119  
Organisationskultur 248, 333  
Organisatorische Leit- und Steue-

rungsprozesse 407f.  
Organisatorische Schwachstellen  
216, 249, 257, 372  
Organisierte Kriminalität 263,  
272, 359f., 361f., 390  
– Begleiterscheinung der Kor-  
ruption 135, 207, 277, 282,  
287, 399, 442  
– Definition 126, 272, 273, 277,  
278  
Orientierungsrahmen 348, 379

## P

Pedanterie 58  
Personalauswahl 380  
Personale Faktoren 230, 315,  
322, 401  
Personalrotation 348  
Persönliche Kontakte 182, 183,  
184, 206, 306, 307  
Persönliche Moral 229, 256, 259,  
268, 340  
Persönliche Verantwortlichkeit  
333  
Persönlichkeitseigenschaften 233,  
259, 315f.  
Persönlichkeitsprofil 318  
Persönlichkeitstypus 228, 229  
PFA-Seminarteilnehmer 122,  
129, 136, 225  
Pflicht- und Akzeptanzwerte 41,  
225, 228  
Pflichtbewusstsein 226  
Pluralisierung 41, 398, 419  
Pluralistischer Diskurs 428  
Politische Kultur 38  
Politische Willensbildung 419  
Polizei  
– -ethos 246, 423, 431  
– Institution 42



- -korruption 24, 25, 27, 68, 72, 73, 100, 164
- -kultur 37, 38, 43, 47, 51, 53, 248
- -recht 365
- Spiegelbild der Gesellschaft 38, 84, 399
- -skandale 71, 72, 167, 393
- Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) 153, 154
- Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption 116, 342, 373f.
- Preußischer Beamter 41, 223, 392
- Prinzip der Gegenseitigkeit → Reziprozitätsprinzip
- Private Identität 51, 55, 56, 59
- Private Sicherheitsunternehmen 166, 167, 168
- Problembewusstsein 121, 324, 338
- Problemlösungsverständnis 53
- Problem-oriented Policing 45, 54
- Profession 51, 61
- Professionalisierung 43, 47, 48, 52, 73, 325, 390, 415
- Professionelle Einstellung 51, 52, 57, 377, 397f.
- Professionelle Orientierung 51, 52, 247, 396
- Prognoseinstrumente 290, 323
- Prognosemodell 320f.
- Projektidee 95
- Projektwochen 100, 101, 106, 109, 110, 433, 438ff., 455
- Prozessproduzierte Daten 63, 153
- Prüftätigkeit 62
- Prügelknaben der Nation 267

## Q

Qualitatives Stimmungsbild 123  
 Qualitätsstandards 51, 52

## R

Rahmenbedingungen polizeilichen Handelns 40, 46, 55, 60  
 Rechtliches Instrumentarium 86, 87, 353ff., 356  
 Rechts- und Sozialstaat 407, 418, 442f., 462  
 Rehabilitation 381f.  
 Rekrutierung 51, 206, 207, 248, 401  
 Relationsbegriff 317  
 Relative Armut 232  
 Relative Deprivation 206, 232, 237, 395  
 Reliabilität 63  
 Repräsentativität 106, 108, 122, 123, 124  
 Rezeptwissen 54  
 Reziprozitätsprinzip 26, 27, 402, 410  
 Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention 310, 354  
 Risikoanalyse 315  
 Risikofaktoren 323, 401  
 Ritualismus 49, 58  
 Rollendistanz 55, 57, 58, 397  
 Rollenidentifikation 55, 57, 206  
 Rollenkonflikte 27, 55, 207, 259
 

- Inter-Rollenkonflikt 55, 60
- Intra-Rollenkonflikt 55, 56

 Rotlichtmilieu 166, 167, 168, 200, 206, 263, 264, 306, 307, 308, 395  
 Rücklaufquote 128

## S

Schaden/Nachteil 120, 200  
Schicksalsgemeinschaft 61  
Schiedsstelle 346  
Schmiergeld 187  
Schulden 206, 233, 234, 306, 307  
Schwarze-Schafe-Theorie → Erklärungsansätze  
Screening 380  
Sekundärtugenden 41  
Selbstachtung 430  
Selbsteinschätzung 141, 145, 162, 388  
Selbstregulierung 47  
Selbstverwirklichungswerte 41, 228,  
Selbstwertgefühl 268  
Selektionstheorie → Erklärungsansätze  
Sensibilisierung 113, 114, 121, 125, 145, 205, 212, 231, 249, 251, 269, 324, 343, 345, 371, 376, 400, 407, 419, 424  
Sensible Daten 43, 390  
Serviceleistungen 158  
Sicherheitsmonopol 45  
SITEK-Affäre 95  
Sittliche Kompetenz 423  
Situative Faktoren 315  
Skandalforschung 69, 70  
Skandalisierung 404  
Solidarität 329, 419  
Soll-Erwartungen 45, 55  
Soziale Dienstleistungen 47  
Soziale Kontakte 184, 263, 306, 307, 316  
Soziale Netzwerke 60  
Sozialer Tatbestand 387  
Soziales Kapital 263

Sozialgeschichte der Korruption 78  
Sozialisationstheorie → Erklärungsansätze  
Spezialdienststellen für behördeninterne Ermittlungen 345, 372  
Sponsoring 120  
Staatliches Gewaltmonopol → Gewaltmonopol des Staates  
Standesehre 232  
Standesethos 226  
Statistiken 346  
Steuergeheimnis 367  
Straffreiheit/Strafminderung 364  
Strafprozessrecht 365  
Strafrecht 363f.  
Strafverfolgungsstatistik 153  
Strafvollzugstätigkeit 157, 158, 296  
Streifendienst 157, 158  
Strukturelle Bedingungen 37, 229, 387, 389, 412  
Subjektive Unterbezahlung 206, 233, 395  
Subkultur der Polizei 207, 248  
Subkulturelle Denk- und Handlungsmuster 37  
Subkulturelle Standards 53  
Suchtprobleme 206, 268, 290, 306, 307, 308, 316  
Systemdefizite 71

## T

Tatbegünstigende Situationen 176  
Tatbereitschaft 155, 186, 188, 189, 335  
Tätermotive 196ff., 202ff.  
Täter-Opfer-Beziehung 29  
Täterprofil 288, 318  
Tatgelegenheit 212, 216, 249, 256

Tatgelegenheitsstruktur 52, 62  
Tauschbeziehungen 417f.  
Technokratische Denkweise 54  
Teilnehmende Beobachtung 68  
Thomas-Theorem 232  
Totale Institution 61, 146, 197  
Transparency International (TI)  
67  
Transparenz 205  
Typisierungen 30, 35, 201  
Typologien 30, 31, 172

## U

Überforderung  
– berufliche 206, 212, 267  
– ethische 427  
Überidentifikation 206  
Übernahme von Erbhöfen 212,  
252  
Unrechtsbewusstsein 216, 269,  
335ff., 407  
Unrechtsvereinbarung 354  
Unterbezahlung → finanzielle  
Aspekte  
Unterforderung, berufliche 267  
Untersuchungsgruppen 97, 110,  
111, 126, 127, 128, 132, 166,  
169, 170  
Untersuchungsziele 97, 114  
Unverhältnismäßige Gewaltan-  
wendung 72  
Unzufriedenheit 56, 266, 267  
Ursachenmuster 213, 367f.  
Urteilsfähigkeit, moralische 427

## V

Validität 63, 122, 123  
Verantwortungslandkarte 456f.  
Verbilligter Einkauf 120, 185,  
306, 307

Verbrechensfurcht 70  
Verbrechenswirklichkeit 70  
Verdächtigungen, falsche 321,  
382f.  
Verdeckte Ermittlungen 157, 158,  
263, 274, 390  
Vereinte Nationen 463  
Verfälschung 60  
Verhaltenserwartungen, klare 428  
Verhaltenskontrolle 52, 53  
Verhaltenstraining 436  
Verheimlichungs-/Vertuschungs-  
handlungen 337  
Verhinderung der Strafverfolgung  
198, 300  
Verkehrsüberwachung 157, 158  
Verrat von Dienstgeheimnissen  
166, 290, 299, 300, 301, 389  
Verrechtlichung 48, 205, 255  
Verschuldung 306, 307, 311ff.  
Verschwinden von Ermittlungs-/  
Strafakten und Aktenteilen  
300  
Verteilungskriterien 111, 112,  
126, 127  
Vertrauensverhältnis 275, 276,  
302  
Verwissenschaftlichung 47, 48,  
49  
Vetternwirtschaft 411  
Vier-Augen-Prinzip 346f., 447  
Vorbildfunktion 205, 208, 212,  
223, 225, 241, 245, 246, 269,  
271, 325, 343, 349, 371, 377,  
391f., 400, 424  
Vorteilsgewährung 25,  
Vorteilsnahme 25, 155  
V-Personen  
– Führung von V-Personen 157,  
158, 311, 389

## **W**

- Wahrer Negativer 320
- Wahrer Positiver 320
- Warenabfertigung im internationalen Verkehr 157, 158, 170, 303, 304
- Warengeschenke 170, 185, 194
- Wertekonflikt 28
- Wertpluralismus 46
- Werteproblem 209, 228
- Werteverfall 40, 41, 56, 115, 202, 205, 208, 215, 223, 225, 228, 231, 232, 236, 271, 371, 377
  - Werteverfall in der Behörde 216, 257, 269, 392, 406, 412, 424
- Wertewandel → Werteverfall
- Wir-Gefühl 53, 205, 249, 254, 327, 352, 440
- Workshops 98, 103, 104, 112

## **Z**

- Zentrales Verkehrsinformationssystem (ZEVIS) 168
- Zivilcourage 60, 333, 420f., 429
- Zwölf-Punkte-Maßnahmenkatalog 374



## **BKA - Forschungsreihe**

In der „BKA - Forschungsreihe“ werden Abschlussberichte von kriminalistisch-kriminologischen Projekten veröffentlicht, die entweder vom Kriminalistischen Institut des Bundeskriminalamts selbst durchgeführt oder vom BKA finanziert wurden. Weiterhin werden in dieser Reihe Vorträge und Diskussionsbeiträge von der alljährlichen BKA-Arbeitstagung und von wissenschaftlichen Symposien publiziert. Schließlich erscheinen in dieser Reihe auch Bibliographien.

Die Bände der „BKA - Forschungsreihe“ werden in der Regel nur an Polizeidienststellen, Justizbehörden und amtliche Institutionen sowie an einschlägige wissenschaftliche Einrichtungen und Bibliotheken abgegeben. Der Bezug ist für die genannten Stellen kostenlos. Interessenten wenden sich bitte an:

Bundeskriminalamt  
Kriminalistisches Institut  
Fachbereich KI 13  
65173 Wiesbaden

Über sämtliche Veröffentlichungen des Kriminalistischen Instituts des BKA gibt es ein Gesamtverzeichnis (erhältlich als Broschüre oder Diskette 3,5"), welches über o. a. Anschrift angefordert werden kann.

In den letzten zwei Jahren sind unter anderem folgende Bände in der BKA - Forschungsreihe erschienen:

Michael C. Baurmann und Wolfram Schädler

**Das Opfer nach der Straftat – seine Erwartungen und Perspektiven**

(Bd. 22) redaktionell korrigierter Nachdruck 1999

Helmut Kury u. a.

**Opfererfahrungen und Meinungen zur Inneren Sicherheit in Deutschland**

(Bd. 25), unveränderte Aufl. 1996

Werner Vahlenkamp und Ina Knauß

**Korruption – hinnehmen oder handeln?**

Mit einem Beitrag von Ernst-Heinrich Ahlf

(Bd. 33) 2. Aufl. 1997

Gerhard W. Wittkämper, Peter Krevert und Andreas Kohl

**Europa und die innere Sicherheit**

(Bd. 35) 1996

Bundeskriminalamt (Hg.)

**Methoden der Fallanalyse**

(Bd. 38.1) 1998

Uwe Dörmann

**Wie sicher fühlen sich die Deutschen?**

(Bd. 40) 1996 – vergriffen

Rüdiger Weiß und Monika Plate (Hg.)

**Privatisierung von polizeilichen Aufgaben**

(Bd. 41) 1996

Ernst-Heinrich Ahlf

**Ethik im Polizeimanagement**

(Bd. 42) überarbeiteter Nachdruck 2000

Bundeskriminalamt (Hg.)

**Organisierte Kriminalität**

BKA-Arbeitstagung 1996

(Bd. 43) 1997 – vergriffen

Rolf Bachem

**Rechtsextreme Ideologien – Rhetorische Textanalysen als Weg zur**

**Erschließung rechtsradikalen und rechtsextremistischen Schriftmaterials**

(Bd. 44) 1999

Reingart Göbel und Franziska Wallraff-Unzicker

**Kriminalprävention**

Eine Auswahlbibliographie

(Bd. 45) 1997 – vergriffen

**Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll**

Ein gemeinsames Forschungsprojekt des Bundeskriminalamtes  
und der Polizei-Führungsakademie

(Bd. 46) 2000

Bundeskriminalamt (Hg.)

**Neue Freiheiten, neue Risiken, neue Chancen**

BKA-Arbeitstagung 1997

(Bd. 48) 1998

Bundeskriminalamt (Hg.)

**An der Schwelle des 21. Jahrhunderts**

**Moderne Sicherheitsstrategien gegen das Verbrechen**

BKA-Arbeitstagung 1998

(Bd. 49) 1999

Rainer Pitschas

**Polizei und Sicherheitsgewerbe**

(Bd. 50) 2000

Joachim Obergfell-Fuchs

**Privatisierung von Aufgabenfeldern der Polizei**

(Bd. 51) 2000