

Analyse eines Korruptionsfalls – Beschaffung von Telekommunikationsüberwachungseinrichtungen

von Dr. Jürgen Stierle,
Recklinghausen

Im Rahmen einer Forschungsarbeit¹ (Promotion) an der Universität Wuppertal habe ich einen Korruptionsfall analysiert, der vom Zollkriminalamt (ZKA) in Köln, den LKÄ in Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen sowie dem Polizeipräsidium München bearbeitet wurde.² Der Fall betrifft die Beschaffung von Telekommunikationsüberwachungseinrichtungen durch Sicherheitsbehörden. Er zeigt, dass auch die Mitarbeiter von Strafverfolgungsbehörden vor Korruption nicht gefeit sind. Die Analyse verfolgte das Ziel, Erkenntnisse beispielsweise zu Ursachen und Erscheinungsformen dieser speziellen Kriminalität zu gewinnen und Konsequenzen für zukünftige Präventionsmaßnahmen zu ziehen. Die Strafverfolgungsbehörden ermittelten einen Tatzeitraum von 12.12.1994 bis Ende 1999 in den Orten Köln, Haiger, Düsseldorf, Magdeburg und München. Der empirischen Untersuchung sowie den weiteren Ausführungen wird der juristisch definierte Tatbestand der passiven und aktiven Bestechung und der Vorteilsannahme bzw. -gewährung nach §§ 331 ff. StGB zugrunde gelegt.³

Entstehung und Aufgaben des Zollkriminalamtes

Am 15. Juni 1992 trat das Gesetz zur Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes (FVG) und anderer Gesetze in Kraft. Damit wurde die neue Zentralstelle des deutschen Zollfahndungsdienstes, das Zollkriminalamt (kurz ZKA genannt) mit dem Status einer Bundesoberbehörde eingerichtet. Die Aufgaben und Befugnisse des ZKA sind im Zollfahndungsdienstgesetz sowie in speziellen Gesetzen wie dem Außenwirtschaftsgesetz oder dem Geldwäschegesetz festgelegt. Mit seiner Gründung als Bundesoberbehörde im Jahr 1992 war das ZKA u.a. zentrale Beschaffungsstelle für die angeschlossenen zuletzt 21 Zollfahndungsämter im gesamten Bundesgebiet. Eine weitere Aufgabe des ZKA war u.a. die Einrichtung technischer Anlagen zur Überwachung des Fernmeldeverkehrs auf der Grundlage der §§ 39 ff. des Außenwirtschaftsgesetzes sowie der §§ 100 a ff. StPO. Die Aufgabenstellung erforderte im Jahre

1992/1993 die Errichtung einer Festanlage zur Fernmeldeüberwachung sowie die Ausstattung der angeschlossenen Zollfahndungsämter mit stationärer bzw. mobiler Technik, die von der Firma des Klienten bezogen wurde.⁴

Der begrenzte Markt der Telekommunikationsüberwachungsanbieter – Stellung und Aufgaben der „Agenten“ und „Klienten“

In der folgenden Analyse werden zwei Agenten betrachtet, die im betrachteten Tatzeitraum im Bereich der Telekommunikations- und Fernmeldeüberwachung als Führungskräfte beim ZKA tätig waren. Des Weiteren werden zwei Klienten betrachtet, die in einem kleinen Industriebetrieb tätig sind, dessen Geschäftszweck überwiegend in der Herstellung und dem Vertrieb von elektronischen Geräten speziell zur Telefonüberwachung besteht. Sie waren dort als Inhaber bzw. Chefverkäufer tätig.⁵ Dieser Markt besteht nur aus Strafverfolgungs- oder Sicherheitsbehörden mit wenigen Anbietern. Der genannte Industriebetrieb verfügte über besondere Kontakte zum ZKA und den Zollfahndungsämtern, deren Beschaffungen durch das ZKA in Köln zentral erfolgten. Von den drei Hauptanbietern für sicherheitsrelevante Kommunikationsüberwachungstechnik betreuten die beiden übrigen Anbieter das Bundeskriminalamt und das Bundesamt für Verfassungsschutz. Die Strafverfolgungsbehörden ermittelten aus den Dokumenten der Buchhaltung der

Firma der Klienten 1 und 2, dass in den Jahren 1991 bis 1998 Umsatzerlöse von ca. 145 Mio. DM brutto erzielt wurden. Mit Ausnahme eines Jahres war das ZKA der umsatzstärkste Kunde mit insgesamt ca. 38 Mio. DM. Die Ermittlung der Umsätze einschließlich der Umsatzrenditen, die in den Jahren 1994 bis 1997 zwischen 27,99 % und 31,36 % betragen, dienten den Strafverfolgungsbehörden zur Durchführung der Gewinnabschöpfung (§§ 73 StGB, 111 b StPO). In den Jahren 1993 und 1994 betrug der Umsatzanteil des ZKA 43 bzw. 49 % des Gesamtumsatzes. Die Beziehungen zwischen den beiden Klienten und den zwei Agenten soll durch die folgende Abbildung 1 verdeutlicht werden.

Anlass für die Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden

Ein früherer Mitarbeiter des Sachgebietes Fernmeldeüberwachung des ZKA äußerte im Sommer 1999 den Verdacht strafbarer Handlungen gegenüber dem örtlich zuständigen Personalrat des Zollkriminalamtes. Der Personalrat des ZKA nahm mit den Polizeibeamten des BKA Kontakt auf, die nach der Würdigung des Sachverhalts das LKA Nordrhein-Westfalen benachrichtigten. Die Ermittlungsbeamten des LKA führten eine Zeugenbefragung durch. Anschließend überprüften sie die von dem Zeugen geschilderten Vorteile von 2 Agenten des ZKA. Nach Ansicht der Staatsanwaltschaft erfolgte ferner eine Beschwerde von einer Konkurrenz-



Dr. Jürgen Stierle,
Recklinghausen

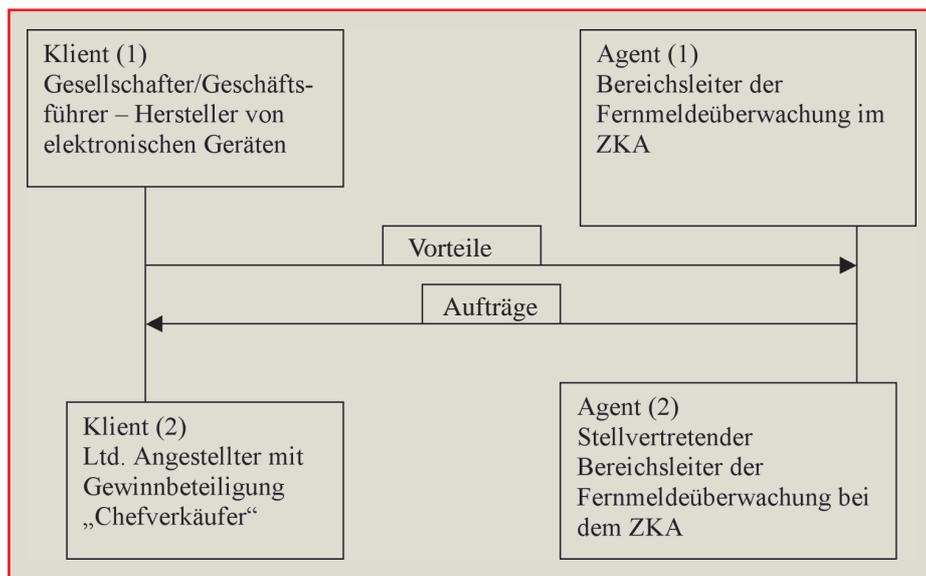


Abb. 1: Grafische Darstellung der Beziehungen zwischen Agenten und Klienten bei der empirischen Untersuchung des Korruptionsfalls im ZKA (eigene Darstellung)

firma, die vom Agenten 1 mit einer Stellungnahme vom 10.06.1999 bearbeitet worden ist. Hierfür soll der Agent 1 von den Klienten eine Kühl-Gefrier-Kombination erhalten haben.

Beschreibung der Korruptionsvorgänge (modus operandi)⁶

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

Das korruptive System wurde nach und nach parallel mit der Festanlage der Firma der Klienten 1 und 2 im Zeitraum 1991 bis 1993 aufgebaut. Die damals beschaffte Technik der Firma des Klienten und die Zuwendungen bildeten die Grundlage für die Beschaffungen und Zuwendungen der Folgejahre.⁷

Nach Ansicht der Staatsanwaltschaft entstand bereits im Jahre 1990 gegen den Agenten 1 der Verdacht, dass er ein Angebot der Firma der Klienten verfälschte. Im Zeitraum 1991 bis 1993 war dem Agenten 1 bereits bekannt, welche finanzielle Dimension die Umrüstung des ZKA im TKÜ-Bereich erreichen würde. Die Auftragsvergabe an die Firma der Klienten war offensichtlich abgesprochen, da in der Haushaltsplanung bereits mit Preisen dieser Firma kalkuliert wurde. Die Planung ließ erkennen, dass ein Auftrag in einer Höhe von ca. 18 Mio. DM vergeben werden sollte.

Spaltung der Aufträge ermöglichte freihändige Vergabe statt Ausschreibungen

Zur Erreichung dieses geplanten Zieles wurde die Gesamtmaßnahme des Großauftrages in Teilaufträge gesplittet und freihändig vergeben. Da die Firma der Klienten europaweit nicht der einzige Anbieter von TKÜ-Technik war und Agent 1 dies seit 1990 wusste, wäre nach Ansicht der Staatsanwaltschaft zumindest eine Ausschreibung der Gesamtmaßnahme in Form eines Teilnahmewettbewerbs angezeigt gewesen. Beispielhaft wurden Auftragsinhalte für den Jahresauftrag 1992 so verschleiert, dass sogar der Firmeninhaber

(Klient 1) den Auftragsgegenstand nicht bezeichnen konnte. Dieses Vorgehen, mit dem auch die Beteiligung des Fachreferates bei der Anschaffung von EDV umgangen wurde, verstößt nach Ansicht der Staatsanwaltschaft gegen die Grundsätze von Wahrheit und Klarheit bei Beschaffungsmaßnahmen (§§ 13, 14 BHO).

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

1992 erhielt Agent 1 u.a. eine Videokamera und einen PC im Wert von 5.628,67 DM. Am 2.3.1993 erteilte ein Mitarbeiter des ZKA den vom Agenten 1 maßgeblich ausgearbeiteten Hauptauftrag zur Errichtung der Festanlage, wobei am 2.3. und am 4.3.1993 Zuwendungen in Höhe von 31.077,90 DM in den TKÜ-Arbeitsbereich gingen. Agent 1 erhielt am 9.3.1993 unmittelbar Zuwendungen in Höhe von 17.500 DM im Zusammenhang mit dem Kauf eines Pkw. Am 1.7.1993 wurde die erste größere Zuwendung über 2.500 DM an den Agenten 2 von der Firma der Klienten geleistet.

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

Nach Ansicht der Staatsanwaltschaft war schon 1995 eine zusätzliche Firma in der Lage, gleichwertige Technik zu liefern. Dem Agenten 1 war aufgrund der Verneh-

mung auch bewusst, dass den mit der Prüfung und der Auftragsvergabe befassten Zeugen der erforderliche Sachverstand zur Beurteilung seiner vornehmlich technisch ausgerichteten Argumentation fehlte.

„Geschenke erhalten die Freundschaft“

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

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

Im Zusammenhang mit der Beschwerde einer Konkurrenzfirma lieferte die Firma der Klienten beispielsweise einen Flipchart, zwei Handys und einen PC an den Agenten 2. Schließlich war die vom Agenten 1 erarbeitete Stellungnahme vom 10.06.1999 auf die Beschwerde der Konkurrenzfirma zusätzlich eine Kühl-Gefrierkombination wert.

Quittungen für nicht gelieferte Ware – Rücklieferzscheine zur Rechtfertigung

Der Agent 2 leitete im Januar 1995 eine Gerätedatei an einen Zeugen weiter, in der die Inbetriebnahme gelieferter Geräte zum 1.1.1995 bestätigt wurde, obwohl der Agent 2 genau wusste, dass einige Geräte dieser Liste tatsächlich nicht geliefert waren. Die Firma der Klienten war vielfach überhaupt nicht in der Lage, die Aufträge

fristgerecht zu erfüllen. Aus diesem Grunde fingierten die Agenten 1 und 2 die Auslieferung von Geräten, damit die Anweisung der Rechnungen erfolgen konnte. Hierzu stimmten die Klienten 1 und 2 und die Agenten 1 und 2 zur Kaschierung des eigenen Fehlverhaltens ab, Rücklieferzscheine zu erstellen, durch die für den Fall etwaiger Kontrollen ausgewiesen wurde, dass die Geräte wegen angeblicher Umbauten oder Reparaturarbeiten an die Firma der Klienten zurückgesandt worden sind.

Verzicht auf Inventarisierung

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

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

Rechtliche Gesichtspunkte

Aufgrund des relevanten Tatzeitraums vom 12.12.1994 bis Ende 1999 musste das Landgericht Köln einzelne strafbare Handlungen der Bestechlichkeit und Bestechung nach dem Tatbestand und der Rechtsfolge vor Inkrafttreten des Korruptionsbekämpfungsgesetzes beurteilen, weil gemäß § 2 Abs. 3 StGB das mildeste Gesetz anzuwenden war. Nach alter Rechtslage handelte es sich bei den Korruptionstatbeständen um die

- Vorteilsannahme (§ 331 StGB a.F.)
- Bestechlichkeit (§ 332 StGB a.F.)

- Vorteilsgewährung (§ 333 StGB a.F.) und
- Bestechung (§ 334 StGB a.F.).

Nach alter Rechtslage lag Vorteilsannahme vor, wenn der Agent (z.B. als Amtsträger) einen Vorteil für eine rechtmäßige Handlung forderte, annahm oder sich versprechen ließ. Bei der Bestechlichkeit wurde gefordert, dass der Agent durch die von ihm vorgenommenen Diensthandlungen seine Dienstpflichten verletzt. Als Gegenleistung, die der Agent erhielt, forderten beide Tatbestände einen Vorteil.

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

Der Strafrahmen betrug nach alter Rechtslage bei Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung bis zu zwei Jahren Freiheitsstrafe oder Geldstrafe und bei Bestechlichkeit und Bestechung von sechs bzw. drei Monaten bis fünf Jahre, in minder schweren Fällen zwischen 6 Monaten bis zu fünf Jahren.

Vorteile der Agenten und Klienten

Im relevanten Tatzeitraum erhielt der Agent 1 von den Klienten folgende Vorteile:⁸

- Am 8.2.1995 einen Pkw VW Polo im Werte von mindestens 13.600 DM als Zuzahlung neben dem in Zahlung gegebenen, am 9.3.1993 bereits zugewandten weiteren VW Polo.
- Ein Handy Ericsson GH 337, das am 22.11.1995 bei der Metro zu einem Preis von 623,79 DM erworben worden war.
- Zu Weihnachten 1996 Wein im Wert von 69 DM.
- Im Laufe des Jahres 1997 vier Kartons mit Leiterplatten im Wert von 4.000 DM, die für den Agenten nach einem spe-

ziellem Schaltplan geätzt worden waren, zur Verwendung für dessen private Modelleisenbahn.

- Im Dezember 1997 ausweislich der Weihnachtsliste ein Weinpräsent im Wert von 280 DM.
- Die Erstattung von Telefonkosten ab dem 25.01.1998 im Gesamtwert von 1.384,02 DM.
- Im Januar 1998 eine Küchenzeile im Wert von 1.598 DM, die in den TKÜ-Räumlichkeiten aufgestellt wurde und dort blieb.
- Im April 1998 ein Flipchart im Wert von 129 DM, das ebenfalls Verwendung im TKÜ-Arbeitsbereich fand.
- Im April 1999 ein weiteres Handy Ericsson SH 888 im Wert von 809,64 DM.
- Im Juni 1999 eine Kühl- und Gefrierschrankkombination Marke Liebherr. Hierfür zahlte der Agent 1 einen Geldbetrag von ca. 1.500 DM, so dass sein Vorteil ca. 400 DM betrug.
- Diverse Getränke, Fleisch und Salat zur Bewirtung der Mitarbeiter im Wert von 1.415,72 DM, die der Agent zuvor an seinem Wohnort bestellt hatte und von der Firma der Klienten am 2.9.1999 bezahlen ließ.
- Erstattung von Telefonkosten im Wert von 687,50 DM, beginnend am 2.11.1999.

Der Agent 2 erhielt von den Klienten folgende Vorteile:

- Im November 1995 ein Handy Ericsson GH 337 im Wert von 623,79 DM.
- Eine Fensterklemmantenne, die die Firma des Klienten auf Anforderung des Agenten 2 am 23.1.1996 zu einem Preis von 90,85 DM erworben hatte.
- Im Dezember 1996 ein SCSI-CD-ROM-Laufwerk, Sony, Typ 12 PLEX, im Wert von 345 DM. Hierauf zahlte der Agent lediglich 200 DM.
- Zu Weihnachten 1996 ein Weinpräsent im Wert von 69 DM.
- Als weitere Zuwendung ebenfalls im Dezember 1996 eine TV-/Videokarte ATI 3 D im Wert von ca. 500 DM. Der Agent zahlte nur 200 DM.
- Im Juli 1997 ein Notebook, Acer Note-light Multimedia 370 PDX, im Einkaufswert von 4.486,45 DM.
- Ein Kleincomputer Psion 5 Palm Top im Wert von 1.675,01 DM um die Weihnachtszeit 1997.

➤ Im Januar 1998 Telefonkosten in Höhe von 2.251,82 DM, die von der Firma der Klienten für das überlassene Handy bezahlt wurden.

➤ Im Mai 1998 ein weiteres Handy Siemens S 10 im Wert von 620,60 DM.

➤ Im August 1998 ein MO-Laufwerk, SMOF 541 im Wert von 2.500 DM.

➤ Ein PC-Tower, Xavia Business P II, im Wert von 3.161 DM sowie ein Weinpräsent im Wert von 58,55 DM um die Weihnachtszeit 1998. Für den Computer zahlte der Agent ca. 1.500 DM.

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

Strafmaß für die Agenten und Klienten

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

Der leitende Angestellte des Unternehmens (Klient 2) wurde wegen gemeinschaftlicher Bestechung gemäß §§ 25, 334 Abs. 1 Nr.1 und Nr. 2 StGB a. F. sowie in den Fällen (Tatzeitraum nach dem 13.08.1997) gemäß §§ 25, Abs. 1 Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 2 StGB n. F. in 35 Fällen zu einer Gesamtstrafe von 1 Jahr, 11 Monaten verurteilt. Die Vollstreckung der Freiheitsstrafe wurde zur Bewährung ausgesetzt.

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

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

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

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

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

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

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

Vermögensschäden des Zollkriminalamtes

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

Gemäß § 17 VOL/B sollte die Bezahlung der Leistungen erst nach der vollständigen Erbringung erfolgen.

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

Betriebswirtschaftliche Ursachen für das Auftreten des Korruptionsfalls⁹

Im Jahre 1992/1993 erfolgte bei dem Zollkriminalamt die Errichtung einer Festanlage zur Fernmeldeüberwachung sowie die Ausstattung der angeschlossenen Zollfahndungsämter mit stationärer bzw. mobiler Technik, die von der Firma des Klienten 1 bezogen wurden. Nach Ansicht von Führungskräften des ZKA erfolgte der Aufbau dieser Telefonüberwachungstechno-

logie unter zeitlichem und politischem Druck.

Agent 1 leitete das Sachgebiet Fernmeldeüberwachung. Er verfügte, auch aufgrund seiner im Juli 1963 begonnenen Ausbildung zum Fernseh- und Radiotechniker und seiner autodidaktischen Fortbildung, über gute Kenntnisse im Bereich Fernmeldeüberwachung und zum Vergaberecht.

Mit der Funktion als Bundesoberbehörde musste das Zollkriminalamt eine eigene Haushaltsplanung betreiben. Die Mitarbeiter waren in Haushaltsfragen unerfahren. Im Rahmen der Haushaltsplanung waren für einen Zeitraum von etwa 2 Jahren künftige Anschaffungen vorauszukalkulieren, damit die hierfür benötigten Gelder des Bundes zur Verfügung standen. Grundlage für die Haushaltsplanungen waren auch Bedarfsmeldungen des TKÜ-Sachgebietes. Agent 1 führte für den Bereich der Fernmeldeüberwachung während der Tatzeit die Marktforschung, die Bedarfsplanung sowie die Preisermittlung durch. Der durch den Austausch von Vorteilen beeinflusste Agent 1 versetzte die Entscheidungsträger der Abteilung Haushalt und Beschaffung in den Glauben, dass begründete Ausnahmen die Einhaltung deutscher und europäischer Ausschreibungsbestimmungen entbehrlich machen. Ferner begründete Agent 1 die freihändige Vergabe mit mangelnder Kompatibilität zu Geräten anderer Hersteller, eine häufige Reparaturanfälligkeit bei Konkurrenzprodukten sowie eine Verletzung der Betriebsgeheimnisse der Firma des Klienten 1, falls Produkte eines Mitbewerbers an die bisherige Technik angepasst würden. Dem Agenten 1 war gemäß der Anklageschrift der Staatsanwaltschaft bewusst, dass den mit der Prüfung und Vergabe befassten Beamten der erforderliche Sachverstand zur Beurteilung seiner vornehmlich technisch ausgerichteten Argumentation fehlte.

Bei einer Prüfung durch den Bundesrechnungshof wurde diese freihändige Vergabe ohne Ausschreibung beanstandet. Das Zollkriminalamt begründete diese Vorgehensweise damit, dass in Folge der Neugründung und des dringenden Bedarfs nicht ausreichend Zeit für eine Ausschreibung verblieben wäre. Des Weiteren

gab es zur Tatzeit keine Revisoren oder Controller. Es gab jedoch im relevanten Tatzeitraum die Möglichkeit von Geschäftsprüfungen. Den Beschäftigten des ZKA wurden noch keine Seminare zur Korruptionsprävention angeboten.

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

Aufgrund der von der Staatsanwaltschaft Köln zur Verfügung gestellten Anklageschrift sowie der rechtskräftig ergangenen Urteile und der Befragungen des Pressesprechers und der Revisoren des Zollkriminalamtes konnte nicht ermittelt werden, ob finanzielle Probleme der Agenten, Probleme der Unternehmenskultur oder der Mitarbeiterführung vorlagen.

Korruptionscontrolling des Zollkriminalamtes nach Auftreten des Korruptionsfalls¹⁰

Am 2.12.1999 wurde ein Mitarbeiter des ZKA zum Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge (AKV) bestellt. Seit 2003 ist die Referatsleiterstelle für das Referat II 5 (Zentrale Logistik, Telekommunikationsüberwachung) durch einen Diplom-Ingenieur für den Bereich Elektrotechnik und Nachrichtenaustausch besetzt. Auf der Ebene der Sachbearbeiter wurden 2 Techniker eingesetzt. Im Frühjahr 2000 erfolgte aufgrund der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention die Trennung der Organisationsbereiche Haushalt und Beschaffung in zwei Referate.

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

einmal jährlich einen Revisionsbericht, der auch Aktivitäten im Rahmen des Korruptionscontrollings darstellt.

Im Jahre 2000 wurde in allen Standorten der Zollverwaltung eine umfassende Inventur durchgeführt. Hierbei wurden alle Bestände in Inventarlisten erfasst. Die Bestandslisten werden aktualisiert. Seit dem Jahr 2000 erkundet die Beschaffungsstelle den Markt und wählt auch das Vergabeverfahren aus.

Steuerung der Agenten

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

Das Merkblatt „Korruptionsprävention“ wurde am 2.11.2001 über die Referatsleiter den Beschäftigten des ZKA bekannt gegeben und über das Intranet des ZKA zugänglich gemacht. Der Vizepräsident des ZKA hat am 6.6.2002 im Rahmen einer Referatsleiterbesprechung die Vorgesetzten auf erforderliche Präventivmaßnahmen hingewiesen. Er hat dazu aufgefordert, das Thema „Korruptionsprävention“ regelmäßig zum Thema von Referatsleiterbesprechungen zu machen und die Mitarbeiter zu diesem Thema zu sensibilisieren.

Korruptionscontrolling durch das Bundesfinanzministerium

Das Bundesfinanzministerium hat für den Bereich der Bundesfinanzverwaltung übergeordnete Korruptionscontrolling-

maßnahmen durchgeführt. Beispielsweise wurden folgende Dienstvorschriften erlassen:

- vorläufige Fassung der Dienstvorschrift „Innenrevision in der Zollverwaltung“¹¹
- vorläufige Fassung der Dienstvorschrift zur Korruptionsvorsorge in der Zollverwaltung.¹²

Inhalte der Dienstvorschrift zur Innenrevision in der Zollverwaltung:

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

Inhalte der Dienstvorschrift zur Korruptionsvorsorge in der Zollverwaltung:

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

Sie enthält in den Anlagen einen Verhaltenskodex gegen Korruption sowie einen Leitfaden für Vorgesetzte. In den beige-fügten 5 Merkblättern sind folgende Themen dargestellt:

- Rechtslage,
- Vorgehen bei Anzeichen von Korruption,
- Rücksendung von Geschenken/Ablehnung von Einladungen (mit Musterschreiben),

- Niederschrift und Erklärung über die Verpflichtung,
- sonstige Sicherheitsmaßnahmen.

Zusammenfassung und Kritik

Bei der Würdigung der Korruptionsfälle, die sich in dem Tatzeitraum vom 12.12.1994 bis Ende 1999 im Zollkriminalamt ereigneten, sollte auch berücksichtigt werden, dass der gleiche Tatablauf (Modus operandi) sowie ähnliche Ursachen auch im Polizeipräsidium München, dem LKA Nordrhein-Westfalen sowie dem LKA Sachsen-Anhalt festgestellt wurde.

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

Des Weiteren sollten in den obigen Sicherheitsbehörden nicht nur die Ermittlungsbeamten im Bereich Wirtschaftskriminalität oder Organisierte Kriminalität zur Aufhellung des Dunkelfeldes von Korruptionsdelikten geschult werden, sondern auch alle Führungskräfte sowie Sachbearbeiter in sensiblen Organisationsbereichen.

Fußnoten:

1 Stierle, J. (2006), Korruptionscontrolling in öffentlichen und privaten Unternehmen, Diss., Mering.

2 Vgl. Anklageschrift der Staatsanwaltschaft Köln, Aktz. 114 Js 831/99. Dem Verfasser wurden auf Antrag an den leitenden Oberstaatsanwalt in Köln die Anklageschrift sowie Abschriften der zwischenzeitlich ergangenen rechtskräftigen Urteile des Landgerichts Köln für die wissenschaftliche Auswertung zur Verfügung gestellt.

3 Da das neue Korruptionsbekämpfungsgesetz am 13.8.1997 in Kraft trat, galten für einen Teil des Tatzeitraums noch die milderen Korruptionsgesetze. Die Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden erfolgten auch auf die Begleitstraftaten der

Untreue (§ 266 StGB), des Betruges (§ 263 StGB) sowie der Verleitung eines Untergebenen zu einer Straftat (§ 357 StGB), vgl. Anklageschrift der Staatsanwaltschaft Köln, Aktz. 114 Js 831/99. Der ermittelnde Oberstaatsanwalt schilderte dem Verfasser in einem Telefonat am 15.3.2004, dass diese Delikte nach § 154 StPO eingestellt wurden.

4 Vgl. Urteil des Landgerichts Köln 109-39/01 des Aktz. 114 Js 831/99.

5 Vgl. Urteil des Landgerichts Köln 109-39/01 des Aktz. 114 Js 831/99.

6 Vgl. Anklageschrift der Staatsanwaltschaft Köln, Aktz. 114 Js 831/99.

7 Nach der Anklageschrift der Staatsanwaltschaft Köln untersuchten die Strafverfolgungsbehörden auch die Zuwendungen und Pflichtverstöße gegen Diensthandlungen der obigen Angeschuldigten in rechtsverjährter Zeit.

8 Vgl. Urteil des Landgerichts Köln 109-39/01 des Aktz. 114 Js 831/99.

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

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

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

12 Vgl. Erlass vom 20. November 2003 III A 3-0 1559-1808 in der Vorschriftensammlung der Finanzverwaltung- Nachrichten N 68 2003 Nr. 442.