

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„korrupcion“ 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 Tätertypologie	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, verzerrte Wahrnehmung von und zögerliche Reaktion auf Subventionsbetrugereien	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 Absprachenbasis (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 Auswahlsorgfalt 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