

.SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis



Linssen, Ruth et al. (2014):

Korruptionsrisiken in der niedersächsischen Polizei. Vom Wissen, Wollen und wissen wollen – eine repräsentative Dunkelfeldstudie

SIAK-Journal – Zeitschrift für
Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis
(4), 44-53.

doi: 10.7396/2014_4_D

Um auf diesen Artikel als Quelle zu verweisen, verwenden Sie bitte folgende Angaben:

Linssen, Ruth et al. (2014). Korruptionsrisiken in der niedersächsischen Polizei. Vom Wissen, Wollen und wissen wollen – eine repräsentative Dunkelfeldstudie, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (4), 44-53, Online: http://dx.doi.org/10.7396/2014_4_D.

© Bundesministerium für Inneres – Sicherheitsakademie / Verlag NWV, 2014

Hinweis: Die gedruckte Ausgabe des Artikels ist in der Print-Version des SIAK-Journals im Verlag NWV (<http://nwv.at>) erschienen.

Online publiziert: 3/2015

Korruptionsrisiken in der niedersächsischen Polizei

Vom Wissen, Wollen und wissen wollen – eine repräsentative Dunkelfeldstudie



RUTH LINSSEN,

Professorin für Soziologie und Recht, Fachbereich Sozialwesen, Fachhochschule Münster.



ILKA KAMMIGAN,

wissenschaftliche Mitarbeiterin, Fachbereich Sozialwesen, Fachhochschule Münster.



HARTMUT PFEIFFER,

Leiter Dezernat Kriminologische Forschung und Statistik, LKA Niedersachsen.

Seit 2011 wird innerhalb einer Kooperation der Fachhochschule Münster mit der Kriminologischen Forschungsstelle (KFSt) im LKA Niedersachsen das Phänomen Korruption in der Polizei untersucht. Ziel des Forschungsprojekts ist die Ausweitung der Prävention z.B. durch verbesserte Aus- und Fortbildungsangebote innerhalb der Polizei. Korruptionsprävention staatlicher Organisationen ist gesellschaftspolitisch wichtig, besonders für die Polizei als sichtbarer und einschreitender Teil der Staatsgewalt. Die Polizei genießt als Institution nach dem Verfassungsgericht das höchste Vertrauen unter den Bürgern. Deshalb wird folgerichtig innerhalb der Polizei dem Thema Korruption und ihrer Prävention auf Bundes- und Landesebene große Aufmerksamkeit gewidmet. Fast jede größere Behörde hat inzwischen Anti-Korruptionsrichtlinien oder -einrichtungen.

KORRUPTIONSRISIKEN IN DER POLIZEI?

EINE EINFÜHRUNG

„Polizist soll Drogendealer gewarnt haben“, titelte die Hannoversche Allgemeine Zeitung am 16.05.2012 und berichtete über einen Polizisten, der im Verdacht stand, gegen Kokain für den Eigenbedarf seinem Drogendealer geplante Razzien verraten zu haben. Ein weiterer Korruptionsverdacht der jüngeren Vergangenheit richtete sich gegen einen anderen Polizeibeamten, der für Geld Informationen an Mitglieder der „Hells Angels“ weitergegeben haben soll (Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 25.05.2012). Presseberichte wie diese zeugen davon, dass auch die Polizei kein korruptionsfreier Raum ist. Neben solchen spektakulären Ereignissen, die mediale Aufmerksamkeit erregten, gelangten aber auch eine ganze Reihe weiterer Korrup-

tionsfälle aus dem Bereich der Polizei in das Hellfeld der bekannt gewordenen Kriminalität. Zahlen hierzu finden sich neben der Polizeilichen Kriminalstatistik beispielsweise im jährlichen Korruptionslagebild des Bundeskriminalamts (BKA). Danach machten in den Jahren 2003 bis 2010 Korruptionsfälle, an denen auch Strafverfolgungs- oder Justizbehörden beteiligt waren, zwischen 1 % im Jahr 2010 (vgl. BKA 2011, 11) und 15 % im Jahr 2008 (vgl. BKA 2009, 9) aller polizeilich eingeleiteten Korruptionsermittlungsverfahren eines Jahres aus (vgl. zu den unterschiedlichen Datengrundlagen von PKS und Korruptionslagebildern BMI/BMJ 2006, 251).

Die wenigen Dunkelfeldstudien zu diesem Thema zeigen die Vielfalt der Korruptionshandlungen sowohl im Bereich der Strafverfolgung (etwa das Verschwinden lassen von Aktenteilen oder andere Straf-

vereitelungshandlungen, vor allem aber die Weitergabe von Informationen) als auch in anderen Bereichen (wie die Bevorzugung bestimmter Unternehmer bei der Auftragsvergabe oder Dateiabfragen ohne dienstlichen Grund). Die erlangten Vorteile rangieren von verbilligten Einkäufen über Warengeschenke bis hin zu Bargeldzahlungen (vgl. Mischkowitz et al. 2000, 192 ff; Svirak 2009, 109 ff).

Über die genaue Zahl der im Dunkelfeld verbleibenden Korruptionsfälle hingegen kann nur spekuliert werden, da es insoweit an umfassenden und repräsentativen Dunkelfeldstudien fehlt, die zuverlässigere Schätzungen ihrer Größenordnung ermöglichen könnten. Schon weil es sich bei Korruption um ein Kontrolldelikt handelt, wird die Dunkelziffer aber als überdurchschnittlich hoch eingeschätzt (vgl. BMI/BMJ 2006, 249 f; BKA 2005, 8; Bannenberg 2002, 59). So werden Dolata (Dolata 2007, 246) zufolge nur etwa zwei bis fünf Prozent der Korruptionsfälle bekannt. Die Annahme eines besonders großen Dunkelfelds fußt speziell für Korruptionsdelikte auch auf der Überlegung, dass in der Regel ein unmittelbares Opfer fehlt, das die Tat anzeigen könnte; vielmehr gibt es nur Täter (Vorteilsnehmer und/oder Vorteilsgeber), die in der Regel wenig Interesse am Bekanntwerden ihrer Tat haben (vgl. BMI/BMJ 2006, 250; auch zu weiteren Gründen für diese Annahme Bannenberg 2002, 59).

Auch ohne unmittelbare Opfer verursacht Korruption jedoch gravierende Schäden. Schon die materiellen Schäden sind allerdings nicht genau bezifferbar. Die Spanne der Schätzungen reicht von dreistelligen Millionenbeträgen im Jahr, wenn man den Geldwert der erlangten Vorteile aus dem Korruptionslagebericht zu Grunde legt (z.B. BKA 2011, 19; ausführlicher zur Problematik der Schadensberechnung BKA 2005, 44 ff) bis hin zu

Schätzungen von 50 % des Gesamtschadens durch Straftaten (Bannenberg/Schauensteiner 2005). Daneben entstehen aber auch erhebliche immaterielle Schäden. Das ergibt sich bereits aus den Schutzgütern der einschlägigen Strafvorschriften des Strafgesetzbuches (StGB). Speziell die §§ 331 ff StGB, die korrupte Handlungen im Amt unter Strafe stellen, schützen „das Vertrauen in die Unkäufllichkeit von Trägern staatlicher Funktionen und damit zugleich in die Sachlichkeit staatlicher Entscheidungen“ (Kühl 2011, Rn. 1 zu § 331). Vom Vertrauen der Bürger in den Staat hängen jedoch Akzeptanz und Wirkung staatlicher Institutionen ab (vgl. Linssen/Litzcke 2012). Korruptionsrisiken in Polizeibehörden sind in diesem Zusammenhang besonders brisant, weil zu deren Aufgaben gerade auch die Verfolgung von Straftaten gehört. Korruption kann hier nicht nur das Vertrauen in die Polizei selbst schwächen, sondern darüber hinaus auch das Vertrauen in das politische System als solches und die Funktionsfähigkeit des Staates erschüttern (vgl. Mischkowitz et al. 2000, 276). So erscheint der demokratische Rechtsstaat in einem fragwürdigen Licht, wenn die Überwachung der gesetzlichen Normen unter die Zuständigkeit eines korrupten Kontrollorgans fällt (Schön 2011, 13 ff). „Unter diesen Bedingungen sei es nicht verwunderlich, wenn die Moral in der Gesellschaft auf breiter Front sinkt“ (Vahlenkamp/Knauß 1995, 202). In diesem Sinne kann Korruption in der Polizei auch die Normakzeptanz in der Bevölkerung schwächen.

KORRUPTIONSPRÄVENTION UND KORRUPTIONSFORSCHUNG IN DER POLIZEI

Korruptionsprävention in Polizeibehörden ist also von besonderer Bedeutung, wofür aber zunächst die dortigen Risikobereiche und Risikokonstellationen bekannt sein

müssen. Lange Zeit wurde unterstellt, dass fast ausschließlich Beschaffungsstellen hier – wenn überhaupt – als korruptionsgefährdet gelten könnten. Genährt wurde diese Annahme auch durch aufsehenerregende Fälle in Niedersachsen mit entsprechendem Fehlverhalten von mit Beschaffungen betrauten Bediensteten der Polizei, die nicht nur ins Hellfeld strafrechtlicher Ermittlungsverfahren gerieten, sondern auch erhebliche Verbreitung in Massenmedien fanden (Pfeiffer et al. 2012). Zur genaueren, evidenzbasierten Untersuchung der Ursachen und Risikofaktoren sind jedoch auch Dunkelfeldstudien vonnöten, da das Hellfeld zum einen nur einen kleinen Ausschnitt der Korruptionsproblematik zeigt und zum anderen nur unzureichende Daten über die Bedingungsfaktoren bereitstellt. Dunkelfeldstudien, die sich speziell auf Korruptionsrisiken in der Polizei konzentrieren, sind jedoch im deutschsprachigen Bereich spärlich gesät. Hier sind im Wesentlichen die Studien von Holz (Holz 1997), die von BKA und Polizeiführungsakademie (Mischkowitz et al. 2000) und für Österreich die von Svirak (Svirak 2009) maßgeblich. Doch obwohl die empirischen Erkenntnisse zu Korruption in Polizeibehörden sehr begrenzt und für Deutschland auch nicht mehr ganz aktuell sind (1998 wurden im „6. Strafrechtsreformgesetz, Gesetz zur Bekämpfung der Korruption“ die strafrechtlichen Bestimmungen bezüglich Korruption verschärft), gibt es, nicht nur in Niedersachsen, fast selbstverständlich Maßnahmen zur Prävention von Korruption in der Polizei. So etwa die Richtlinie zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der Landesverwaltung (Beschl. d. LReg. v. 16.12.2008 – MI-15.3-03019/2.4.1.3). Sie enthält neben Verhaltenskodizes auch die Maßgabe, auf korruptionsgefährdeten Arbeitsplätzen regelmäßig Risikoanalysen vorzunehmen und entsprechende Sicher-

ungen einzurichten. Solche Vorgaben sind sicher sinnvoll, evidenzbasiert sind sie nicht.

Die Lücke fehlender Erkenntnisse zu Korruptionsrisiken in der Polizei soll ein Forschungsprojekt der Kriminologischen Forschungsstelle des LKA Niedersachsen in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Münster schließen helfen. In der insgesamt drei Phasen umfassenden Studie wird das Thema Korruption in der Polizei umfassend untersucht. Untersuchungsleitend war zunächst die Frage, wo innerhalb der Polizei Korruptionsrisiken liegen. Ziel ist es, anhand der Ergebnisse evidenzbasierte, passgenaue Präventionskonzepte entwickeln zu können, mit denen Korruption in der Polizei verhindert oder zumindest minimiert werden kann. Einen Überblick über das gesamte Forschungsdesign gibt die Grafik in der Abbildung (siehe Seite 49).

Die bisherigen Forschungsarbeiten in Phase 1 basierten auf drei Teilstudien. Nach einer zusammenfassenden Begriffsdefinition von Korruption in der Polizei und der Aufarbeitung des aktuellen Forschungsstandes wurden zunächst die aus den Antikorruptionsrichtlinien (s.o.) entwickelten Gefährdungsatlanen der acht Polizeibehörden Niedersachsens analysiert. Ferner wurde mittels einer polizeiinternen Datenbank des Landeskriminalamtes eine Hellfeldanalyse zu Korruptionsdelikten in der Niedersächsischen Polizei im Zeitraum vom 01.01.2006 bis zum 31.12.2010 durchgeführt. In einem dritten Schritt wurden Interviews mit Führungskräften der mittleren Hierarchieebene in der Polizei durchgeführt, die mittels geschichteter Zufallsauswahl aus den unterschiedlichen polizeilichen Tätigkeitsfeldern ausgewählt wurden.

In der ersten, bereits abgeschlossenen Phase des Projekts stellte sich allerdings nach Analysen von Hellfelddaten, Gefähr-

dungsatlanten und Experteninterviews mit Führungskräften heraus, dass in der niedersächsischen Polizei einige wichtige Bereiche offenbar zu Unrecht nicht als korruptionsgefährdet eingeschätzt und somit auch nicht ausreichend in der Präventionsarbeit berücksichtigt werden (vgl. Pfeiffer et al. 2012, 113). Insofern scheint hier das Risikopotenzial über die üblicherweise identifizierten Schwachstellen hinauszugehen. Mit dem Ziel, eine tatsächlich wirksame, weil evidenzbasierte Prävention in der niedersächsischen Polizei zu installieren, wurde 2012 eine zweite Projektphase eingeleitet, die mittels Dunkelfelderhebung Anhaltspunkte über Vorhandensein, Lokalisation, Ursachen und Ausprägung von Korruption und Korruptionsrisiken in der niedersächsischen Polizei geben sollte.

DIE REPRÄSENTATIVE DUNKELFELDDSTUDIE ZU KORRUPTIONSRISIKEN IN DER NIEDERSÄCHSISCHEN POLIZEI

Schwerpunkt der zweiten Projektphase war es daher, über verschiedene Erhebungsmethoden den Erscheinungsformen, den potenziellen Risikobereichen und -konstellationen und ihren Ursachen genauer nachzugehen. Insbesondere wurde dazu im Herbst 2012 eine repräsentative, anonyme Dunkelfelderhebung innerhalb der niedersächsischen Polizei zu tatsächlich erlebten Korruptionsfällen und möglichen Einflussfaktoren durchgeführt.

Bei der Dunkelfelderhebung soll vor allem die Frage geklärt werden, welche Formen von Korruption in der niedersächsischen Polizei vorkommen. So sollen auch Erkenntnisse zu korrupten Handlungen innerhalb der niedersächsischen Polizei gewonnen werden, die nicht im Hellfeld erfasst wurden und auf deren Vorhandensein die Erhebungsergebnisse der Phase 1 dennoch verweisen. Ferner sollen Korrup-

tionsschwellen erhoben werden, d.h. die individuelle Grenzziehung der Beamten zwischen legalem und korruptem Verhalten, sowie Gründe für Melde- bzw. Nichtmeldeverhalten. Dies ist vor allem für Präventionsansätze im niederschweligen Bereich wichtig, um gezielte Aufklärung über Grenzen legalen Verhaltens implementieren zu können sowie soziale Kontrolle in Form von Auseinandersetzungen über mögliche Grenzverletzungen ebenso wie Meldeverhalten als wirksamen Bestandteil sozialer Kontrolle intensivieren zu können (vgl. Linssen/Pfeiffer 2010). Da aus methodischen Gründen lediglich beobachtete und nicht selbst erlebte oder selbst vollzogene Korruptionshandlungen abgefragt wurden (Drittersonentechnik), die berichtende Person in der Erhebung also nicht unbedingt auch handelnde Person ist, können jedoch keine Aussagen über Häufigkeiten gemacht werden, sondern lediglich qualitative Analysen. Diese sind für das Ziel der Prävention jedoch auch wertvoller, da es hier primär darauf ankommt, die Bezugssphänomene zu kennen.

In der Korruptionsforschung wird immer wieder darauf hingewiesen, dass es weder allein Personen- noch allein Situationsfaktoren sind, die korruptes Handeln bedingen, sondern vielmehr eine Kombination aus beidem (z.B. Schön et al. 2011, 14; Bannenberg 2002, 357). Wirksame Korruptionsprävention muss diese speziellen Konstellationen und Wechselwirkungen berücksichtigen. Diesen ist nur mit qualitativen Verfahren auf die Spur zu kommen. Dabei stellt sich die Frage, wie genau die maßgeblichen Personen- und Situationsfaktoren entstehen und weshalb Personen in bestimmte Situationen geraten; nur mit diesem Wissen lassen sich auch Ansatzpunkte zur Veränderung der korruptionsbegünstigenden Faktoren ausmachen. Mit anderen Worten: Polizisten sind nicht bessere oder schlechtere Menschen

als andere – sondern vor allem der Handlungskontext ist relevant für die Entscheidung, ob korruptes Handeln gezeigt wird (vgl. auch Liebl 2008). Für die Prävention wäre dies ein guter Befund: Menschen lassen sich schwer verändern, Situationen/Kontext aber schon. Ansatzpunkt für gelingende Prävention wäre dann eher ein ggf. korruptionsbegünstigendes Umfeld. Die Hoffnung auf ein solches Ergebnis bei der Dunkelfeldstudie wird genährt von der „Situational Action Theory“ (SAT) von Wikström und Kollegen (z.B. Wikström 2010; Wikström/Treiber 2007; dies. 2009), einer noch recht jungen allgemeinen Kriminalitätstheorie. Diese ist auf Korruption übertragbar (Kammigan/Linssen 2012); hierauf wird daher – das ist noch neu in der Korruptionsforschung und insofern eine Besonderheit der Untersuchung – im Projekt Bezug genommen. Da diese qualitativen Elemente den wesentlichen Erkenntnisgewinn des Forschungsprojekts generieren, werden diese im Folgenden erläutert.

DIE ANNAHMEN DER SITUATIONAL ACTION THEORY (SAT): ANSATZPUNKTE FÜR PRÄVENTION VON KORRUPTION IN DER POLIZEI?

Das Besondere an der Theorie ist zum einen die Berücksichtigung von Moral und Kontrollen und deren situativer Wirkungsweise, und zum anderen die systematische Trennung dieser direkten Einflussfaktoren in spezifischen Situationen von den indirekten Ursachen, die wiederum die Ausprägung der direkten Einflussfaktoren bedingen. In situativer Hinsicht müssen der Theorie zufolge für einen korrupten Akt eine entsprechend geneigte Person und ein korruptionsbegünstigendes Handlungsumfeld aufeinander treffen. Kriminell geneigte Personen sind hier solche, die Korruption mit ihrem Gewissen verein-

baren können (anders ausgedrückt, geht es hierbei um internalisierte Normen, die eigene Moral oder auch das Unrechtsbewusstsein) oder die nicht über ein ausreichendes Maß an Selbstkontrolle verfügen, um ihrem Gewissen entsprechend zu handeln. Ein Handlungsumfeld ist dann korruptionsbegünstigend, wenn die aktuell dominierenden Regeln korruptem Verhalten nicht entgegenstehen oder aber dessen abschreckende Wirkung (durch externe Kontrollen) nicht ausreicht (Kammigan/Linssen 2012).

Voraussetzung für einen korrupten Akt ist zunächst ein entsprechender Anreiz zu korruptem Verhalten (situative Motivation). Ob korruptes Verhalten für den Handelnden nun grundsätzlich als Handlungsoption in Frage kommt, hängt in allererster Linie davon ab,

1. ob er solches Handeln überhaupt mit seinem Gewissen vereinbaren kann und
2. ob die im aktuellen Handlungsumfeld dominierenden Regeln korruptem Verhalten nicht entgegenstehen, Korruption „moralisch“ ermutigen oder gar verlangen.

Ist beides der Fall, deckt sich also die internalisierte Norm des Handelnden mit den im Umfeld dominierenden Regeln, ist korruptes Verhalten wahrscheinlich. Widerspricht hingegen die internalisierte Norm der Person den im Umfeld dominierenden Regeln, und handelt die Person nicht automatisiert (beispielsweise aus Gewohnheit oder auf Grund starker Emotionen oder unter großem Stress), werden Kontrollen relevant. Welche Art von Kontrollen nun vonnöten sind, um die handelnde Person von einem korrupten Akt abzuhalten, hängt davon ab, ob es die eigenen internalisierten Normen oder die Handlungsumfeld dominierenden Regeln sind, die Korruption begünstigen:

Quelle: Linssen

Phase 1	Phase 2	Phase 3
Experteninterviews Gefährdungsatlanen Hellfeldanalyse	Repräsentative Dunkelfelderhebung	Entwicklung von Präventionskonzepten

Überblick über die Phasen des gesamten Forschungsdesigns

1. Wird die Person von einem korruptionsbegünstigenden Umfeld entgegen ihrer eigenen Normen zu korruptem Verhalten gedrängt, muss sie genügend Selbstkontrolle aufbringen, um in Einklang mit ihren eigenen Normen zu handeln (Fähigkeit zur Selbstkontrolle).
2. Falls sie umgekehrt die Regeln des Handlungsumfelds zu verletzen beabsichtigt, weil sie insoweit kein Unrechtsbewusstsein hat, muss das Umfeld genügend abschreckend wirken, um sie von korruptem Verhalten abzuhalten (externe Kontrollen) (vgl. zur gesamten theoretischen Grundlegung z.B. Wikström 2010; auch Kammigan/Linssen 2012).

Entsprechend lassen sich insbesondere Moral und Kontrollen sowohl auf Ebene einzelner Personen als auch auf Ebene des Umfelds, aber auch das situative Zusammentreffen korruptionsgeneigter Personen und korruptionsbegünstigender Kontexte als Ansatzpunkte für Korruptionsprävention ausmachen. Da sich die Fähigkeit zur Selbstkontrolle im frühen Erwachsenenalter nach Wikström bereits weitgehend stabilisiert hat (vgl. Wikström/Treiber 2007, 255; ebd., 258), ist sie allerdings für polizeiliche Präventionsmaßnahmen weniger relevant als die Moral des Umfeldes.

MELDE- UND ANZEIGEVERHALTEN IN DER POLIZEI: VERHINDERT SOZIALE KONTROLLE KORRUPTION?

Besonderes Augenmerk wurde in der Dunkelfelderhebung daher auf die Eigenschaften des beruflichen Umfelds gelegt, hier unter anderem auf das Meldever-

halten innerhalb der Polizei. Zum einen erhöht ein gesteigertes Meldeverhalten als extern kontrollierendes Element die Entdeckungswahrscheinlichkeit für korrupte Akte ganz allgemein und kann zur Aufhellung des Dunkelfelds beitragen (Linssen et al. 2011). In einigen Fällen mag das darüber hinaus auch tatsächlich in konkreten Situationen abschreckend wirken. Zum anderen verdeutlicht eine bestimmte Reaktion aber zugleich auch eine entsprechende Haltung, und so kann ein gesteigertes Meldeverhalten vor allem auch das Unrechtsbewusstsein der Kollegen stärken. So geht die SAT davon aus, dass Moraldefinitionen über Lernprozesse den im Umfeld dominierenden Moraldefinitionen in die eine oder andere Richtung angepasst werden können (vgl. z.B. Wikström/Treiber 2009, 93 f; ähnlich in Bezug auf Korruption und Arbeitsumfeld Bussmann 2008, 124; Rabl 2009, 30).

Da es, wie schon erwähnt, in der Regel weder unmittelbare Opfer gibt noch Täter, die Interesse daran hätten, die eigene Korruptionstat zu melden, hängt das Bekanntwerden von Korruptionsdelikten insbesondere von Mitwissern aus dem Umfeld der Korruptionstäter ab, so genannten „Whistleblowern“ (vgl. Linssen/Pfeiffer 2010, 169). Da Polizisten einem Strafverfolgungszwang unterliegen (Legalitätsprinzip, vgl. § 163 I 1 StPO), wäre zu erwarten, dass diese korruptes Verhalten aus dem Umfeld der eigenen Institution zumindest eher zur Anzeige bringen als andere Berufsgruppen, etwa aus der Wirtschaft. Unter den angezeigten Korruptionsdelikten sind so auch einige, die noch im Versuchsstadium stecken geblieben sind,

weil (Polizei-)beamte ein Korruptionsangebot gerade nicht angenommen haben (vgl. Bannenberg 2002, 59; Mischkowitz et al. 2000, 335). Häufig findet Korruption jedoch heimlich statt (Rabl/Kühlmann 2008, 478), und selbst wenn es doch Mitwisser gibt, scheinen sie durch eine Reihe von Gründen davon abgehalten zu werden, die Tat zu melden, wie etwa die Angst vor negativen Konsequenzen (dazu Linssen/Pfeiffer 2010, 168 ff; vgl. auch Bannenberg 2002, 59 f). Dass Korruptionsfälle in den eigenen Reihen nicht unbedingt gemeldet werden, das glaubt zumindest ein Teil der in den Studien von Svirak (Svirak 2009, 151 ff), Mischkowitz u.a. (Mischkowitz et al. 2000, 325–332 und ebd., 1714 ff) und Holz (Holz 1997, 140) befragten Polizeibeamten, die anhand fiktiver Fallgeschichten (Vignetten) angeben sollten, wie Kollegen auf das dargestellte korrupte Verhalten reagieren würden.

Das Meldeverhalten von Polizisten in tatsächlich erlebten und beobachteten Korruptionsfällen und die möglichen Gründe des Meldens oder Nichtmeldens wurden in der repräsentativen Dunkelfeldbefragung der niedersächsischen Polizei daher ebenfalls untersucht. Eine solche Untersuchung ist vor allem wegen des polizeilichen Strafverfolgungszwanges besonders brisant, weil sich Polizeibeamte nicht erst durch eigenes korruptes Verhalten, sondern bereits durch Nichtmeldung des korrupten Verhaltens Anderer (nämlich wegen Strafvereitelung im Amt nach § 258a StGB) strafbar machen können. Die glaubhafte Zusicherung von Anonymität und damit die Reduzierung der Furcht vor Repressionen war daher hier mehr noch als in anderen Studien wesentlich für das Gelingen der Befragung. Durch die Kooperation mit der Fachhochschule Münster konnte diesen Anforderungen Rechnung getragen werden. Hier ist nicht nur ein Forschungsschwerpunkt zu Korruption

im öffentlichen Bereich verortet.¹ Als unabhängige Stelle außerhalb von Polizeibehörden fungierten die Fachhochschule und der dortige Lehrstuhl als Adressatin für die ausgefüllten Fragebögen der Dunkelfeldstudie. So konnten die Daten ausgewertet werden, ohne das Legalitätsprinzip zu verletzen: Vor der Auswertung wurden an der Fachhochschule Münster alle Angaben digitalisiert und vollständig anonymisiert, was jegliche Rückverfolgung unmöglich macht.

BEWERTUNG VON KORRUPTIONSHANDELN UND NORMBINDUNG IN DER POLIZEI

Eine der möglichen Ursachen für das Nichtmelden von Korruptionsfällen ist zugleich auch einer der von der SAT postulierten Bedingungsfaktoren für korruptes Verhalten. So setzt die Meldung von Korruptionsfällen voraus, dass korruptes Verhalten auch als solches erkannt wird. Schon allgemein herrscht offenbar große Unsicherheit darüber, wo legitimes Verhalten endet und Korruption beginnt (vgl. z.B. für die Wirtschaft Claus Goworr Consulting 2007, 4 f; für das Sozialwesen Linssen et al. 2012, 28 ff). Für die Polizei als Strafverfolgungsbehörde hingegen wäre zu vermuten, dass die Grenzen dort eher bekannt sind. Allerdings berichteten schon Interviewpartner aus der Studie von Mischkowitz u.a. (Mischkowitz et al. 2000, 336) von Fällen, in denen ein Fehlverhalten gar nicht als solches erkannt würde, ebenso bei Svirak (Svirak 2009). Unwissenheit könnte also ein wichtiger Faktor sein, aus dem auch innerhalb der Polizei korruptionsbegünstigende Moraldefinitionen im Sinne der SAT resultieren.

So bestehen der SAT zufolge kriminelle Moraldefinitionen aus zwei Elementen:

1. dem Inhalt der Verhaltensregel, also der Bewertung eines Verhaltens als richtig oder falsch (kognitives Element) und

2. den negativen Emotionen (Schuld oder Scham), die mit dem Bruch der Regel einhergehen und die ein Maßstab für die Stärke der Moral darstellen (emotionales Element) (vgl. Wikström 2010, 222). Eine korruptionsbegünstigende Moral kann sich demnach zum einen daraus ergeben, dass korrupte Verhaltensweisen tatsächlich für richtig befunden werden; hier wäre vor allem die beschriebene Konstellation denkbar, dass korruptes Verhalten eben gar nicht als solches erkannt wird. Abseits von Unwissenheit kann korruptionsbegünstigende Moral zum anderen aber auch bedeuten, dass korruptes Verhalten zwar grundsätzlich als falsch erkannt, jedoch aus verschiedenen Gründen als nicht so schlimm angesehen wird. Zu Konstellationen dieser Art können auch die recht häufig bei Korruptionstätern gefundenen Rechtfertigungsstrategien beitragen (z.B. Rabl 2009, 27; Schneider 2009, 15), die Schuld- und Schamgefühle reduzieren helfen und so die Moral schwächen. Rechtfertigungen können nach einer Tat wirken (dann als so genannte Rationalisierungen), aber auch im Vorfeld eine erst beabsichtigte Tat erleichtern (dann als so genannte Neutralisierungen im Sinne von Sykes/Matza 1957). Von solchen Rechtfertigungsstrategien innerhalb der Polizei berichteten etwa die Interviewpartner aus den Korruptionsstudien von Linssen u.a. (Linssen et al. 2011) sowie Mischkowitz u.a. (Mischkowitz et al. 2000, 336).

Insgesamt sprechen die hier aus der SAT abgeleiteten theoretischen Annahmen dafür, dass für Korruption in erster Linie korruptionsbegünstigende Moraldefinitionen verantwortlich sind – sei es als direkt in konkreten Situationen wirkender Faktor oder sei es als die Moral der Kollegen kollektiv beeinflussender Faktor. Auch die Vermutungen der bundes-

weit in der Studie von Mischkowitz u.a. (Mischkowitz et al. 2000, 335 f) befragten Bediensteten in Justiz, Zoll und Polizei deuten in diese Richtung: Sie sahen in fehlendem Unrechtsbewusstsein eine der Hauptursachen für Korruption in der Polizei. Das sagt freilich nichts darüber, wie genau Polizisten konkrete korrupte Verhaltensweisen tatsächlich moralisch bewerten, insbesondere solche, die sie in ihren eigenen Reihen persönlich erlebt haben. Auch dieser Frage ging die hier dargestellte Untersuchung zu Korruptionsrisiken in der niedersächsischen Polizei explizit nach.

FAZIT UND AUSBLICK

Wenn sich der Staat und seine Vertreter an selbst geschaffene Regeln nicht halten, dann kann das gravierende gesellschaftliche Konsequenzen haben. Im Extremfall können die Regeln in der Bevölkerung als weniger verbindlich wahrgenommen werden und staatliche Institutionen ihre Akzeptanz und somit ihre Effektivität einbüßen. Korruptionsprävention in der Polizei als staatliche Strafverfolgungsinstanz ist daher von besonderer Wichtigkeit. Über die Ursachen von Korruption und über konkrete Korruptionsrisiken in der Polizei ist bisher allerdings empirisch nur wenig bekannt. Das Projekt der Kriminologischen Forschungsstelle des LKA Niedersachsen und der Fachhochschule Münster stellt mit seiner derzeitigen Auswertung hier neue Erkenntnisse für eine evidenzbasierte, ursachenorientierte und speziell auf den Bereich der Polizei zugeschnittene Prävention von Korruptionsrisiken bereit. Aufbauend auf den Erkenntnissen aus der bereits abgeschlossenen ersten Projektphase und den theoretischen Grundlagen, insbesondere aus der SAT, wurde die nun ausgewertete repräsentative Dunkelfeldstudie in der niedersächsischen Polizei durchgeführt.

Neu ist dabei vor allem die qualitative Fokussierung auf korruptionsbegünstigende Moraldefinitionen sowie das Meldeverhalten und dessen Ursachen. Insbesondere wegen der Fragen zum persönlichen Meldeverhalten waren zunächst Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Studie erwartet worden – etwa dass wegen des polizeilichen Anzeigezwangs die Auskunftsbereitschaft der Polizisten im Falle des Nichtmeldens gering oder die Antworttendenzen stark in Richtung soziale Erwünschtheit verzerrt wären. Hier konnte die Kooperation mit der Fachhochschule Münster Abhilfe schaffen, an der die Fragebögen anonymisiert und digitalisiert sowie inhaltlich bewertet wurden. Als polizeiunabhängige Stelle konnte sie

den Teilnehmenden nicht nur die notwendige Anonymitätsgarantie vermitteln, sie steht gleichsam für eine wissenschaftlich fundierte, aber eben nicht von Eigeninteressen der befragten Institution geleitete Auswertung mit entsprechend belastbaren Schlussfolgerungen für die Korruptionsprävention in der Polizei. Die Ergebnisse dieser mutigen Studie und der innovativen Kooperation werden in weiteren Beiträgen zum Themenbereich inhaltlich detailliert dargestellt und bewertet. Sie verlangen Beachtung, weil das Thema Korruptionsrisiken (nicht nur) in der Polizei ein relevantes ist und weil sie eine der wenigen Studien dieser Art im deutschsprachigen Raum zum Thema Korruption in der Polizei ist.

¹ https://www.fh-muenster.de/fb10/personen/professorinnen/Linssen.php?anzeige=projekt&pr_id=707.

Quellenangaben

- Bannenberg, B. (2002). *Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse*, Neuwied.
- Bannenberg, B./Schaupensteiner, W. (2005). *Korruption in Deutschland: Portrait einer Wachstumsbranche*, München.
- (BKA) Bundeskriminalamt (2005). *Bundeslagebild Korruption 2004*, Wiesbaden.
- (BKA) Bundeskriminalamt (2009). *Korruption. Bundeslagebild 2008 – Pressefreie Kurzfassung*, Wiesbaden.
- (BKA) Bundeskriminalamt (2011). *Korruption. Bundeslagebild 2010*, Wiesbaden.
- (BMI/BMJ) Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz (2006). *Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht*, Berlin.
- Bussmann, K.-D. (2008). *Nationales Recht und Anti-Fraud-Management – US-amerikanische und deutsche Unternehmen im Vergleich*, in: Löhr, A./Burkatzki, E. (Hg.) *Wirtschaftskriminalität und Ethik*, München, 111–132.
- Claus Goworr Consulting (CGC) (2007). *Korruption in deutschen Unternehmen. Eine Umfrage der CGC – Claus Goworr Consulting GmbH unter 600 Führungskräften in Deutschland im September 2007*, München, Online: http://www.cgcconsulting.com/download/vvStudie_Korruption.pdf.
- Dolata, U. (2007). *Kampf gegen Korruption – Mit wissenschaftlichen Methoden gegen eine Schattenwelt. Ein Überblick*, *Kriminalistik* (4), 246–250.
- Holz, K. (1997). *Korruption in der Polizei? Eine Untersuchung zum Umfang von Korruption in der Polizei und zur Einstellung von Polizeibeamten zu Korruption*, *Kriminalistik* (6), 407–414.
- Linssen, Ruth/Kammigan, Ilka (2012). *Korruption als „Situational Action“. Eine theoretisch-integrative Erklärung korrupten Verhaltens auf Basis der „Situational Action Theory“*, *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 95 (5).
- Kühl, K. (Hg.) (2011). *Strafgesetzbuch. Kommentar*, München.
- Liebl, K. (2008). *Studierende der Polizeiwissenschaft – Moralische Vorbilder? Eine Untersuchung zur Moralökonomie*, *Polizei & Wissenschaft* (4), 2–12.
- Linssen, Ruth/Litzcke, S. M. (2012). *Korruption*, in: Hermanutz, M./Schmalzl, H. P. (Hg.) *Moderne Polizeipsychologie in Schlüsselbegriffen*, Stuttgart, 156–165.

- Linssen, Ruth/Litzcke, S./Schön, F. (2011). *Korruption in der Polizei. Erscheinungsformen, Rechtfertigungen, Motive, Kriminalistik* 65 (7), 454–459.
- Linssen, Ruth/Pfeiffer, Hartmut (2010). *Strategien zur Korruptionsbekämpfung als Sicherheitsfaktor für Organisationen*, in: Litzke, S. M./Müller-Enbergs, H. (Hg.) *Sicherheit in Organisationen*, Frankfurt a.M., 159–181.
- Linssen, Ruth/Schön, F./Litzcke, S. M. (2011). *Dunkelfeldaufhellung mittels virtueller sozialer Netzwerke*, *Polizei & Wissenschaft* 11 (4).
- Linssen, Ruth, Schön, F./Litzcke, S. (2012). „Man kennt sich, man hilft sich“ oder doch schon Korruption? *Empirische Hinweise zu fragwürdigen Praktiken im Sozialwesen*, *Neue Praxis* 42, 27–43.
- Mischkowitz, R./Bruhn, H. et al. (2000). *Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll. Ein gemeinsames Forschungsprojekt des Bundeskriminalamtes und der Polizei-Führungsakademie*, BKA – Forschungsreihe, Bd. 46, Wiesbaden.
- Pfeiffer, Hartmut/Linssen, Ruth et al. (2012). *Korruptionsrisiken in der Polizei. Projektphase 1. unveröffentlichter Forschungsbericht*, LKA Niedersachsen, Hannover.
- Rabl, T. (2009). *Der korrupte Akteur*, *Aus Politik und Zeitgeschichte* (3–4), 26–32.
- Rabl, T./Kühlmann, T. M. (2008). *Understanding corruption in organizations – development and empirical assessment of an action model*, *Journal of Business Ethics* 82 (2), 477–495.
- Schneider, H. (2009). *Der Wirtschaftsstraftäter in seinen sozialen Bezügen*, in: Rölfs WP Partner AG (Hg.) *Der Wirtschaftsstraftäter in seinen sozialen Bezügen. Aktuelle Forschungsergebnisse und Konsequenzen für die Unternehmenspraxis*, Köln, 4–19.
- Schön, F. (2011). *Korruption: Wie eine Hand die andere wäscht*, Frankfurt a.M.
- Schön, F./Litzcke, S. et al. (2011). *Korruption – Eine Frage der Persönlichkeit?*, *Scheinwerfer* 16 (50), 14.
- Svirak, P. (2009). *Korruptionsprävention in der Polizei. Erhebung von Grunddaten im Bereich der Polizei Wien für Prävention und Schulungen zum Thema Korruption in der österreichischen Exekutive*, Saarbrücken.
- Sykes, G. M./Matza, D. (1957). *Techniques of neutralization: A theory of delinquency*, *American Sociological Review* 22 (6), 664–670.
- Vahlenkamp, W./Knauß, I. (1995). *Korruption – ein unscharfes Phänomen als Gegenstand zielgerichteter Prävention. Ergebnisse eines Forschungsprojekts*, Wiesbaden.
- Wikström, P.-O. H. (2010). *Explaining crime as moral actions*, in: Hitlin, S./Vaisey, S. (Hg.) *Handbook of the sociology of morality*, New York, 211–239.
- Wikström, P.-O. H./Treiber, K. (2007). *The role of self-control in crime causation: Beyond Gottfredson and Hirschi's general theory of crime*, *European Journal of Criminology* 4 (2), 237–264.
- Wikström, P.-O. H./Treiber, K. (2009). *Violence as situational action*, *International Journal of Conflict and Violence* 3 (1), 75–96.
- https://www.fh-muenster.de/fb10/personen/professorinnen/Linssen.php?anzeige=projekt&pr_id=707.