

Schriften zum Wirtschaftsstrafrecht

Mansdörfer/Kleemann/Ziegler

**Subventionskriminalität
in Deutschland – eine
empirisch-kriminologische
Untersuchung**



C.F. Müller

CFM

Schriften zum Wirtschaftsstrafrecht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Mark Deiters, Münster

Prof. Dr. Thomas Rotsch, Gießen

Prof. Dr. Mark A. Zöller, Trier

Subventionskriminalität in Deutschland – eine empirisch- kriminologische Untersuchung

Untersuchung auf Initiative und mit Unterstützung der
Kanzlei AGS Legal und des Bund der Steuerzahler

von

Prof. Dr. Marco Mansdörfer
Sebastian Kleemann
Matthias Ziegler

2016



C.F. Müller

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

ISBN 978-3-8114-4472-0

E-Mail: [E-Mail: kundenservice@cfmueller.de](mailto:kundenservice@cfmueller.de)
Telefon: +49 89 2183 7923
Telefax: +49 89 2183 7620

© 2017 C.F. Müller GmbH, Waldhofer Straße 100, 69123 Heidelberg

www.cfmueller.de
www.cfmueller-campus.de

Hinweis des Verlages zum Urheberrecht und Digitalen Rechtemanagement (DRM)

Der Verlag räumt Ihnen mit dem Kauf des ebooks das Recht ein, die Inhalte im Rahmen des geltenden Urheberrechts zu nutzen. Dieses Werk, einschließlich aller seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Der Verlag schützt seine ebooks vor Missbrauch des Urheberrechts durch ein digitales Rechtemanagement. Bei Kauf im Webshop des Verlages werden die ebooks mit einem nicht sichtbaren digitalen Wasserzeichen individuell pro Nutzer signiert. Bei Kauf in anderen ebook-Webshops erfolgt die Signatur durch die Shopbetreiber. Angaben zu diesem DRM finden Sie auf den Seiten der jeweiligen Anbieter.

Vorwort

Die nachfolgende empirisch-kriminologische Studie ist Teil und Grundlage eines umfassenderen Projekts zur Prävention und zum Umgang mit Subventionskriminalität in Deutschland.

Die Anregung zu diesem Projekt verdanken wir Herrn *Dr. Helmut Görling*, AGS Legal Frankfurt/Main, Herrn *Michael Jäger* und dem Bund der Steuerzahler an Herrn Prof. *Dr. Marco Mansdörfer*, Institut für Wirtschaftsstrafrecht sowie Internationales und Europäisches Strafrecht (WIE). Ziel dieser Monographie war anfangs, den Subventionsbetrug in Deutschland stärker in seinen tatsächlichen Strukturen zu erfassen und damit eine Lücke in der wirtschaftskriminologischen Forschung zu schließen. Im Verlauf der Studie hat sich der stark durch das materielle Recht und den § 264 StGB geprägte Begriff des Subventionsbetrugs als kriminologisch irreführend erwiesen, so dass für den Titel der Studie der Begriff der „Subventionskriminalität“ bevorzugt wurde.

Begleitet wird diese Studie von stärker dogmatisch gefassten Monographien der Herren wissenschaftliche Mitarbeiter *Sebastian Kleemann* zur verbesserten Prävention von Subventionskriminalität im staatlichen und unternehmerischen Bereich sowie von *Matthias Ziegler* zur Optimierung der rechtlichen Strukturen zur Rückgewinnung kriminell erlangter Subventionen. Insoweit dürfen wir uns in der vorliegenden Studie auf erste Vorschläge beschränken, die noch zu vertiefen sind.

Die genannten Partner haben die Erstellung dieses Projekts nicht nur durch wichtige finanzielle Beiträge, sondern auch durch intensive Diskussionen in der Sache, Hinweise zur Empirie und vielfältige organisatorische Maßnahmen unterstützt. Dazu gehörten neben den Ideen zu Beginn ein gemeinsamer Workshop bei unserem Partner BDSSt am 4.11.2015 in Berlin und ein reger Austausch in allen weiteren Phasen der Studie bis hin zu einer Diskussion der Ergebnisse auf der World Taxpayers Conference vom 17. bis 19.3.2016 wiederum in Berlin. Die wissenschaftliche Gestaltung der Studie liegt selbstverständlich allein in den Händen und Verantwortung der Verfasser und entspricht den Regeln guter wissenschaftlicher Praxis.

Den genannten Personen und allen ungenannten Helfern, stellvertretend allen Mitarbeitern am Lehrstuhl für Wirtschaftsstrafrecht an der Universität des Saarlandes und am dortigen Institut für Wirtschaftsstrafrecht sowie Internationales und Europäisches Strafrecht, sei herzlich gedankt. Ihnen ist diese Studie gewidmet.

Saarbrücken, 2016

Marco Mansdörfer
Sebastian Kleemann
Matthias Ziegler

Geleitwort des Bundes der Steuerzahler in Bayern e.V. und des Europäischen Steuerzahlerbundes (TAE)

Steuergeldverschwendung ist für den Staat genauso schädlich, wie Steuerhinterziehung. In beiden Fällen werden dem Staat Mittel entzogen, die dann an anderer Stelle fehlen. Oder anders gesagt, was dem Staat an Mitteln auf der einen Seite fehlt, muss an anderer Stelle entweder eingespart oder es müssen zusätzliche Mittel beschafft werden, sei es durch Steuererhöhung oder durch eine höhere Verschuldung.

Gerade der Bereich der öffentlichen Subventionen ist anfällig für Effizienzverluste und weckt Begehrlichkeiten bei potentiellen Subventionsempfängern, unabhängig davon, ob diese öffentliche Förderung wirtschaftlich nötig oder erforderlich ist. Subventionen locken dabei auch Betrüger an, wie Motten das Licht.

Aus diesem Grund ist es umso wichtiger, dass gerade Subventionsbetrug konsequent verfolgt und bestraft wird. Ebenso wäre es wichtig, dass unberechtigt erhaltene Mittel, hierzu zählen auch die Verletzung und Nichteinhaltung von Förderbedingungen, konsequenter verfolgt werden.

Was nützt dem Staat beispielsweise ein Urteil, wenn die daraus resultierende Rückforderung dann nicht eingetrieben wird?

Im Idealfall sollten schon vor der eigentlichen Subventionsvergabe beziehungsweise der Aufstellung von Förderprogrammen Erkenntnisse zur Effizienzsteigerung mit einfließen und maximale Schutzmechanismen zum Schutz der finanziellen Interessen der subventionierenden Stelle eingebaut werden.

In diesem Kontext haben der bayerische und der europäische Steuerzahlerbund gerne diese Studie unterstützt und sind Prof. *Dr. Marco Mansdörfer* und den Herrn *Sebastian Kleemann* und *Matthias Ziegler* mehr als dankbar, dass mit dieser Studie nicht nur wichtige Informationen geliefert werden, sondern auch konkrete Verbesserungsvorschläge herausgearbeitet wurden. Damit wird ein wichtiger Beitrag für Gesellschaft und Staat geliefert, Mittel könnten sicherer und damit effizienter eingesetzt werden und Betrug wird erschwert.

Wir hoffen, dass die Erkenntnisse dieser Studie in die politische Diskussion auf allen Ebenen einfließen und dadurch ein aktiver Beitrag zu einer effizienteren Verwendung öffentlicher Fördermittel geleistet wird. Hierzu gehören eine bessere Kontrolle und Prävention, effizientere Verfahren und zielgerichtete Sanktionen. Die Grundlagen werden durch diese Arbeit geschaffen.

Dafür unser herzlicher Dank im Namen aller Steuerzahler an Prof. *Dr. Marco Mansdörfer* und sein Team!

Rolf von Hohenhau
Präsident Bund der Steuerzahler in Bayern e.V.
Präsident Europäischer Steuerzahlerbund (TAE)

Michael Jäger
Vizepräsident Bund der Steuerzahler in Bayern e.V.
Generalsekretär Europäischer Steuerzahlerbund (TAE)

Inhaltsverzeichnis

<i>Vorwort</i>	V
<i>Geleitwort des Bundes der Steuerzahler in Bayern e.V. und des Europäischen Steuerzahlerbundes (TAE)</i>	VI
<i>Verzeichnis der Abbildungen</i>	XIV

I. Grundlagen zum Subventionsbetrug in Deutschland

1. Subventionen in Deutschland, Subventionsbegriff und hier relevantes Zahlenwerk	1
a) Die volkswirtschaftliche Dimension direkter Subventionen	1
b) Wirtschaftliche, strafrechtsdogmatische und kriminologische Subventionsbegriffe und der Begriff der Subventionskriminalität	2
c) Hier relevantes Zahlenwerk: 16 Milliarden € Wirtschaftssubventionen durch Bund, Länder und Gemeinden	5
d) Beispielhaft: 543 Millionen für das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM)	6
2. Ziele der Studie: Eine Phänomenologie der Subventionskriminalität in Deutschland und Postulate zur Kriminalitätsprävention	8
3. Grundlage und Gegenstand der Studie	10
a) Grundkonzeption und Aufbau der Studie	10
b) Empirisch-kriminologische Herangehensweise	11
c) Bisherige kriminologische Erkenntnisse	14
aa) Die Untersuchung von Tiedemann, Subventionskriminalität in der Bundesrepublik, 1974	14
bb) Das BdSt-Gutachten von Schönemann (2011)	17
cc) Offizielle Kriminalitätsbewertung	18

II. Zur allgemeinen Phänomenologie des Subventionskriminalität

1. Zum allgemeinen Phänomen des Subventions„betrugs“	19
a) Der klassische Subventions„betrug“	19
b) Die rechtswidrige Subventionsabsprache	20
c) Die Subventions„korruption“ und verwandte nicht strafbare Varianten	22
2. Insbesondere das Täuschungsverhalten im Einzelnen	25
a) Täuschung beim Subventionsantrag	26
aa) Täuschung über den Verwendungszweck	26
bb) Verdeckte Zahlungsrückflüsse (Kick-backs)	27
cc) Offensichtlich rechtswidrige oder erschlichene Grundlagenbescheide anderer Verwaltungen	27

dd) Scheinrechnungen und überhöhte Vorkalkulationen	28
b) Subventionstatbestände mit immanenter Missbrauchsgefahr	29
c) Nach Erhalt der Subvention gefasste Absicht der zweckwidrigen Subventionsverwendung	30
3. Zur Problematik des leichtfertig begangenen Subventionsbetrugs	31
a) Rechtsdogmatische Sonderstellung des § 264 Abs. 4 StGB	31
b) Exemplifizierung dieser dogmatischen Besonderheiten an Einzelfällen	32
aa) Fehlverhalten in komplexen Organisationen	32
bb) Erweiterte und so nicht vorhergesehene Sanktionierung von Irrtumsfällen	33
(1) Irrtum über die Kündigung eines Lieferungsvertrags (BGH 5 StR 542/12)	33
(2) Irrtum über subventionserhebliche Umstände in der Insolvenz (OLG Jena v. 11.6.2010 – 1 Ss 338/09)	34
cc) Als Leichtfertigkeit deklarierte Vorsatztaten	35
c) Zwischenergebnis: Sanktionierung der Leichtfertigkeit verfehlt gesetzgeberische Intention nahezu vollständig – weiterer Reformbedarf	36
4. Nachtatverhalten	37
a) Täuschung bei Verwendungsnachweis	37
b) Vereiteln von Rückforderungsansprüchen	39
5. Zur Täters typologie	39
6. Typische Begleitkriminalität zur Subventionskriminalität	41
a) Typische Begleitkriminalität	41
b) Zu Wechselwirkungen in der Verfolgung von Subventions- kriminalität und Begleitkriminalität	42
7. Unterschiede in der Kriminalitätsbelastung der Verwaltungsträger, verzerzte Wahrnehmung von und zögerliche Reaktion auf Subventionsbetrügereien	43

**III. Exemplifizierung der Phänomenologie
an ausgesuchten Einzelfällen**

1. Das Subventionsberatungsgeschäft und die gewerbsmäßige Verführung zum Erschleichen von Subventionen	47
a) Berichtsfälle aus Industrieunternehmen und einer öffentlichen Forschungseinrichtung	48
b) Grundsätzliche strafrechtliche Zulässigkeit, aber nur in engen Grenzen	49
c) Hohe Belastung der Subventionsberatung mit kriminogenen Faktoren	51
d) Compliance und Prävention aus Sicht eines etablierten Subventionsberaters	51
2. Der Investitionszulagenbetrug	52

a) Die Investitionszulage als Subvention und ihr steuerrechtliches Regelungsregime.	53
b) Der dilettantische Investitionszulagenbetrug durch den narzisstisch-gestörten Einzeltäter	53
aa) Sachverhalt	53
bb) Strafrechtliche Würdigung	55
cc) Narzisstisch-paranoide Persönlichkeitsstruktur des Täters	55
c) Rückgewinnung von betrügerisch erlangten Investitionszulagen auf der Grundlage der Abgabenordnung?	56
aa) Rückgewinnung von Subventionen auf der Basis von § 71 AO? ..	56
(1) Ursprüngliches Votum des BFH für eine entsprechende Anwendung von § 71 AO	57
(2) Änderung der höchstrichterlichen Rechtsprechung mit BFH v. 19.12.2013 – III R 25/10	57
bb) Rückgewinnung auf der Basis eines Haftungsbescheids (§ 191 AO)?	59
3. Subventionsbetrug in international-organisierter Form (HUMAN BIOSCIENCES)	60
a) Sachverhalt	60
b) Einordnung des Sachverhalts und des Verhaltens der beteiligten Akteure	70
c) Erkennbar gewordene Präventionsdefizite und Abhilfemöglichkeiten	71
4. Systematische wiederholte Subventionskriminalität auf Absprachen- basis (Phantomfortbildung im Saarland)	73
a) Sachverhalt	73
b) Unzulänglichkeiten bei der Rückgewinnung der Subventionen	75
c) Fehlen wirksamer Compliance-Strukturen im privaten G-Konzern und seine Folgen	76
d) Kriminologische Auffälligkeiten	77
5. Das Massenphänomen: Subventionsbetrug im Zusammenhang mit der Abwrackprämie	80
6. Subventionskriminalität mit korruptiven Elementen (Subventions- und Drittmittelbetrug im Hochschulsystem)	81
a) Sachverhalt	81
b) Kriminologische Einordnung	82
c) Unzulänglichkeiten bei der Strafzumessung	83
d) Ähnliche Modelle	85
7. Der Fall „Satellitengetriebe“ – Monetarisierung eines fragwürdigen Patents	85
a) Sachverhalt	86
b) Intransparente Behandlung der Revision der Angeklagten	90
aa) Tatsächliche Schwächen in den Urteilsgründen	90
bb) Rechtliche Schwächen in den Urteilsgründen	91
cc) Altbekannte Probleme der Regelung des § 349 Abs. 2 StPO	92

c) Grundsätzliche kriminologische Bewertung und Parallelen zur Geldwäschekriminalität	93
aa) Typische Wirtschaftskriminalität	93
bb) Kriminologische Bewertung der Strafwürdigkeit	93
cc) Subventionskriminalität als Finanzkriminalität: Loan-Back Parallelen zu organisierter Geldwäschekriminalität	94

IV. Die verursachten Schäden und die Rückgewinnung erschlichener Subventionen

1. Einführung	95
2. Mindestschaden von 1,5 Milliarden € pro Jahr für Bund und Länder	95
3. Schadensfeststellung in der Tatsacheninstanz vor dem Strafgericht	98
a) Schadensmindernde Wirkung des in dubio pro reo-Grundsatzes	99
b) Komplexität der Schadensfeststellung im Übrigen	99
aa) Kriminologisch bedenkliche Monetarisierung formaler Mängel	99
bb) Differenzierung der Schadensermittlung nach der Art der Zuwiderhandlung	101
cc) Vier-Stufen-Schema der strafrechtlichen Schadensfeststellung	102
4. Zahlungsauflagen in Bewährungsbeschlüssen	103
5. Rückgewinnung auf verwaltungsrechtlicher Basis	104
a) Der verwaltungsrechtliche Widerruf	104
b) Atypische Verwaltungsanktionen in Nebenbestimmungen und Subventionsverträgen	105
6. Rückgewinnung auf der Basis zivilrechtlicher Haftung	105
7. Rückgewinnung mit den Mitteln des strafrechtlichen Verfalls	107
8. Befundanalyse	107
a) Präventionsdefizite und fehlende Entdeckungsroutinen	107
b) Optimierung der bestehenden Praxis durch Signifikanzschwellen und Rückgewinnungsroutinen?	107
c) Möglichkeit verstärken Eigenschutzes im Wege kostenneutraler Ex-post-Kontrolle – Betriebsprüfer als Subventionsprüfer und strafbefreiende Selbstanzeige	108
d) Schätzung: Effizienzeffekte von 800 Millionen € p.a. für die öffentliche Hand durch ein integriertes Präventionsprogramm	109

V. Zum Umgang der öffentlichen Hand mit dem Risiko krimineller Subventionserschleichung

1. Grund und Gang der Untersuchung	111
2. Regelungen mit kriminalpräventiver Zwecksetzung	112
a) StGB und SubvG	112
aa) Analyse: Prävention durch Pönalisierung und passives Kontrollkonzept	113

bb) Beurteilung: Extreme Missbrauchsanfälligkeit des passiven Kontrollkonzepts	115
b) Weitere übergreifende kriminalpräventive Regelungen des Bundes und der Länder	117
3. Regelungen zur normativen Ausgestaltung der Subventionierung	120
a) Methodische Problemstellung: Konzentration auf eine präventive Verfahrensgestaltung	120
b) Beschränkung auf spezialgesetzliche Regelungen zur Subventionsvergabe	121
aa) Ausgewählte gesetzliche Regelungen des Bundes	121
bb) Exkurs: Die Investitionszulage nach dem InvZulG 2010	126
cc) Ausgewählte gesetzliche Regelungen der Länder	128
dd) Fazit	130
c) Allgemeines Verwaltungsverfahrenrecht	130
d) Regelungen des Haushaltsrechts	133
aa) Im Überblick: Ermächtigung zur Prävention im Wege von Nebenbestimmungen	134
bb) Analyse	135
(1) Das Antragsverfahren und die Bewilligung	135
(2) Die Verwendungskontrolle	137
(3) Erfolgskontrolle und Prüfbefugnisse des Rechnungshofes ..	141
cc) Zusammenfassende Bewertung: Minimalkontrolle, Kontrollabbau zugunsten effektiver Verfahren	142
dd) Exkurs: Zuwendungsdatenbanken	143
e) Korruptionsregister als Präventionsinstrument außerhalb des Subventionsrechts	144
4. Ergebnis	148
 VI. Ergebnisse, Empfehlungen und Schlussbemerkungen ...	 152
1. Zehn Thesen zum Subventionsbetrug in Deutschland	153
2. Rechtspolitische Forderungen	160
a) Grundsätzliches Postulat einer neuen rechtspolitischen Diskussion um den Umgang mit Subventionen	160
b) Generelle Steigerung der Effizienz bei der Subventionsgewähr	160
c) Ergänzungen im materiellen Recht: Plädoyer für eine subjektive Schwelle des <i>dolus eventualis</i> , für eine verstärkte Anwendung der Grundsätze der Haushaltsuntreue gegenüber Behördenvertretern und für einen neuen Tatbestand „Manipulation des Subventions- verfahrens“	161
d) Ergänzungen im Verfahrensrecht – Entwicklung der Institution des Subventionsprüfers und der Einführung einer strafbefreienden Selbstanzeige bzw. einer nachträglichen Berichtigungsmöglichkeit ..	162
e) Postulat einer zeitgemäßen Prävention und Compliance	163
3. Offene Fragen: Zum Verhältnis der Grundfinanzierung öffentlicher Aufgaben und projektbezogener Subventionsvergabe	164

**Anhang 1:
Auswertung der Vollerhebung bei den Staatsanwaltschaften**

1. Absagen	169
a) Die Begründungen im Einzelnen	169
b) Auswertung der Begründung	174
2. Auswertung der positiven Rückantworten	175
a) Frage 1.	175
b) Speziell: Strafverfolgungsstatistik NRW, § 264 StGB	178
c) Antworten auf Fragen 2-5	179
aa) Frage 2	179
bb) Frage 3	179
cc) Frage 4	179
dd) Frage 5	180
ee) Einzelauswertung	181

**Anhang 2:
Regelungsübersichten zur Korruptionsprävention
des Bundes und der Länder**

Regelungsübersicht 1: Einrichtung von Organisationseinheiten, die mit Korruptionsprävention befasst sind, zugleich: Anlaufstellen für Bürger und Bedienstete	189
Regelungsübersicht 2: Organisationseinheiten zur Korruptionsprävention, hier: Mitwirkung bei der Aufdeckung von Korruptionsfällen durch Entgegennahme von Hinweisen und ihre entsprechende Weiterleitung	192
Regelungsübersicht 3: Organisationseinheiten zur Korruptionsprävention, hier: Vorbereitung und Durchführung von Schulungs und Fortbildungs- maßnahmen, sowie Unterstützung der Leitung bei der Prävention	195
Regelungsübersicht 4: Gesonderte, mit der Korruptionsprävention befasste Verwaltungseinheiten . .	198
Regelungsübersicht 5: Vorgabe des Mehr-Augen-Prinzips	200
Regelungsübersicht 6: Organisatorisch personell getrennte Bearbeitung der unterschiedlichen Entscheidungsphasen öffentlicher Vergabe	202
Regelungsübersicht 7: Dokumentationspflichten und wiederkehrende Kontrollpflichten hinsichtlich gefährdeter Bereiche	203

Regelungsübersicht 8:	
Pflicht zu regelmäßiger Schulung und Sensibilisierung des Personals der Dienststellen insbesondere in korruptionsgefährdeten Tätigkeitsfeldern der Verwaltung	206
Regelungsübersicht 9:	
Besetzung korruptionsgefährdeter Dienstposten mit erhöhter personeller Auswahlorgfalt unter Personalrotation	208
Regelungsübersicht 10:	
Pflicht zu konsequenter Dienst- und Fachaufsicht	210
Regelungsübersicht 11:	
Pflicht der Bediensteten zur Mitteilung von Verdachtsmomenten	212
Regelungsübersicht 12:	
Umsetzungshilfen, hier: Leitfäden bzw. Orientierungshilfen für Vorgesetzte, bzw. diesbezügliche Muster für Behörden	214
Regelungsübersicht 13:	
Umsetzungshilfen, hier: Verhaltenskodizes für Mitarbeiter bzw. diesbezügliche Muster für Behörden	216
Regelungsübersicht 14:	
Kataloge mit typischen Korruptionsindikatoren	218
Regelungsübersicht 15:	
Einordnung der Subventions- bzw. Fördermittelvergabe als gefährdetes Betätigungsfeld der Verwaltung	220
Regelungsübersicht 16:	
Kriminologische Erfassung des Subventionsbetruges im Rahmen der Kriminalpräventionsmaßnahmen der Verwaltung des Bundes und der Länder	221
<i>Literaturnachweise</i>	223

Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1: Jährliche Subventionen von Bund, Ländern und Gemeinden in Milliarden € im Zeitraum 2010–2013	6
Abb. 2: Kriminologisch festgestellte Hauptrisiken in der Verwaltung	9
Abb. 3: Klassischer Subventionsbetrug in der Form eines Dreiecksbetrugs	20
Abb. 4: Subventionsbetrug mit Elementen wettbewerbswidriger Absprachen	21
Abb. 5: Subventions„korruption“.	23
Abb. 6: Korruption in ausgewählten Ländern im Vergleich (Quelle: CPI Index 2014, Transparency International)	25
Abb. 7: Diskrepanz der Einschätzung von eigenem und allgemeinem Risiko	44
Abb. 8: Phantomfortbildung: das Erschleichungsmodell im Überblick	75
Abb. 9: Phantomfortbildung: kriminologische Makrophänomenologie	79
Abb. 10: Fall Satellitengetriebe: Die Rechtsbeziehungen der beteiligten Gesellschaften	87
Abb. 11: Fall Satellitengetriebe: der Geldkreislauf (vereinfacht)	89
Abb. 12: Fallzahlen und Gesamtschaden aus Taten nach § 264 StGB	97
Abb. 13: Durchschnittsschaden in tausend Euro pro Delikt mit Schadensfeststellung	98
Abb. 14: Systematisierung der strafrechtlichen Schadensfeststellung	103
Abb. 15: Schätzung aktueller und potentieller Subventionsrückgewinnung in Millionen Euro	110
Abb. 16: Die kriminalpräventiven Ansätze der Regelungen von StGB und SubvG	114
Abb. 17: Verteilung der Rechtsquellen nach dem 25. Bundessubventionsbericht	121
Abb. 18: Begriffliches Verhältnis von Subventions- und Haushaltsrecht	134
Abb. 19: Befragung von Behörden zu Delikten, die den öffentlichen Sektor schädigen	149
Abb. 20: Verhältnis genereller Risikoeinschätzung zu konkreten Verdachtsfällen und der Selbsteinschätzung	150
Abb. 21: Positive Selbsteinschätzung im Hinblick auf Schutz vor Kriminalität	150

I. Grundlagen zum Subventionsbetrug in Deutschland

1. Subventionen in Deutschland, Subventionsbegriff und hier relevantes Zahlenwerk

a) Die volkswirtschaftliche Dimension direkter Subventionen

6,3 Milliarden € oder 160 Milliarden € pro Jahr? In dieser Bandbreite schwanken die Aussagen zur Höhe der in der Bundesrepublik Deutschland von der öffentlichen Hand geleisteten Subventionen: Die Zahl von rund 160 Milliarden ist das Ergebnis einer aus dem Jahr 2015 stammenden Studie von *Claus-Friedrich Laaser* und *Astrid Rosenschon* des Kieler Instituts für Weltwirtschaft.¹ Nach Angaben der Bundesregierung in ihrem 24. Subventionsbericht belaufen sich die staatlichen Hilfsleistungen an Unternehmen und Betriebe derzeit dagegen auf Bundesebene auf 6,3 Milliarden € für das Jahr 2014.² Auf Länderebene kommen seit mehreren Jahren konstant Subventionen in Höhe von etwa 10 Milliarden € p.a. hinzu.³ Die Zahlen der Bundesregierung bedeuten nicht, dass die Zahlen aus Kiel falsch sind. Maßgeblich sind die jeweilige Definition des Subventionsbegriffs sowie der Rechenmodus. Zu noch deutlich höheren Subventionsbeträgen als selbst die Studie des Kieler Instituts für Volkswirtschaft gelangt, wer die indirekten Subventionen monetarisiert, die seit der Finanzkrise in den Jahren 2008/09 durch den deutlich sinkenden €-Dollar-Wechselkurs europäische Waren im internationalen Vergleich deutlich verbilligen.

Die volkswirtschaftliche Bedeutung von Subventionen soll trotz der im Folgenden entsprechend der gestellten Aufgabe kritischen Haltung nicht grundsätzlich infrage gestellt werden: Wirtschaftlich sinnvoll sind Subventionen vor allem, wenn sie Folgeinvestitionen bewirken und einen volkswirtschaftlichen return on investment generieren. Anders als nach dem Gießkannenprinzip funktionierende pauschale Steuervergünstigungen (z.B. für Forschungsaufwendungen) können Subventionen gezielt – zum Beispiel zur Förderung oder Bekämpfung von Marktmacht⁴ – eingesetzt werden. Jenseits dessen sei nur noch die Bedeutung von Subventionen für öffentliche Güter angesprochen. Ohne Subventionen lassen sich solche Güter marktmäßig kaum generieren.⁵

1 Ausgeführt bei *Schäfers* Knapp 2.000 € Subventionen pro Jahr, FAZ 22.7.2015, perma-link: www.faz.net/-gqg-85xvt, letzter Abruf am 14.5.2016.

2 *Bundesregierung* 24. Subventionsbericht, S. 6.

3 2008: 10,4; 2009: 9,8; 2010: 10,2; 2011: 10,3 Milliarden € (Angaben des Instituts der Deutschen Wirtschaft Köln für Subventionen der Bundesländer); 2008: 10,4; 2009: 9,9; 2010: 10,2; 2011: 10,8; 2012: 9,7; 2013: 10,5 (Angaben Bundesregierung, 24. Subventionsbericht, S. 19 kumuliert für Länder und Gemeinden).

4 Dazu *Mansdörfer* Zur Theorie des Wirtschaftsstrafrechts, Rn. 546.

5 Auch aus wirtschaftsstrafrechtstheoretischer Perspektive *Mansdörfer* Zur Theorie des Wirtschaftsstrafrechts, Rn 262 f. (291), 546 ff.

b) Wirtschaftliche, strafrechtsdogmatische und kriminologische Subventionsbegriffe und der Begriff der Subventionskriminalität

Die Diskrepanz zwischen den eingangs genannten Subventionsbeträgen erklärt sich – wie bereits angedeutet – wesentlich aus dem jeweils gewählten Begriff der Subvention bzw. dem jeweils zugrunde liegenden Begriffsverständnis. Dieses variiert nach dem jeweiligen Forschungsinteresse bzw. Regelungsgegenstand:

Laaser/Rosenschon addieren entsprechend ihrem volkswirtschaftlichen Ansatz Steuervergünstigungen, Finanzhilfen und andere sog. „weiche Unterstützungsleistungen“.⁶ Eine Subvention ist danach etwa auch die kostenlose Ausgabe von CO₂-Emissionszertifikaten an Unternehmen. Weitere von der Bundesregierung nicht erfasste Zuwendungen sind Milliardenzuschüsse an die gesetzliche Krankenversicherung oder die Ausgaben für Verkehrs- und Beschäftigungspolitik.

Die Angaben der Bundesregierung in ihren Subventionsberichten orientieren sich dagegen an der seit 1967 in § 12 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StWG) niedergelegten Definition und erfassen Geldleistungen des Bundes an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, die privaten Unternehmen und Wirtschaftszweigen zugutekommen. Staatliche Transferleistungen wie z.B. Sozialhilfe, Elterngeld oder ähnliches sind in diesem Sinn keine Subventionen.⁷ Subventionen anderer Hoheitsträger bleiben ebenfalls außer Betracht.

Im Strafrecht sind Begriffe entsprechend dem verfassungsrechtlich verankerten Bestimmtheitsgebot und dem Grundsatz *nulla poena sine lege scripta* zwar im ersten Zugriff nach dem allgemeinen Sprachgebrauch zu verstehen und dann durch eine am Sinn und Zweck des Gesetzes orientierte sog. funktional-teleologische Auslegung zu konkretisieren. Der Begriff der „Subvention“ ist dagegen, wie einige andere Begriffe, legal definiert. Die strafrechtliche Definition des Begriffs „Subvention“ ist freilich nicht bei den Definitionen im sog. Allgemeinen Teil des Strafrechts – namentlich bei den Begriffsbestimmungen in § 11 StGB – zu finden, sondern in § 264 Abs. 7 StGB.

Der Begriff der Subvention wird in § 264 Abs. 7 StGB definiert als

- „1. eine Leistung aus öffentlichen Mitteln nach Bundes- oder Landesrecht an Betriebe oder Unternehmen, die wenigstens zum Teil
- a) ohne marktmäßige Gegenleistung gewährt wird und
 - b) der Förderung der Wirtschaft dienen soll,“

bzw. als

- „2. eine Leistung aus öffentlichen Mitteln nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaften, die wenigstens zum Teil ohne marktmäßige Gegenleistung gewährt wird.“

6 Ausgeführt bei *Schäfers* Knapp 2.000 € Subventionen pro Jahr, FAZ 22.7.2015, permalink: www.faz.net/-gqg-85xvt, letzter Abruf am 14.5.2016.

7 Ebenso bereits *Tiedemann* Subventionskriminalität, S. 13 (22).

Bei dieser Begriffsbestimmung folgen schon aus dem Wortlaut gewichtige Unterschiede zwischen Leistungen aus öffentlichen Mitteln des Bundes oder der Länder und solchen der Europäischen Union.⁸ Die Förderung sozialer oder kultureller Zwecke scheidet etwa für nationale Subventionen aus dem Tatbestand des § 264 StGB aus.⁹ Bei Subventionen der Europäischen Union wird auf eine solche Einschränkung bewusst verzichtet. Der Bundesgerichtshof begründet die Einschränkung jüngst wie folgt:

„Insbesondere sollten [Anm: von der Definition in § 264 Abs. 7 Nr. 1 StGB] Sozialleistungen nicht erfasst werden, deren ungerechtfertigte Erschleichung wegen des im Gegensatz zum Wirtschaftssektor regelmäßig leichter durchschaubaren Sachverhalts einfacher nachzuweisen ist und deshalb vom Betrugstatbestand ausreichend zuverlässig abgedeckt wird (BT-Drucks. 7/5291 S. 11). Da aber mit der Vergabe von Fördermitteln oftmals mehrere Zwecke verfolgt werden, reicht es für die Anwendbarkeit des Subventionsbetrugstatbestandes aus, dass diese „wenigstens zum Teil“ der Wirtschaftsförderung dienen sollen. Lediglich ein ganz entfernter Bezug zur Wirtschaft soll nicht genügen.“

Die systematische Stellung der Definition des Subventionsbegriffs in § 264 Abs. 7 StGB ist damit keineswegs zufällig und auch nicht bedeutungslos. Die Definition bezieht sich in erster Linie auf die Auslegung des Begriffs der Subvention in § 264 StGB selbst. Wenn subventionsähnliche Zahlungen also im Einzelfall nicht unter die Definition des § 264 Abs. 7 StGB zu fassen sind, bedeutet das nicht, dass das Erschwindeln solcher Zahlungen straflos wäre. Das strafbare Verhalten ist in einem solchen Fall lediglich nicht als Subventionsbetrug im Sinne von § 264 StGB erfasst. Völlig offen ist aber, ob das Verhalten nach einem anderen strafrechtlichen Tatbestand – insbesondere dem allgemeinen Tatbestand des Betrugs gem. § 263 StGB – geahndet werden kann. Bereits der kriminologische Begriff des Subventionsbetrugs reicht damit deutlich weiter als die Deliktsbeschreibung des § 264 StGB.

Ein primär ökonomisch verstandener Subventionsbegriff taugt als Grundlage für die nachfolgende Studie freilich auch nicht uneingeschränkt. Eine solche Betrachtung würde sich nur an ergebniswirksamen Zahlungsströmen ohne Gegenleistung orientieren. Der Begriff der Subvention würde dann sowohl effektive Zahlungen, als auch die Gewähr von Steuervorteilen erfassen. Solche steuerrechtlichen Fallgestaltungen sollen vorliegend aber außer Betracht bleiben. Insbesondere im Steuerrecht wurde in den letzten Jahren und Jahrzehnten eine Reihe von Struktureigenheiten entwickelt, die im Rahmen der nachfolgenden empirischen Überlegungen gerade nicht aufgearbeitet werden sollen.

Der Studie liegt damit kein durchweg einheitlicher Subventionsbegriff zugrunde. Im Wesentlichen konzentrieren sich die Ausführungen aber auf Wirtschaftssubventionen im Sinne von § 264 Abs. 7 Nr. 1 StGB. Dieser Begriff wird erweitert, wo

⁸ Schöнке/Schröder/Perron § 264 StGB Rn. 6.

⁹ BGH NJW 2014, 3114 (3115).

dies notwendig erscheint, um das Phänomen der Subventionskriminalität in seinen aktuellen Erscheinungsformen hinreichend sachgerecht beschreiben zu können. Beispielhaft hierfür ist etwa – auch wegen der dort schon anderweitig festgestellten Kriminalitätsbelastung – die zumindest fallweise Einbeziehung von Subventionen an Forschungseinrichtungen.

Subventionen im hier verstandenen kriminologischen Sinn sind danach alle Arten von verlorenen Zuschüssen, Kredithilfen, Bürgschaften und Gewährleistungen oder Realleistungen. Ohne Bedeutung ist zunächst, ob die Subvention vom Bund, den Ländern oder der Europäischen Union geleistet werden. Dies ändert sich jedenfalls bei der Diskussion um den durch Subventionsbetrug verursachten Schaden. Bei dieser Diskussion richtet sich der Fokus vorrangig auf die nationale Ebene. Dasselbe gilt zudem für die Frage nach Präventionsbemühungen der öffentlichen Hand. Besonderheiten zu EU-Subventionen müssen einer weiteren Untersuchung vorbehalten bleiben. Ebenfalls grundsätzlich ohne Bedeutung ist, ob die Subvention wirtschaftlichen, kulturellen oder sonstigen gesellschaftlichen Zwecken dient. Allerdings liegt auf Wirtschaftssubventionen ein Schwerpunkt. Staatliche Sozialleistungen bleiben demgegenüber bewusst vollständig außerhalb der Betrachtungen.¹⁰ Gleiches gilt für indirekte Subventionen z.B. in Form von Steuervergünstigungen. Das Erschleichen dieser Art von Unterstützungsleistungen wird vorrangig über die steuerstrafrechtlichen Normen der §§ 370 ff. AO geahndet, sodass dort auch die Phänomenologie weitaus stärker durch steuer(straf)rechtliche Implikationen geprägt ist.

Subventionskriminalität in dem hier verstandenen Sinne ist damit neben Kriminalität im Sinne von § 264 StGB Kriminalität im Sinne des Betruges gem. § 263 StGB, der Urkundenfälschung gem. § 267 StGB, der Korruptionsdelikte gem. §§ 331 ff. StGB oder der Geldwäsche gem. § 261 StGB. § 263 StGB ist eines der zentralen Wirtschaftsdelikte, eine sog. wirtschaftsstrafrechtliche Generalklausel. Wenn die Voraussetzungen dieser Generalklausel erfüllt sind, d.h. im Kern die Subvention durch eine vorherige Täuschung des Subventionsgebers erlangt wurde, liegt ein Subventionsbetrug auch dann vor, wenn die möglicherweise engeren Grenzen der Begriffsbestimmung in § 264 Abs. 7 StGB nicht erfüllt sind. Korruptionsdelikte stehen dagegen bei anderen Erscheinungsformen von Subventionskriminalität im Vordergrund, wenn die Subvention nicht durch Täuschung erschlichen wird, sondern Amtsträger und Subventionsempfänger in einem (kriminellen) Lager stehen. Urkundenstraftaten gem. § 267 StGB oder Geldwäschehandlungen nach § 261 StGB sind dagegen bloße, wenn im Einzelfall auch wichtige, Begleitattaten. Falsche Urkunden dienen häufig der Vorbereitung bzw. Unterstützung der Täuschungshandlungen. Typische Erscheinungsformen der Geldwäschekriminalität zeigen sich oft als Begleitphänomen schwerer Subventionskriminalität, wenn der Fluss der inkriminierten Gelder verschleiert oder ein Kapitalbedarf plausibilisiert werden muss. Weitere wichtige Begleitstraftaten sind gerade bei Wirtschaftssubventionen Insol-

¹⁰ Dazu beispielhaft *Gaede/Leydecker* NJW 2009, 3542 ff.

venzstrafataten aller Art. Insbesondere wenn Einzelprojekte von Beginn an betrügerisch angelegt sind, sind die Pläne auf ein Ausleiten der staatlichen Gelder aus dem vorgeschobenen Wirtschaftsprojekt angelegt, sodass das in dem Antrag beschriebene Projekt regelmäßig scheitert.

c) Hier relevantes Zahlenwerk: 16 Milliarden € Wirtschaftssubventionen durch Bund, Länder und Gemeinden

Für die vorliegende Studie kann danach zur Berechnung der Höhe der betrügerisch erlangten Subventionen auf die vom Bund und den Ländern veröffentlichten Zahlen zurückgegriffen werden. Angesichts der groben Schätzungen und Ungenauigkeiten an anderer Stelle (insbesondere bei der Unterscheidung zwischen Hell- und Dunkelfeld oder bei der Außerachtlassung von EU-Subventionen bei der Schadensermittlung im Hellfeld) kann vorliegend von einem Subventionsvolumen von rund 16 Milliarden € ausgegangen werden. Innerhalb der Bundesrepublik ist die Gewähr von Subventionen insoweit segmentiert, als sich die Förderschwerpunkte wie z.B. Landwirtschaft, Tourismus oder Industrie nach Region und Bundesland deutlich unterscheiden. So ist es handgreiflich, dass die Förderung der Landwirtschaft etwa in den Stadtstaaten Hamburg, Bremen oder Berlin anders als in Flächenstaaten kaum eine Rolle spielt.

Der Betrag von rund 16 Milliarden € bildet – wie sich aus den Ausführungen zu oben I.1.b) ergibt – in erster Linie Leistungen für private Unternehmen und Wirtschaftszweige ab. Im Einklang hiermit orientieren sich die nachfolgenden Ausführungen ebenfalls an klassischen Subventionen zugunsten des Unternehmenssektors. Andere Bereiche (z.B. die Forschungsförderung an Universitäten und großen Wissenschaftseinrichtungen) werden vereinzelt angesprochen, soweit sich aus dem ausgewerteten Material spezifische Erkenntnisse ergeben haben. Vorrangiges Ziel ist bei alledem, die Phänomenologie der Subventionskriminalität umfassend zu verstehen.¹¹

11 Allgemein zum Wissenschaftsbetrug mit Fallbeispielen und deren strafrechtlicher Bewertung *Jerouschek* GA 1999, 416 ff.

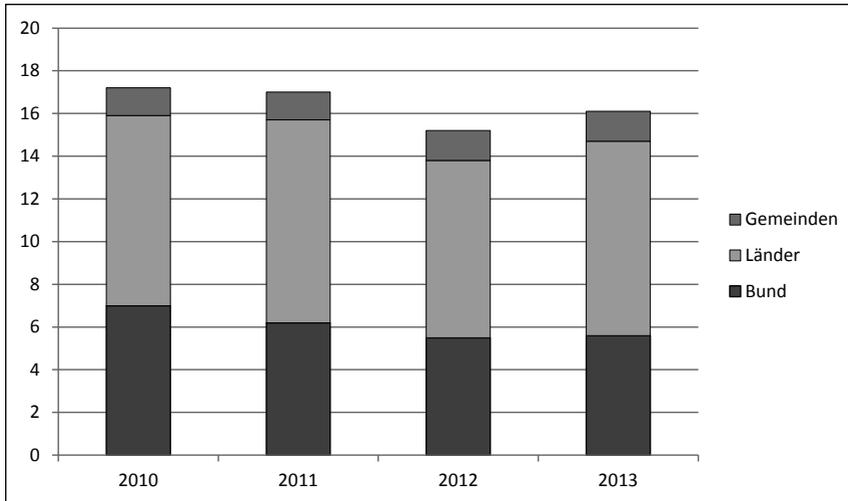


Abb. 1: Jährliche Subventionen von Bund, Ländern und Gemeinden in Milliarden € im Zeitraum 2010–2013¹²

Laser/Rosenschon weisen ergänzend und mit Recht darauf hin, dass die klassischen Subventionen zugunsten des Unternehmenssektors insgesamt an Bedeutung verlieren und Transfers und Zuwendungen an andere Empfänger, etwa Krankenhäuser, die gesetzliche Krankenversicherung, Kindertagesstätten, Theater, Museen, Kirchen und Pflegeeinrichtungen, aber auch für Sport, deutlich zunehmen.¹³ Für die vorliegende Studie und die Bewertung der errechneten Zahlen bedeutet dies, dass ein wesentlicher Förderbereich außer Acht gelassen wird. Dies entspricht dem insgesamt gewählten eher defensiven Ansatz hinsichtlich der Ermittlung zu den tatsächlichen Schadensvolumina.

d) Beispielhaft: 543 Millionen für das Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM)

Die Vielzahl und der Umfang der im Einzelfall zu erlangenden Fördermittel lassen sich detailliert in der auf Bundesebene eingerichteten Datenbank www.foerderdatenbank.de einsehen. Allein bei den Bundesministerien laufen bezogen auf das Jahr 2015 rund 45 verschiedene Förderprogramme für den Bereich Wirtschaft. Unter Einbeziehung der Programme der Bundesländer und der Europäischen Union steigt die Zahl der Förderprogramme auf mehrere hundert.

¹² Zahlen entsprechend den Subventionsberichten der Bundesregierung.

¹³ Ausgeführt bei *Schäfers* Knapp 2.000 € Subventionen pro Jahr, FAZ 22.7.2015, perma-link: www.faz.net/-gqg-85xvt.

Beispielhaft für eines der wichtigsten Subventionsprogramme ist das seit rund 30 Jahren bestehende und seit 2008 sog. „Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand“ (ZIM).¹⁴ Unter dem Begriff ZIM wurden damals verschiedene Förderprogramme zur Kooperations- und Netzwerkförderung (z.B. PRO INNO II, NEMO, InnoNet, INNO-WATT) zusammengefasst. Gefördert werden Forschungseinrichtungen und Unternehmen. Das Fördervolumen betrug für das Jahr 2015 543 Millionen € (ausgehend von rund 300 Millionen € im Jahr 2009, Tendenz nach Aussagen der Bundesregierung weiter steigend) und fördert die Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Dienstleistungen. Im Zeitraum von 2008–2014 wurden insgesamt 28.000 Vorhaben mit einem Gesamtfördervolumen von rund 3,8 Milliarden € bezuschusst.

Die maximalen Fördersummen betragen 190.000 € für Forschungseinrichtungen bzw. 380.000 € für Unternehmen bei Einzelprojekten; Kooperationsprojekte mehrerer Partner werden mit maximal 2 Millionen € gefördert. Das Programm ist branchenoffen ausgerichtet. Die Prüfprozesse liegen schwerpunktmäßig bei der Antragstellung. Die Gewähr der Subvention erfolgt in einem einstufigen Prozess. Förderwürdig sind Unternehmen aller Rechtsformen mit Geschäftsbetrieb in Deutschland, die weniger als 500 Mitarbeiter und einen maximalen Jahresumsatz von 50 Millionen € haben. Zwischen Antragsstellung und Antragsbewilligung liegen im Idealfall lediglich drei Monate, sodass über die Gewähr der Subventionen schnell Klarheit besteht. Forschungseinrichtungen werden mit bis zu 100 % unterstützt; der Mittelstand kann mit der Förderung insbesondere bei seiner Risikokalkulation entlastet werden. Mit dem Projekt darf aber nicht vor Antragseingang begonnen werden. Der tatsächliche Schwerpunkt der Förderung liegt auf dem Gebiet der Produktionstechnologien. Beispiele einer aktuell stark geförderten Technologie sind etwa 3D-Druckverfahren und entsprechende Geräte. Aktuell ähnlich gefördert werden moderne Umwelt- und Energietechnologien sowie die Elektromobilität. Die Elektromobilität wird als „Schlüsselthema für eine umweltfreundliche Mobilität (...)“ und als große wirtschaftliche Chance eingestuft, „weil mit ihr neue Wertschöpfungsketten entstehen können“.¹⁵ Deutschland soll daher als „Leitmarkt und Leitanbieter für Elektromobilität etabliert“ werden.¹⁶

Die aktuelle Beliebtheit des Förderprogramms zeigt sich unter anderem darin, dass die Zahl der Anträge im Jahr 2014 gegenüber dem Vorjahr um 25 % angestiegen ist.

14 *Bundesregierung* 24. Subventionsbericht, S. 27.

15 *Bundesregierung* 24. Subventionsbericht, S. 27.

16 *Bundesregierung* 24. Subventionsbericht, S. 27.

2. Ziele der Studie: Eine Phänomenologie der Subventionskriminalität in Deutschland und Postulate zur Kriminalitätsprävention

Wenn allein Bund und Länder im Zeitraum von 2010 bis heute kumuliert rund 100 Milliarden € an Subventionen ausschütten, weckt dies bei verschiedensten Teilen der Bevölkerung Begehrlichkeiten, von diesem Geld abzubekommen. Die Bereitschaft der öffentlichen Hand, Maßnahmen zur Kriminalitätsprävention vorzunehmen, hat hierbei zwar in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Die Feststellung von *Bussmann et al.* aus dem Jahr 2010, dass sich die Präventionsmaßnahmen sektoriell noch stark auf die Vermeidung von Korruption konzentrieren, trifft aber weiterhin zu.¹⁷ Eine Analyse der wichtigsten Compliance-Literatur und der Compliance-Richtlinien von Bund und Ländern bestätigt außerdem, dass der Subventionsbetrug bis heute praktisch nicht als eigenständiges relevantes Risikofeld wahrgenommen wird.¹⁸

Bei Hellfeldbefragungen zu eindeutigen Vorkommnissen und konkreten Verdachtsfällen von Straftaten in Behörden gehört der Subventionsbetrug dagegen nach Vermögensdelikten (Betrug, Untreue, Unterschlagung), Urkundenstrafataten, Bestechungsdelikten (einschl. Vorteilsnahme) und Absprachen im Wettbewerb zu den am häufigsten berichteten Kriminalitätsformen und belegt dort den fünften Platz bei der Kriminalitätsbelastung nach Deliktgruppen.¹⁹ Ungenauigkeiten bestehen hier freilich insoweit, als sich einzelne Deliktgruppen überschneiden und die Abgrenzungen unscharf sind (z.B. Urkundendelikte als Begleitdelikte von Subventionskriminalität, Subventionskriminalität in Form von Subventionskorruption etc.).

Bei einem primär schadensorientierten Ranking nimmt die Bedeutung des Subventionsbetrugs aufgrund des Wegfalls der Urkundendelikte noch weiter zu. Für eine zutreffende Bewertung der Daten muss außerdem eingestellt werden, dass die Voraussetzungen für das Entstehen eines Tatverdachts derzeit noch sehr ungünstig sind.²⁰ Aufgrund des kaum systematisch entwickelten Kontroll- und Präventionsumfelds bestehen nur geringe Entdeckungswahrscheinlichkeiten, ein vernachlässigbarer Strafverfolgungsdruck und ein sehr hohes Dunkelfeld, sodass aktuelle Statistiken Schäden durch Subventionskriminalität auch im Vergleich zu anderen Delikten eher unterrepräsentieren. Begünstigt wird dies durch verschiedene strukturelle Eigenheiten von Subventionen: Subventionen sind grundsätzlich signifikant, in aller

17 *Salvenmoser/Weise/Heck/Bussmann* Kriminalität im öffentlichen Sektor, S. 8; ähnlich *Marschlich/Krause* CB 2015, 358 „Die gegenwärtigen Compliance-Diskussionen fokussieren sich häufig auf Themen wie Korruption, Kartellrecht oder Datenschutz“.

18 Entsprechend finden sich bei *MüKo-StGB/Wohlers/Mühlbauer* § 264 StGB vor Rn. 1 trotz umfassender Aufbereitung des Schrifttums keine Hinweise auf Beiträge zur Compliance bei der Subventionsvergabe bzw. -verwendung.

19 *Salvenmoser/Weise/Heck/Bussmann* Kriminalität im öffentlichen Sektor, S. 11.

20 Vgl. dazu ausführlich unten IV.

Regel solitär, in der konkreten Höhe oft von verschiedenen variablen Faktoren abhängig und daher leicht zu manipulieren.

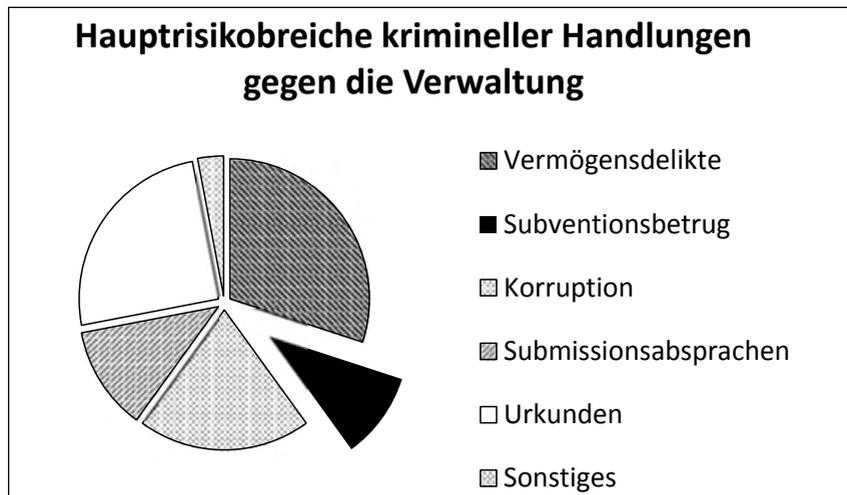


Abb. 2: Kriminologisch festgestellte Hauptrisiken in der Verwaltung

Ziel dieser Studie ist es daher, eine Phänomenologie der Subventionskriminalität in Deutschland zu entwickeln. Der Ausdruck „Subventionskriminalität“ wird bewusst gewählt und soll sich von dem materiell-rechtlich durch § 264 StGB geprägten „Subventionsbetrug“ absetzen. Im Verlauf der Studie hat sich schließlich herausgestellt, dass die Verkürzung der Subventionskriminalität auf den Subventionsbetrug, die sich historisch sehr klar auf die ebenfalls kriminologisch orientierte Studie von *Tiedemann* (1974) zurückführen lässt, irreführend ist. Der „Subventionsbetrug“ dominiert zwar seither die Erfassung der Subventionskriminalität insbesondere auch in den amtlichen Statistiken und ganz zuvorderst in der vom Bundeskriminalamt herausgegebenen Polizeilichen Kriminalstatistik; kriminologisch wird damit aber das Phänomen mit krimineller Energie materiell zu Unrecht erlangter Subventionen nur unzureichend erfasst. Erst recht nicht erklärt wird damit die von verschiedener Seite gezogene – und daher auch in dieser Studie zu verarbeitende – Verbindung von Subventionskriminalität und Korruption.

Um den Umfang der Studie nicht zu sprengen und die Grenzen zum Steuerstrafrecht der §§ 370 ff. AO zu wahren, wird die Schädigung des Fiskus durch zu Unrecht erlangte Steuervergünstigungen außer Acht gelassen. Diese Beschränkung kann man in mehrfacher Weise kritisieren: Subventionierungen durch Steuervergünstigungen übersteigen erheblich das Volumen an direkten Subventionszahlungen. Dies begründet den Vorwurf, dass, anders als es der Titel der Studie zum Ausdruck bringt, gerade das Gros an Subventionen (und möglicherweise auch Subventionskriminalität) gleich zu Beginn unserer Studie per definitionem ausgeschlossen wird. Das

kriminologische Bedürfnis nach entsprechenden Erkenntnissen auch im Bereich der indirekten Subventionen ist außerdem nicht geringer als bei den direkten Subventionen. Wenn auf die Eigenart indirekter Subventionen verwiesen wird, so könnte diese auch durch eine entsprechende Untergliederung innerhalb einer Untersuchung verdeutlicht werden. Und weiter würde möglicherweise gerade eine Gesamtbeurteilung beider Phänomene rechtspolitisch den Weg zu einer Gleichbehandlung berücksichtigen. Gerade der zuletzt genannte Einwand wiegt schwer. Ihm soll im Rahmen der nachfolgenden Studie zumindest insoweit Rechnung getragen werden, als angesichts der engen Verwandtschaft direkter und indirekter Subventionen jedenfalls Unterschiede der differierenden Regelungsregime in der Sach- und Problembehandlung²¹ besonders hinterfragt werden sollen. Die §§ 370 ff. AO bleiben daher namentlich bei Erörterungen der gegenwärtigen Rechtslage und etwaigen Reformüberlegungen als Referenznormen im Blick.

Jenseits dieser Einschränkung sollen neben der Phänomenologie der Subventionskriminalität der verursachte Schaden, die Schadensrückführung und die Kriminalitätsprävention Gegenstand kriminologischer Erkenntnisforschung und Hypothesenbildung sein.

3. Grundlage und Gegenstand der Studie

a) Grundkonzeption und Aufbau der Studie

Die Studie ist grundsätzlich empirisch-kriminologisch konzipiert. Das bedeutet vom methodischen Vorgehen, dass einerseits Elemente induktiven Vorgehens in Vielem den Ausgangspunkt und die Basis der Darstellung bilden. Andererseits bleibt es nicht bei dieser empirisch-induktiven Methode; die Studie wird vielmehr ergänzt durch den Rekurs auf bestehende kriminologische Erkenntnisse (z.B. zur Kriminalitätsbelastung des öffentlichen Sektors allgemein oder zu Tätertypologien). Die empirische Basis der Studie wird nachfolgend (siehe sogleich I.3.b) näher referiert. Auf den Stand der wirtschaftskriminologischen Forschung wird an den entsprechenden Stellen explizit verwiesen.

Der Aufbau der Studie trägt dem Umfang des recherchierten Materials Rechnung, das nachfolgend nicht umfassend wiedergegeben werden kann. Zur Begrenzung des Umfangs der nachfolgenden Ausführungen wird unter II. eine – bislang in der kriminologischen Forschung so noch nicht entwickelte – differenzierte Phänomenologie der Subventionskriminalität einschließlich der Begleitdelikte herausgearbeitet. Insoweit leistet diese Studie Pionierarbeit. Damit die Ausführungen nicht theoretisch bleiben, werden bereits an dieser Stelle kurze Falldarstellungen harmonisch in die kriminologische Bewertung und Analyse eingefügt. Ebenfalls noch im Rahmen

21 Aufgegriffen wird dies bei den Erörterungen zu einem integrierten Präventionsprogramm und bei der Schadensrückgewinnung (vgl. unten IV.).