

Barbara Bischoff

Die Stabsstelle
Besondere Aufgaben bei
der Treuhandanstalt

Ein funktionales Konzept zur
Bekämpfung von
Wirtschaftskriminalität?

Kriminologie und Kriminalsoziologie

herausgegeben von
Klaus Boers und Jost Reinecke

Band 16

Barbara Bischoff

Die Stabsstelle *Besondere Aufgaben*
bei der Treuhandanstalt

Ein funktionales Konzept zur Bekämpfung
von Wirtschaftskriminalität?



Waxmann 2016
Münster • New York

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster
hat diese Arbeit im Jahr 2015 als Dissertation angenommen.

D6

Bibliografische Informationen 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.

Kriminologie und Kriminalsoziologie, Bd. 16

ISSN 1863-8309

Print-ISBN 978-3-8309-3339-7

E-Book-ISBN 978-3-8309-8339-2

© Waxmann Verlag GmbH, Münster 2016

Steinfurter Straße 555, 48159 Münster

www.waxmann.com

info@waxmann.com

Umschlaggestaltung: Pleßmann Kommunikationsdesign, Ascheberg

Titelbild: © Barbara Bischoff

Satz: Sven Solterbeck, Münster

Druck: CPI Books GmbH, Leck



Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier,
säurefrei gemäß ISO 9706

Printed in Germany

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, verboten.
Kein Teil dieses Werkes darf ohne schriftliche Genehmigung des
Verlages in irgendeiner Form reproduziert oder unter Verwendung
elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Für Jörg

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2015 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zur Dissertation angenommen. Die mündliche Prüfung fand am 10. Juni 2015 statt.

Der empirische Teil der Arbeit entstand größtenteils im Rahmen meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin in einem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungsprojekt zur *„Kontrolle der Wirtschaftskriminalität im Zusammenhang mit der Privatisierung der volkseigenen Betriebe der DDR durch die Treuhandanstalt“* unter der Leitung von Prof. Dr. Klaus Boers und Prof.in Dr. Ursula Nelles.

Mein erster Dank gilt meinem Doktorvater, Projektleiter und Mentor Prof. Dr. Klaus Boers. Sein kritischer Blick, die fachlichen Diskussionen und seine wertvollen Anregungen bleiben für mich unvergessen. Auch Prof.in Dr. Ursula Nelles möchte ich für ihre wissenschaftliche Unterstützung vor allem zu Beginn meiner Tätigkeit danken. Kostbar war zudem der interdisziplinäre Austausch im Forschungsteam mit dem Ökonomen Dr. Ingo Techmeier und der Soziologin Dr. Kari-Maria Karliczek. Durch sie habe ich das Wort *„Perspektivenwechsel“* nachvollzogen. Herzlich danken möchte ich auch dem ehemaligen Projektkollegen Prof. Dr. Hans Theile, der mir mit Rat und Tat zur Seite gestanden hat und mir mit seiner disziplinierten, hartnäckigen Art immer noch ein Vorbild ist. Prof. Dr. Ulrich Stein danke ich für seine spontane Bereitschaft, das Zweitgutachten zu übernehmen, Prof. Dr. Michael Heghmanns für seine angenehme und interessierte Prüfungsleitung, der treuen Seele des Institutes Ina Vorholt für ihren jahrelangen Support.

Stunde um Stunde habe ich gemeinsam mit meinem guten Freund und Kollegen Dr. Christian Walburg in unserem Büro in der „Alten UB“ verbracht und über empirischen Auswertungen gebrütet. Unsere Gespräche mit oder ohne Kaffee waren dabei immer ein Lichtblick und haben mir wichtige Denkanstöße gegeben.

Die Fertigstellung der Dissertation wäre mir in den ersten Jahren meiner anwaltlichen Tätigkeit nicht möglich gewesen, wenn meine Anwaltskollegen Dr. Ingo Minoggio und Peter Wehn mir nicht die notwendigen Freiräume gelassen hätten. Für ihr Verständnis, ihre Geduld, aber auch ihr Beharren danke ich ihnen sehr. Unterstützt bei den letzten Korrekturen haben mich zudem unermüdlich und engagiert die beiden juristischen Mitarbeiter der Kanzlei Erik von Kügelgen und Martin Ahrens.

Motivierend in der letzten Phase wirkten nochmals die wissenschaftlichen Kontakte zu Prof. Dr. Dr. Jürgen Schneider, Prof. Dr. Günther Heydemann sowie Dr. Johannes Ludewig, die sich für meine Erkenntnisse über die Treuhandanstalt interessierten. Prof. Dr. Johannes Rux und dem Nomos Verlag habe ich zu danken, dass ein Teil meiner Ergebnisse bereits als Bestandteil des Werkes *„Wirtschaftskriminalität und die Privatisierung der DDR-Betriebe“* – herausgegeben von Boers, Nelles und Theile – publiziert werden konnte.

Das alles wäre ohne meine Familie – die Thalmanns, Bischoffs und Rütters – nicht möglich gewesen. Mein größter Dank gilt hierbei meinen ein Leben lang hinter mir stehenden Eltern Ilse und Martin Thalmann, meiner „kleinen“, klugen Schwester Katharina Thalmann, meinem treuen Patenonkel Otto Rüter und meiner verstorbenen Oma Gertrud Thalmann, bei der ich früh beobachten konnte, was eine starke Frau ausmacht. Zu guter Letzt: Das Wichtigste in meinem Leben war auch bei diesem Projekt „an Bord“. Ohne meinen Ehemann Jörg Bischoff hätte ich es nicht geschafft. Ich bin ihm unendlich dankbar, dass er immer für mich da war und ist.

Münster, im März 2016
Barbara Bischoff

Inhalt

1	Einleitung	13
2	Der Begriff der Wirtschaftskriminalität	18
3	Theoretischer Hintergrund der forschungsleitenden Annahmen	23
3.1	Soziale Kontrolle – eine Begriffsbestimmung	24
3.1.1	Die Definition von sozialer Kontrolle nach Peters	24
3.1.2	Das abweichende, gegenwärtige oder erwartbare Verhalten als Bezugspunkt der Kontrolle	25
3.1.3	Differenzierung von formellen und informellen Kontrollhandlungen ..	29
3.1.4	Die Zielsetzung sozialer Kontrolle	32
3.1.5	Die Bezugs- und die Kontrollgruppe	33
3.2	Informelle Konzepte der sozialen Kontrolle	34
3.2.1	Die Entwicklung informeller Kontrollkonzepte	35
3.2.2	Eine systematische Differenzierung informeller Kontrollkonzepte	37
3.2.2.1	Die unspezifischen, informellen Kontrollkonzepte	37
3.2.2.2	Die spezifischen, informellen Kontrollkonzepte	39
3.3	Die Kriminalisierungsperspektive: Der Labeling-Approach-Ansatz	41
3.3.1	Perspektivenwechsel in der Kriminologie	42
3.3.2	Definitionsmacht durch Normsetzung und Normanwendung	43
3.4	Strukturelle Kopplung – systemtheoretischer Ansatz zur Wechselwirkung zwischen Systemen	46
3.5	Zusammenfassung	53
4	Forschungsleitende Annahmen	55
5	Methode und Datengrundlage	59
5.1	Die angewendeten Methoden der qualitativen empirischen Sozialforschung	59
5.2	Die konkrete Datenerhebung	61
5.3	Die Datenauswertung	62
5.4	Die Validität der Daten	63
6	Der historische Kontext: Die Treuhandanstalt und ihre Kontrollinstitutionen	65
6.1	Der Aufbau der Treuhandanstalt und ihr Privatisierungsauftrag	66
6.2	Externe Institutionen zur Kontrolle des Privatisierungsprozesses	68
6.2.1	Das Strafverfolgungssystem	69

6.2.2	Kontrollpotentiale im Bereich der Regierung	71
6.2.2.1	Der Vorstand und der Verwaltungsrat der Treuhandanstalt	71
6.2.2.2	Aufsichtsrechte und sonstige Einflussmöglichkeiten der Regierung	73
6.2.2.3	Von der Regierung eingesetzte Kontrollinstitutionen	76
6.2.3	Parlamentarische Kontrolle	79
6.2.3.1	Die parlamentarische Kontrolle bei der Urtreuhandanstalt	80
6.2.3.2	Die parlamentarische Kontrolle bei der Treuhandanstalt	81
6.2.3.3	Die parlamentarische Kontrolle bei der BvS	84
6.2.4	Die staatliche Rechnungsprüfung	85
6.2.5	Die Einflussmöglichkeiten der Bundesländer	87
6.2.6	Die Europäische Kommission	88
6.2.7	Sonstige Wirtschaftsaufsicht	88
6.3	Interne Institutionen zur Kontrolle des Privatisierungsprozesses	89
6.3.1	Das Direktorat Recht	89
6.3.2	Die Revision	90
6.3.3	Die kaufmännischen Direktorate	91
6.3.3.1	Das Controlling	92
6.3.3.2	Das Vertragsmanagement	93
6.3.4	Die Stabsstelle <i>Besondere Aufgaben</i>	94
6.4	Exkurs: Die „Verjährungsgesetze“	95
6.4.1	Gründe für spezielle „Verjährungsgesetze“	96
6.4.2	Die allgemeinen Verjährungsregeln im Überblick	99
6.4.3	Die Systematik der „Verjährungsgesetze“	100
6.5	Zusammenfassung	103
7	Die Stabsstelle <i>Besondere Aufgaben</i>	105
7.1	Die Bezeichnung der Stabsstelle	105
7.2	Die Entstehungsgeschichte	107
7.3	Entstehungsgründe und erste Zielformulierungen	112
7.3.1	Die Bündelung und Durchführung informeller Kontrolle innerhalb der Treuhandanstalt	114
7.3.2	Die Verbesserung des öffentlichen Ansehens der Treuhandanstalt	116
7.3.3	Der Ausgleich der Ressourcenknappheit im Strafverfolgungssystem ..	120
7.4	Die Arbeitsabläufe in der Stabsstelle – der Staatsanwalt im eigenen Haus?	121
7.4.1	Die externen und internen Hinweise	123
7.4.2	Die Prüfung der Zuständigkeit	125
7.4.3	Die weitere Vorgangserfassung und -bearbeitung	127
7.4.4	Die Recherchemöglichkeiten	128
7.4.5	Die Informationsbeschaffung durch Akteneinsicht	130
7.4.6	Die Abschlussentscheidung	133

7.5	Die personelle Besetzung	135
7.5.1	Die Hierarchieebenen innerhalb der Stabsstelle	136
7.5.2	Die Leiterinnen und Leiter der Stabsstelle 1991–2000	138
7.5.3	Sonstige Stabsstellenmitarbeiter	142
7.5.4	Entwicklungsphasen in der Personalentwicklung	148
7.6	Vorgangserledigung in der Stabsstelle	150
7.7	Organisationseinheit der Treuhand	163
7.7.1	Die Bedeutung der Unabhängigkeit	163
7.7.2	Die organisatorische Stellung	168
7.7.3	Die Berichtspflichten	170
7.7.4	Vorgänge mit Vorstands- oder Verwaltungsratsbezug	176
7.7.5	Eine „intonierte“ Unabhängigkeit	178
8	Die Funktionen der Stabsstelle – der Versuch einer Antwort auf die Funktionalitätsfrage	180
8.1	Die primäre Kontrollfunktion	181
8.1.1	Die repressive Kontrollfunktion	181
8.1.2	Die präventive Kontrollfunktion	182
8.2	Die sekundären, manifesten Funktionen	187
8.2.1	Die sekundäre, manifeste Schutzfunktion	187
8.2.2	Die sekundäre, manifeste Publizitätsfunktion	189
8.2.3	Die sekundäre, manifeste Unterstützungsfunktion	193
8.2.4	Die sekundäre, manifeste Beratungsfunktion	196
8.3	Die sekundären, latenten Funktionen	197
8.3.1	Die sekundäre, latente Moderierungs- und Filterfunktion	198
8.3.1.1	Die Moderierungs- und Filterfunktion im Einzelnen	198
8.3.1.2	Die Selektionskriterien	200
8.3.2	Eine sekundäre, latente Alibifunktion?	203
9	Ergebnis und Ausblick – die Stabsstelle als ein begrenzt funktionales Konzept zur Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität	205
10	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	211
10.1	Abbildungsverzeichnis	211
10.2	Tabellenverzeichnis	211
	Literatur	212
	Anhang: Beispiel für einen Interviewleitfaden zur Stabsstelle und zur strafrechtlichen Kontrolle	224

1 Einleitung

Auszug aus einem Interview (1–1-1 993 ff.):

„Staatsanwalt 1: Was ist denn bitte eine Stabsstelle?

Interviewer 1: Die Stabsstelle bei der Treuhandanstalt.

(Alle sprechen durcheinander.)

Staatsanwalt 1: Bei der Treuhand. Ja, da war ich schon.

Interviewer 1: Stabsstelle Recht.

Interviewer 2: Auch Stabsstelle Recht und ...

Interviewer 1: Hm, hm. Genau. Sonderstabsstelle Recht.

Interviewer 2: Da bei der Treuhandanstalt.

Staatsanwalt 1: Ach so, wusste ich nicht.

Staatsanwalt 2: Also wir hätten auf die Stabsstelle Recht verzichten können.

Interviewer 1: Hm, hm.

Staatsanwalt 2: Damit ist doch irgendwie alles beantwortet.“

Die Stabsstelle *Besondere Aufgaben* (auch Sonderstabsstelle Recht genannt) wurde im Februar 1991 von der Treuhandanstalt in Berlin¹ als interne Kontrollinstitution zur Bekämpfung der im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung aufgetretenen (Wirtschafts-)Kriminalität² eingerichtet.³ Eine ähnliche Institution, personell ausgestattet mit kriminalistisch-strafjuristischem Sachverstand und inhaltlich ausgerichtet ausschließlich auf strafrechtliche Fragestellungen, hatte es zuvor in Deutschland – soweit bekannt – weder in staatlichen Organisationen noch in Unternehmen gegeben. Die Verantwortlichen der Treuhandanstalt konnten beim Aufbau und der Organisation dieser Stabsstelle und ihrer Tätigkeit auf kein Erfahrungswissen zurückgreifen.

Diese Situation hat sich seither stark verändert. Mittlerweile haben viele größere und auch mittelständische Unternehmen zahlreiche interne und externe Institutionen sowie organisatorische Abläufe zur Aufklärung von bereits begangener und zur Verhinderung von zukünftiger Wirtschaftskriminalität in die Unternehmensorganisation integriert. Diese oft unter dem Begriff „Corporate Compliance“⁴ zusammengefassten Maßnahmen reichen von der aufwendig inszenierten Einführung so genannter Ethikrichtlinien über die Gründung einer internen Compliance-

1 Einen detaillierten Überblick über die Tätigkeit und die Organisation der Treuhandanstalt und ihrer Nachfolgeorganisationen bietet das von der *Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben* im Jahr 2003 herausgegebene Werk mit dem Titel *Schnell privatisieren, entschlossen sanieren, behutsam stilllegen*.

2 Zu den besonderen Kriminalitätsformen nach und bei der Wiedervereinigung vgl. *Janowski* 2000: 12 ff.

3 Zur Einführung in die Tätigkeit der Stabsstelle *Besondere Aufgaben* vgl. *Erbe* 1999: 26 ff.; *Erbe* 2003: 367 ff.

4 Eine ausführliche Darstellung zur Corporate Compliance mit Schwerpunkt auf den präventiven Blickwinkel findet sich in „Corporate Compliance“ von *Hauschka*, 2. Auflage aus 2010; zu Criminal Compliance vgl. insbesondere *Köbel* 2013: 499 ff.

Abteilung bis hin zur teuer eingekauften, inquisitorisch-aufklärerisch auftretenden US-Law-Firm.⁵ Dieses stetig wachsende, in der Öffentlichkeit intensiv kommunizierte Interesse der Unternehmen an einer Verhinderung und Aufklärung von Wirtschaftsstraftaten liegt sicher nicht zuletzt darin begründet, dass in den vergangenen Jahren Straftaten in der Wirtschaft – teilweise mit hoher persönlicher Bereicherung einzelner Verantwortlicher – immer stärker zu einem öffentlichen Thema geworden sind.⁶ Zahlreiche nationale und internationale Wirtschaftsstraftaten wurden vor allem seit der Jahrtausendwende mit vermehrter medialer Skandalisierung begleitet.⁷ Auch die strafrechtliche und kriminologische Forschung widmet sich seit Anfang der 1970er Jahre vermehrt der Wirtschaftskriminalität und ihrer Kontrolle.⁸ Mediale Enthüllungen von Wirtschaftsstraftaten bieten zudem Anlass für politische Diskussionen über eine effizientere und härtere Strafverfolgung sowie eine weitere Verschärfung des Wirtschaftsstrafrechts.⁹ Eine Evaluation und damit eine Überprüfung der Wirksamkeit von bereits durchgeführten wirtschaftsstrafrechtlichen Reformen¹⁰ wird hingegen nur wenig diskutiert. Auch in der obergerichtlichen Rechtsprechung lässt sich eine verschärfte Sanktionierung von Wirtschaftsstraftaten beobachten.¹¹ So verkündete der 1. Strafsenat des Bundesgerichtshofes am 2. Dezember 2008 medienwirksam konkrete Schadensgrenzen für die Verhängung einer Geldstrafe oder Freiheitsstrafe mit oder ohne Bewährung in Fällen der Steuerhinterziehung.¹² In der Öffentlichkeit entstand daraufhin der Eindruck, dass bei einem Steuerschaden in Höhe von 100.000 € eine Freiheitsstrafe zwangsläufige Folge und ab 1 Million € eine Aussetzung der Freiheitsstrafe zur Bewährung zwingend ausgeschlossen sei. Etwas ausgeblendet wurden hierbei die Voraussetzungen des § 46 StGB als grundlegende Strafzumessungsnorm und die konkreten Umstände des diesem Urteil zugrunde liegenden Einzelfalls.¹³ Festzuhalten bleibt insgesamt, dass in fast allen Bereichen

5 Kritisch hierzu *Wastl, Litzka, Pusch* 2009: 68 ff.

6 Vgl. *Schwind* 2013: 451; *Bussmann, Salvenmoser* 2008: 193.

7 Nachzulesen beispielsweise in *Leyendecker* 2009 mit dem Titel: Die große Gier.

8 Vgl. *Schünemann* 1979: 1; *Tiedemann* 2014: 1; ein ausführlicher Überblick über die wirtschaftskriminologische Forschung seit den 50er Jahren des 20. Jahrhunderts findet sich bei *Liebl* 2004: 1 ff.

9 *Hefendehl* 2004: 19 beschreibt für die USA eine solche Wirkung der Vorgänge bei *Enron* und *Worldcom* auf den Sarbanes-Oxley Act.

10 Einen Überblick über die Entwicklung des Wirtschaftsstrafrechts im 20. Jahrhundert bietet *Tiedemann* 2014: 34 ff.; vgl. auch *Dannecker* 2014: 56 ff.

11 Für das Steuerstrafrecht mit Belegen aus der Rechtsprechung des 1. Strafsenates des Bundesgerichtshofes *Reichling* 2012: 316, 320; vgl. auch zur revisionsrechtlichen Rechtsprechung bei der Strafzumessung im Steuerstrafrecht *Rolletschke* 2012: 18.

12 BGH, 2.12.2008–1 StR 416/08, NJW 2009, 528.

13 Vgl. zu den Feststellungen zur Person in der Entscheidung des Bundesgerichtshofes vom 2.12.2008 (einschlägige Vorstrafe, Bewährungsversager) und der deshalb im Ergebnis wenig überraschenden Entscheidung insbesondere *Flore* 2009: 495.

der Gesellschaft ein gesteigertes Interesse an Wirtschaftskriminalität und ihrer Bekämpfung zu verzeichnen ist.

Wenn man diese gesellschaftliche Diskussion in den letzten Jahrzehnten über eine Ausweitung der Wirtschaftskriminalitätsbekämpfung näher betrachtet, fällt neben der quantitativen Steigerung vor allem eine qualitative Verlagerung der Ressourcen auf: Die Hoffnung wird in der Diskussion nicht mehr allein auf eine Intensivierung der Strafverfolgung gesetzt. Kumulativ (teilweise auch alternativ) wird eine Änderung der ökonomischen Rahmenbedingungen für Wirtschaftskriminalität (etwa durch Abschaffung von Subventionen), eine Stärkung des Schutzes für potentiell Geschädigte durch Selbstorganisation (beispielsweise über Verbraucherschutzzentralen) oder eine Erhöhung der durch Wirtschaftskriminalität entstehenden Kosten für den Täter durch Maßnahmen außerhalb des Strafrechts erwogen.¹⁴ Vermehrt werden strafrechtsorientierte Kontrollkonzepte innerhalb und außerhalb der Unternehmen gefordert. Die Kontrolle von Wirtschaftskriminalität wird nicht mehr nur dem hierfür geschaffenen, staatlichen Strafverfolgungssystem überlassen, sondern verlagert sich zumindest teilweise in einen informellen, nicht staatlich organisierten und kontrollierten Bereich.

Fraglich ist, ob dieser Ausbau informeller Kontrollkonzepte im Ergebnis zu einer verstärkten Kontrolle von Wirtschaftskriminalität führt. Wird die Strafverfolgung bei ihrer Aufgabe einer wirksamen Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität durch informelle Institutionen in der Wirtschaft unterstützt? Bei der Beantwortung dieser Frage darf nicht aus dem Blickfeld geraten, welche Interessen in der Wirtschaft grundsätzlich verfolgt werden und inwieweit man vor diesem Hintergrund erwarten kann, dass einem Unternehmen daran gelegen ist,¹⁵ sich verstärkt einer wirksamen präventiven oder repressiven Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität anzunehmen. Unternehmen müssen als oberstes Ziel eine langfristige Maximierung des Gewinns verfolgen, nach diesem Prinzip werden betriebswirtschaftliche Entscheidungen in Unternehmen ausgerichtet.¹⁶ Kriminalitätsbekämpfung führt hingegen nicht auf den ersten Blick zu einer unmittelbaren Gewinnsteigerung. Stattdessen entstehen zunächst durch externe Berater, zusätzliches Personal und die Bindung von Ressourcen Kosten, die den Gewinn verringern. *Hefendehl* vertritt deshalb die These, dass Unternehmen informelle Maßnahmen nicht zu einer wirksamen Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität durchführen, sondern diese

14 Zu diesen alternativen Möglichkeiten äußerte sich bereits *Schünemann* 1989: 637 ff.; in neuerer Zeit fanden diese im 2. Periodischen Sicherheitsbericht Erwähnung, *Bundesministerium des Innern, der Justiz* 2006: 239. Zu den Alternativen zum Strafrecht im Bereich der Wirtschaftskriminalität ausführlich und verknüpft mit empirischen Ergebnissen *Theile* 2010: 438 ff.

15 So aber *Bussmann, Salvenmoser* 2006: 209.

16 Vertreten von der wirtschaftstheoretisch ausgerichteten Betriebswirtschaftslehre, anders die verhaltenswissenschaftlich ausgerichtete Betriebswirtschaftslehre, vgl. Überblick bei *Wöhe, Döring* 2013: 12, 34.

vielmehr in einem „*funktionalen Kontext*“ für das Unternehmen zu sehen seien.¹⁷ Denn auch diese Konzepte dienen letztlich nur dazu, Gewinne zu maximieren und den wirtschaftlichen Wert eines Unternehmens vor allem durch eine Verbesserung der Außendarstellung zu steigern.¹⁸ Dies habe zur Folge, dass wenn sich eine solche Maßnahme als für den Erfolg eines Unternehmens unerheblich herausstelle, diese nicht langfristig fortgeführt werde.¹⁹

Die Wirksamkeit eines informellen Konzeptes zur Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität richtet sich damit möglicherweise nach seinem Nutzen für das Primärziel, also bei einem Unternehmen nach dem Nutzen für die langfristige Gewinnmaximierung. Diese durch das Primärziel *begrenzte Funktionalität informeller Kontrollinstitutionen* für die *originäre Kriminalitätsbekämpfung* wird nachfolgend anhand einer empirischen Analyse der Stabsstelle *Besondere Aufgaben* bei der Treuhandanstalt näher untersucht. Mit dieser forschungsleitenden Annahme einer systembedingt nur begrenzten Funktionalität informeller Kontrollinstitutionen für die Kriminalitätsbekämpfung ist der Ausgangs- und Endpunkt der vorliegenden Untersuchung definiert.

Um die Funktionalität informeller Kontrollkonzepte im Bereich der Wirtschaftskriminalität näher untersuchen zu können, wird zunächst in Kapitel 2 der Begriff der *Wirtschaftskriminalität* definiert und durch eine Unterscheidung von *beruflicher Kriminalität* und *Unternehmenskriminalität* eingegrenzt. Im Mittelpunkt des Forschungsinteresses stehen Vorgänge von vereinigungsbedingter Unternehmenskriminalität. In Kapitel 3 werden die für die forschungsleitende Annahme relevanten theoretischen Konzepte dargestellt. Da im Mittelpunkt der Untersuchung die Stabsstelle *Besondere Aufgaben* als eine informelle Kontrollinstitution steht, wird zunächst das Konzept der *sozialen Kontrolle* unter Herausarbeitung einer Definition von informeller und formeller Kontrolle erklärt (Kapitel 3.1) und ein Überblick über die speziellen, informellen Kontrollinstitutionen und Maßnahmen im Bereich der Wirtschaftskriminalität gegeben (Kapitel 3.2). Dass auch Wirtschaftskriminalität erst durch einen Definitionsprozess entsteht, wird anhand einer Darstellung des *Labeling Approach* und der hiermit verbundenen Kriminalisierungsperspektive aufgezeigt (Kapitel 3.3). Des Weiteren werden die Beeinflussungsmöglichkeiten zwischen gesellschaftlichen Systemen wie dem Wirtschafts- und dem Strafsystem insbesondere in Form von strukturellen Kopplungen anhand der *autopoietischen Systemtheorie* als gesellschaftliche Makrotheorie hergeleitet (Kapitel 3.4). Anschließend wird in Kapitel 4 ein kurzer Überblick über den aktuellen Forschungsstand zur Wirtschaftskriminalität und zu ihrer Bekämpfung gegeben sowie die aus den theoretischen Konzepten und den bisherigen Forschungsergebnissen entwickelten

17 Hefendehl 2006: 123.

18 Hefendehl a. a. O.

19 Er berichtet von ersten empirischen Untersuchungen, in denen ein positiver Zusammenhang von Corporate Governance und Unternehmenserfolg lediglich schwach nachgewiesen werden konnte; Hefendehl 2006: 123 m. w. N.

forschungsleitenden Annahmen im Einzelnen dargestellt. Des Weiteren werden in Kapitel 5 die Forschungsmethode mit ihren theoretischen Annahmen der *Grounded Theory* und die erhobene Datengrundlage näher erklärt. Da die Stabsstelle *Besondere Aufgaben* bei der Treuhandanstalt eine historische Institution ist, wird sie in ihrem besonderen zeitlichen und politischen Kontext betrachtet. Die Wiedervereinigung mit ihren rechtlichen Besonderheiten auch für die Strafverfolgung, die Einrichtung der Treuhandanstalt mit der Aufgabe „Privatisierung einer Volkswirtschaft“ sowie die dazugehörigen externen und internen Kontrollinstitutionen werden deshalb als Rahmenbedingungen der vorliegenden Untersuchung in Kapitel 6 beschrieben. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt in Kapitel 7 in der empirischen Untersuchung der Tätigkeit und konkreten Ausgestaltung der Stabsstelle *Besondere Aufgaben*. Aus diesen Ergebnissen werden in Kapitel 8 verschiedene manifeste und latente Funktionen der Stabsstelle herausgearbeitet und anhand dessen die forschungsleitende Annahme einer begrenzten Funktionalität einer solchen Stelle für die originäre Kriminalitätsbekämpfung überprüft.

Die Antwort auf die Frage nach der Funktionalität der Stabsstelle *Besondere Aufgaben* zur Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität wird sich nicht in dem Satz „*wir hätten auf die Stabsstelle Recht verzichten können*“ erschöpfen, mit dem „Staatsanwalt 2“ in der eingangs zitierten Interviewpassage (1-1-1 993 ff.) die Bedeutung der Stabsstelle *Besondere Aufgaben* (von ihm „*Stabsstelle Recht*“ genannt) beschrieben hatte.

Die vorliegende Untersuchung ist entstanden im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungsprojektes zur Verbreitung und Kontrolle der Wirtschaftskriminalität im Zusammenhang mit der Privatisierung der volkseigenen Betriebe der DDR durch die Treuhandanstalt an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster. Die nachfolgend dargestellten Befunde (insbesondere in Kapitel 3., 6., 7. und 8.) wurden bereits im Jahr 2010 im Rahmen eines Forschungsberichtes an die Deutsche Forschungsgemeinschaft als Bestandteil eines Herausgeberwerkes von *Boers, Nelles und Theile* mit dem Titel *Wirtschaftskriminalität und die Privatisierung der DDR-Betriebe* in einem von der Autorin verantworteten Teil publiziert.²⁰

20 Die Texte wurden in diesem Werk veröffentlicht unter *Bischoff, Wiepen* 2010: 457 ff. Die mit der vorliegenden Untersuchung übereinstimmenden Kapitel 9.1, 9.2 und 9.4 wurden allein von *Bischoff* bearbeitet (siehe a. a. O.: 457, Fn. 1).

2 Der Begriff der Wirtschaftskriminalität

Diese Untersuchung beschäftigt sich empirisch mit einer speziellen, historisch einmaligen Institution: der Stabsstelle *Besondere Aufgaben* – einer informellen Kontrollinstitution bei der Treuhandanstalt zur Bekämpfung von Kriminalität im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung und der Privatisierungsaufgabe der Treuhandanstalt.²¹ Im Folgenden geht es also zum einen um die Kontrolle von *Kriminalität* und nicht etwa von sozial unerwünschtem oder unmoralischem Verhalten. Damit ist der den Untersuchungsgegenstand prägende Einfluss des Strafrechts – materiell-rechtlich und prozessual – vorgezeichnet.²² Untersucht werden zum anderen aber auch nicht jede beliebige Kriminalitätsform zu Wiedervereinigungszeiten und ihre Kontrolle. Der Schwerpunkt liegt vielmehr auf der informellen Kontrolle von *Wirtschaftskriminalität*, also sehr allgemein ausgedrückt: von Straftaten im Zusammenhang mit dem Wirtschaftssystem.

Welche inhaltlichen Anforderungen aus diesem Zusammenhang zum Wirtschaftssystem folgen und welche Formen von Kriminalität unter den Begriff Wirtschaftskriminalität zu fassen sind, dazu gibt es in der kriminologischen und strafrechtsdogmatischen Literatur viele unterschiedliche Auffassungen. Es soll nachfolgend nicht die gesamte Diskussion nachgezeichnet werden, vielmehr wird ein Überblick über die wesentliche Begriffsentwicklung gegeben und schließlich eine für den kriminologischen Untersuchungszweck notwendige Begriffsbegrenzung vorgenommen.

Eine Legaldefinition für Wirtschaftskriminalität existiert nicht. Lediglich in § 74c Absatz 1 GVG findet sich ein Straftatenkatalog, durch den die Zuständigkeit der Wirtschaftsstrafkammern bei den Landgerichten festgelegt wird. Dieser Katalog von spezifischen Wirtschaftsdelikten und allgemeinen Straftaten, sofern für deren rechtliche Beurteilung Spezialkenntnisse über das Wirtschaftsleben erforderlich sind, dient lediglich einer strafprozessual-ökonomischen Gesichtspunkten geschuldeten Konzentration umfangreicher und komplexer Strafverfahren bei mit Spezialkenntnissen ausgestatteten Strafkammern.²³ Für eine kriminologische Untersuchung ist die Norm des § 74c Absatz 1 GVG hingegen wenig hilfreich, da diese das soziale Phänomen Wirtschaftskriminalität nicht in seiner spezifischen Besonderheit – nämlich der Beteiligung einer korporativen Einheit *Unternehmen* und dessen Interessenlage – erfasst.²⁴ Vielmehr werden im Gesetz komplexere Straftaten im Zusammenhang mit dem Wirtschaftsleben aus organisatorisch-pragmatischen Gründen für eine Spezialzuständigkeit abgegrenzt.

In der Kriminologie hat sich erstmals *Sutherland* systematisch mit dem Begriff der Wirtschaftskriminalität auseinandergesetzt. Dieser hat in den 1940er Jahren

21 Allgemein zur Aufgabe der Stabsstelle *Erbe* 2003: 367.

22 Siehe auch Kapitel 3.1.

23 *Dannecker* 2014: 8.

24 So auch *Boers* 2010: 12.

den Begriff des *White Collar Crime* geprägt.²⁵ Damit lenkte er den Blick von der viel diskutierten *Unterschichtenkriminalität* auf die weniger beachtete Verbreitung der Kriminalität in der *Oberschicht*.²⁶ Seine Definition von *White Collar Crime* ist jedoch (aus heutiger Sicht) zu konturenlos und unbestimmt:²⁷

„*White collar crime may be defined approximately as a crime committed by a person of respectability and high social status in the course of his occupation.*“²⁸

Auch erfolgreiche Selbständige wie Rechtsanwälte, Steuerberater, Ärzte, Architekten oder höhere Beamte als Personen mit hohem Ansehen und hohem sozialen Status würden nach dieser Definition bei Straftaten im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit Wirtschaftskriminalität begehen.²⁹ Dass dies nicht die typischen Formen von Wirtschaftskriminalität sind, muss nicht erläutert werden. Es stört in diesen Fällen von beruflicher Kriminalität die Verankerung an der persönlichen Verfehlung, da sich wirtschaftliches Handeln in Abgrenzung zu individuellem Handeln vor allem durch eine Beteiligung von korporativen Einheiten – die (in der Regel) als juristische Personen unabhängig von den individuellen Interessen existieren und stattdessen ihre Entscheidungen im Hinblick auf eine langfristige Gewinnmaximierung für das Unternehmen als juristische Person treffen – auszeichnet.³⁰ Erst die Beteiligung von Unternehmen als zentrale Organisationseinheiten des Wirtschaftens gibt der Wirtschaftskriminalität ihr typisches und deutlich von der allgemeinen, individuellen Kriminalität zu unterscheidendes Erscheinungsbild.

Für diese Abgrenzung wird in der Kriminologie mittlerweile bei Wirtschaftskriminalität zwischen beruflicher Kriminalität (*Occupational Crime*) und Unternehmens- oder Verbandskriminalität (*Corporate Crime*) unterschieden,³¹ also zwischen Straftaten, die im Rahmen einer beruflichen Tätigkeit zur eigenen Bereicherung begangen werden, und solchen, die Angehörige eines Unternehmens im wirtschaftlichen Interesse des Unternehmens begehen.³² Zurück geht diese Unterscheidung zwischen *Occupational* und *Corporate Crime* bereits auf entsprechende Definitionen von *Clinard* und *Quinney* aus den 1970er Jahren:³³

25 *Sutherland* 1983 [1949]: 7.

26 Vgl. nur *Coleman* 2006: 2.

27 Ausführlich hierzu *Boers* 2010: 3; vgl. auch *Schwind* 2013: 457.

28 *Sutherland* 1983 [1949]: 7.

29 *Boers* 2001: 338; *Opp* 1975: 44; *Heinz* 1998: 18.

30 Vgl. *Boers* 2001: 339 m. w. N.

31 *Boers* 2001: 338; anders *Schwind* 2013: 457, der den „*Missbrauch des im Wirtschaftsleben nötigen Vertrauens*“ hervorhebt und nicht eindeutig zwischen Berufs- und Unternehmenskriminalität trennt.

32 *Boers, Theile, Karliczek* 2004: 470.

33 Hierzu auch *Boers, Theile, Karliczek* 2004: 470; *Boers* 2010: 18.

„If a corporate official violates the law in acting for the corporation it is corporate crime, but if he gains personal benefit in the commission of a crime against the corporation [...], it is occupational crime.“³⁴

Das kriminologische Interesse konzentriert sich damit vor allem auf das Phänomen der Wirtschaftskriminalität im Sinne von Unternehmenskriminalität,³⁵ denn nur in diesen Fällen werden die spezifischen Strukturen und Regeln des Wirtschaftssystems relevant. Die persönliche Ebene des Straftäters mit seinen individuellen Vorteilen wird verlassen und stattdessen der Blick auf das Unternehmen als die zentrale Organisationseinheit des Wirtschaftssystems gelenkt. Die Kriminalität erfolgt in diesen Fällen im wirtschaftlichen Interesse des Unternehmens, ist also an der langfristigen Gewinnmaximierung ausgerichtet, nicht an der persönlichen Bereicherung, die es auch in jedem anderen Betrugsfall ohne Unternehmensbezug gibt.³⁶ Das wirtschaftliche Interesse des Unternehmens als Motiv der Kriminalität muss hierbei subjektiv und nicht objektiv verstanden werden. Solange der Entscheidende bei seiner Tathandlung oder seinem Tatbeitrag davon ausgehen kann, eine von ihm zu verantwortende Straftat erfolge im wirtschaftlichen Interesse des Unternehmens unter der begründeten Annahme eines im Verhältnis zum zu erwartenden Vorteil vertretbaren Entdeckungsrisikos, fällt seine Straftat unter den Begriff der Unternehmenskriminalität. Nicht selten stellt sich in diesen Fällen im Nachhinein heraus, dass beispielsweise wegen der negativen Publizitätswirkung einer bekannt gewordenen Straftat und einer hierdurch bedingten Insolvenz die Entscheidung nicht im wirtschaftlichen Interesse des Unternehmens lag. Diese Ex-Post-Betrachtung ändert nichts an der ursprünglichen Einordnung eines Vorgangs als Unternehmenskriminalität. Unternehmenskriminalität umfasst damit solche Straftaten, die Angehörige eines Unternehmens im wirtschaftlichen Interesse des Unternehmens – *wie dies bei der Tatbegehung anzunehmen war* – begehen. Bei der in diesem Sinne verstandenen Unternehmenskriminalität werden die spezifischen Regeln des Wirtschaftssystems für die zentrale Organisationseinheit Unternehmen systematisch im zumindest vermeintlichen Unternehmensinteresse außer Kraft gesetzt und damit gegen in einer (sozialen) Marktwirtschaft allgemeingültige Marktregeln für die Marktteilnehmer verstoßen. Das besondere Augenmerk dieser Untersuchung liegt deshalb auf der Funktionalität von informeller Kontrolle der *Unternehmenskriminalität*.

Die untersuchten Vorgänge haben zudem gemeinsam, dass sie mit den Privatisierungsvorgängen durch die Treuhandanstalt zusammenhängen und somit einen zeitlichen und sachlichen Bezug zur Wiedervereinigung haben. Sie fallen damit

34 Clinard, Yeager 1980: 18.

35 So Boers et al. 2004: 470; Opp 1975: 45; Braithwaite 1985: 19; Nelken 2012: 623 ff.; zur Unternehmenskriminalität vgl. bereits Clinard, Quinney, Wildeman 1994: 191 ff. (Erstauflage: 1973).

36 Hier knüpft auch Schwind 2013: 457 an, wenn er allerdings etwas unspezifisch bei Wirtschaftskriminalität eine „über eine individuelle Schädigung hinaus[gehende Berührung von] Belange[n] der Allgemeinheit“ verlangt.

gleichzeitig unter den Begriff der *Vereinigungskriminalität*, das heißt, sie gehören zu den Straftaten, die unter Ausnutzung der besonderen Gegebenheiten des Wiedervereinigungsgeschehens begangen wurden.³⁷ Abzugrenzen ist hiervon die *Regierungskriminalität*, hierunter werden Straftaten des SED-Regimes und seiner Funktionäre zusammengefasst (zum Beispiel die auf Befehl an der innerdeutschen Grenze begangenen Tötungsdelikte).³⁸ Diese Tatbegehungen stehen nicht im unmittelbaren zeitlichen Kontext der Wiedervereinigung, sondern es handelt sich in der Regel um zeitlich vorgelagerte Straftaten, die aber erst mit und nach der Wiedervereinigung aufgeklärt und sanktioniert werden konnten.³⁹ Vereinigungskriminalität beinhaltet wiederum eine Vielzahl verschiedener umbruchsspezifischer Fallgruppen, die nicht unbedingt qualitativ Unternehmenskriminalität darstellen. So zählen zu diesem Bereich auch die Währungsumstellungs- (Fälle von Umstellungsbetrug im Zusammenhang mit der Währungsunion), die Transferrubel- (Betrugsdelikte bei unberechtigter Inanspruchnahme des Transferrubelverrechnungsverfahrens) und die Systemkriminalität (Untreuehandlungen im Bereich der Auflösung des Ministeriums für Staatssicherheit, des Bereichs „Kommerzielle Koordinierung“ sowie der SED und anderer Parteien oder Massenorganisationen der DDR).⁴⁰ Diese speziellen Vereinigungskriminalitätsformen werden nachfolgend nicht näher untersucht, da bei ihnen in der Regel nicht das Unternehmen als zentrale Organisationseinheit des Wirtschaftssystems und sein wirtschaftliches Interesse im Vordergrund stehen.

Die damit nachfolgend im Fokus stehende umbruchsbedingte Unternehmenskriminalität wird maßgeblich durch aus dem westdeutschen Bundesgebiet stammende Unternehmen und Akteure geprägt, so dass möglicherweise trotz der historisch einmaligen Umbruchsituation der Wiedervereinigung typische Formen und Strukturen der Wirtschaftskriminalität als Unternehmenskriminalität und ihrer Kontrolle unabhängig von der Wiedervereinigung beobachtet werden können.⁴¹ Denn die an den Privatisierungsvorgängen beteiligten Käufer und die für die Treuhandanstalt auftretenden Verkäufer kamen größtenteils aus Westdeutschland. Sie hatten zuvor am westlichen Wirtschaftsleben teilgenommen und gaben den Vorgängen ein typisches marktwirtschaftliches Gepräge. Die Treuhandanstalt war zwar rechtlich kein Privatunternehmen, sie handelte bei den Privatisierungsvorgängen dennoch als ein Teil des Wirtschaftssystems und wurde hierbei ganz überwiegend von westlichen Wirtschaftsakteuren vertreten. Verantwortliche der Treuhandanstalt

37 Der Begriff tauchte erstmals wahrscheinlich 1993 bei der Namensgebung der Zentralen Ermittlungsstelle für Regierungs- und Vereinigungskriminalität auf und stammt aus dem polizeilichen Milieu; *Jordan* 1996: 294. Dieser Begriff wird nicht einheitlich verwendet, zum Teil wird von vereinigungsbedingter Wirtschaftskriminalität, Umwandlungs- und Privatisierungskriminalität, Übergangs- und Abwicklungskriminalität oder Transformationskriminalität gesprochen; vgl. *Sänger* 1999: 26; *Jankowiak* 2000: 12.

38 *Sänger* 1999: 27; *Jankowiak* 2000: 13.

39 *Sänger* 1999: 27; *Jankowiak* 2000: 13.

40 *Sänger* 1999: 26; *Jankowiak* 2000: 13.

41 *Boers* 2001: 343.

sahen sie deshalb weniger als eine Verwaltungseinheit, denn als wirtschaftlich handelnden Akteur.⁴² Mitarbeiter und Vorstände beschrieben die Treuhandanstalt als „wirtschaftlich handelndes Unternehmen“ oder mit „starken Merkmalen [...] der Privatwirtschaft“ (vgl. nur 3-2(1)-1 1691; 11-1-1(2) 84). Selbst die Strafverfolgungsorgane wurden nach der Wiedervereinigung weitgehend nach westdeutschen Vorgaben mit sachlichen und personellen Ressourcen ausgestattet und nicht selten zunächst mit westdeutschen Strafruristen und Kriminalbeamten besetzt.⁴³

Deshalb ist zu vermuten, dass die wesentlichen Ergebnisse zu den Privatisierungsvorgängen und ihrer Kontrolle wegen des zentralen Einflusses westdeutscher Akteure und ihrer marktwirtschaftlichen Ausprägung in sämtlichen relevanten Bereichen mit ähnlichen Vorgängen in Unternehmen vergleichbar sind. Im Mittelpunkt des Forschungsinteresses stehen damit in dieser Untersuchung solche Fälle von Wirtschaftskriminalität, welche aufgrund des Zusammenhangs mit der Privatisierung der DDR-Betriebe im Interesse eines Unternehmens oder der Treuhandanstalt begangen wurden und deshalb als umbruchsbedingte Unternehmens- oder auch Verbandskriminalität (soweit man die Treuhandanstalt nicht als Unternehmen im weiteren Sinne einordnet) zu qualifizieren sind, wobei sie sich nicht wesentlich von anderen, nicht zeitlich mit der Wiedervereinigung in Zusammenhang stehenden Fällen der Unternehmenskriminalität unterscheiden.

42 Vgl. hierzu *Karliczek, Boers* 2010: 79.

43 Beispielsweise für die Staatsanwaltschaft II in Berlin untersucht bei *Wiepen* 2010: 526 f.

3 Theoretischer Hintergrund der forschungsleitenden Annahmen

In diesem Kapitel werden die für die Entwicklung der forschungsleitenden Annahmen relevanten theoretischen Konzepte erläutert: die soziale Kontrolle mit dem Schwerpunkt auf der formellen und informellen Kriminalitätskontrolle und die hieran anknüpfende Kriminalisierungstheorie des Labeling Approach sowie die autopoietische Systemtheorie mit besonderem Augenmerk auf der Erklärung des für die Untersuchung zentralen Begriffes der strukturellen Kopplung.

Zunächst wird der Begriff der sozialen Kontrolle definiert, relevante theoretische Annahmen – wie insbesondere das die soziale Kontrolle bestimmende Prinzip der Selektivität – erörtert und eine Differenzierung von informeller und formeller Kontrolle herausgearbeitet (Kapitel 3.1).

Soziale Kontrolle unterliegt einem ständigen gesellschaftlichen Wandel.⁴⁴ Aktuell wird insbesondere die *informelle* soziale Kontrolle im Bereich des Wirtschaftssystems (wenn auch meist nicht unter diesem Begriff) viel diskutiert.⁴⁵ Die Stabsstelle *Besondere Aufgaben* stellt eine solche Institution der informellen sozialen Kontrolle dar. Deshalb wird des Weiteren versucht, die in den letzten Jahrzehnten entstandenen informellen Kontrollkonzepte zur Bekämpfung von Straftaten im Wirtschaftsleben zu strukturieren (Kapitel 3.2).

Bei der sozialen Kontrolle handelt es sich um einen Begriff, der für den Perspektivenwechsel von der *Kriminalität* zur *Kriminalisierung* in der Kriminologie kennzeichnend war.⁴⁶ Da der vorliegenden Untersuchung ein *konstruktivistisches* Kriminalitätsverständnis zugrunde liegt, folgt eine kurze Darstellung der Kriminalisierungstheorie des Labeling Approach (Kapitel 3.3).

Zuletzt werden noch die wesentlichen theoretischen Annahmen der autopoietischen Systemtheorie erläutert (Kapitel 3.4). Hierbei liegt der Schwerpunkt in der Herausarbeitung des Begriffes der strukturellen Kopplung als Möglichkeit der gegenseitigen Beeinflussung von sozialen Systemen.

44 Zum Wandel der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die soziale Kontrolle durch die verschiedensten gesellschaftlichen Transformationsprozesse *Singelstein, Stolle* 2012: 25 ff.

45 Vgl. nur die in den letzten Jahren erschienene Literatur zu Internal Investigations, also zur unternehmenseigenen Untersuchung bei Straftatverdacht von Verantwortlichen oder Mitarbeitern, wie beispielsweise allein in 2013 von *Knierim, Rübenstahl, Tsambikakis* das Herausgeberwerk *Internal Investigations*, von *Bay* ein weiteres Herausgeberwerk unter dem Titel *Handbuch Internal Investigations* sowie bereits 2012 von *Moosmayer, Hartwig* *Interne Untersuchungen*, alle in erster Auflage.

46 *Lamnek* 2008: 43.