

# 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 € Wirtschafts- subventionen 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 Grundlagen- bescheide 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 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 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
 <b>VI. Ergebnisse, Empfehlungen und Schlussbemerkungen</b> ...	 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 Subventionsverfahrens“ .....	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