

FIELD OF FOCUS 4
SELF-REGULATION AND REGULATION
INDIVIDUALS AND ORGANISATIONS



**UNIVERSITÄT
HEIDELBERG**
ZUKUNFT
SEIT 1386

Volume 5/2019

Journal of Self-Regulation and Regulation

Special Issue

Organisierte Regelverletzungen – Jenseits der Moral

Contributors

*Harald Dreßing, Dieter Dölling, Laura Hauck,
Mario Jorge, David Ryan Kirkpatrick,
Subrata Mitra, Markus Pohlmann,*

*Hans-Joachim Salize, Maria Trombini,
Elizangela Valarini, Xiuyin Shi*

ISSN: 2365-8959

Special Issue „Organisierte Regelverletzungen –
Jenseits der Moral“
Journal of Self-Regulation and Regulation

Vorwort der Herausgeber	5
Original Articles	
Organisierte Kriminalität – Herausforderung für die Gesellschaft <i>David Ryan Kirkpatrick</i>	7
Sexueller Missbrauch an Minderjährigen in der deutschen katholischen Kirche <i>Harald Dreßing, Hans-Joachim Salize und Dieter Dölling</i>	29
Commercial Bribery and Administrative Vetting – A Case Study from CFDA <i>Xiuyin Shi</i>	45
Systemic Corruption in Brazil: An Autopsy of the Odebrecht Case <i>Markus Pohlmann, Elizangela Valarini, Maria Trombini und Mario Jorge</i>	55
The Puzzling Co-Existence of Electoral Democracy and Illegal Campaign Financing in India <i>Subrata Mitra, Markus Pohlmann und Laura Hauck</i>	79

Vorwort der Herausgeber

Skandale rund um kollektives Fehlverhalten in und von Organisationen stehen häufig in den Medien. Die Verwendung regelwidriger oder illegaler Mittel lässt sich dabei in den verschiedensten Sektoren und länderübergreifend feststellen. Doch was steckt hinter den organisierten Verbrechen und unmoralischen (bzw. regelwidrigen) Aktivitäten? Was sind die hintergründigen Faktoren und Mechanismen sowie die Rahmenbedingungen, die die organisierten Regelverletzungen erklären können? Diese Fragen stehen im Mittelpunkt der vorliegenden Sonderausgabe, die im Rahmen einer Ringvorlesung „Organisierte Regelverletzungen – Jenseits der Moral“ entstanden. Die Vortragsreihe, die im Sommersemester 2018 und im Wintersemester 2018/19 an der Universität Heidelberg stattfand, wurde von Wissenschaftlern des Max-Weber-Instituts für Soziologie und der Juristischen Fakultät organisiert und ausgerichtet. Initiiert und gefördert wurde die Ringvorlesung vom Field of Focus 4 „Selbstregulation und Regulation: Individuen und Organisationen“ der Universität Heidelberg.

Heidelberger Wissenschaftler sowie Gastreferenten verschiedener Fachrichtungen stellten ihre Forschungsergebnisse sowie Praxiserfahrungen hinsichtlich der Frage nach den Ursachen der Verbreitung von kollektivem Fehlverhalten großer Organisationen und Konzerne vor. Es zeigte sich schnell, dass der Einsatz illegaler Mittel Akteure unterschiedlichster gesellschaftlicher Bereiche in länderübergreifendem Ausmaß vor Herausforderungen stellt. Diesbezüglich wurden Hintergründe des organisierten und organisationalen Verbrechens sowie regelwidrige Aktivitäten von Kirchen, Sportverbänden und Unternehmen vor einem breiten Publikum referiert und diskutiert.

Die anschließende Sonderausgabe setzt sich aus einzelnen Beiträgen der Referenten der Ringvorlesung sowie weiteren relevanten Arbeiten zum Thema zusammen. Es werden sowohl aus empirischer, theoretischer, als auch aus praxisbezogener Perspektive Einblicke in das Forschungsfeld dargeboten. Dabei spiegelt sich die gesellschaftsumfassende Bedeutung der Thematik auch in der Auswahl der einzelnen Arbeiten wider, die Fälle aus Deutschland, China, Brasilien und Indien betrachten.

Zu Beginn informiert *David Ryan Kirkpatrick*, Oberstaatsanwalt in Darmstadt – in seinem Beitrag „Organisierte Kriminalität – Herausforderung für die Gesellschaft“ – anhand praktischer Beispiele über die Strukturen der organisierten Kriminalität und berichtet zu Erfahrungen im Hinblick auf die Herausforderungen für die Praxis der Strafverfolgung in Deutschland. Im zweiten Beitrag – „Sexueller Missbrauch an Minderjährigen in der deutschen katholischen Kirche“ – stellen *Harald Dreßing* und *Hans-Joachim Salize*, Zentralinstitut für Seelische Gesundheit Mannheim zusammen mit *Dieter Dölling*, Institut für Kriminologie der Universität Heidelberg, die Ergebnisse eines gemeinsamen

Forschungsprojekts vor und diskutieren entlang ihrer Befunde die Ursachen der Delikte. Das chinesische Beispiel der „Guanxi“-basierten Bestechung steht im Fokus des dritten Beitrags – „Commercial Bribery and Administrative Vetting. A Case Study from CFDA – in dem *Xiuyin Shi*, Chinese Academy of Social Sciences, das Phänomen im Hinblick auf kommerzielle Schmiergeldaffären thematisiert. Im vierten Beitrag – „Systemic Corruption in Brazil: An Autopsy of the Odebrecht Case“ – stellen *Markus Pohlmann, Elizangela Valarini, Maria Trombini* und *Mario Jorge* eine organisationssoziologische Analyse ihrer empirischen Untersuchung zur „Operation Car Wash“, dem Korruptionsfall der großen brasilianischen Odebrecht S.A., vor. Die Sonderausgabe schließt mit dem Beitrag von *Subrata Mitra, Markus Pohlmann und Laura Hauck* – „The Puzzling Co-Existence of Electoral Democracy and Illegal Campaign Financing in India“ –, die unter Bezugnahme auf die soziologischen Klassiker Luhmann und Coleman am Beispiel Indiens die Folgen illegaler Parteifinanzierung für die dortige Demokratie diskutieren.

Als Herausgeber dieser Ausgabe bedanken wir uns ausdrücklich bei den Autoren der einzelnen Beiträge sowie den Referenten der Ringvorlesung für ihre Mitwirkung. Darüber hinaus gilt unser Dank den Mitarbeitern des Field of Focus 4 der Universität Heidelberg, die uns die Ausrichtung der Ringvorlesung sowie die Herausgabe der Sonderausgabe durch ihre Förderung und Unterstützung überhaupt erst ermöglicht haben.

Heidelberg, Dezember 2019

Markus Pohlmann, Gerhard Dannecker, Elizangela Valarini und Kristina Höly

Organisierte Kriminalität – Herausforderung für die Gesellschaft

David Ryan Kirkpatrick

L`etat, c`est moi! Angesichts des diesem Satz innewohnenden Postulats staatlicher Dominanz ließe sich vermuten, dass die Entstehung Organisierter Kriminalität in autoritären Herrschaftssystemen ausgeschlossen erscheinen muss. Die absolutistische Sicht auf die geboten erscheinende Gesellschaftsordnung verhindert aber keineswegs Organisierte Kriminalität, sondern kooperiert im Einzelfall sogar mit diesem kriminologischen Phänomen, wenn z.B. aus schlichten Bürgern der russischen Mittelklasse milliarden schwere Oligarchen oder im Exil lebende Staatsangehörige im Auftrag des Kreml getötet werden sollen. Die Exekution von Konkurrenten im Wirtschaftsleben und Systemkritikern ist ein lukrativer Erwerbszweig und zugleich ein Freibrief für eigene illegale Geschäftstätigkeiten sonstiger Art.

Die ökonomische Schwäche eines Staates, seiner Rechtsordnung und seiner Strafverfolgungsbehörden sind bekannte Ursachen für die Entstehung und das weltweit zu beobachtende stete Wachstum der Organisierten Kriminalität. Dies lässt sich anhand der Historie der russischen Organisierten Kriminalität eindrücklich aufzeigen.

Die russische Organisierte Kriminalität

Bereits in der Sowjetunion hatten sich sogenannte *Diebe im Gesetz* als kriminelle Elite etabliert. In der Phase von Glasnost und Perestroika entstand im Zuge der Privatisierung der Staatsunternehmen aber zusätzlich eine neue Erscheinungsform der Organisierten Kriminalität, die als Annex der wirtschaftlichen Prosperität versuchte, an der wirtschaftlichen Entwicklung und an der Konzentration ökonomischer Macht zu partizipieren.

Organisierte Kriminalität – Herausforderung für die Gesellschaft

Kausal für deren Gründung waren:

- der diskrete Übergang von der sozialistischen Gesetzgebung zu den Rahmenbedingungen einer Privatwirtschaft,
- die von dem Zeitalter des Feudalismus geprägte Orientierung der politischen Entscheidungsträger,
- die umfassende Korrumpierbarkeit der Rechtsschutzorgane,
- die Willkür der Justizbehörden,
- die unterbliebene Demokratisierung der Russischen Föderation.

Die Mitglieder der ca. 148 kriminellen Vereinigungen rekrutierten sich aus dem Bereich des Hochleistungssports, der Roten Armee oder aus dem allgemeinen Publikum, das über das erforderliche Macht- und Gewaltpotential verfügte. Diese Gruppierungen sind eng mit dem legalen Wirtschaftsleben verbunden und profitieren von einem korrupten Sicherheits- und Ordnungsapparat. Die hinreichend bekannten Oligarchen verdanken ihren unternehmerischen Erfolg der Kooperation mit diesen kriminellen Organisationen, die mit Bedrohungen und Auftragsmorden deren wirtschaftlichen Aufstieg bedingt und eng begleitet haben. Dank der durch ihre ökonomischen Erfolge erzielten Profite haben sie inzwischen auch Unternehmen der legalen Ökonomie in Westeuropa unterwandert.

Die italienische Organisierte Kriminalität

Für viele Beobachter scheint die italienische Mafia unsichtbar zu sein. Dabei hat die Cosa Nostra vor 25 Jahren auch im Rhein-Neckar Raum ihre Strohgesellschaften mit notarieller Unterstützung gegründet, um Bauarbeiter aus Süditalien zum Zwecke der illegalen Beschäftigung auf Großbaustellen vermitteln zu können. Die Obszönität des Geschehens kam auch darin zum Ausdruck, dass die für die Zeitdauer von sechs Monaten gegründeten Unternehmen den Namen von sizilianischen Mafia Hochburgen, z.B. *Licata*, verliehen bekamen.

Inzwischen umfasst das deliktische Portfolio auch die Gründung von Umsatzsteuerkarussellen, wobei Luxusfahrzeuge angeblich grenzüberschreitend veräußert werden. Tatsächlich werden die Fahrzeuge nur in Papierform bewegt, um bei einem Finanzamt zu Unrecht die Vorsteuer geltend machen zu können. Innerhalb dieser Geflechte partizipieren europaweit zahlreiche Tatbeteiligte und erschweren dadurch die schnelle Tataufklärung. Für den Bürger sichtbar werden diese Taten, wenn nicht nur virtuelle Angebote unterbreitet, sondern auch reale Plattformen existieren, die vermeintlich dazu dienen, Gebrauchtfahrzeuge des Typs Maserati zum gewerblichen Weiterverkauf anzubieten. Oder in Italien angemeldete Kraftfahrzeuge werden mit Wissen der Eigentümer nach Deutschland verbracht, anschließend von deren Haltern im Heimatland als gestohlen gemeldet und an gutgläubige Dritte veräußert. Die aus der Addition von Versicherungsleistung und Verkaufspreis erzielte Summe übersteigt den Fahrzeugwert deutlich.

Durchaus lukrativ ist zudem der Import italienischer Lebensmittel, die als innergemeinschaftliche Lieferung deklariert und in Drittstaaten fakturiert werden, um den Verkauf in Deutschland frei von Umsatzsteuern gestalten zu können. Dadurch wird auch in Bereichen mit grundsätzlich geringen Gewinnmargen ein ausreichender Profit erzielt. Wirtschaftlich lukrativer als der Handel mit Kokain ist inzwischen der Export von Sonnenblumenöl, das als Olivenöl deklariert, im deutschen Einzelhandel verkauft wird. Die Diskrepanz zwischen Herstellungskosten und dem Verkaufspreis pro Liter, lässt das Risiko, im Zuge einer Lebensmittelkontrolle entdeckt zu werden, als hinnehmbar erscheinen.

Das Ausmaß dieses Geschäftsmodells wird unter anderem darin deutlich, dass die italienischen Strafverfolgungsbehörden inzwischen spezifische Ermittlungseinheiten zur Aufklärung von mafiösen Straftaten im Lebensmittelbereich installiert haben. Dabei beschränken

sich die Täter allerdings nicht nur auf italienische Produkte, allein die Gewinnerwartung bestimmt das Tatobjekt. Daher wird auch qualitativ minderwertiger Schaumwein mit dem Label einer französischen Champagnermarke etikettiert, in den Rhein-Neckar Raum geliefert und anschließend in das benachbarte Ausland weiterveräußert. Durch diesen Lieferweg soll der Hinweis auf Herstellung und Abfüllung eines eigentlich minderwertigen Produkts in Italien vermieden werden.

Davon strikt zu unterscheiden ist der Verkauf von Waren an italienische Gastronomen in der Bundesrepublik Deutschland. Dabei handelt es sich keineswegs um freiwillige Handelsgeschäfte, sondern aufgrund des real feststellbaren Kontrahierungszwanges um eine moderne Form des Pizzo. Das Ausmaß wird deutlich anhand der Ermittlungen gegen den `Ndrangheta-Clan Farao-Marincola, der in Deutschland Restaurants, Eisdielen und einen registrierten Kulturverein zur Pflege des kalabrischen Brauchtums unterhielt und andere Restaurantinhaber zwang, Wein, Milchprodukte, Tomatensauce und andere Lebensmittel aus Kalabrien zu überhöhten Preisen zu erwerben.

Die deliktische Flexibilität der Täter beweisen die Umstände der Festnahme eines von der Staatsanwaltschaft in Cosenza mit einem Europäischen Haftbefehl gesuchten Killers der `Ndrangheta, der in Kalabrien unter Verwendung einer Maschinenpistole, Marke Kalaschnikow, mehrere Tötungsdelikte begangen hatte. Bis zu dem Zeitpunkt seiner Festnahme in Frankfurt benutzte er die von ihm angemieteten Wohnräume als Lager für Plagiate namhafter Hersteller von Jeans, die für den Verkauf im süddeutschen Raum bestimmt waren. Bemerkenswert ist zudem die allein profitorientierte Eingehung von Personenverbänden. Die Täter verhalten sich keineswegs homogen innerhalb ihrer traditionellen Strukturen, sondern begründen heterogene Zweckbündnisse. Daher kooperieren auch Angehörige der Camorra mit Mitgliedern der `Ndrangheta, wenn es der Gewinnerzielung dienlich ist.

Für die Zukunft der Ermittlungstätigkeit ist zudem zu besorgen, dass auch die italienischen Strafverfolgungsbehörden Kontrollverluste werden verzeichnen müssen, da in der Bundesrepublik Deutschland bekanntermaßen neue Mitglieder generiert werden, deren Identität den italienischen Behörden mangels entsprechender Ermittlungen im Vorfeld unbekannt bleiben werden.

Organisierte Kriminalität in Deutschland

Valide Statistiken zu Art und Umfang der Organisierten Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland sind nicht existent. Teilbereiche der von der Organisierten Kriminalität dominierten Deliktsbereiche finden in den offiziellen Statistiken oder den Pressemitteilungen eines betroffenen Ministeriums keinerlei Erwähnung. Tatsächlich befinden sich zahlreiche Deliktsfelder in der Hand ausländischer Tätergruppierungen. Insbesondere der Handel mit Betäubungsmitteln wird von Tätern aus der Türkei und dem Libanon sowie aus Nordafrika und Südamerika kontrolliert. Das Deliktsfeld der illegalen Beschäftigung wird von Tätern aus der Türkei sowie aus den Staaten des früheren Jugoslawiens dominiert.

In diesem Zusammenhang ist feststellbar, dass ursprünglich im Bereich des Betäubungsmittelrechts engagierte Täter inzwischen ihr Betätigungsfeld im Bereich der illegalen Beschäftigung entdeckt haben. Zudem ist es erschreckend, dass in jüngster Vergangenheit bei Durchsuchungsmaßnahmen regelmäßig Schusswaffen und Munition sowie umfangreiche Sprengstoffvorräte aufgefunden werden konnten. Diese Erscheinungsform des abweichenden Verhaltens findet in den offiziellen Darstellungen zur Lage der Organisierten Kriminalität in Deutschland keine Erwähnung. Ursächlich ist die politische Rücksichtnahme auf die Interessen der Baukonzerne, deren Profite durch eine legale Beschäftigung der Arbeitnehmenden nach den Vorgaben des Tarif- und Sozialversicherungsrechts gemindert werden würden.

Hinlänglich bekannt ist die Tatsache, dass die Organisierte Kriminalität die Möglichkeiten der Geldwäsche in Deutschland nutzt. Rechtssicherheit und die zu erwartende Wertbeständigkeit von Vermögenswerten sind wichtige Faktoren für die Investition in Immobilien in der Bundesrepublik Deutschland. Die Modifizierung der Geldwäschegesetzgebung in Deutschland zum 1. Juli 2017 lässt hingegen ein politisches Interesse an der Aufklärung von Geldwäschehandlungen bzw. deren Erlangungstaten nicht erkennen, Strafverfolgungsbehörden werden qua Gesetz nicht mehr an den Verdachtsmitteilungen des Finanzsektors beteiligt.

Organisierte Kriminalität

In der Presseberichterstattung findet der Begriff Mafia als Inbegriff der Organisierten Kriminalität nahezu inflationär Verwendung. Mafia wird als stetes Synonym in Zusammenhang mit komplex erscheinenden Straftaten, die das Interesse der Öffentlichkeit finden, gebraucht. Diffuse Begrifflichkeiten wie Wettmafia, Baumafia, Organmafia, Bettel- und Sperrmüllmafia finden inzwischen in der Presse nahezu inflationäre Verwendung, ohne spezifische Charakteristika des Erscheinungsbildes in der Berichterstattung deutlich werden zu lassen. Die offizielle Definition orientiert sich an den in den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts im Hamburger Rotlichtmilieu zu beobachtenden kriminellen Aktivitäten. Die mit der Ausbreitung des Rauschgifthandels und neuen Erscheinungsformen organisierter Kriminalität verbundenen Veränderungen haben bis dato keine neuen Erklärungsversuche bedingt. Eine der Ursachen dürfte darin zu finden sein, dass die von dem islamistischen Terror ausgehende Bedrohungslage Priorität besitzt.

Inzwischen hat die Organisierte Kriminalität weitere Deliktsfelder erobert und ist längst ein Teil des Wirtschaftslebens geworden. In Teilbereichen tritt sie als Konkurrent auf, in anderen Segmenten kooperiert sie mit Unternehmen aus dem Bereich der legalen Ökonomie. Dies ist schon seit vielen Jahren im Bereich der Tabakindustrie zu beobachten. Unternehmen, die

eigentlich für den legalen Markt produzieren, sind auch zum Verkauf an Zigarettschmuggler bereit. In Einzelfällen gelingt es den Tätern gewichtige Marktanteile zu erobern; man erinnere sich nur an den Schmuggel von Zigaretten der Marke Marlboro von Montenegro nach Italien und den dabei erzielten Marktanteil.

Staat und Kriminalität

Das allgemeine Verständnis von Staat und seiner Organe ist daher durchaus von elementarer Bedeutung für die Gewährleistung individueller Freiheit bzw. die mögliche Unterwanderung einer Gesellschaftsordnung durch eine den Rechts- und Sozialstaat ablehnende und in Teilbereichen archaisch anmutende Subkultur. Die Begehung von Straftaten als Unternehmenszweck bzw. als Profession sind signifikante Indikatoren einer um Transparenz bemühten Betrachtung eines hinlänglich als Mafia bezeichneten, aber im Ergebnis nur diffus bekannten und weltweit zu beobachtenden Sammelbeckens schwerwiegender Straftaten.

Das italienische Beispiel lehrt zudem den Zusammenhang zwischen dem abstrakten Konstrukt der Rechtsstaatlichkeit eines Gemeinwesens, der realen Funktionstüchtigkeit der Strafrechtspflege und der Entstehung einer Parallelökonomie als Folge. Entgegen der in der Bundesrepublik Deutschland verbreiteten Definition, beschreibt Art. 416 im *codice penal* eine Vereinigung nach Art der Mafia als eine Interessengruppe, die ökonomisch aktiv ist, sich um öffentliche Konzessionen, Zulassungen sowie um Aufträge und Dienstleistungen bemüht. Damit wird die gesellschaftliche Bedeutung plastisch. Durch die Begehung von Straftaten sind daher keineswegs nur einzelne Personen betroffen, sondern die Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit. Werden zudem von der Europäischen Union gewährte Subventionen zweckwidrig verwendet bzw. veruntreut, werden auch die Steuerzahler im europäischen Ausland geschädigt.

Dabei darf der Aspekt der territorialen Besitzergreifung nicht vernachlässigt werden. Allein der über ein definiertes Territorium herrschende Clan entscheidet, ob ein nicht der Vereinigung zugehöriger Bürger einen Gewerbebetrieb einrichten und unterhalten darf. Damit ist ein massiver Eingriff in bürgerliche Freiheitsrechte verbunden, der von einem rechtsstaatlichen Gemeinwesen eigentlich zu garantieren ist. Diesem Gebaren entspricht der auch in Deutschland zu beobachtende Kontrahierungszwang, wonach z.B. italienische Gastwirte zur Abnahme bestimmter Lebensmittel unter Androhung von Gewalt gezwungen werden.

Die Organisierte Kriminalität unterliegt einem dynamischen Veränderungsprozess, den die Politik aus Unkenntnis und Unverständnis inhaltlich zur Kenntnis zu nehmen nicht bereit ist. Die Diskussion über strafprozessuale Erfordernisse in der Bundesrepublik ignoriert sowohl die Entwicklung der Organisierten Kriminalität, deren Schadenspotential als auch die technologischen Veränderungen, landläufig als digitale Revolution bezeichnet, die zur Tatbegehung zur Verfügung stehen sowie den Einfluss auf die freiheitliche Wirtschaftsordnung.

Gesetzgebung

Die am 14. Dezember 1995 wegen der Einführung der akustischen Raumüberwachung vergossenen Tränen der damaligen Justizministerin sind ein exklusives Beweismittel für die politische Abstinenz, wenn die für den Rechts- und Sozialstaat elementaren Fragestellungen zur Diskussion stehen. Tränen für die Mafia. 10 Jahre später, im Juli 2015, wurden im Kreis Konstanz Mitglieder der `Ndrangheta festgenommen. Eine Aufzeichnung eines Treffens des örtlichen *locale* in der Region Bodensee – bei dem die Rekrutierung neuer Mitglieder des Clans zu beobachten war – wurde von den italienischen Behörden der Öffentlichkeit präsentiert. Informationen über einen Nervenzusammenbruch des italienischen Justizministers konnten

der Presseberichterstattung übrigens nicht entnommen werden. Diese Film- und Tondokumente verdanken wir dem Bundesverfassungsgericht, das entgegen der früheren Justizministerin keine Verfassungswidrigkeit dieser Überwachungsmaßnahme zu erkennen vermochte.

In einem mit einem italienischen Kollegen wegen des Transports von 500 KG Kokain von Südamerika nach Europa parallel geführten Ermittlungsverfahren musste ich die Folgen der zögerlichen Gesetzgebung in Deutschland leidvoll erfahren. Die in einer Wohnung im Raum Bologna aufgezeichneten Gespräche und Filmaufnahmen zwischen den Tatbeteiligten über die Modalitäten der Tatbegehung konnten in dem deutschen Strafprozess mangels Rechtsgrundlage keine Verwendung finden. Bei der Diskussion über die Zulässigkeit verdeckter Untersuchungshandlung wird regelmäßig verkannt, dass die Beweisdichte die Wahrheitsfindung erleichtert und dem Aspekt der persönlichen Schuld exklusiv Rechnung trägt. Eine Beschränkung auf die Beweismittelführung des 19. Jahrhunderts hätte zwingend eine erhöhte Anzahl an Fehlurteilen zur Folge. Der deutsche Strafprozess lebt traditionell vom Leitbild der materiellen Wahrheit, dem mithilfe der Unzulänglichkeiten des Personalbeweises nur unzureichend entsprochen werden kann.

Die Wesensänderung des Strafprozesses

Der deutsche Strafprozess war über Jahrzehnte hinweg geprägt von der Zielvorstellung der Ermittlung der materiellen Wahrheit innerhalb der Grenzen eines gesetzmäßigen Verfahrens. Nur unter Berücksichtigung dieses Aspekts kann sowohl dem individuellen Anspruch auf eine dem Schuldgehalt entsprechende Bestrafung entsprochen als auch das gesellschaftlich orientierte Ziel der Bewahrung des Rechtsfriedens erreicht werden. Strafrecht dient nicht der Durchsetzung nicht akzeptabler Erwartungen eines beliebigen Oktroi, sondern der Bewahrung der normativen Vorstellung der Allgemeinheit.

Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Grundsatz mit seiner Vorstellung zur Eilzuständigkeit von Staatsanwaltschaften und Polizeibeamten aufgegeben (BVerfG, Beschluss vom 16. Juni 2015 – 2 BvR 2718/10 –, BVerfGE 139, 245-285). Die Möglichkeit, ohne Umgehung des strafprozessualen Richtervorbehalts im Ermittlungsverfahren, in Eilfällen eine Entscheidung treffen zu können, gehörte zu den besonderen Errungenschaften des deutschen Verfahrensrechts, die in anderen europäischen Rechtsordnungen kein Pendant fand. Die Rechtmäßigkeit des Handelns war durch die Prüfungspflicht des Gerichts der Hauptsache garantiert. Damit war der Betroffene ausreichend vor willkürlichen Handlungen der Strafverfolgungsbehörden geschützt.

Die Entscheidung eines Richters, mangels Aktenvorlage keine Eilentscheidung treffen zu können, beinhaltet zwar keine Entscheidung in der Sache, wird aber aus vermeintlich verfassungsrechtlichen Gründen als ablehnende Entscheidung angesehen. Damit hat das Bundesverfassungsgericht dem Aspekt der materiellen Wahrheit und der Waffengleichheit zu Gunsten einer formalistischen Betrachtungsweise eine Absage erteilt. Daraus resultiert eine Gefährdung des Rechtsfriedens durch eine erkennbare Ungleichbehandlung der Betroffenen. Straffreiheit genießt, wer formale Gründe gegen die Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns vortragen kann, ohne Opfer von Willkür geworden zu sein. Das ursprüngliche Ziel der Effektivität des Ermittlungsverfahrens wurde damit zum Nachteil der Rechtsordnung aufgegeben.

Mit dieser Entscheidungspraxis wird deutlich, dass allein der Täter im Fokus steht und der Umstand, dass die Begehung einer Straftat regelmäßig Menschen zu Opfern werden lässt, in Vergessenheit geraten ist. Rechtsstaatlichkeit erweist sich aber nicht in der Straffreiheit des Täters.

Das institutionelle Misstrauen in die Justiz

Ein weiteres Beispiel für den Verlust an Rechtsstaatlichkeit beweist das Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung zur akustischen Überwachung von Wohnräumen (BVerfG, Urteil vom 03. März 2004 – 1 BvR 2378/98 –, BVerfGE 109, 279-391). Das Misstrauen in Staatsanwaltschaft und Ermittlungsrichter wird in der besonderen Zuständigkeit einer Kammer eines Landgerichts und der Befristung der Maßnahme auf höchstens einen Monat deutlich. Die entstandene Diskussion und Gesetzgebung zu der Kernbereichsthematik macht das Unverständnis hinsichtlich des Wesens des Strafprozesses hinreichend deutlich. Einer gesetzlichen Anordnung der mangelnden Verwertbarkeit von den dem Kernbereich der Lebensführung zuzurechnenden Erkenntnissen bedurfte es nicht, da die Hauptverhandlung allein der Erhebung von Tatsachen dient, die für die Beweisführung Relevanz besitzen. In der Gesamtschau ist feststellbar, dass Norminhalte zunehmend Banalitäten zulasten der Plausibilität und Verständlichkeit einer gesetzlichen Regelung enthalten.

Die Tendenz zur Bürokratisierung des Strafprozesses wird auch in den zunehmenden Berichtspflichten deutlich. Aus Sicht der Rechtsgemeinschaft, also des gemeinen Bürgers, dürfte hingegen die Effizienz der Tätigkeit von Staatsanwaltschaften und Strafgerichten Priorität besitzen. Die zunehmende Kontrolle durch das Parlament wirkt allein nur prima facie selbstverständlich. Tatsächlich bestimmen die Abgeordneten in der Funktion des Gesetzgebers den Katalog der strafprozessualen Untersuchungshandlungen. Wird durch die Justizorgane allerdings von diesem Maßnahmenkatalog umfangreich Gebrauch gemacht, ohne geltendes Recht insbesondere den Aspekt der Verhältnismäßigkeit zu verletzen, reklamiert der identische Personenkreis die Anzahl der in der forensischen Praxis initiierten Maßnahmen.

Ein probates Beispiel für die evidente Widersprüchlichkeit ist die nach § 24c KWG mögliche BaFin Abfrage zu Kontoinhabern und Kontoverbindungen. Dieses Instrument dient der

Organisierte Kriminalität – Herausforderung für die Gesellschaft

Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, der Geldwäsche sowie des unerlaubten Betriebes von Bank-, Versicherungs- und Finanzdienstleistungsgeschäften, einer probaten Form des Verbraucherschutzes. Dabei verlangt die Abfrage die bereits erfolgte Einleitung eines Ermittlungsverfahrens. Eine verdachtsunabhängige Abfrage ist durch die Gesetzgebung und die administrativen Regularien ausgeschlossen.

In Wirtschaftsstrafverfahren hat sich das Instrument zur Tataufklärung bewährt. Dabei darf nicht verkannt werden, dass es sich um ein im Verhältnis zu einer Durchsuchungsmaßnahme milderer Mittel handelt. Die jährlich geübte Kritik an der Anzahl der Abfragen verkennt, dass es sich um strafprozessual gebotene Maßnahmen handelt, die nicht allein der Überführung eines Tatverdächtigen sondern auch dem Nachweis seiner Unschuld zu dienen vermögen.

Das Erfordernis verdeckter Ermittlungen

Die Bekämpfung der Organisierten Kriminalität kann nur im Wege von sogenannten verdeckten Ermittlungen, die entweder technischer oder personeller Natur sind, gelingen. Die klassische Form der Beweisführung muss versagen, wenn die Begehung von Straftaten als Profession ausgeübt wird und unter den Rahmenbedingungen einer gewerbeähnlichen Organisation erfolgt. In diesen Fällen kann die Ermittlung der persönlichen Verantwortlichkeiten, insbesondere der Beteiligung an einer konkreten Straftat, und dem Umfang der persönlichen Schuld nur durch eine Begleitung des Verdächtigen bei der Tatbegehung mit verdeckten Untersuchungshandlungen erfolgen. Klassische Zeugenaussagen sind hingegen nicht zu erwarten. Es muss daher befremden, wenn der Gesetzgeber insbesondere in den Fällen der schweren Kriminalität, die Effektivität des Ermittlungsverfahrens durch legislative Maßnahmen beschränkt.

In besonderem Maße muss daher erschrecken, wenn Bundestagsfraktionen ihr Auskunftsrecht im Wege von sogenannten kleinen Anfragen an die Bundesregierung wiederholt missbrauchen, um aktuelle polizeiliche Strategien gegen ihnen nahestehende links-extremistische Gruppierungen in Erfahrung zu bringen. In diesen Fällen drängt sich die Frage nach der demokratischen Grundhaltung der Akteure und deren Verhältnis zu den Grundzügen der Rechtsstaatlichkeit auf. Im Ergebnis muss das Vertrauen des Bürgers in den Rechtsstaat und dessen Organe erodieren.

Befremden muss zudem die seit Jahren geführte Diskussion über die Vorratsdatenspeicherung. Dabei wird der Aspekt der Privatheit des unbescholtenen Bürgers als Argument vorgetragen, der eben nicht zu den Zielpersonen dieser Untersuchungshandlung gehört. Ein Beispiel zur Geeignetheit dieses Werkzeuges sind die mit dem Arbeitstitel *Operation Himmel* im Jahr 2008 bundesweit durchgeführten Ermittlungen gegen die Konsumenten von kinderpornografischen Dateien. Diese haben angesichts der differenzierten Sachbearbeitung in den einzelnen Bundesländern eine nur unzureichende Darstellung in der journalistischen Berichterstattung erfahren. In den in Hessen bearbeiteten Verfahren lag die Erfolgsquote bei nahezu 80%. Der Differenzbetrag resultiert primär aus einer vor den operativen Maßnahmen erfolgten Presseberichterstattung, die den Beschuldigten die Möglichkeit gab, ihre Rechner und somit die auf Festplatten und sonstigen Datenträgern gespeicherten Beweismittel zu entsorgen. In ca. 800 Ermittlungsverfahren wurde nicht nur der Besitz von kinderpornografischen Schriften nachgewiesen, sondern in mehreren Fällen auch zahlreiche Taten des sexuellen Missbrauchs von Kindern entdeckt. Die betroffenen Kinder wurden aus ihrer Opfersituation befreit und waren nicht länger körperlichen und psychischen Misshandlungen ausgesetzt. Die behauptete Verfassungswidrigkeit dieser Untersuchungshandlung lässt sich anhand dieses Beispiels nicht argumentativ vertreten.

Ein weiteres Beispiel verkörpert § 7 Abs. 2 des Gesetzes über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen, das die Verwendung der Mautdaten für andere Zwecke als die Gebührenerhebung untersagt. Damit wird dem fiskalischen Aspekt von erhobenen Daten eine höhere Bedeutung attestiert als den berechtigten Interessen der Rechtsgemeinschaft hinsichtlich der Verfolgung von schweren Straftaten, obwohl in diesem Fall nur in wenigen Ausnahmefällen überhaupt eine Datenanalyse in Betracht kommen kann und somit der Aspekt der Verhältnismäßigkeit gewahrt bliebe. Wer den Datenschutz über die Interessen eines Opfers oder deren Angehörigen positioniert, riskiert einen nachhaltigen Vertrauensverlust der Bürger.

Ein beliebtes Argument der Gegner der Speicherung und Analyse von elektronischen Daten ist ein vermeintlich darin zum Ausdruck kommende Generalverdacht gegenüber allen Bürgern. Der Umgang mit dem Thema Digitalisierung und Strafverfolgung in der Presse und der Politik ist geprägt durch ein mangelndes Verständnis der mit dem Internet verbundenen Gefahren. Vordergründig mag es sich um ein Medium der Freiheit handeln. Dabei wird jedoch regelmäßig verkannt, dass es sich längst zu einer rentablen Plattform für die Begehung von Straftaten entwickelt hat. Der sexuelle Missbrauch von Kindern und die nachfolgende Verbreitung von kinderpornographischen Produkten hätte ohne das Internet den aktuellen Umfang niemals erreichen können. Die Verlagerung des Drogenhandels vom Straßenverkauf hin zum anonymisierten Vertrieb über fingierte E-Mail Accounts und die Bezahlung mit digitalen Währungen beschäftigt zunehmend die Gerichte. Dabei lehrt die Erfahrung, dass viele Straftaten unaufgeklärt bleiben müssen, weil Datensätze vor dem Zugriff der Strafverfolgungsbehörden gelöscht worden sind, nur mit einem unverhältnismäßig erscheinenden Zeitaufwand oder überhaupt nicht beschafft werden können, wenn der Provider seinen Sitz im Ausland hat und zu keiner Kooperation bereit ist.

Selbst Zahlungsdienstleister verweigern zunehmend die Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden, verweigern die unmittelbare Auskunft und verweisen auf den Rechtshilfegeweg. Die Verlagerung von den für die Erteilung von Auskünften über erfolgte Zahlungstransfers zuständigen Abteilungen in die USA lässt erwarten, dass die Täter der Organisierten Kriminalität zunehmend durch die Protagonisten der Finanzwelt Unterstützung erfahren. Auch in diesem Bereich verhält sich der Gesetzgeber schweigend.

In der öffentlichen Diskussion über verdeckte Ermittlungsmethoden finden die Opfer von Straftaten keine Erwähnung. Ausnahmslos wird das Spannungsfeld zwischen Staat und Täter betrachtet und mit Begrifflichkeiten argumentiert, die mit dem Begriff der materiellen Wahrheit als der historischen Leitlinie unseres Strafprozesses nicht in Einklang stehen können. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung soll den Bürger vor unzulässigen Eingriffen in seine Privatsphäre schützen, aber nicht den Täter vor der Strafverfolgung. Die Bedrohung für die Freiheit der Bürger resultiert nicht aus der Wahrung des Rechts, sondern aus dessen Erosion.

Der Gedanke der Gerechtigkeit

Die kollektive, an dem Gemeinwohl orientierte Vorstellung von Gerechtigkeit, ist einer subjektiven Betrachtung gewichen, die allein nur noch individuellen Parametern folgt. Die Selbstverständlichkeit des Normbruchs als vermeintliche Wahrnehmung von Freiheitsrechten, das stete Postulat eines Internets frei von staatlichen Eingriffen und die alltäglichen medialen Angriffe gegen die Justiz demonstrieren das kritische Verhältnis unserer Gesellschaft zu den Strafverfolgungsbehörden. Demonstrationen nach einer Verurteilung wegen Mordes und persönliche Angriffe gegen die Personen im Umfeld der mit der Entscheidung betrauten Richter sind die Folge eines Niedergangs der Justiz im öffentlichen Ansehen. Der jahrelange Kampf der

Politik gegen staatliche Institutionen zeigt längst Wirkung. Nahezu reflexartig wird jede öffentlichkeitswirksame Straftat von dem Ruf nach parlamentarischer Aufklärung und dem Vorwurf eines Versagens der beteiligten Behörden begleitet.

Die aktuelle publizistische Verarbeitung von Informationen dient nicht dem Zweck, den Konsumenten in seiner individuellen Meinungsbildung durch eine von Objektivität geprägte Versorgung mit Fakten zu unterstützen, sondern allein der Förderung des merkantilen Mehrwert der Verbreitung einer Nachricht. Die Auflagenstärke ist wichtiger als die Wahrheit. Behörden erweisen sich insofern als dankbare Opfer, da ihnen aus Gründen der Wahrung des Persönlichkeitsrechts der von ihrer Tätigkeit betroffenen Personen, eine umfangreiche Information der Öffentlichkeit versagt ist.

Die Funktionstüchtigkeit der Strafrechtspflege

Im Koalitionsvertrag 2018 ist nachlesbar, dass die Möglichkeit der Überwachung von Messenger Systemen von der Bundesregierung für notwendig erachtet wird. 22 Jahre nachdem ICQ als erstes Instant Messaging Tool auf den Markt gekommen ist. In dieser Zeit konnten Straftäter ihre Absprachen hinsichtlich ihrer kriminellen Aktivitäten ungestört treffen, ohne befürchten zu müssen, dabei überwacht zu werden.

Anhand dieses Beispiels wird die Geringschätzung des Rechtsstaats durch die Politik mehr als deutlich. Dabei handelt es sich allerdings keineswegs um einen Einzelfall, denn mit der Privatisierung des Telekommunikationssektors ging ein vergleichbares Problem einher. Bei der Gesetzgebung war zunächst die Verpflichtung der Provider in Vergessenheit geraten, technische Möglichkeiten zur Durchführung von Telefonüberwachungsmaßnahmen zur Verfügung zu stellen. Einzelne Gesellschaften versuchten zudem mit allen zur Verfügung stehenden formalen Einwänden zu verhindern, richterlich angeordnete Überwachungsmaßnahmen

auszuführen. Dabei wird stets vergessen, dass die schlichte Reduktion auf Rechtssetzung im Wege der Gesetzgebung, den Gesetzesvollzug naturgemäß in Frage stellen muss.

Der Wunsch nach Sühne des begangenen Unrechts ist ebenso ungebrochen. Verliert der Strafprozess an Akzeptanz, weil die Justizbehörden die gesellschaftlichen Erwartungen nicht mehr zu erfüllen vermögen, droht die Wiederkehr der Selbstjustiz mit der Folge manifesten Unrechts und archaisch anmutender Sanktionen. Die Funktion des Strafrechts als Garant eines fairen Verfahrens und des Rechtsfriedens ginge verloren.

Das Rechtsstaatsprinzip

Der Bürger hat einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Gewährleistung von Strafverfolgung. Dieses Postulat des Bundesverfassungsgerichts dient der Wahrung der Interessen des redlichen Bürgers an einem gedeihlichen Zusammenleben. Dieser Aspekt erfährt bei der Diskussion über die Zulässigkeit neuer Ermittlungsmethoden regelmäßig keine Beachtung. Die gebotene Fragestellung müsste lauten, welche Untersuchungshandlung unerlässlich sind um die Organisierte Kriminalität bekämpfen zu können. Stattdessen wird allein deren Unzulässigkeit behauptet, obwohl damit die Organisierte Kriminalität eine veritable Unterstützung erfährt. Die Interessen der Allgemeinheit bleiben unbeachtet. Durch einen in vielen Bereichen der Gesellschaft zu beobachtenden Kontrollverlust, geraten Arbeitsplätze, Unternehmen und sozialstaatliche Standards in Gefahr.

Kritikern ist zu konzедieren, dass aus dem Rechtsstaat längst ein Rechtsmittelstaat geworden ist. Selbst in Fällen mittlerer Kriminalität stehen dem Angeklagten insgesamt vier Instanzen zur Überprüfung eines von dem Amtsgericht verkündeten Urteils zur Verfügung – zwei Fachgerichte, das Bundesverfassungsgericht und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte. Zudem bemüht sich das Bundesverfassungsgericht mit seinem von dem Verwaltungs-

recht geprägten Rechtsverständnis um die Implementierung weiterer Beschwerdemöglichkeiten, die dem Strafprozess immanent sind, ohne einer gesonderten Prüfungsinstanz zu bedürfen.

Raum der Sicherheit

Europa ist ein Raum der Freiheit für die Täter, aber kein Raum der Sicherheit für die Bürger. Die Politik hat einen grenzenlosen Raum geschaffen, dessen Freiheit nicht nur von Touristen und Unternehmen genutzt wird. Die Steuerfreiheit der innergemeinschaftlichen Lieferung von Waren und der faktisch unkontrollierte grenzüberschreitenden Warenverkehr erlauben den Tätern die umfangreiche Begehung von Fiskalstraftaten. Belastbare Zahlen zu dem der Volkswirtschaft dadurch entstehenden Schaden liegen nicht vor. Allein im Bereich der Umsatzsteuer erscheint allerdings eine dreistellige Milliardensumme nicht ausgeschlossen. Dabei darf nicht unerwähnt bleiben, dass jeder einzelne Bürger mit der von ihm täglich zu entrichtenden Umsatzsteuerbeträge an der Kompensation des Gesamtschadens per anno teilnimmt.

Das materielle Strafrecht ist zudem noch immer differenziert. Die Produktpiraterie in den Niederlanden ist beispielsweise immer noch straflos. Es verwundert daher nicht, wenn in den Niederlanden residierende Tatbeteiligte in den Vertrieb illegaler Produkte auch dann eingebunden sind, wenn die Initiatoren die eigentliche Tatbegehung in der Bundesrepublik organisieren. Auch die Sicherstellung von 1,8 Tonnen Kokain im Hafen von Rotterdam führt nicht zur Strafverfolgung, sondern endet in der Müllverbrennungsanlage, aber nicht vor einem Strafgericht. Es darf daher nicht überraschen, wenn terroristische Vereinigungen wie die Hamas oder die Hisbollah den Straßenverkauf von Kokain in den Niederlanden als Erwerbsquelle nutzen und die erzielten Bargelderträge über den Flughafen Frankfurt in den Libanon ausführen.

Es gibt weiterhin kein gemeinsames europäisches Konzept zur Verfolgung der Organisierten Kriminalität, sondern allein die regional orientierte Verfahrensbearbeitung. Zwar leisten Europol und Eurojust im Einzelfall wertvolle logistische Unterstützung. Eine uneinheitliche materiell-rechtliche Gesetzgebung und die differenzierte Ausgestaltung des Strafprozessrechts in den Nationalstaaten sind aber mit Erscheinungsformen der Organisierte Kriminalität konfrontiert, die keinerlei Staatsgrenzen kennen. Nur im Zuge einer koordinierten Bearbeitung lassen sich Phänomene bekämpfen. Insofern mangelt es an den notwendigen Institutionen und eines harmonisierten europäischen Strafrechts, das auch in der nahen Zukunft nicht zu erwarten steht. Als Folge notorisch personell unterbesetzter Justizbehörden benötigt die Bearbeitung von Rechtshilfeersuchen regelmäßig mehrere Monate, in einzelnen Fällen Jahre. Gemeinsame Ermittlungsgruppen zur Durchführung grenzüberschreitender Ermittlungen scheitern zudem an unterschiedlichen Interessen. In einzelnen Mitgliedstaaten ist die Beteiligung davon abhängig, ob im Zuge der Ermittlung illegal erzielte Gewinne vereinnahmt werden können. Besteht diese Aussicht nicht, werden die Untersuchungshandlungen auf die Sicherstellung inkriminierter Waren und deren Vernichtung reduziert.

Komplettiert wird die differenzierte Szenerie durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, der selbst bei Kapitaldelikten oder klassischen Delikten der Organisierten Kriminalität Rechtsmeinungen vertritt, die mit den Grundsätzen des deutschen Strafprozessrechts nicht in Einklang zu stehen vermögen. Selbst die Verfolgung des Auftraggebers eines Mordes in Zusammenhang mit dem russischen Aluminiumkrieg bereitete dem Gericht Probleme, das die Methoden der Beweisführung auf das Portfolio des 19. Jahrhunderts reduziert sehen möchte. Der Gedanke des berechtigten Schutzes der Allgemeinheit durch die Verhinderung weiterer schwerer Straftaten wird selbst in Fällen von Tätern mit dem Hang zur Begehung von schweren Straftaten nicht akzeptiert.

Kausal ist primär die unterschiedliche Gestaltung der Verfahrensordnungen in Europa. Der zu einer Entscheidung über den Verstoß gegen die Europäische Menschenrechtskonvention berufene Richter folgt oftmals dem im Entsendestaat geltenden Recht und negiert die Gefahren schwerwiegender Straftaten. Im Ergebnis sind daher Verurteilungen der Bundesrepublik Deutschland zu Schadensersatzleistungen an von deutschen Gerichten verurteilte Straftäter unverständlich. Einem Mitgliedsstaat zu attestieren, dass sein Strafrechtssystem in Teilen nicht mit der Menschenrechtskonvention in Einklang steht (z.B. Fälle der Sicherungsverwahrung), muss im Falle der Bundesrepublik Deutschland zwangsläufig befremden.

Strukturelle Defizite

Der Föderalismus steht einer modernen Kriminalitätsbekämpfung nicht minder entgegen. Das klassische Strafrecht kennt allein den Verdacht einer einzelnen Tat bzw. deren wiederholter Begehung als Anlass für die Einleitung von Ermittlungen. Die Bearbeitung von Phänomenen hingegen bedarf zwar keiner strafprozessualen Reglementierung, aber umfangreicher Initiativermittlungen sowie einer koordinierten Verfahrenssteuerung. Täter arbeiten aber schon seit Jahrzehnten überregional, bilden bundesweit agierende Netzwerke und begegnen keinem ebenbürtigen Pendant bei den Strafverfolgungsbehörden. Dadurch werden stets nur Ausschnitte der von einer Organisation begangenen Taten bekannt, aber selten deren Gesamtstruktur. Als Beispiel kann auf den organisierten Diebstahl von hochwertigen Kraftfahrzeugen durch eine russische kriminelle Vereinigung verwiesen werden. Auf wenige Fahrzeugmarken und -typen reduziert, wurden in einem Zeitraum von mehreren Jahren Kraftfahrzeuge im gesamten Bundesgebiet entwendet. Die in diesem Zusammenhang entstandenen Ermittlungsverfahren wurden von mehreren Staatsanwaltschaften bearbeitet. Der für die

Vielzahl von Taten primär verantwortliche russische Staatsangehörige wurde von dem Landgericht in Heidelberg nur für einen geringen Teil der insgesamt von ihm zu verantwortenden Taten verurteilt.

Es mangelt an nationalen Bekämpfungskonzepten gepaart mit strukturellen Problemen. Die modifizierte Gesetzgebung zur Geldwäsche zum 1. Juli 2017, der ein Ausschluss der Strafverfolgungsbehörden – vermeintlich zur Vermeidung einer Überlastung der Staatsanwaltschaften - immanent ist, demonstriert das politische Desinteresse an einer wirksamen Verteidigung der Rechtsordnung. 31 000 unbearbeitete Verdachtsmeldungen allein im ersten Jahr, ein Pool kriminalistisch gänzlich ungebildeter Mitarbeiter sowie eine unter Ausschluss der Staatsanwaltschaften erfolgende Verwaltung von Informationen, sind Indizien für die inzwischen auch von dem Bürger bemerkte Erosion des Rechtsstaats.

Noch immer arbeiten die Strafverfolgungsbehörden auf der Grundlage einer aus dem letzten Jahrtausend stammenden Organisationsstruktur und ohne Aussicht auf eine der Bedrohungslage entsprechende Reform. Die Schaffung spezifischer justizieller Organisationseinheiten, die eng mit den unterschiedlichen Ermittlungsbehörden kooperieren, und allein Verfahren der Organisierten Kriminalität bearbeiten, ist unerlässlich.

Fazit und Ausblick

Entstehung und Entwicklung der Organisierten Kriminalität beruhen auf verschiedenen gesellschaftlichen Faktoren. Gesellschaften, die allein arme und reiche Schichten, aber keinen Mittelstand kennen und dadurch für korrumpierendes Verhalten anfällig sind, laufen Gefahr, dass Vereinigungen nach Art der Mafia weiterhin Zulauf erhalten. Ein mangelndes rechtsstaatliches Bewusstsein, eine unzureichende quantitative und qualitative Personalausstattung der Justizbehörden und eine unzureichende finanzielle Ausstattung, begünstigen die Organisierte Kriminalität.

Organisierte Kriminalität – Herausforderung für die Gesellschaft

Die Beschränkung auf eine ausufernde Gesetzgebung, ohne Beachtung der für den notwendigen Gesetzesvollzug erforderlichen Faktoren, wird zu einem weiteren Verlust an Akzeptanz des Rechtsstaates führen. Die von den Anhängern des Neoliberalismus vertretene These, dass der Markt alle Belange der Teilnehmer regelt und der Staat nur Beobachter der Geschehnisse sein soll, ist von der Lebenswirklichkeit, aber von der Politik noch immer unbemerkt, längst widerlegt worden.

Die Mafia gewinnt immer.

Autor

David Ryan Kirkpatrick

Oberstaatsanwalt, Staatsanwaltschaft Darmstadt
Staatsanwaltschaft Darmstadt, 64276 Darmstadt
DavidRyan.Kirkpatrick@StA-Darmstadt.Justiz.Hessen.de

Sexueller Missbrauch an Minderjährigen in der deutschen katholischen Kirche

Harald Dreßing, Hans-Joachim Salize und Dieter Dölling

Fälle des sexuellen Missbrauchs Minderjähriger in der katholischen Kirche haben erhebliches Aufsehen hervorgerufen. Im Jahr 2013 hat der Verband der Diözesen Deutschlands das Forschungsprojekt „Sexueller Missbrauch an Minderjährigen durch katholische Priester, Diakone und männliche Ordensangehörige im Bereich der Deutschen Bischofskonferenz“ ausgeschrieben. Mit dem Projekt wurde ein Konsortium beauftragt, das sich wie folgt zusammensetzt: Prof. Dr. Harald Dreßing (Verbundkoordinator) und Prof. Dr. Hans Joachim Salize, Zentralinstitut für Seelische Gesundheit, Mannheim; Prof. Dr. Dieter Dölling und Prof. Dr. Dieter Hermann, Institut für Kriminologie der Universität Heidelberg; Prof. Dr. Dr. h.c. Andreas Kruse und Prof. Dr. Eric Schmitt, Institut für Gerontologie der Universität Heidelberg; Prof. Dr. Britta Bannenberg, Professur für Kriminologie, Jugendstrafrecht und Strafvollzug, Universität Gießen. Im Folgenden werden im Überblick die in dem Projekt eingesetzten Methoden dargestellt und es wird über Ergebnisse berichtet (zu den Einzelheiten siehe Forschungsprojekt Sexueller Missbrauch an Minderjährigen 2018).

Methoden

Das Forschungsprojekt ist in sieben Teilprojekte gegliedert (vgl. zur Konzeption des Forschungsprojekts Dreßing & Bannenberg et al., 2015). In Teilprojekt 1 wurden die Praktiken der Diözesen hinsichtlich der Führung und Aufbewahrung von Personalakten und anderen Unterlagen über die in den Diözesen tätigen Kleriker erfasst. Hierfür füllten alle 27 Diözesen Deutschlands einen Fragebogen aus und es wurden qualitative Interviews mit Verantwortlichen der Diözesen geführt (zu Teilprojekt 1 siehe Dreßing & Salize et al., 2018a). Teilprojekt 2

hatte qualitative Interviews mit von sexuellem Missbrauch Betroffenen sowie beschuldigten und nicht beschuldigten Klerikern zum Gegenstand. Es wird die Bezeichnung „Betroffene“ und nicht „Opfer“ verwendet, weil das Wort „Opfer“ dem Selbstverständnis vieler viktimisierter Personen nicht entspricht (vgl. dazu Treibel, 2018). Es wurden 214 Interviews mit Betroffenen, 50 mit beschuldigten Klerikern und 100 mit nicht beschuldigten Klerikern geführt (zu Teilprojekt 2 siehe Kruse & Schmitt et al., 2018). In Teilprojekt 3 wurden staatliche Strafakten über sexuelle Missbrauchsdelikte in der katholischen Kirche und in anderen Institutionen, z. B. Schulen, analysiert. Ausgewertet wurden 243 Strafakten bezüglich Mitglieder der katholischen Kirche und 79 Strafakten hinsichtlich Mitarbeitern anderer Institutionen (näher zu Teilprojekt 3 Dölling & Hermann et al., 2018). Teilprojekt 4 befasste sich mit der Analyse der kirchlichen Präventionsarbeit. Hierfür beantworteten die Generalvikare und die Präventionsbeauftragten der 27 Diözesen jeweils Fragebogen (zu Teilprojekt 5 vgl. Dreßing & Salize et al., 2018b). Teilprojekt 5 war eine Sekundäranalyse über die bisher vorliegenden empirischen Untersuchungen über sexuellen Missbrauch an Minderjährigen in der katholischen Kirche und in anderen Institutionen (näher zu Teilprojekt 5 Dölling & Hermann et al., 2018). Teilprojekt 6 bestand in einer quantitativen Analyse der Personalakten der katholischen Kirche für den Zeitraum 1946 bis 2014. In zehn Diözesen wurden die Personalakten der im Zeitraum 1946 bis 2014 lebenden Kleriker ausgewertet. In den verbleibenden 17 Diözesen bezog sich die Auswertung auf die im Zeitraum 2000 bis 2014 lebenden Kleriker. Insgesamt wurden 38.156 Personalakten analysiert (zu Teilprojekt 6 siehe Dreßing & Salize et al., 2018c). Teilprojekt 7 hatte eine anonyme Onlinebefragung von Betroffenen zum Gegenstand. An der Befragung nahmen 69 Betroffene teil (näher zu Teilprojekt 7 Dreßing & Salize et al., 2018d). Die Methodenkombination wurde gewählt, um den Forschungsgegenstand aus verschiedenen Perspektiven zu beleuchten und hierdurch Restriktionen beim Datenzugang auszugleichen. In dem Projekt

können nur Tatvorwürfe dargestellt werden. Eine Überprüfung der Richtigkeit der Vorwürfe war in dem Projekt nicht möglich.

Befunde

In der Personalaktenanalyse ergaben sich bei 1.670 von 38.156 Personen Hinweise auf Beschuldigungen wegen sexuellen Missbrauchs Minderjähriger (vgl. Tabelle 1). Das sind 4,4 % der Kleriker. Bei den Diözesanpriestern betrug der Anteil der Beschuldigten 5,1 %, bei den Diakonen 1,0 % und bei den Ordenspriestern 2,1 %. Hierbei handelt es sich um untere Schätzgrößen. Es gab Hinweise auf Vernichtungen von Akten oder Aktenteile mit Bezug auf sexuellen Missbrauch Minderjähriger. Zwei Diözesen erklärten ausdrücklich, dass Akten oder Aktenteile in früherer Zeit vernichtet worden waren. Außerdem ergaben sich bei der Aktenauswertung in einigen Fällen Hinweise auf Aktenmanipulationen. Auch wurden nicht alle Fälle des sexuellen Missbrauchs Minderjähriger in den Personalakten dokumentiert. Insoweit ist von einem großen Dunkelfeld auszugehen, das die Zahl von Falschbezeichnungen, die möglicherweise in den Akten enthalten sind, erheblich überschreitet.

Tabelle 1. Häufigkeit der Vorwürfe des sexuellen Missbrauchs Minderjähriger nach der Personalaktenanalyse

	Insgesamt	Diözesan- priester	Diakone	Ordens- priester
Gesichtete Akten	38.156	28.208	2.356	7.534
Beschuldigte	1.670	1.429	24	159
Quote	4,4 %	5,1 %	1,0 %	2,1 %

Bei der zeitlichen Verteilung der Ersttaten der Beschuldigten ergab sich ein Schwerpunkt in den 50er bis 70er Jahren des vorherigen Jahrhunderts (siehe Tabelle 2). Danach gingen die Zahlen zurück. Hieraus kann allerdings nicht geschlossen werden, dass es sich beim sexuellen Missbrauch Minderjähriger in der katholischen Kirche um ein in der Vergangenheit liegendes, abgeschlossenes Phänomen handelt. Zum einen ist in den letzten Jahrzehnten die

Sexueller Missbrauch an Minderjährigen

Zahl der Priester erheblich zurückgegangen. Zum anderen besteht bei vielen Missbrauchsdelikten eine lange Latenzphase zwischen der Tat und der Anzeige. Es ist daher möglich, dass in Zukunft weitere Fälle des sexuellen Missbrauchs aus den letzten Jahrzehnten bekannt werden.

Tabelle 2. Zeitliche Verteilung der Erstbeschuldigungen nach der Personalaktenanalyse

Zeitraum	Erstbeschuldigungen in Prozent, n=1.670
Vor 1945	7,8
1946 - 1950	4,9
1951 - 1955	7,5
1956 - 1960	9,4
1961 - 1965	8,2
1966 - 1970	9,6
1971 - 1975	7,9
1976 - 1980	5,4
1981 - 1985	4,8
1986 - 1990	4,4
1991 - 1995	3,6
1996 - 2000	3,4
2001 - 2005	4,2
2006 - 2010	2,7
2011 - 2014	2,5
unbekannt	12,7

Bei der Personalaktenauswertung wurden 3.677 Personen ermittelt, die von sexuellen Missbrauchsdelikten betroffen waren. Auch hierbei handelt es sich um eine untere Schätzgröße. Die Zahl ist höher als die Zahl der Beschuldigten, weil viele Beschuldigte sexuelle Übergriffe gegen mehrere Betroffene begingen.

Die Mehrzahl der Betroffenen war männlich. Bei der Personalaktenanalyse betrug der Anteil der männlichen Betroffenen 62,8 %, in den qualitativen Interviews lag er bei 76,6 % und bei der Strafaktenanalyse betrug er 80,2 %. Der Anteil der männlichen Betroffenen war damit

erheblich höher als beim sexuellen Missbrauch in der Familie, von dem überwiegend weibliche Personen betroffen sind (vgl. zum sexuellen Missbrauch in der Familie Bergmann, 2011). Das durchschnittliche Alter der Betroffenen beim ersten Missbrauch lag nach der Personalaktenanalyse und der Strafaktenauswertung bei 12,0 Jahren und nach den Interviews bei 10,6 Jahren. Die Mehrzahl der Betroffenen erlitt mehrere Missbrauchstaten. Ein erheblicher Anteil war von mehr als zehn Delikten betroffen (vgl. Tabelle 3). Die durchschnittliche Dauer des individuellen Missbrauchsgeschehens betrug nach der Personalaktenanalyse 15,8 Monate, nach den Interviews 20,3 Monate und nach der Strafaktenauswertung 15,3 Monate. Die Delikte hatten teilweise erhebliche gesundheitliche und soziale Folgen für die Betroffenen. Es waren insbesondere psychische Folgen wie Ängste oder Depressionen und Probleme in sozialen Beziehungen zu verzeichnen (siehe Tabellen 4 und 5).

Tabelle 3. Anzahl der Missbrauchstaten pro Betroffenen

	Personalakten n=3.677	Strafakten katholische Kirche n=645	Strafakten Vergleichsgruppe n=403
1	27,8 %	30,7 %	27,8 %
2 - 10	21,3 %	32,5 %	38,4 %
11 - 30	5,4 %	9,0 %	5,5 %
31 - 50	1,5 %	1,7 %	2,0 %
51 - 100	1,1 %	1,2 %	0,7 %
mehr als 100	2,6 %	0,6 %	0,5 %
unbekannt	40,3 %	24,2 %	25,1 %

Tabelle 4. Gesundheitliche Folgen bei Betroffenen nach der Personalaktenanalyse

Gesundheitliche Folgen	Prozentanteil an Betroffenen, n=3.677 ¹
Ängste	11,9
Depressionen	11,8
Misstrauen	8,0
sexuelle Probleme	8,0
Kontaktschwierigkeiten	7,9
Alpträume	6,7
Schlafstörungen	5,5
körperliche Folgen	5,2
Flashbacks	4,8
Suizidgedanken	4,3
Panikanfälle	3,6
Stimmungsschwankungen	3,5
Konzentrationsstörungen	3,0
Suizidversuch	2,6
Schmerzen	2,5
übermäßiger Alkoholkonsum	2,5
Unruhe	2,2
Gereiztheit	1,8
Selbstverletzungen	1,4
Gedächtnisstörungen	1,1
Drogenkonsum	1,1
Schreckhaftigkeit	1,1
Ess- und Brechsucht	0,8
Magersucht	0,6
Medikamentenmissbrauch	0,5
starkes Übergewicht	0,4

¹ Betroffene mit Angaben von Folgen: 1.028

Tabelle 5: Soziale Folgen bei Betroffenen nach der Personalaktenanalyse

Soziale Folgen	Prozentanteil an Betroffenen, n=3.677 ¹
in Beziehung oder Partnerschaft	12,9
im Sexualleben	10,4
im Arbeitsleben	8,3
bei gesellschaftlicher Teilhabe	7,9
in Schule oder Ausbildung	4,8
Unfähigkeit zu vergessen	4,6
in Religiosität und Glauben	4,4

Anmerkungen. ¹ Betroffene mit Angaben von Folgen: 1.028

Aufgrund der qualitativen Interviews konnten vier Gruppen von Betroffenen unterschieden werden: Heimkinder, sozial vulnerable, kontaktarme Kinder und Jugendliche, Betroffene, bei denen eine Vertrauensbeziehung zu dem Kleriker in einen sexuellen Übergriff umschlug, und Betroffene, die dem Zugriff wahrscheinlich pädophiler Kleriker ausgesetzt waren, die in spezifischen Situationen sich ergebende Möglichkeiten zu sexuellen Übergriffen ausnutzten (Kruse & Schmitt et al., 2018: 71–72).

Bei den Beschuldigten betrug das durchschnittliche Alter bei der Ersttat nach der Personalaktenanalyse 42,6 Jahre, nach den qualitativen Interviews 30,2 Jahre und nach der Strafaktenauswertung 40,5 Jahre. Zahlreiche Kleriker begingen allerdings ihr erstes Delikt in einem erheblich früheren oder späteren Lebensalter. Der durchschnittliche zeitliche Abstand zwischen Weihe und Ersttat lag nach der Personalaktenanalyse bei 14,3 Jahre. Hinweise auf eine homosexuelle Orientierung der Beschuldigten bestanden nach der Personalaktenanalyse bei 14,0 % der Beschuldigten, nach den Interviews bei 72,0 % und nach der Strafaktenauswertung bei 19,1 %. Hinweise auf eine pädophile Orientierung ergaben sich nach der Personalaktenanalyse bei 8,1 % der Beschuldigten, in den Interviews bei 28,0 % und bei der Strafaktenauswertung bei 28,2 %. Bei einer erheblichen Zahl der Beschuldigten enthielten die Personalakten Hinweise auf eine Überforderung mit beruflichen oder persönlichen Problemen (vgl.

Tabelle 6). Etwa der Hälfte der Beschuldigten wurden Übergriffe gegen mehrere Betroffene vorgeworfen. Die meisten Beschuldigten begingen mehr als einen Übergriff und bei einer erheblichen Zahl der Beschuldigten gab Hinweise auf mehr als zehn Delikte (siehe Tabelle 7).

Tabelle 6: Hinweis auf Überforderung Beschuldigter nach der Personalaktenanalyse

Bereich	Prozentanteil an Beschuldigten, n=1.670
Überforderung mit Dienstpflichten, Probleme mit der Amtsführung	26,6
soziale oder Reifungsdefizite, psychische Auffälligkeiten	23,4
besondere Belastungen, z. B. Finanzen oder Tod Angehöriger	23,4
Substanzmittelmissbrauch	11,6
Vereinsamung	6,5

Tabelle 7: Anzahl der Taten pro Beschuldigten nach der Strafaktenanalyse

	Strafakten katholische Kirche n=209	Strafakten Vergleichsgruppe n=78
1	19,1 %	15,4 %
2 - 10	19,1 %	35,9 %
11 - 30	11,0 %	6,4 %
31 - 50	5,3 %	7,7 %
51 - 100	4,8 %	9,0 %
> 100	2,4 %	2,6 %
mehrere Taten	24,4 %	12,8 %
viele Taten	11,0 %	7,7 %
unbekannt	2,9 %	2,6 %

Auf der Grundlage der Interviews konnten bei den Beschuldigten drei Muster herausgearbeitet werden: ein fixiertes Muster (Beschuldigte mit pädophiler Orientierung), ein narzisstisch-soziopathisches Muster (dominante Beschuldigte mit geringem Unrechtsbewusstsein) und ein regressives Muster (Beschuldigte mit fehlender sexueller Reife) (Kruse & Schmitt et al., 2018, S. 104–106).

Die Tatbegehung erfolgte überwiegend geplant und nicht spontan. Viele Missbrauchsdelikte wurden im Rahmen von privaten Treffen begangen. Zahlreiche Taten ereigneten sich aber auch im Rahmen der Amtsführung (vgl. Tabelle 8). Bei den Taten handelt es sich in der Regel um Hands-on-Handlungen, also um Verhaltensweisen, die mit Körperkontakt verbunden sind. Der Anteil der Übergriffe mit Hands-on-Handlungen betrug nach der Personalaktenanalyse 81,2 % und nach der Strafaktenauswertung 91,8 %. Zu einer Penetration kam es nach der Personalaktenanalyse in 15,8 % der Fälle und nach der Strafaktenauswertung bei 16,3 % der Taten. Hinweise auf Gewaltanwendung bei den Taten waren nicht sehr häufig. Nach der Strafaktenanalyse wurde in 10,7 % der Strafverfahren gegen Kleriker wegen Gewaltanwendung bei dem sexuellen Übergriff ermittelt.

Tabelle 8: Kontext der Missbrauchstaten nach der Personalaktenanalyse (Mehrfachnennungen)

	Anteil in allen Betroffenen n = 3.677
privates Treffen	41,4 %
Unterricht	14,8 %
Ferienlager/Urlaub	10,9 %
andere sakrale Handlung als Beichte	10,0 %
Internat/Heimunterbringung	7,8 %
Ablegen der Beichte	5,9 %
kirchlicher Ausflug	5,0 %
Hilfstätigkeiten des Betroffenen in der Gemeinde	3,0 %
besonderer Anlass (z. B. Kommunionfeier)	2,4 %
Kommunikation Internet/sonstige neue Medien	1,4 %
Hilfe des Betroffenen im Haushalt des Beschuldigten	1,3 %
Kontakt des Beschuldigten zur Familie des Betroffenen	0,1 %
unbekannt	14,3 %

Die Reaktion der katholischen Kirche auf Tatvorwürfe bestand häufig in einer Versetzung des Beschuldigten. Versetzungen von beschuldigten Diözesanpriestern erfolgten nach der Personalaktenanalyse signifikant häufiger als Versetzungen von nicht beschuldigten Priestern (siehe Tabelle 9). Die Einleitung eines kirchenrechtlichen Verfahrens wurde für 33,9 %

der Beschuldigten festgestellt. Eine Meldung an die Kongregation für die Glaubenslehre konnte den Personalakten bei 13,9 % der Beschuldigten entnommen werden. Unter den in kirchenrechtlichen Verfahren verhängten Sanktionen waren sehr einschneidende Maßnahmen wie die Entlassung aus dem Klerikerstand verhältnismäßig selten (vgl. Tabelle 10).

Tabelle 9: Versetzungen von Diözesanpriestern nach der Personalaktenanalyse

			mittlere Zahl Versetzungen innerhalb Diözese (Std.Abw.)	p-Wert (2-seitig)
innerdiözesane Versetzungen		Diözesanpriester ohne Beschuldigung	3,6 (2,6)	<,001
		Diözesanpriester mit Beschuldigung	4,4 (2,9)	
			Versetzung in andere Diözese	
interdiözesane Versetzungen		Diözesanpriester ohne Beschuldigung	29,0 %	<,001
		Diözesanpriester mit Beschuldigung	33,2 %	

Tabelle 10: Ausgang kirchenrechtlicher Verfahren nach der Personalaktenanalyse (Mehrfachnennungen, n=566)

Verfahrensausgänge	Zahl Beschuldigte	Anteil an allen Beschuldigten (n=1.670)	Anteil Beschuldigte mit Verfahren (n=566)
Verfahren bei Erfassung nicht abgeschlossen	34	2,0 %	6,0 %
keine Strafe oder Sanktion	154	9,2 %	27,2 %
Änderung des Tätigkeitsfeldes	278	16,6 %	49,1 %
Zelebrationsverbot	203	12,2 %	35,9 %
Frühpensionierung	164	9,8 %	29,0 %
Therapieanweisung ambulant	148	8,9 %	26,1 %
Therapieanweisung stationär	127	7,6 %	22,4 %
Beurlaubung	119	7,1 %	21,0 %
inradiözesane Versetzung	116	6,9 %	20,5 %
Ermahnung	103	6,2 %	18,2 %
Geldstrafe	102	6,1 %	18,0 %
Exerzitien	95	5,7 %	16,8 %
andere als genannte Sanktionen	92	5,5 %	16,3 %
Exkommunikation	88	5,3 %	15,5 %
Entlassung aus dem Klerikerstand	41	2,5 %	7,2 %
interdiözesane Versetzung	39	2,3 %	6,9 %
Kürzung der Bezüge	35	2,1 %	6,2 %

Die staatlichen Ermittlungsverfahren gegen Kleriker wegen eines sexuellen Missbrauchs von Minderjährigen endeten zu 67,1 % mit einer Einstellung des Verfahrens durch die Staatsanwaltschaft. In 32,9 % der Verfahren wurde Anklage erhoben. Die Einstellungen beruhten insbesondere darauf, dass die Tat wegen Verjährung nicht strafrechtlich verfolgt werden durfte. Wurden die Tatvorwürfe vor Gericht gebracht, kam es in der Regel zu einer Verurteilung. 96,3 % der gerichtlichen Entscheidungen waren Verurteilungen. In 2,5 % der Verfahren kam es zu einer Einstellung und in 1,3 % zu einem Freispruch. 18,2 % der verurteilten Kleriker erhielten eine Geldstrafe, 26,0 % eine Freiheitsstrafe mit Bewährung und 51,9 % eine Freiheitsstrafe ohne Bewährung (zum Verlauf der Strafverfolgung siehe Tabelle 11).

Tabelle 11: Verlauf der Strafverfolgung gegen Beschuldigte der katholischen Kirche nach der Strafaktenanalyse

Verfahrensstand	Zahl der Personen
Polizeiliche registrierte Beschuldigte	249
Beschuldigte, die angeklagt wurden	82
Beschuldigte, gegen die ein Hauptverfahren eröffnet wurde	80
Verurteilte	77

Die Erhebungen zur Präventionsarbeit in der katholischen Kirche ergaben, dass eine erhebliche Zahl von Präventionsmaßnahmen durchgeführt wird, die Intensität der Präventionsarbeit aber zwischen den Diözesen erheblich variiert. So bestehen beträchtliche Unterschiede im Umfang der Stellenkontingente, die den Präventionsbeauftragten in den einzelnen Diözesen zugewiesen sind (vgl. Tabelle 12). Nach Angaben von Präventionsbeauftragten besteht bei manchen Klerikern eine spürbare Reaktanz hinsichtlich der Problematik des sexuellen Missbrauchs, durch welche die Umsetzung von wirksamen Schutzkonzepten erschwert wird.

Tabelle 12: Stellenkontingente der Präventionsbeauftragten der katholischen Kirche (Stand 2014)

Stellenkontingente der Präventionsbeauftragten	Zahl Diözesen
kein oder nicht definiertes Stundenkontingent	6 (22 %)
bis 20 Wochenstunden (max. 0,5 Stelle)	10 /37 %)
21 bis 30 Wochenstunden (max. 0,75 Stelle)	1 (4 %)
31 bis 40 Wochenstunden (max. 1,0 Stelle)	8 (30 %)
mehr als 40 Wochenstunden	2 (7 %)
Stellenkontingente über alle Diözesen	26,4 h (mittlere Wochenstunden)

Resümee

Insgesamt ergibt sich aus den Befunden, dass es sich beim sexuellen Missbrauch Minderjähriger durch Kleriker nicht nur um das Fehlverhalten Einzelner handelt, sondern das Augenmerk auf für die katholische Kirche spezifische Strukturmerkmale zu richten ist, die den sexuellen Missbrauch Minderjähriger begünstigen. Weder Zölibat noch Homosexualität sind alleinige Ursachen für die sexuellen Übergriffe. Das komplexe Zusammenspiel von sexueller Unreife und abgewehrten homosexuellen Neigungen von Klerikern kann aber in einer ambivalenten, teilweise homophoben Umgebung eine Erklärung für das Überwiegen männlicher Betroffener beim sexuellen Missbrauch durch katholische Kleriker sein. Die Reaktion der Kirche war in einer erheblichen Zahl von Fällen des sexuellen Missbrauchs nicht adäquat.

Die Tatvorwürfe wurden primär als Gefährdung der Institution wahrgenommen und die Sanktionierung der Taten sowie der Schutz der Betroffenen traten hinter das Interesse am Schutz der Institution zurück. Erforderlich sind eindeutige Reaktionen auf bekannt gewordene Delikte, die den Belangen der Betroffenen gerecht werden, und nachdrückliche Anstrengungen zur Prävention sexueller Übergriffe. Präventionsmaßnahmen sollten gründlich evaluiert und die Präventionsarbeit sollte an den Ergebnissen der Evaluationen orientiert werden.

Autoren

Prof. Dr. med. Harald Dreßing und Prof. Dr. sc. hum. Hans Joachim Salize,
E-Mail: Harald.Dressing@zi-mannheim.de, E-Mail: Hans-Joachim.Salize@zi-mannheim.de,
Zentralinstitut für Seelische Gesundheit Mannheim. J 5, 68159 Mannheim,

Prof. Dr. jur. Dieter Dölling
Institut für Kriminologie der Universität Heidelberg,
Friedrich-Ebert-Anlage 6-10, 68117 Heidelberg,
E-Mail: doelling@krimi.uni-heidelberg.de

Literaturverzeichnis

- Bergmann, C. 2011. Abschlussbericht der Unabhängigen Beauftragten zur Aufarbeitung des sexuellen Kindesmissbrauchs. Hrsg. von der Geschäftsstelle der Unabhängigen Beauftragten zur Aufarbeitung des sexuellen Kindesmissbrauchs, <https://www.fond-missbrauch.de/fileadmin/content/Abschlussbericht-der-Unabhaengigen-Beauftragten-zur-Aufarbeitung-des-sexuellen-Kindesmissbrauchs.pdf> (27.02.2019).
- Dölling, D., Hermann D., Bannenberg, B., Collong, A., & Horten, B. 2018. Teilprojekt 3 – Institutionenvergleich (Strafaktenanalyse). In: *Forschungsprojekt Sexueller Missbrauch an Minderjährigen durch katholische Priester, Diakone und männliche Ordensangehörige im Bereich der Deutschen Bischofskonferenz*. Projektbericht, Mannheim Heidelberg Gießen (S. 131–190).
- Dölling, D., Hermann, D., & Horten, B. 2018. Teilprojekt 5 – Systematische Literaturübersicht zum sexuellen Missbrauch in Institutionen und Metaanalyse zu Präventionsevaluationen. In: *Forschungsprojekt Sexueller Missbrauch an Minderjährigen durch katholische Priester, Diakone und männliche Ordensangehörige im Bereich der Deutschen Bischofskonferenz*. Projektbericht, Mannheim Heidelberg Gießen (S. 211–247)
- Dreßing, H., Bannenberg, B., Dölling, D., Hermann, D., & Kruse, A., et al. 2015. Sexueller Missbrauch an Minderjährigen durch katholische Priester, Diakone und männliche Ordensangehörige im Bereich der Deutschen Bischofskonferenz. In: *Nervenheilkunde* 34:7 (S. 531–535).
- Dreßing, H., Salize, H. J., Voß, E., & Hoell, A. 2018a. Teilprojekt 1 – Qualitative und quantitative Erfassung der Informations- und Datenlage in den Diözesen. In: *Forschungsprojekt Se-*

xueller Missbrauch an Minderjährigen durch katholische Priester, Diakone und männliche Ordensangehörige im Bereich der Deutschen Bischofskonferenz. Projektbericht, Mannheim Heidelberg Gießen (S. 35–53).

Dreßing, H., Salize, H. J., Voß, E., & Hoell, A. 2018b. Teilprojekt 4 – Analyse von Präventionsaspekten und kirchlicher Präventionsarbeit. In: *Forschungsprojekt Sexueller Missbrauch an Minderjährigen durch katholische Priester, Diakone und männliche Ordensangehörige im Bereich der Deutschen Bischofskonferenz. Projektbericht, Mannheim Heidelberg Gießen, (S. 191–210).*

Dreßing, H., Salize, H. J., Voß, E., & Hoell, A. 2018c. Teilprojekt 6 – Personal- und Handaktenanalyse. In: *Forschungsprojekt Sexueller Missbrauch an Minderjährigen durch katholische Priester, Diakone und männliche Ordensangehörige im Bereich der Deutschen Bischofskonferenz. Projektbericht, Mannheim Heidelberg Gießen, (S. 249–312).*

Dreßing, H., Salize, H. J., Voß, E., & Hoell, A. 2018d. Teilprojekt 7 – Internetgestützte anonyme Befragung. In: *Forschungsprojekt Sexueller Missbrauch an Minderjährigen durch katholische Priester, Diakone und männliche Ordensangehörige im Bereich der Deutschen Bischofskonferenz. Projektbericht, Mannheim Heidelberg Gießen, (S. 313–335).*

Forschungsprojekt Sexueller Missbrauch an Minderjährigen durch katholische Priester, Diakone und männliche Ordensangehörige im Bereich der Deutschen Bischofskonferenz. Projektbericht (2018). Mannheim Heidelberg Gießen.

Kruse, A., Schmitt, E., & Hinner, J. 2018. Teilprojekt 2 – Interviews mit Betroffenen und beschuldigten und nicht beschuldigten Klerikern. In: *Forschungsprojekt Sexueller Miss-*

brauch an Minderjährigen durch katholische Priester, Diakone und männliche Ordensangehörige im Bereich der Deutschen Bischofskonferenz. Projektbericht, Mannheim Heidelberg Gießen (S. 55–130).

Treibel, A., 2018. Was Opfer über den Opferbegriff denken. In: *Forensische Psychiatrie Psychologie Kriminologie*, 12:3, 285–287.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Häufigkeit der Vorwürfe des sexuellen Missbrauchs Minderjähriger nach der Personalaktenanalyse

Tabelle 2: Zeitliche Verteilung der Erstbeschuldigungen nach der Personalaktenanalyse

Tabelle 3: Anzahl der Missbrauchstaten pro Betroffenen

Tabelle 4: Gesundheitliche Folgen bei den Betroffenen nach der Personalaktenanalyse

Tabelle 5: Soziale Folgen bei Betroffenen nach der Personalaktenanalyse

Tabelle 6: Hinweise auf Überforderung Beschuldigter nach der Personalaktenanalyse

Tabelle 7: Anzahl der Taten pro Beschuldigter nach der Strafaktenanalyse

Tabelle 8: Kontext der Missbrauchstaten nach der Personalaktenanalyse

Tabelle 9: Versetzungen von Diözesanpriestern nach der Personalaktenanalyse

Tabelle 10: Ausgang kirchrechtlicher Verfahren nach der Personalaktenanalyse

Tabelle 11: Verlauf der Strafverfolgung gegen Beschuldigte der katholischen Kirche nach der Strafaktenanalyse

Tabelle 12: Stellenkontingente der Präventionsbeauftragten der katholischen Kirche

Commercial Bribery and Administrative Vetting – A Case Study from CFDA

Xiuyin Shi

My speech today focuses on a bribery case in China in which pharmaceutical companies, Chinese and foreign alike, bribed officials of China Food and Drug Administration (CFDA). This case has attracted much attention thanks to the number of pharmaceutical companies implicated, the number of CFDA officials involved, and the size of bribes paid. The Chinese media dubbed it "a host of cases". *Guanxi*, the Chinese word that broadly describes relationships and connections people cultivate between each other over time, acted as another catalyzing medium apart from money in this case. In other words, the act of bribery is intermingled and intertwined with *guanxi*; and they are reinforcing each other in the process, which can therefore be called "*guanxi*-based bribery". By analyzing the common forms and the *modus operandi* of this type of "*guanxi*-based bribery", I will argue that it is well-entrenched in and idiosyncratic to the history and tradition of the Chinese society, and consequently can neither be prevented nor dealt with by using traditional anti-bribery methods nor modern countermeasures that are popular in the West.

China is a country with a deep-rooted authoritarian tradition. In an authoritarian system, power is highly centralized in order to maintain strict supervision and control of all areas at all levels by means of administrative orders. An important measure of such supervision and control is administrative vetting and approval, which is characterized by the overwhelming number of issues that demands it and the numerous steps each vetting and approval consists of. According to relevant statistics that are far from exhaustive, before the latest round of China's reform on administrative vetting and approval, the roughly 60 departments of China's

Commercial Bribery and Administrative Vetting

State Council have 4,159 items that are subject to administrative vetting, on top of more than 8,000 items facing provincial governments. To give an example, a public works project must navigate through a labyrinth of more than 30 distinct vetting and approval procedures, requiring well over 100 official seals and costing at least 272 working days.

The vetting and approval of medicine and medical devices is an international norm. For instance, the U.S. Food and Drug Administration has a stringent vetting and approval regime for medicines and medical devices. The China Food and Drug Administration (CFDA) likewise puts food, medicine, medical devices and cosmetic products under vetting and approval procedures. Manufacturing processes and sales must also be vetted and approved by the CFDA. The key difference between the US and China lies in the fact that in the US, the breadth and depth of vetting procedures are administered by legislation; in China, administrative orders replace legislation and the administrative authorities have much greater leeway for discretion.

Under China's all-inclusive and strict administrative vetting and approval system, food and drug security should have been guaranteed. The reality, however, is starkly sobering. Serious accidents occur every once in a while. In 2006, for instance, contaminated glucose injections manufactured by Huayuan Pharmaceuticals in the Anhui Province caused over 430 cases of adverse drug reaction across 10 Chinese provinces, 11 of which were fatal.

One reason, among many, for such lackluster performance may lie in the huge number of vetting applications the CFDA has to deal with. For instance, CFDA heard 10,109 cases of new drug applications in 2004 alone; in the same year, the USFDA merely heard 148 cases. In 2005, the CFDA approved 1,113 new drug applications; in the same year, the USFDA only approved 81 applications. We can clearly see how lax CFDA's vetting regime was.

In fact, CFDA's vetting and approval procedures are not applied equally, they are stricter in some cases than in others. Some pharmaceutical companies filed applications similar to successful ones, only to be rejected; other applications that were not up to scratch, to everybody's surprise, succeeded. In other words, CFDA's vetting and approval regime is highly selective and biased.

Commercial bribery played a major part in the selectivity of CFDA's vetting and approval system. Behind many of the thousands of new drugs that were vetted and approved, stood frequent and fat bribes paid to CFDA officials. In 2004-2005, there were 5,820 cases of bribery among drug regulators, among which 138 cases were prosecuted and 152 individuals were given disciplinary punishment by the party, including 24 individuals who took criminal liability. After that, many more drug regulators were convicted, including Mr. Zheng Xiaoyu former Director-General of CFDA who was sentenced to death and executed in 2007 and Mr. Cao Wenzhuang, former Head of CFDA's drug registration division who was sentenced to death with a two-year reprieve. CFDA was dubbed the magnet of bribes of all departments within China's State Council.

Authoritarian states tend to maintain strict control by setting up layers after layers of administrative vetting and approval procedures. What, after all, breaches such a seemingly impermeable system and what is the power source that enables such a breakthrough? The answer is *guanxi*-based bribery.

Guanxi-based bribery is a prominent feature of commercial bribery in oriental societies and differs from issue-based commercial bribery more commonly seen in western societies. Both involve the transfer of money or items of value, but the social meaning they carry is different. In the latter case, the bribe is a kind of kickback or commission, its meaning being "I give you interest in expectation of being responded in kind". In the former case, the bribe is a

gift or an expression of emotion, its meaning being "we are friends and what I give you is to express my friendship". The undertone between the lines here, however, is that "friends help each other, and "I believe you will come to my assistance when I need it".

A precondition of *guanxi*-based bribery is for the bribe-givers to establish inter-personal connections with the bribe-takers. These connections are private in nature and rest upon affinity for each other. Instead of linking pharmaceutical companies and the CFDA, these connections link owners of these pharmaceutical companies with CFDA officials. *Guanxi* is an amalgam of both emotion and interest. Emotion could derive from blood ties, marriage, brotherhood, comradeship, friendship, whereas interest includes money, items of value, and social resources. Emotion and interest intermingle and jointly take effect. Interest serves as the vehicle of emotion; emotion serves to rubricate exchanges of interest.

Guanxi plays by its own rules, which are certain commonly acknowledged and respected ethics and code of conduct that are collectively known as *renlun* and *qingli* in the Chinese language. Simply put, both bribe-givers and bribe-takers must care for each other, giving each other exclusive and preferential treatments. Moreover, these two distinct processes need not occur at the same time, as emotional exchange could continue where transactional activities stop.

In the case at hand, the typical *modus operandi* of *guanxi*-based bribery works in the following ways: Once the owners of the pharmaceutical companies and CFDA officials have befriended each other, the former would give gifts at festivals or special family events such as marriages and funerals, disguising bribes as mere "small souvenirs" for school-age children or patients among the bribe-takers' beloved ones. These gifts are followed by subtle indication that special treatments were dispensed. As a *quid pro quo*, officials would do what they deem appropriate to help with the vetting procedure.

Such a transactional relationship may continue for an extended period of time. In a legal sense, this constitutes bribery, pure and simple. However, there is some justification to it from a *renlun* point of view. The embedded logic runs like this: Nothing is wrong with making friends; nothing is wrong with the exchange of gifts between friends and helping each other out; friendship persists even when it comes to vetting procedures, so there is nothing wrong with taking care of your friends by giving the green light to their applications which would have been rejected if the standards were fully upheld.

This is how, quietly and surely, the colosseum of China's seemingly power administrative vetting regime succumbs to *guanxi*-based bribery. Public service is corroded by private affairs, bribery is beautified as the means of emotional exchange. An overwhelming majority of the aforementioned CFDA officials who were convicted, fell victim to *guanxi*-based bribery.

Four distinct ways of operations for *guanxi*-based bribery

Viewed from the specific case we are now analyzing, there are four distinct ways of operation for *guanxi*-based bribery.

1. Disguising bribery as personal friendship with the targeted officials. The logic of this way of operation runs like this: Once the owners or sales managers of pharmaceutical companies have befriended CFDA officials, and interact with each other as such, illegal tunneling of interest ensues which is responded in kind by favoritism during the drug application process, mainly in the form of compromised standards or a substantially shortened vetting period. More cash and items of value are given in gratitude whereby a self-perpetuating cycle is created.

Foreign pharmaceutical companies suffered from disadvantaged positions upon their entry into the Chinese market due to their unfamiliarity with *guanxi*-based bribery. However,

they have rapidly come to master it. The Chinese branch of Johnson & Johnson, an American manufacturer of medical devices, employed such methods to bribe CFDA officials.

2. Disguising bribery as a personal friendship with the families of targeted officials. The logic of this way of operation runs like this: Once the owners or sales managers of pharmaceutical companies have befriended the families of CFDA officials, and interact with each other as such, illegal tunneling of interest ensues; the knowledge of the existence of such exchanges prompts the officials to grant bribe-makers special treatment in vetting new drug applications.

3. Disguising bribery as a personal friendship with representatives from intermediaries. The logic of this way of operation runs like this: Once the owners or sales managers of pharmaceutical companies have befriended representatives of intermediaries who have in turn befriended CFDA officials, these representatives are paid to be the conduits through which interest is tunneled illegally from the private sector to the public one.

4. Disguising bribery as a personal friendship among CFDA officials

CFDA's administrative vetting and approval regime is further divided into many disparate steps. For a new drug to be approved, each step has to be completed. To make matters worse, these steps are controlled by different divisions within the CFDA, and even within the same division, you need the consent of the officials in charge of different sub-divisions. At the end of the day, therefore, you have a widely spread net and the failure of one single knot renders the entire net useless. The logic of this way of operation runs like this: Officials in charge of each knot befriend each other, illegally tunneling interest between each other, making sure that the applications are approved. Therefore, these officials have formed an alliance in which cash and items of value circulate within a small circle of people.

Guanxi-based bribery is well-entrenched in the Chinese tradition. In history, successive dynasties of imperial China had resorted to various kinds of means from harsh laws and cruel punishments to moral teachings in order to end as well as to prevent such bribes but with little success. After the execution of its former director-general, Mr. Zheng Xiaoyu, the CFDA issued severe prohibitions against eight kinds of corrupt behaviors and even compared them to ‘high voltage cables’ that are not touchable. However, over the next decade, commercial bribery targeting medical regulators became more rampant, not less. It was almost seen as a necessary method of competing for market shares.

To combat persistent corruption in administrative vetting and approval regime, the Chinese government has resorted to reforms that dramatically slashed the number of issues that are subject to administrative vetting and approval. Between 2002 and 2012, six rounds of reforms had removed 2,497 items from the list of the central government, accounting for 69.3% of the total. On the provincial level, the 31 provincial governments have abolished over 37,000 items that used to require administrative vetting and approval, representing 68.2% of the total. However, when it comes to medical regulation, an area that is critically important for public health and a magnet for public attention, there is only limited space for deregulation.

To address and to prevent *guanxi*-based bribery, one must go back to its roots. When he compared the Chinese culture to the western one, Max Weber noted the eminent role of reason in the latter and the lack of it in the former. Protestantism tends to objectify everything, creating laws and contracts that are anchored in rationality, and to make institutional arrangements in a cool-headed and sophisticated manner with well-ordered records of economic activities. The Chinese culture, Weber observed, is full of ambiguity and disarray in its way of thinking, which Weber dubbed ‘witchcraft’, with rational knowledge and

institutional arrangements conspicuously missing. Moreover, the Chinese tend to prefer social relations that are based on blood ties to those that are based on purely rational transactional activities. This Weberian observation is highly valuable to finding the key to unlocking the tough problem of *guanxi*-based bribery.

The operating mechanism of *guanxi*-based bribery rests upon the fact that, firstly, the Chinese tend to distinguish between people who are related (that is, people who have *guanxi* with me) and those who are unrelated (that is, people who have no *guanxi* with me). For the former category, the *renlun-qingli* logic mentioned above automatically applies. Secondly, due to the lack of rational thinking, the Chinese tend to mix up public affairs with private ones. Thirdly, the Chinese are not good at rationalizing institutional arrangements and process control, but are used to relying on administrative orders characterized by a considerable degree of randomness. This is the very ground on which the distorted relations between pharmaceutical companies and their regulators are based, and on which the nepotism and corruption that China's history has witnessed for millennia are based.

Here is my take of it all: *Guanxi*-based bribery cannot be addressed without properly targeting its roots, features and mechanisms. On the one hand, there must be a clear demarcation between public affairs and private connections; on the other hand, increased rationalization of the institutions is urgently needed. With an institutional structure that clearly divides private life from public duty, making civil servants more independent and more accountable, we might have a regulatory regime that is closer to the Weberian ideal of being faithful to the fine print of laws and regulations and blind to anything else.

Author

Shi, Xiuyin, Institute of Sociology, Chinese Academy of Social Sciences
Address: No.5 Jian Guo Men Nei Street, Beijing China, 100732
Email: shixy@cass.org.cn

Systemic Corruption in Brazil: An Autopsy of the Odebrecht Case

Markus Pohlmann, Elizangela Valarini,

Maria Trombini, Mario Jorge

During the nineties, the global diffusion of regulatory agencies (described by Jordana et al., 2011, de Rugy & Warren, 2009, Braithwaite, 2008) also took place in Brazil. Furthermore, in the last two decades, a myriad of laws to counter corruption passed and changes in the normative landscape accompanied by independent prosecutors gradually enabled the detection and prosecution of big corruption scandals. At a crossroads between the economic and political field, regulation and law enforcement agencies that have not disclosed a persistent pattern of cronyism may not be deep-seated enough to prevent sustainable practices from repeating themselves. In this article, we will briefly outline what mechanisms and factors on corporate level bolstered a pattern of endemic systemic corruption in the construction sector in Brazil. We are concentrating on graft by Odebrecht and its interface with contractors, competitors, and partners.

Our purpose with this article is to contribute to the bigger discussion of corporate crime in a systemic corruption context without overlooking criminological and polity's perspective, but providing an approach from the sociology of organizations with the empiric data that has been made available. Strengths and weaknesses of regulative institutions and the environmental conditions under which the Brazilian construction company operated and interacted both with its competitors and with public institutions will be outlined in the first section. In the second section, based on the judicial documents about Odebrecht and its employees, we reconstruct the factors and mechanisms which are central to organizational

deviance. As sources, we rely on eight criminal cases ruled by 13th Federal Court of Curitiba between March 8, 2016 and February 19, 2019. Fourteen employees of the company were tried, some of which in multiple actions, and convicted, most of which for active corruption and money laundering (Criminal trials: 5036528-23.2015.404.7000, 5022179-78.2016.4.04.7000, 5054932-88.2016.404.7000, 5015608-57.2017.404.7000, 5021365-32.2017.404.7000, 5035263-15.2017.404.7000, 5017409-71.2018.404.7000, 5023942-46.2018.404.7000 all from the 13th Federal Court of Curitiba, sentenced between March 8, 2016 and February 19, 2019). In the third part of the article, we will address the aftermath of the corporate crimes uncovered and consequences to the organization at internal and external levels.

State of the Art

Although corruption scandals in Brazil are frequent and severe, research on the organizational level of corruption is underdeveloped. Only a few studies in Brazilian literature are dealing with corruption and corporate crime as well as with the fight against it (Wood Jr. & Da Costas, 2012). The majority of native literature is addressing corruption from a political science perspective on country level (Morris & Blake, 2010; Filgueiras, 2009; Chaves, 2013) and argue in a culturalist perspective to explain the phenomenon, attributing it to historical-cultural events and macro-institutional factors (Morris & Blake, 2010). Its roots would be associated with the Iberian colonization and Catholic Catechization (Dealy, 1992) in the southern hemispheres (Filgueiras, 2009; Morris & Blake, 2010), Portuguese cordiality, the colonial administration and heritage of patronage and patrimonialism (Holanda, 1936; Faoro, 2001).

In the international literature, the analysis is very often based on reflections of the Brazilian society, the perception of corruption and the role of information (Weitz & Winters,

2017; Winters & Weitz, 2013, 2014; Aklin, 2014; Fischer, 2014). If and how the detection of corrupt practices has a significant influence on the voting behavior, is one of the key questions in recent political science studies (e.g., Winters & Weitz, 2015; Aklin, 2014; Fischer, 2014). Apart from using perception and experience-based surveys as sources of investigation, data gathered through the content analysis of court records, audit reports or other documents on corruption can be more reliable (see Melo, 2013; Ferraz & Finan, 2011; Brollo, 2013). By analyzing audit reports on the municipal level, Ferraz and Finan (2011), with a clear-cut research design, argued that corruption remains a widespread and substantial problem in municipal governments.

More generally, criminological research on corruption usually grapples with the idea of “bad apples” and the complementary role of “rotten barrels.” Individual characteristics, such as greed for personal gain, lack of self-control, and deviant personality traits, often account for the emergence of corrupt behavior. However, if we take the basic supply-and-demand model of corruption as a starting point, the paradigm of individual deviance hardly applies to the ‘active corruption’ of the bribe giver, as opposed to the bribe taker. In cases of international bribery, most of the bribe givers are high-ranking, well-educated, and well-paid managers. They commit crime at high personal risks and without being primarily oriented toward a wealth grab. Until the crime is revealed, illegal actions could be understood as useful to the organization. This is what Luhmann (1964, 1995) called ‘useful illegality’; a behavior that violates the terms of membership but is conceivable as a beneficial action in light of the organization’s purpose.

The Autopsy of the Odebrecht Case

The marriage between construction companies and the state had its “honey-moon” during the military regime, even though one of the arguments behind 1964’s military coup

was the fight against corruption (Campos, 2012). At the wake of democracy, in 1985, this relationship still had not changed. One of the first corruption scandals involving Odebrecht's name was revealed in 1987 when a journalist anticipated the result of the bidding for the construction of the North-South Railroad, a work budgeted at the time at 2.5 billion dollars. Instead of holding the lowest price bid over the lots, a group of 18 contractors, including Odebrecht, Queiroz Galvão, Camargo Corrêa, and Andrade Gutierrez, organized themselves into a cartel and defined the winners. The investigation that followed never reached any conclusion and ended up filed a year later (Gaspar, 2016). Fernando Collor was elected president in 1990 with the slogan “marahajara hunter”, yet his promises were unfulfilled and he became the first popularly elected Latin American head of state to be impeached for corruption. Despite changes of government, that intertwine between businessmen and the state remained overall the same. Until Car Wash Operation. The operation disentangled part of the complex web of systemic state-capture by focusing on a specific group, construction companies, interacting with public officials on behalf of their economic interests.

Such operation owes its name to its original object of investigation: a money laundering office run from a car wash and gas station in Brasilia, the political capital of Brazil. From there, phase zero, the investigation followed from financial operators to the beneficiaries of the bribes they laundered. Quickly, what started small in April 2014 grew to become a taskforce inside the Public Ministry, expanded in manpower and intel to dig and uncover a corruption scheme at Petrobras, where construction company-men engaged in a cash-for-contracts scheme with the directors of the public enterprise mediated by political parties and politicians, who oversaw appointing the directors of the state company. In late 2014, in an operation entitled *Final Judgement*, more than 300 Police Officers served warrants across the country and 17 executives investigated for bribe-giving were arrested.

So far, according to the Federal Prosecutor's Office, more than 1.300 warrants (search and seizure) have been issued and more than 300 preemptive or temporary detentions have been determined. There have been 244 convictions against 159 people for crimes such as corruption, money laundering, crimes against the financial system, forming a criminal organization, among others. The amount to be reimbursed (including fines) could come up to around R\$ 40 billion. (MPF, 2019). Because the Operation did not emerge from thin air, organizational deviance studies could benefit from the study of institutional changes behind it. The Brazilian Constitution of 1988 granted independence to the Prosecutor's Office to act (investigate and prosecute) in spite of, and frequently against, other branches of the state. Alongside, it strengthened the Federal Courts of Auditors, responsible for examining public accounts and overseeing bids (Galdino, Oliveira, & Galf, 2018). In 1992 Brazil passed the Administrative Improbity Law (8.429/92), in 1993 the Bidding Law (8.666/93) and in 1998 an Anti-Money Laundering Law (9.613/98).

In 2003, the Office of the Comptroller General (CGU) and the National Strategy against Corruption and Money Laundering (ENCCLA) were created. The early 2010s did not fall short of legislative increments either. In 2011, came an Antitrust Law (12.529/11) and an Information Access Law (12.587/11), providing the means to demand public organs regarding their obligation to disclose information such as salaries, contracts, and costs. The following year saw the expansion of the Anti-Money Laundering Law (12.683/12), connecting this illicit also with corrupt activities. Brazil had a surge in public protests in 2013 and shortly after two bills were approved: an Anticorruption Law (12.846/13) concerning corporate misconduct and the Organized Crime Law (12.850/13), augmenting investigative methods and means of obtaining evidence (among such investigative methods, lawful interceptions and *Colaborações Premiadas* (literally "rewarded collaborations", roughly translated to a plea

bargain, but with essential differences and aspects of whistleblowing). At the Supreme Court level, responses were also coherent with a prosecutorial strategy of corruption: in 2016 ministers ruled to allow the execution of a defendant's sentence after criminal conviction by an appellate court, reviewing their previous position (STF, 2016), and in 2018 they restricted the privileged forum of congressman (Schreiber, 2018).

If institutional changes regarding procedures, human resources, ethical standards and the rule of law culminated in Car Wash operation, this process has only accelerated since then. Car Wash operation took Brazil by storm. From 2014 to 2019, only this case has had more than 61 phases. Several other operations have started since then, employing similar methods of investigation. In 2015, there was an increase of 32% in a number of Federal Police investigative operations in comparison with the previous year. The Attorney General's Office (AGU) and the Office of the Comptroller General (CGU) have been through extensive structuring and specialization (PGF, 2016) and are currently better suited to address corruption issues and negotiate with organizations (CGU, 2015). The Federal and State Prosecutor's Office are working more closely and seeking international support. Between 2014 and 2017, they submitted 172 requests of cooperation to 38 countries and were the recipient to 119 requests from 29 countries (these numbers have currently increased, MPF, 2019). Several of them, due to Odebrecht's disclosure of illicit activities in 27 foreign countries, highlighted in their Plea Agreement with the FCPA. Recent developments, however, demonstrate part of the criminal activities remain to be uncovered and tried "raising questions about whether Odebrecht has been fully candid with authorities and about the political will of some prosecutors to pursue cases" (Chavkin, 2019).

Breaking the Rules: Weakness and Strengths of Regulative Institutions

From an institutional perspective, formal structures are important to organizations. They determine the field in which the organization operates at the same time they depend on it since posited rules are coupled with informal rules and how members interpret them. When applied to corruption research, our basic assumption is: the more the organizational field is prone to corruption, measured by the incentives in place, the more likely it is for an organization to get involved into corporate crime. Corporate misconduct inside Odebrecht, a construction company in Brazil, can only be understood if the environment it operated is reconstructed, which we will try to do in the following section.

The construction sector, alongside mining, oil & gas, is known to be among one of the most corrupt. This derives from, among other factors, the sheer volume of funds that go through it. The global construction market is currently worth around \$3,2 trillion and is expected to reach \$17,5 trillion as of 2030. Estimates of the cost of corruption vary between 10% to 30% (Mathews P., 2016). Part of the reasons listed for its susceptibility are the divisions into many individual phases, each incurring high risks of corruption: a) at inception and feasibility analysis (falsification of specifications, such as technical, environmental, time, cost and return on investment); b) at planning and organization (bid-rigging, bribery, cartel formation); c) at the execution phase (use of substandard materials); and d) at the closing phase (Shakantu, 2006, p. 43) The size, complexity, and uniqueness of projects; proneness of political involvement; high number of contractual links; ties with national interests; lack of due diligence checks and a culture of lack of transparency are problematic, to name a few (Stansbury, 2005).

In Brazil, most construction companies emerged between the 30s and 50s (Campos, 2012). Bribe paying was already in practice but consolidated itself during the dictatorship

(1964-1985). During that time, Congress, political parties, and civil society did not have as much power as today, public institutions and enforcement mechanism were loose, and therefore the bribery dynamics did not need to be very complex or stand out to escape from control. Construction companies handled primordially with the executive branch, ministers and state company presidents. This process shifted during the transition to democracy (the 80s and 90s) when they started reaching out to the newly empowered legislative for the approval of new bills, parliamentary amendments, provisional measures, and access to state companies' directories (positions nominated by the president).

In line with other infrastructure companies established in countries from the third wave of democratization, Odebrecht's interaction with the State (in the form of public agents, organizations or institutions) is at the core of its business plan as well as its deviant conduct. The birth of the company, founded in 1944 by Norberto Odebrecht in the State of Bahia, accompanies the paradigm of national-developmentalism and Brazil's early industrialization (Bresser-Pereira, 1982). With the foundation of Petrobras in 1953, Brazil's state-controlled biggest oil and gas company, the fate of both started to be sealed. Many infrastructure projects followed, such as pipeline Catu-Candeias in 1953, refinery Landulpho Alves in 1957, Petrobras Headquarters in Salvador, Bahia, in 1960. The project for the Petrobras Headquarters in Rio de Janeiro, in 1972, benchmarked the relationship between Odebrecht and the military regime, in the person of Ernesto Geisel, who was the president of Petrobras at the time and would later be head of the executive (1974-1979). By 1968, the founding father of the company, Norberto, published "What do we need?" the first of a series of books containing the Odebrecht Entrepreneurial Technology (OET), later systematized under a set of three booklets "Survival, Growth and Perpetuity" (Odebrecht, 2014). The institutional engineering worked well before 1971 Odebrecht was only the 19th biggest construction

company in Brazil, yet their relationship with Petrobras and Ernesto Geisel landed them two very important contracts that skyrocketed the company to the top: the Rio de Janeiro Galeão Airport and Angra's Nuclear Plant. In 1974, Odebrecht was elected construction company of the year. This helped solidify their status, pursue expansion and internationalization in the early 1980s when the holding company Odebrecht S.A was created. In 1991, Norberto Odebrecht stepped down of the group presidency to give way to his son, Emilio Odebrecht. By the year 2000, they had already made several acquisitions and consolidated their share of Braskem, alongside Petrobras, a new giant in the petrochemical business (Campos, 2012, p. 114)

Analyzing Corporate Crime and the offenders

Along with enforcement and preventive measures, we contend that behavior is also contingent on the incentives to which organizations and individuals are subjected. Companies faced with a dysfunctional commercial and tax structure might think it is easier to cut their effort short and strengthen their political networks in search of possible benefits (be it licit, such as lobbying for subsidies, or illicit, such as paying bribes). Returning to the "Group's Philosophical Concepts", among the pillars of OET is the "entrepreneurial task": identifying, winning, and satisfying the client – an ongoing and efficient process that ensures that challenges will be met with success (Odebrecht, 2014). For the sake of collective goals, joining and coordinating the cartel of construction companies was the key to many doors and, judged from an in-group member, perhaps the best course of action to guarantee the "survival, growth and perpetuity" of the company. The competitive pressure is the first of a set of empirical indicators concerning organizational deviance that will be studied in this section, which walks along with the particularities of the construction sector, previously outlined. Both

are environmental conditions expected to be positively related to proneness to corporate misconduct.

Documents from the Administrative Council for Economic Defense (CADE, 2015) show that meetings to discuss strategies for Petrobras bidding processes were already taking place in the late 90s with a small number of companies. From 2003/2004, the gatherings became a “Club” composed of nine companies (Camargo Corrêa S.A., Construtora Andrade Gutierrez S.A., Construtora Norberto Odebrecht S.A., Mendes Junior Trading Engenharia, MPE Montagens e Projetos Especiais S.A., Promon Engenharia Ltda., SOG Óleo e Gás, Techint Engenharia e Construção S.A., and UTC Engenharia S.A.), around the same time Petrobras’s new board of directors was appointed (CADE, 2015, p. 31). All the companies in the group, which would expand to 16 companies by 2006/2007 (with several others joining sporadically), had an informal agreement with Petrobras for participation in bidding processes aimed at contracting large industrial assembly services (Ibid., p. 34).

After 2004, the oil company’s investments in new projects reached 49.3 billion USD, suggesting how attractive partnerships with Petrobras could be to Odebrecht and its competitors (Petrobras, 2005). Stated clearly by one of the defendants, Rogério Araújo, when inquired on why there was a growing interest on Petrobras:

“Because Petrobras’ investment plans began to signal a large volume of investment, there were thousands of projects, so that you could have an idea during this period we received more than 1000 letters of invitation, so, I in Rio, I was looking for, Petrobras when updating a business plan I tried to understand what Petrobras was signaling, We have to visit several people, from the engineer to managers, technicians, and directors, to understand, and because I did this, this information was also information that all the other companies could

gather, suppliers and so on (interrogation before the 13th Federal Court of Curitiba on November 13, 2015).”

The speaker is an employee who worked at Constructor Norberto Odebrecht (CNO), the branch of the holding responsible for logistics, energy, urban development, and public and corporate construction. CNO was, due to its locus, where anticompetitive conduct and engagement in the cartel were concentrated within the holding. Preparing bids and submitting project proposals is a costly enterprise and the club-members managed to find an efficient system of equal opportunities, through fraud and bribery, to trespass the formal requirements. It is often assumed that the competitive pressure on an organization translates into interpretative and procedural rules of its staff, which encourage the circumvention of obstructive or cumbersome formal rules, this is consistent with other studies in the field (Ashforth & Anand, 2003; Campbell & Göritz, 2014).

By the analysis of the construction sector in Brazil, the annual PAIC/IBGE-Census of 2014 shows the existence of 62,345 active firms in the construction industry. If we only consider the companies with more than 500 employees, the number of entities shrinks considerably to 560 and by focusing only on enterprises specialized in infrastructure-construction, the number of entities further drops to 265. The number of Brazilian companies in the market for railway and road construction is just 117 and the number of companies working in other specialized areas such as oil and gas transport etc. is even lower, with just 68 companies. On the other hand, those construction works are mainly commissioned by the Brazilian government and state-owned companies. In that sense, the competition for the largest public projects and for the state-owned-enterprises projects is relatively high among the largest construction companies with the capacity for such construction projects. Again in the words of CNO’s Director of Business Development, Rogério Araújo, when questioned

about the benefits of getting hold of the details of projects before bidding was officially open: “I would go after this information to transmit inside the company (Odebrecht) and we prepared ourselves better, for when the competition came, come to be auctioned the project, if we had to seek a technological partner we were already preparing ourselves, finally, we prepared technically to be as competitive as possible” (interrogation before the 13th Federal Court of Curitiba on November 13, 2015).

Another empirical indicator of organizational crime are the benefits for the company, or the usefulness of the illegal conduct had it not been discovered. Taking their FCPA agreement, corporate misconduct by Odebrecht happened in more than one hundred projects in twelve countries, including Angola, Argentina, Colombia, Dominican Republic, Ecuador, Guatemala, Mexico, Mozambique (From FCPA Criminal Docket Number 16-643). They estimate between 2001 and 2016 the company made and caused to be made approximately \$788 million in corrupt payments to foreign political parties, foreign officials and their representatives in countries in and outside Brazil, in order to secure an improper advantage to obtain and retain business. As a result of these corrupt payments, more than \$3,3 billions of profit for the company. At the court files, each criminal conduct investigated and charged refers to a different contract and the subsequent organizational benefit, but more than identifying the metrics of each one we should acknowledge how this pursuit of collective goals landed at individuals. The action orientation of Odebrecht’s top managers can be illustrated by one of the executives’ comment on bribery to secure contracts with Petrobras in nine countries that fetched around 25 million dollars to the company but “were worth it”, since the expected profit of the project amounted to 67 million dollars (13th Federal Court from Paraná, Case File n. 5017409-71.2018.4.04.7000/PR, Sentence, p. 34).

Organizational Deviance studies posit that unwritten rules and indirect incentives play a primordial role as the motivation behind the illegal practice from actors. Career and bonus system should be an indirect incentive to the deviant practices in the organization. In the Odebrecht case, we find a combination of both, because the dynamics of cash-for-contracts had its own level of complexity. Bloomberg Businessweek Cover Story in June 2017 entitled “No One Has Ever Made a Corruption Machine Like This One: There’s graft, and then there’s Odebrecht graft” argues the Division of Structured Operation was “perhaps the farthest-reaching, most efficient corruption machine in modern business” (Smith, Valle, & Schmidt, 2017). This structured unit within the organogram of the company was located at the border between formality and informality, mediating both realms in a rational way, consistent with the entrepreneurial vision from OET. If in other cases of corporate crime rationalization takes subtle shapes and demands other methods to provide empirical evidence, Odebrecht’s physical support unit facilitates the work of the analyst while searching for sources of legitimization within the organization.

With the establishment of the Division of Structured Operations (DSO), a financial structure created to operationalize and monitor the payment of bribes and manage “unrecorded funds” a common interpretative framework emerged. Through normalization and rationalization of the corrupt pattern, the DSO grew stable and prevented individuals from questioning the validity of universal norms/other normative orientations such as ethics. With it, a separate and off-the-book communication system was developed specifically for members of the DSO to communicate, track bribery using codenames/alias and passwords, and store files. A company called Draftsystem & Communication, owned by Paulo Soares, brother of Luiz Eduardo Soares, from DSO, developed the platform. The offices of the IT company were in the same building as Graco, where Olivio and Marcelo Rodrigues worked.

According to Vinicius Borin, an employee who worked for Antigua Overseas Bank and indirectly performed services to Odebrecht, Luiz, Olivio, and Fernando had a share on Draftsystem.

Another assumption regarding organizational deviance is hierarchical pressure, or the adherence of high-ranking actors to deviant practices, be it through an active or passive involvement. This vertical support engenders informal action rules that enable collective misconduct to prevail over legitimate/moral/licit alternatives. When Marcelo Odebrecht, the third generation in the group's presidency, was arrested in June 2015 it is said he opened his front door to the policemen saying "I thought you were coming sooner". By then, other club-members such as Toyo Setal had already agreed on a leniency agreement and two of its executives signed plea bargains with the state prosecutors, Camargo Correa's executives as well. Despite being in provisional custody, Marcelo did not resign from his position immediately. Only after the Superior Court's ruling denying his provisional freedom, at the end of 2015, he stepped out of office. Until then, the company's strategy had been to deny the accusations, not so much hoping that the scandal would not affect them, but buying time to work on damage control.

Earlier that year, the top hierarchy authorized covering up and terminating the DSO in Brazil. Among the prospects was moving secret operation to the Dominican Republic, where, according to FCPA's statement of facts, Odebrecht maintained a well-established relationship and paid more than 92 million dollars in illegal commissions, to secure contracts that amounted to 163 million dollars, consistent with the trend that the corrupt payments were made to secure an improper advantage for Odebrecht to obtain and retain business. After Carwash began, Drousys was terminated and a mirror software called "Riadec" implemented to "continue to operate, close the accounts abroad and send the money back to companies

from the Group". However, for that to happen, the department's workforce needed to agree with Marcelo's advice of leaving.

The only two women who worked at Odebrecht and signed agreements with the Prosecutor's Office were based in DSO and were offered to flee from Brazil. They refused the proposal but travelled to Miami with part of the files needed by their superiors, Fernando Migliaccio and Luiz Eduardo Soares, who had been working from abroad. As this part of the story started to uncover in early 2016, the company's orientation in regards to the social control agents entered the third phase: coming clean. This new paradigm can be found in the institutional confession to the public "A compromise with Brazil" (Odebrecht, 2016). Meanwhile, negotiations around a deal with FCPA, a leniency agreement with CADE, and a set of plea bargains with the Public Ministry were taking place, all as an orchestrated move (very few plea bargains were negotiated individually; Maria Lucia Tavares and Fernando Migliaccio are the only two that came to our knowledge). Descending to the micro-level, we can check the involvement of in-group members implicated at Carwash, and check for cohesion, as expected if we are to refuse the occupational crime or systemic corruption as general explanatory frameworks.

The high tenure of employees tried in the criminal records, an average of 26.5 years in the company, indicates an important mechanism of organizational deviance: socialization. Seniority and *intra corporis* trajectory might account for the engagement in misconduct in conformity with the company's goals. It enables the unwritten rules to be internalized in the organization at the same time it creates the necessary personal trust for visible deviations in the organization. From an endogenous perspective, one could argue that organizational culture and adherence to the OET would not *strain* corruption, but rather *sustain*.

As part of the systemic corruption pattern in Odebrecht, commissions of 2% were paid for employees used as money-laundering on behalf of the company and/or off-shore beneficiaries, such as Olivio Rodrigues. According to an employee's plea bargain "In addition to salaries, the executives, and in this case also Fernando Migliaccio, Olivio and Luiz Eduardo, as well as Meinl [Bank], received a "fee" (fare, commission) in the amount of 2% on each entry of values in the Odebrecht operating accounts controlled by Olivio, which were divided as follows: 0.5% were allocated to the three bank executives, 0.5% to Banco Meinl Antigua, and 1% to Olivio, Luiz Eduardo, and Fernando Migliaccio". Evidence of illegal personal gains incompatible with the organizational goals and without its support was seldom found in the court records. It was determined that one employee, who signed a plea bargain with the Prosecutor's Office before the collective agreement, repatriated 5 million reais, an apartment in Miami, and 8kg of gold in bank accounts in Geneva. Nonetheless, consistent with what has been posited in other corporate crime studies, personal gains were irrelevant or, when existent, of minor importance to circumvent formal rules.

Lessons learned? The consequences for the company

If the economic consequences for the company were not so gloom, and its future existence uncertain, one could say Odebrecht is a rehabilitation success case. In 2018, the monitorship agreed in the FCPA Agreement has reached its second of three years without any upsets. In light of the agreement, Odebrecht agreed to terminate the employment of 51 individuals who participated in the misconduct, to discipline and train further 26 individuals involved (suspensions, financial penalties, and demotion to non-managerial positions besides anti-corruption compliance and business ethics training), to create a Chief Compliance Officer (CCO) position that answers straight to the administrative council, to adopt heightened controls and anti-corruption compliance protocols, to allow double independent monitoring

and increase the budget and human resources for compliance, amongst other more specific measures (Plea Agreement, United States v. Odebrecht S.A., Cr. No. 16-643, E.D.N.Y., Dec. 21, 2016, p. 3-11). At the time of the FCPA agreement, inadequate anti-corruption controls and little or no anti-corruption compliance program were said to exist during the period of the criminal conduct, justifying the recommendation for business ethics training of Odebrecht's personnel.

In 2018, the holding company replaced most of its board of directors and Emilio Odebrecht stepped down as chairman after almost 20 years on the board (Odebrecht, 2018). During this move, it has also been established that members of the Odebrecht family will no longer be eligible for the position. While the holding provides uniform governance and compliance guidelines, each business unit should have its own board of directors, of which at least one fifth should be independent directors. According to an interview with Odebrecht's current Chief Compliance Officer (CCO) Olga Pontes, responsible for an institutional *mea culpa* and for improving the reputational costs that corruption has brought to the group, Odebrecht's 2018 compliance budget was \$20.45 million, whereas the budget used to be around \$3.19 million (apart from monitoring costs) (Russo, 2018).

According to Olga Pontes, Odebrecht has implemented or started implementing governance measures from all the Department of Justice's 10 hallmarks (six actions of prevention, two of detection and two of remedy). Outsourcing has been put in place: a global advisory council with national and international members has been set and whistleblower hotlines aim at strengthening due diligence checks of suppliers. Up to 30% of executives' bonus payments are conditioned to reaching compliance targets, one of the boldest initiatives to tackle internal incentives for mirroring the bad practices within the sector and recurring to cash-for-contract in pursue of organizational benefits (Agência Estado, 2019). However, the

track to dismantle wrongdoing and set in motion the largest-ever global foreign bribery resolution has had far-reaching consequences to the organization's economic sustainability (DOJ, 2016).

In 2017, the DOJ reduced the civil and criminal penalty from \$260 million to \$93 million recognizing Odebrecht's argument of impairment to pay the former fine (Cassin, 2017). Odebrecht filed for Chapter 11 Bankruptcy or rehabilitation bankruptcy under Brazilian law to reorganize its debts in June 2019 (File no^o 1050977-09.2019.8.26.0100, 1st Court of Bankruptcies and Judicial Rehabilitation from the State of Sao Paulo). According to the suit, Odebrecht's involvement in the corruption scandal uncovered by Car Wash operation brought several economic setbacks to the company, including the lack of access to sources of financing and the possibility to pitch and secure new projects in Brazil and abroad. Moreover, several contracts have been suspended or rescinded and assets blocked. Furthermore, the group's heavy investment in *Compliance* has also taken a toll on their budget. It is noteworthy, however, that debts from the Plea Bargain Agreements are not among the debts in the Chapter 11 filing. Odebrecht and Braskem settled in 2016 with the Brazilian Federal Prosecutors Office, the US Department of Justice and Switzerland's Prosecutors Office to pay a combined total penalty of at least \$3.5 billion (DOJ, 2016). In 2018, they settled a deal with CGU and AGU to pay around \$740 million over 22 years.

Beyond these, another seven agreements have been settled with authorities from governments of Brazil, Equator, United States, Guatemala, Panama, Dominican Republic, and Switzerland. Deals with the World Bank, authorities in Peru and CADE (Brazil's Antitrust authority) have been settled only recently, in early 2019. The company argues that despite its best efforts to normalize and continue its activities and collaborate with authorities, what has gradually been happening is that the consequences of Car Wash operation, in addition to the

economic crisis in Brazil (public sector investment in infrastructure diminished from R\$ 967 billion between 2011 and 2014 and got to 2016 just over 1,7% of the GDP), devaluation of the Brazilian real currency, and credit restrictions have significantly affected the company's liquidity (Chapter 11 Bankruptcy lawsuit, 2019, p. 10-14). In disrespect to the regulation applicable in the USA and different from most cases seen so far, Odebrecht also has debts from supporting and financing executives into adhering to plea bargain agreements (besides Odebrecht, some other companies involved in recent scandals are said to have financed the individual plea bargains such as Camargo Correa, OAS, and CCR).

From the Bankruptcy filing one can detect that Hilberto Mascarenhas has a R\$ 24,6 million credit to receive from Odebrecht. Marcio Faria, former director of CNO, has R\$ 74,6 million (Ribeiro & Fontes, 2019). Overall, Braskem may be the only valuable asset left from Odebrecht, another sign that after corporate misconduct was discovered, sanctioned companies suffered the consequences as opposed to past scandals in Brazil (Roy & Bautzer, 2019).

Because of the wide range of criminal practices, further assessment of investigations that were launched and filed on grounds of insufficient evidence in countries like Ecuador or of prosecutors' inertia to respond to accusations in Angola or Mozambique could shed a light into other systemic corruption structures in countries the company operated. Other questions concerning law-enforcement that are being emphasized by investigative journalists in Brazil and elsewhere remain, but so far, one could argue lessons were learned both at the macro and meso levels.

Bibliography

- Aklin, M., Bayer, P., Harish, S.P., Urpelainen, J. (2014). Who blames corruption for the poor enforcement of environmental laws? Survey evidence from Brazil. *Environ Econ Policy Stud*, 16, pp. 241–262.
- Anand, V., Ashforth, B.E. (2005). Business as Usual: The Acceptance and Perpetuation of Corruption in Organizations. *The Academy of Management Executive (1993-2005)*, 19, 9–23.
- Braithwaite, J. (2008). *Regulatory capitalism: How it works, ideas for making it work better.*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1982). Seis interpretações sobre o Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15 (3), 269-306.
- Brollo, F., Nannicini, T., Perotti, R., Tabellini, G. (2013). The Political Resource Curse. *American Economic Review*, 103, 1759–1796.
- Campbell, J.-L., Göritz, A.S. (2014). Culture corrupts! A qualitative study of organizational culture in corrupt organizations. *Journal of business ethics*, 120, 291–311.
- Campos, P.H.P. (2012). *A Ditadura dos Empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro (1964-1985)*. Dissertation, Niteroi.
- Cassin, Richard L. (2017). DOJ reduces Odebrecht penalties; we revise the top ten list, <http://www.fcpablog.com/blog/2017/4/14/doj-reduces-odebrecht-penalties-we-revise-the-top-ten-list.html>, (18.07.2019).
- Chavkin, Sasha (2019). Leak Exposes Millions of Dollars in New Payments in Odebrecht Cash-for-Contracts Scandal, <https://www.icij.org/investigations/bribery-division/leak-exposes-millions-of-dollars-in-new-payments-in-odebrecht-cash-for-contracts-scandal>, (18.07.2019).
- Chaves, A.C.S. (2013). A corrupção Privada no Brasil. *Revista Juridica, ESMP-SP* 4, 231–260.

- Comptroller General's Office (2015). Integrity Program for companies, <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/integrity-program.pdf>, (18.07.2019).
- Dealy, Glen Caudill (1992). *The Latin Americans: Spirit and Ethos*. Oxford: Westview Press, pp. xix, 230.
- DOJ (2016). Odebrecht and Braskem Plead Guilty and Agree to Pay at Least \$3.5 Billion in Global Penalties to Resolve Largest Foreign Bribery Case in History, <https://www.justice.gov/opa/pr/odebrecht-and-braskem-plead-guilty-and-agree-pay-least-35-billion-global-penalties-resolve>, (18.07.2019).
- Agência Estado (2019). At J&F and Odebrecht, executives already lose bonuses due to compliance targets, <https://www.infomoney.com.br/carreira/gestao-e-lideranca/noticia/8174480/executivo-ja-perde-bonus-por-meta-de-compliance>, (18.07.2019).
- Faoro, R. (2001). *Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro*, 3rd ed. São Paulo: Globo.
- Federal Attorney General's Office (2016). Ordinance No. 156, of March 8, 2016, creates the Remote Work Team for Administrative Improbability Actions under the Federal Attorney General's Office, <https://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/1508958>, (18.07.2019).
- Ferraz, C., Finan, F. (2011). Electoral accountability and corruption: evidence from the audits of local governments. *American Economic Review*, 101, 1274–1311.
- Filgueiras, F. (2009). A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião Pública, Campinas*, 15, 386–421.
- Fischer, R., Ferreira, M.C., Milfont, T., Pilati, R. (2014). Culture of Corruption?: The Effects of Priming Corruption Images in a High Corruption Context. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 45, 1594–1605.
- Galdino, M., Oliveira, C. and Galf, R. (2018). Como a democracia fortaleceu o combate à corrupção,

<https://www.transparencia.org.br/blog/como-a-democracia-fortaleceu-o-combate-a-corrupcao>, (18.07.2019).

Gaspar, M. (2016). A organização,

<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/a-organizacao>, (18.07.2019).

Holanda, S. B. (1936). *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio.

Jordana, J., Levi-Faur, D., i Marín, X.F. (2011). The Global Diffusion of Regulatory Agencies. *Comparative Political Studies*, 44, 1343–1369.

Luhmann, N. (1995). *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Berlin: Duncker & Humblot.

Mathews P. (2016). “This is why construction is so corrupt”,

tinyurl.com/zu8x4fs. See also Transparency International (2005) “Global Corruption Report 2005: corruption in construction and post-conflict reconstruction”

tinyurl.com/zz4q69m and Global Construction Market Report 2018,

<https://www.businesswire.com/news/home/20180409005661/en/Global-Construction-Market-Report-2018---Increasing>, (18.07.2019).

Ministério Público Federal (2019). Car Wash in Numbers,

<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/resultado> (18.07.2019).

Morris, S.D., Blake, C.H. (Eds.), 2010. *Corruption and politics in Latin America: National and regional dynamics*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, viii + 287 pp.

Odebrecht (2014). Odebrecht Entrepreneurial Technology (TEO), since 1968: What do we need?,

<https://www.odebrecht.com/en/odebrecht-group/odebrecht-entrepreneurial-technology>, (18.07.2019).

Odebrecht (2016). Compromisso com o Brasil,

<https://www.odebrecht.com/pt-br/comunicacao/releases/compromisso-com-o-brasil>, (18.07.2019).

- Odebrecht (2018). Stepping down was part of a deal he made with prosecutors in Brazil, but the change came half a year earlier, as a “gesture of good faith”,
<https://www.odebrecht.com/en/communication/releases/odebrecht-makes-sweeping-change-and-now-has-a-board-directors-a-majority>, (18.07.2019).
- Palmer, D. (2012). *Normal organizational wrongdoing: A critical analysis of theories of misconduct in and by organizations*. Oxford: Oxford University Press.
- Plea Agreement, United States v. Odebrecht S.A., Cr. No. 16-643, E.D.N.Y., Dec. 21, 2016.
- Plea Agreement, United States v. Braskem S.A., Cr. No. 16-644, E.D.N.Y., Dec. 21, 2016.
- Pohlmann, M., Bitsch, K., Klinkhammer, J. (2016). Personal gain or organizational benefits?: How to explain active corruption. *German law journal*, 17, 73–100.
- Ribeiro, Ivo, Fontes, Stella (2019). Delatores e ex-acionistas são grandes credores da odb,
<https://www.valor.com.br/empresas/6312165/delatores-e-ex-acionistas-sao-grandes-credores-da-odb>, (18.07.2019).
- Roy, Dalabeep, Bautzer, Tatiana (2019). LyondellBasell ends talks with Odebrecht to buy Braskem,
<https://www.reuters.com/article/us-braskem-m-a-lyondell/lyondellbasell-ends-talks-with-odebrecht-to-buy-braskem-idUSKCN1T51BH>, (18.07.2019).
- Rugy, V. de, Warren, M. (2009). Expansion of Regulatory Budgets and Staffing Continues in the New administration: An analysis of the U.S. Budget for Fiscal Years 2009 and 2010. *Fiscal Year 2010 Annual Report, October 2009 Regulators’ Budget Report 31*, 39 p.
- Russo, Rodrigo (2018). Odebrecht’s new chief compliance officer takes steps to leave bribery scandal behind,
<https://mlexmarketinsight.com/insights-center/editors-picks/anti-bribery-and-corruption/cross-jurisdiction/odebrechts-new-chief-compliance-officer-takes-steps-to-leave-bribery-scandal-behind>, (18.07.2019).
- Schreiber, M. (2018). STF restricts forum of parliamentarians and decision may generate cascade effect on 54 thousand authorities,
<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43998813>, (18.07.2019).

Shakantu, W. (2006). Corruption in the construction industry. Forms, susceptibility and possible solutions, *Civil Engineering = Sivilie Ingenieurswese*, 14(7), 43-47.

Smith, Michael, Valle, Sabrina and Schmidt, Blake (2017). No One Has Ever Made a Corruption Machine Like This One, <https://www.bloomberg.com/news/features/2017-06-08/no-one-has-ever-made-a-corruption-machine-like-this-one>, (18.07.2019).

Stansbury, Neil, (2005). Transparency International “Global Corruption Report 2005: corruption in construction and post-conflict reconstruction”, tinyurl.com/zz4q69m, (18.07.2019).

Supremo Tribunal Federal (2016), Habeas Corpus 126292, Relator: Min. Teori Zavascki. DJ: 17/05/2016, <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4697570>, (18.07.2019).

Winters, M.S., Weitz-Shapiro, R. (2015). Political Corruption and Partisan Engagement: Evidence from Brazil. *Journal of Politics in Latin America*, 7, 45–81.

Wood Jr., T., Costa, Ana Paula Paulino da (2012). Fraudes Corporativas. *Revista de Administração de Empresa RAE*, 52, 464–472.

Authors

Prof. Dr. Markus Pohlmann, Max-Weber-Institute of Sociology, University Heidelberg, markus.pohlmann@mwi.uni-heidelberg.de

Dr. Elizangela Valarini, Max-Weber-Institute of Sociology, University Heidelberg, elizangela.valarini@mwi.uni-heidelberg.de

Maria Trombini, M. A., Max-Weber-Institute of Sociology, maria.trombini@mwi.uni-heidelberg.de

Mario Jorge, LL.M., Max-Weber-Institute of Sociology, mario.jorge@mwi.uni-heidelberg.de

The Puzzling Co-Existence of Electoral Democracy and Illegal Campaign Financing in India

Subrata K. Mitra, Markus Pohlmann, Laura Sophia Hauck

Illegal campaign and party financing are a concomitant of many democracies. In many Latin American countries (Casas-Zamora & Zovato, 2015), in Western Europe and North America (Gunlicks, 2019) as well as in South Asia (Ufen, 2017) or Africa (Sigman, 2015), vote buying and electoral corruption are not exceptional, but more or less a common pattern in dealing with political finances. This allows the assumption that the costs of running a democracy exceed legal limits. Candidates and parties are always in need of more money. One common legislative response to the apparent increase in the costs of politics, and to complaints about plutocratic party finance, is to introduce or to boost public subsidies for political parties and/or candidates (Alexander, 2019; Scarrow 2007, p. 203). However, even in state funded systems of political finances, the available money for running an election is rarely enough. That is why the use of black money in politics is so common. The question is, whether this use of illegal means is a threat to democracies or partly useful to keep the democratic game running.

From a moral point of view, the answers to this question appear to be clear and obvious. The use of black money seems to be an evil distortion of free, fair, and equal elections. However, from a scientific perspective, one needs to analyze the functions black money and vote buying in a democracy. This is not to justify illegal campaign and party financing but to understand how it works and what their consequences are for democracies. Does it really destroy democracies? The purpose of this article is to provide answers to this question by investigating the case of India.

India is not a peripheral case. It is a large country, considered to be the biggest democracy of the world, with an open political system. The article elaborates different perspectives on the case of illegal campaign and party financing in India, drawing on sociological grand theory in order to conceptualize democracy and the functions of illegal campaign and party financing. Our aim is to explore the question whether illegal campaign and party financing is harmful for democracies or whether it is useful from different theoretical angles. The article contributes to this question by introducing two classical theoretical sociological perspectives.

Instead of attributing the deviance to India's alterity, we treat India's political finances as a specific case of a general phenomenon, in order to determine which findings can be generalized and what the peculiarities of the case are. We seek to provide, on the one hand a distinction of normative, functional, and legal dimensions of illegal campaign and party financing, and on the other hand, categorize the explanations of why illegal campaign and party financing is a concomitant of democracies. We discuss the lessons learned and end with some conclusions concerning the further development of democratic useful illegality.

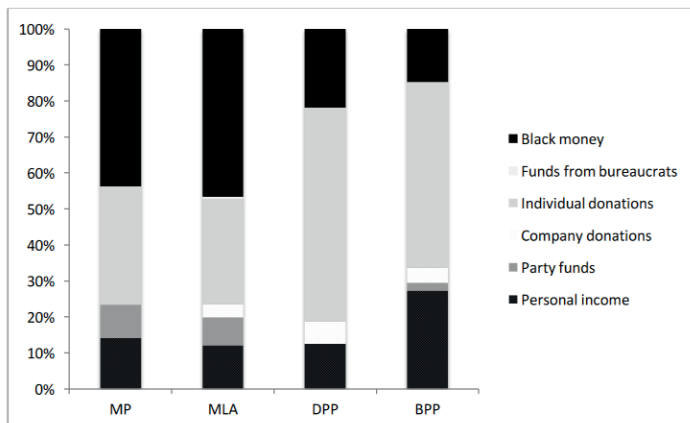
The Problem Stated: Illegal Campaign Financing in India

Alone among large post-colonial states, India has been able to sustain an electoral democracy over the past seventy years since independence from British colonial rule in 1947 and general elections with universal adult franchise began in 1951-52. Although many scandals emerged during the last two decades, Indian democracy appears to be remarkably stable. Strict regulations of political finances in India have made part of electoral donations illegal. However, the need for money in order to attract the attention of the voters is rising. Over thirty-one national and regional parties, 2044 registered unrecognized parties and more than 8,000 candidates contested for the 543 Lok Sabha (lower house) seats in the 2014 parliamentary elections in India. Campaign finances are critical and crucial resources to win a seat.

Besides being the world's largest, India is also perhaps the most expensive as far as the cost of electoral competition is concerned. It has been estimated that the parties and candidates spent around \$2 billion in the 2009 general election and the sums involved in 2014 were to the tune of \$5 billion (Sheth, 2009; Gottipati & Singh, 2014). The sums are estimated to have been twice as much in the election of 2019.¹ Political parties in India generally do not have strong, bureaucratic organizations, nor do they have their own sources of income from membership dues like many European political parties. Come election: parties scramble for cash, workers, and managers to run their campaigns. Some candidates give strategic gifts to motivate voters though explicit bribery is prohibited under electoral laws. We learn from a number of studies that in India there is little transparency about where the vast sums of money come from, nor how this money is spent (see table 1). A candidate can spend up to roughly one million Euro (Rs.70 lakh) depending on the federal state where they are contesting the lower house election. Expenditure limit in the Assembly Elections is 360,010 Euro (Rs. 28 lakh) in bigger states of India. However, this is only half of the story. The sums spent are usually in excess of the legal limits – sometimes by a factor of 50 or more (Sharma, 2019). In order to allocate such vast sums of money politicians “wind up surrounding themselves with relatives and well-connected private businesspeople” (Sharma, 2019).

¹ For comparative purposes, it has been pointed out that the combined 2015-16 United States presidential and congressional elections involved \$11.1 billion (U.S. Federal Election Commission 4/19/2013).

Table 1. Sources of campaign financing in selected Indian States



Perceived Most Common Source of Funding for Peer Politicians. MP = Member of Parliament, MLA = Member of the Legislative Assembly, DPP = District Panchayat President; BPP = Block Panchayat President. Source: Jennifer Bussel (2018).

Voters, for their part, know that there are hardly any untainted candidates. Rarely does an incumbent serve out a term without facing corruption charges. A large share of the money comes directly from the candidates themselves. They are usually wealthy entrepreneurs or sponsored by them. Studies show that in India, the wealthier the candidate, the more likely he or she is to win an election. In addition, the politics ‘business’ is hugely profitable. By winning an office, legislators are able to get great returns on their investments: As a study by Fisman, Schulz and Wig (2014) shows that their “winner’s premium” is around 4 to 10% depending on the prevalence of corruption in the respective Indian states. A different study shows that on average their wealth increases by 222% during one term in office alone. An investment into a costly election campaign soon turns out to be an investment in the contestant’s own career.

However, that is not all. Many of these candidates (24% in 2014) have a criminal record or face charges not just for politically motivated but also for crimes like attempted murder, assault or theft. In addition, they are even more likely to win than candidates with a clean record or no pending cases. This might be attributed to a form of 'Robin Hood' aura of the candidate (Biswas, 2017) who steps in when the government fails to do its job.

This institutional weakness in confronting political corruption has led to a pattern where 'tainted money' – contributions of possibly illegal provenance - for campaign financing is seen as natural as legal donations are. Although as regards the dark side of the elections where only speculative estimations are available, there is no doubt that 'black money' (unaccounted for cash) plays a major role in Indian elections. In a study done by Jennifer Bussell (2018), based on collected data between 2011 and 2014 from surveys of more than 2,500 incumbent politicians, most politicians understand black money to be the most important source of funds. It is not just the top echelon of elections like those to the national parliament or legislatures of the federal states, or the wealthiest of Indian financiers who are involved. The same cycle of cash → elections → cash is repeated ad nauseam at all levels of the electoral pyramid of India (Kapur & Vaishnav, 2018). One study pegged it at 44% in parliamentary elections and 47 % in elections to the regional assemblies, going down progressively to the lowest elections – at the village level (Bussel, 2018).²

The co-existence of a vibrant, resilient democracy and corrupt practices points towards useful illegality of means of campaign financing at the organizational level of political parties, and norms of good governance. The Election Commission of India and the Supreme Court,

² There is a possible selection bias in this study because the data are derived from three Indian States, considered to be high in illegal cash transactions in electoral politics. As such, when extended to the national level, the findings might be an over-estimate (Bussel, 2018).

both of which are politically independent, have stepped in to monitor the electoral process. Their effective intervention contributes to the running of elections on the lines of a free and fair competition. However, in the long run, their intervention needs to be institutionalized through effective, binding and transparent legislation. Only then can electoral democracy deliver on the promise of transparency. No regulation can be effective without self-regulation. That itself is part of a bigger dilemma. Election Commissions and Judiciary can arbitrate and adjudicate but legislation can only be done by legislators. With the amount of criminality and involvement in illegal deals that underpin electoral success, can we really expect poachers to become gamekeepers?

There are no recorded cases of public rejection of top leaders in India. Rajiv Gandhi, who was alleged to have received kickbacks from the Swedish armament company Bofors, or more recently, the Manmohan Singh government, embroiled in controversies about illegal allocation of coal blocs were not publicly sanctioned. Indians appear tolerant in the construction of illegality.

Not surprisingly, measures intended to regulate illegal practices quickly get embroiled in public controversy. For example, to obviate illegal financing of election campaigns, the government of India introduced the method of 'election bonds' in 2018. Electoral bonds are a vehicle through which associations, corporations, and individuals can donate funds legally and transparently to a political party of their choosing via the formal banking system. A report issued by the Centre for Media Studies (CMS) estimates that total election expenditures doubled from 2014 to 2019, with the BJP accounting for around 45% of all election spending (Association for Democratic Reform, 2019).

The disquiet over illegal campaign and party financing cuts at the root of legitimacy and trust in politicians. A public opinion survey in India (Mitra, 2017) found that trust in politicians was much lower than trust in the judiciary and the Election Commission. Even civil servants ranked higher. This might potentially be damaging to democracy. Civil servants can administer, just as the judiciary can arbitrate, but elected political leaders alone can legislate, and set new, binding norms for regulation and compliance.

This gets into three normative dilemmas:

1. The *democrat's dilemma*: Democracy has moved beyond Athens where a few selected men could legislate on problems of the city-state in a public assembly. Modern elections, acting on universal adult franchise, involving huge electorates are enormously elaborate and expensive affairs. State funding to political parties might leave out small parties, and groups that are not yet recognized as parties. Most important of all, being based on voting in the previous election, it does not take into account the shift in public opinion and is thus biased towards the status quo. Leaving all funding to membership alone is not practical for a country like India where the culture and tradition of political parties are young; membership, other than those of parties of the left and right is irregular and not given to paying membership dues. That leaves voluntary contributions as the only legitimate and practical source. Does this corrupt the voting mechanism of a democracy? Once elected, how do these unequal contributions extract a quid pro quo, and influence legislation and administrative action?
2. The *regulator's dilemma*: In order to change the constitution or the forms of campaign financing, one needs majorities in parliament. Those who have benefited from the system will show little inclination to change it to their potential disadvantage. It is like

putting the fox in charge of the henhouse. Who bites the hand that feeds? This problem of self-regulation of regulators is a classic one.

3. The democrat's dilemma and regulator's dilemma join one another in the *state's dilemma*. In modern liberal democracies, elected leaders alone are authorized to exercise authority of the state. However, if the election of these leaders is based on practices that are not legal and voters consider the capacity of candidates to 'deliver' as more important than their commitment to the laws of the land, how can the state function in a manner that is legal, legitimate, just and proper?

Empirical research on illegal campaign financing assumes the existence of a 'democratic mindset' where both candidates and voters are guided by 'norms of propriety'.³ With regard to the regulator's dilemma, parallels are drawn to the prisoner's dilemma, where, in the end, everyone is worse-off. The solution to such problems, from a game theoretical perspective, is found in Axelrod's account of the evolution of cooperation among egoists (1984). A solution to the regulator's dilemma is possible when the players become aware of the cost of indecision (knowledge), regular interaction that makes communication possible (proximity), reciprocity, i.e. tit-for-tat (quick action and counter-action by players) and the threat of durable misery for all concerned. This can help alleviate accountability and compliance. The Indian constitution has moved in this direction by incorporating a set of 'citizen duties' (article 51A of the constitution). The parliament has continuously passed binding legislation such as the Representation of the People Act, and empowered the Election Commission and the judiciary, both of which are independent bodies, which enjoy high trust among the citizens of India to act as

³ An example of this cultural resource to hinder illegal campaign financing can be seen in the Indian media, active civil society and the over-active Judiciary, acting in the name of Public Interest Litigation, have increasingly emerged as defenders of democratic rights and propriety.

regulators and watchdog institutions (Mitra, 2017). However, illegal party financing has not come to a halt yet which suggests a need for a different perspective.

Two Sociological Perspectives on Illegal Campaign Financing

Taking up the perspective of the three dilemmas, we would like to explore them further by using two different theoretical approaches. These approaches are quite common in sociology but are rarely applied to the issue of illegal campaign financing.

(1) Luhmann's approach received some theoretical attention (Weiß, 2016), but without using it as a heuristic method to analyze the topic of illegal campaign and party financing. By referring to Luhmann's perspective, we like to highlight the distinction between the normative self-description of the state, and the functional prerequisites of the electoral system in order to understand democracy. Based on these prerequisites, illegal campaign and party financing is not just a deviance from normative and legal rules, but partly functional for running a vibrant democracy.

(2) James Coleman's perspective is based on an analytical model of Rational Choice-Theory. While rational choice assumptions— at least since the works of Anthony Downs (1957) – are very common in political sciences (McGann, 2016; Stevens, 2018), Coleman's theory is not. By introducing his frame of principal-agent theory to understand democracy, vote-buying, and illegal campaign and party financing, we like to stress on the fact, that part of the illegal financing is in favor of the principal, i.e. the voters, the constituency. This adds to the argument of 'democratic useful illegality' from a different theoretical angle.

The Democrat's Dilemma or Democracy as Usual? The Luhmann Approach

Luhmann's theory takes a societal stand, whereby he sees society as communication based and differentiated into functional systems. The political system is one of these systems, and democracy is understood as just one of several forms of organization of the political

system (Buchstein, 2016, p. 22f.). The function of the political system is to ensure that collectively binding and publicly accepted decisions are made within political organizations. According to his perspective, the political system is based on a form of decision-making that binds collectively by executing power. Power is a communication medium that serves to enforce priorities by introducing sanctions – alternatives that one would rather avoid. The control over the use of power in the political system is ensured by the formal occupation of offices.

(1) Luhmann's approach is a power based one that can be traced back to the Italian social theory of Machiavelli, Pareto, and Mosca, albeit introducing a completely different frame of analysis. His understanding of democracy includes the division of the top of the differentiated political system into government and opposition. All political communication in a democracy is coded to benefit either the government or the opposition. In addition, the government can pick up ideas from the opposition. The legitimacy of political power emerges through the procedures prescribed by the code government / opposition. According to Luhmann, lack of opposition is synonymous with lack of democracy and therefore the prevalence of dictatorship. Against this background, democracy is seen as a structure to regulate the power struggle and occupation of public offices. Its historical advantages have been to allow a non-violent change of public office and to codify the superiority of powers and peaceful ways to exchange it.

(2) As other functional systems, the political system is inclusive. The formal inclusion of the population is recognized as democracy in modern politics. The organization of elections – even in populous countries such as India – is evidence that democracy is realized. Although in India, many citizens are unable to read and write they can make their choice with

corresponding images and symbols. This lack of prerequisites to vote or to run for office facilitates the global spread of the democratic system.

Democracy legitimizes itself by this formal procedure. If they are not satisfied, the voters can “throw the rascals out.” All votes carry the same weight – this became a formal principle of equality, sustainable even in the case of severe social inequality. Once established, democracy leaves hierarchical social status systems intact and leaves it to voters and to the elected government to influence the social inequality pattern of a given nation state. Democracy itself is indifferent even to severe kinds of social inequality as long as formal equality in voting and election is guaranteed. According to Luhmann, the political system emerged as an autonomous sphere of society and does not mirror any more the stratification and status order of the society (Luhmann, 2000, p. 214). Candidates from lower strata of the society can be elected as well; and people from the highest strata of the society may not even be represented in the government or opposition. According to Luhmann’s observations, society is not dominantly structured by classes anymore, but by autonomous functional subsystems like politics, law, economy etc., inclusive to the population.

(3) According to Luhmann's approach, "democracy" is also part of political semantics and at the same time frames a normative requirement for all entities that want to appear as states and gain recognition (Luhmann, 2000, p. 96f.). Democracy represents on the one hand a normative self-description of modern states and is on the other hand a formal mechanism that offers opportunities to exercise power and exchange governments in a peaceful way. While the mode of self-description is a normative one, the power mechanism of democracy is not.

(4) The subsequent question is, if illegal campaign financing is a challenge to the normative self-description of the modern state, is it as well a distortion or elimination of its formal mechanism to regulate the power struggle inside a nation state?

In normative terms, illegal campaign and party financing undermine the concept of free, fair, and equal elections. That is why the Indian state, like many others, creates regulations to control the flow of money to the candidates. Although these regulations are not very effective, they legitimize the state as a democratic one and hold up its democratic legitimation. But is the power mechanism eliminated or substantially distorted by the flow of black money into the election system? Or is it just part of the larger democratic game?

This question again is not easy to tackle. According to Luhmann, the voters are merely an audience whose votes are to be won. How and in which way this happens is contingent. Programs, ideas, values are just means to reach the audience and as such exchangeable. How the voters choose is up to them. Therefore, everything revolves around the management of candidates' perception by the electorate. The means to this end are free of choice as long as no votes are bought directly or voters are forced to vote for a particular person with violence or direct physical threat. If that were the case, we would say that the election is corrupted, or the freedom of choice is eliminated. But if the audience is particularly impressed by money, material incentives, the wealth of the candidates, their criminal energy or demonstrative ruthlessness, this is not a fundamental problem for a democracy. That is, because it translates precisely the impressiveness of the public and the interests of the voters into parliamentary seats, political party shares, and executive power.

(5) When we talk about political organizations of parties and candidates, in order to win elections and access to public offices, Luhmann's early work (1964) on formal organizations is particularly relevant. If organizations want to function, they must be able to rely on

useful deviations. Conversely, one can show that adhering to formal rules strictly impedes any organization. Miners in South Africa, nurses in England or Canada, teachers or pilots have all used work-to-rule strikes as effective means to hinder the organization from running. Each organization relies on control deviations for its functioning, because no organization can phrase formal rules so perfectly and comprehensively that they ensure the functioning of the organization in every given situation.

If nobody can follow all the rules and deviations are necessary for the survival of the organization, how does one regulate the handling of deviations? Especially with the internal unwritten rules, the phenomenon of self-regulation comes into play. As organizations rely on useful forms of deviant behavior from their highly skilled staff to function, their informal cultures suggest certain forms of "useful illegality." In the sociological sense, "useable illegality" generally refers to the legitimate deviation from formal requirements, and not just in the legal sense, to the possible infringement of legal norms. Self-organization then refers to the fact that the formal structures of the organization are supplemented, controlled or suspended by self-created, collective forms of informal regulation that defies formalization. It cannot or must not be formally regulated. They are collectively accepted unwritten rules that emerge and hold because they are considered useful to the organization. Thus, no organization can announce what deviations from formal rules it approves or ignores. Formally, a political organization can not approve of having to bypass some political finance regulations in order to move forward, or that black money is better than the legal bases of donations and state funds. All this is normal in political organizations, and they are not functional without this normality.

(6) According to Hiller (2005), the subsequent perception of corruption in the public is foremost a consequence of the differentiation into functional subsystems that Luhmann had

in mind. It is only on the basis of this differentiation that expectations concerning the independence of the political system are created. According to the norms of democracy, politicians shall not be influenced by external money, but merely by political ideas and future policies. But political organizations have to deal with external money, with the costs of election campaigns or political parties. Thus, the scandals erupting in consequence of the disappointment of these normative expectations are quite common.

A perfectly rational democratic game? The Rational Choice Perspective

Rational Choice (RC) in political science usually draws attention to the fact that voting and other forms of political action are always costly, be it time, money or attention (Downs, 1957). In general, the contribution of an informed voting decision is so low because of the marginal meaning of one's own vote, that it is irrational for most citizens to acquire political information for election purposes. Therefore, it is a 'rational ignorance' of citizens (Buchstein, 2016, p. 22f.). Coleman's theory adds a principal-agent perspective to the usual RC-approach. In recent political science, principal-agent theories are mostly applied to the relation between elected politicians and their administrative units (Cook & Wood, 1989; Alvarez & Hall, 2006), but not as much to the relation between voters and candidates or politicians (Enos and Hersh, 2015; Cole, 2018).

(1) In his understanding of democracy, Coleman is interested in the voters' role as principals, as sovereigns, delegating part of their rights to agents that are supposed to act in their interests. As the principal elects the agents, the crucial question for the voters in a democracy is if they act in their interests (Coleman, 1992, p. 168). The subsequent question is whether the agents, who receive black money or engage in vote buying, act in congruence with the principal's interests. If they do so, illegal campaign and party financing may be legitimate for

the constituency. In Coleman's perspective, to act illegally is not the same as acting in an illegitimate manner. The agents' action can be illegal and legitimate at the same time. If a member of the parliament (MP) exchanged the promise to vote against a bill for personal gain (money, lucrative investment opportunities or a lucrative case for their own law firm), it would be seen as illegitimate and it will probably be illegal as well (Coleman, 1992, p. 169). But if they exchanged their vote on the bill for the voters' promise to support them, or for the promise of the party chairman to promote them, or of the administration to locate a big infrastructure investment in their constituency, it would be perceived as legitimate (Coleman, 1992, p. 170).

(2) Coleman's approach raises the question of democratic sovereignty. Accordingly, we have to ask if illegal campaign financing violates the interest of the principal concerning the constituents and society as a whole. Answers to this question depend on the kind of trade. If illegal campaign financing is related to donations, e.g. of big corporations, expecting the elected MP to return the favor by passing beneficial legislations after the elections, it is clearly illegitimate. But if the illegal money is used to promote the election of candidates from the same region, for a candidate who promises to act in favor of the respective constituency, illegal campaign financing would be in the interest of the principal, though it is illegal. Following Coleman, not all illegal campaign and party financing are against the sovereign's interest. In many cases, it is aligned with the interests of the principal with the consequence that it may be legitimate, but illegal at the same time.

(3) However, we still have to ask how the phenomenon of illegal campaign and party financing is explained by the RC- theory, if and how it is based on the rational choices of candidates (a) and voters (b).

(a) The candidates find themselves in the role of political entrepreneurs, whose idea it is to count as eligible for enough citizens to win the election (Buchstein, 2016, p. 22f.). They

will therefore remain as vague as possible and try to win different groups of voters with partially mutually exclusive agendas. They will also participate in an emotional political debate based on populist demands whenever it serves their purpose (Buchstein, 2016, p. 22f.). In a political system like India's, where most of the candidates appear to rely on black money, 'cheating' – being vague about electoral promises - appears to be the best rational strategy for candidates.

Although scandals emerge from time to time, the enforcement of the regulations concerning political finances is weak. Thus, the risks for offenders to be detected or punished are low. In terms of a cost-benefit analysis, this helps to explain, why many of the Indian candidates engage in non-compliant behavior. If candidates expect many others to take black money, the effects will multiply to the level of systemic corruption. Once elected, why should the elected care to implement a stronger enforcement of the regulations, while capitalizing on the low risks of taking black money to prepare for their re-elections? For elected politicians, it is not rational to stress on the enforcement of bills to ban illegal campaign and party financing beyond the symbolic level of legitimation. We would expect rational actors to keep up double standards in that situation, i.e. keeping up the legal façade to fulfill the normative expectations of the voters and circumventing the legal regulations in their real-life activities to fulfill the requirements of the political system in order to win the elections. Thus, implementing formal regulations that prohibit the inflow of black money and accepting it at the same time, seems to be a perfectly rational game to deal with the requirements of the political system.

(b) For voters, the same is true. In a political system, where most candidates rely on black money, it is rational for voters to choose those candidates who distribute a bigger part

of the money directly among the voters themselves. Vote buying provides additional incentives for voters to elect candidates who act seemingly in the voter's interest, although voters do not know how they will act once they are in office. This veil of ignorance regarding how politicians will act is typical for the democratic game. Very often, even promises that have been important for the electoral success are not kept. That is why it is rational to vote for the candidates providing immediate benefits because future risks and costs are not calculable. If the candidates have a criminal record concerning corruption, i.e. illegal party financing, this may be even more promising concerning the voters' cost-benefit calculus, because they will assume that the share of black money they attract and re-allocate is potentially bigger than that of other candidates. In terms of Coleman's theory, for both sides, the principal and the potential agents, it is a rational choice. If it is in the interest of the principal, although illegal, it will not harm the electoral mechanism in the dimension of the delegation of rights.

Illegal Campaign Financing and Indian Democracy: Lessons Learned

At the core of Luhmann's and Coleman's approaches are the formal mechanisms that relate choices of voters, candidates and politicians in elections. These are power-based approaches. Democracies regulate access to public offices via elections. The ultimate electoral choice lies with voters. For Coleman, democracy is about the exchange of rights and the control of the agents (elected politicians) by the principal (voters). According to these sociological approaches, five different aspects become apparent when dealing with illegal campaign financing and vote buying:

(1) We need to draw a distinction between the excessive normative claims concerning the self-description of the democratic state and the economic prerequisites of running an electoral system. Very often, the formal working of the latter leads to a disappointment of the first. Doing politics is not a dirty business because political organizations rely on money as all

organizations do. It appears to be 'dirty' only because the normative expectations of the democratic system overpower the reality of democratic politics.

(2) Even if the normative expectations are disappointed, in the Indian case, the voters and candidates do not turn their backs on electoral democracy, despite scandals. With a turnout of 67.11%, the 2019 Lok Sabha elections beat the previous elections in 2014 according to the Election Commission (The Times of India, 2019). The disappointment of the normative expectations did not have an impact on the legitimation of democracy in India.

(3) The loosely enforced regulations that led to further labeling of vote buying and black money as illegal did not have an impact on the legitimacy of the electoral system.

(4) Elections are becoming more and more expensive for the candidates. There are many reasons. Among them are increases in the size of constituencies and more 'independent voters' who need to be motivated with gifts before elections – and a steady rise in political competition and the number of candidates" (Subramanian & Venkataramakrishnan, 2019). Parliamentary candidates report having to cave into this practice due to fierce competition (Donovan, 2019).

(5) The informal side of elections with its dark money and illegal payments do not appear to destroy the legitimacy of elections. In contrast to other post-colonial and/or transitional states, India has managed to sustain not only resilient and effective democratic governance but also social change over the last decades (Mitra, 2017, p. 2ff.). This can be attributed to the role of Indian politicians as intermediaries "between the traditional society and the modern state, without being exclusively identified with either modernity or tradition" (Mitra, 2017, p. 5). As voting is confidential, there is no way of tracking down who voted for whom. If vote buying is a common practice like in India, it is eliminating neither the competition for

votes nor the choice for the voters. Although it violates the norms and values of the democratic self-description, it is rather part of the democratic power game and not an impediment against the formal mechanism.

In countries like India, so-called 'vote buying' is a 'democratic' and useful illegality because it provides incentives for the voters to go to the ballot boxes and participate in the elections on a broad scale. By drawing a distinction between normative, operational and legal dimensions, we are able to realize that although vote buying is a curse for the normative self-description of the state, it is a form of useful illegality which acts as a fertilizer for the democratic behavior of voters from the lower strata of the Indian society (Mitra, 1979).

Conclusion

Most democracies have legal norms and agencies (such as the politically independent Election Commission of India) that regulate political party financing, both during and outside of election periods as well as campaign financing. Yet, no matter what, deviant practices seem to erupt, or never stop at all. Regulations are – as we have argued in this essay – not sufficient for compliance. Intense political competition further escalates pressure on contesting parties.

In countries like India, where legal norms of financial rectitude are comparatively lax, enterprising donors in search of pliable candidates and politicians seeking patrons are quite likely to find methods to work around regulations. Under the heat of ferocious competition, zealous supporters and cash from all directions overwhelm regulation and self-regulation. However, just as democracies cannot condone the supremacy of cash over conviction, so can a democracy hardly forbid all forms of cash contribution, short of cutting at the root of the social basis of electoral democracy. This is because democracy needs an engaged citizenry,

and campaign participation and contribution are the most effective way for ordinary voters to express political support.

Instead of the alterity of India, we have argued in this essay that the explanation for illegal campaign financing lies in general factors. It is not India's cultural proclivity towards corruption and illegal practices, which lead the country's political leaders and voters to engage in cash-for-vote deals. The incentive for 'useful illegality' comes from a combination of factors such as the absence of inner party democracy and transparency, self-policing by the party organization, and absence of membership fees as a source of finance. These motivate campaign managers to seek other forms of campaign contributions than those permitted by law. Under these conditions, to a certain extent, illegal cash donations, and vote buying is in fact useful not only to the candidates but also to the voters and does not necessarily lead to the abolition of democracy. On the contrary – it may even lead to greater public engagement in the democratic process. In this context, it is indispensable to differentiate between the normative self-description of a democratic state and its informal rules of how to play the game. While illegal party financing and vote buying is on the formal side frowned upon, it might very well be widely accepted as "useful illegality" on the informal side.

References

- Alexander, H. E. (2019). *Comparative Political Finance Among The Democracies*. Publishing Location: Routledge.
- Alvarez, R. M.; Hall, T. E. (2006). Controlling democracy: the principal–agent problems in election administration. *Policy Studies Journal* 34 (4), 491–510.
- Association for Democratic Reform (2019). Analysis of Sources of Funding of National Parties of India, FY 2017-18. Available online at <https://adrindia.org/content/analysis-sources-funding-national-parties-india-fy-2017-18>, checked on 8/26/2019.
- Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation. Revised Edition*. New York: Basic Books.
- Biswas, S. (2017). Why do Indians vote for 'criminal' politicians? In *BBC*, 1/16/2017. Available online at <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-38607255>, checked on 8/23/2019.
- Buchstein, H. (2016). *Typen moderner Demokratietheorien. Überblick und Sortierungsvorschlag*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bussel, J. (2018). Whose Money, Whose Influence? Multi-level Politics and Campaign Finance in India. In Devesh Kapur, Milan Vaishnav (Eds.): *Costs of democracy. Political finance in India. First edition*. New Delhi, India: Oxford University Press.
- Casas-Zamora, K. & Zovato, D. (2015). The cost of democracy: Campaign finance regulation in Latin America. Brookings Institution (Latin America Initiative). Available online at <https://www.brookings.edu/research/the-cost-of-democracy-campaign-finance-regulation-in-latin-america/>, checked on 8/23/2019.
- Cole, H. J. (2018). Rethinking principal-agent dynamics and electoral manipulation: Local risks, pat-ronage, and variation in tactic. PUBLISHING PLACE: PUBLISHER.
- Coleman, J. (1992). *Grundlagen der Sozialtheorie: Band 2: Körperschaften und die moderne Gesellschaft*. München: De Gruyter Oldenbourg.
- Cook, B. J.; Wood, B. D. (1989). Principal-agent models of political control of bureaucracy. *American Political Science Review* 83 (3), 965–978.

- Donovan, N. (2019). India is holding one of the world's largest – and most corrupt – elections. In *NewStatesman*, 5/10/2019. Available online at <https://www.newstatesman.com/world/asia/2019/05/india-holding-one-world-s-largest-and-most-corrupt-elections>, checked on 8/23/2019.
- Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *Journal of Political Economy* 65 (2), pp. 135–150.
- Enos, R. D. & Hersh, E. D. (2015). Party activists as campaign advertisers: The ground campaign as a principal-agent problem. *American Political Science Review* 109 (2), 252–278.
- Fisman, R.; Schulz, F.; Wig, V. (2014). The Private Returns to Public Office. *Journal of Political Economy* 122 (4).
- Gottipati, S. & Singh, R. K. (2014). India Set to Challenge U.S. for Election-Spending Record. *Reuters*, 3/9/2014.
- Gunlicks, A. B. (2019). Campaign and Party Finance in North America and Western Europe: PUBLISHING PLACE: Routledge.
- Hiller, P. (2005). Korruption und Netzwerke. *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 26 (1), 57–77.
- Kapur, D. & Vaishnav, M. (Eds.) (2018). *Costs of democracy. Political finance in India. First edition*. New Delhi, India: Oxford University Press.
- Luhmann, N. (1964). *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Luhmann, N. (2000). *Die Politik der Gesellschaft. 1. Aufl., [Nachdr.]*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- McGann, A. (2016). *Voting choice and rational choice*. Oxford Research Encyclopedia of Politics.
- Mitra, S. (1979). Ballot Box and Local Power: Elections in an Indian Village. *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* 17 (3), 282–299.
- Mitra, S. K. (2017). *Politics in India. 2nd ed.* London: Taylor and Francis.

- Scarrow, S. E. (2007). Political Finance in Comparative Perspective. *Annual Review of Political Science* 10 (1), 193–210. DOI: 10.1146/annurev.polisci.10.080505.100115.
- Sharma, R. (2019). No Country for Strongmen: How India's Democracy Constrains Modi. *Foreign Affairs*, 2019. Available online at <https://www.foreignaffairs.com/articles/india/2019-02-12/no-country-strongmen>, checked on 8/23/2019.
- Sheth, N. (2009). Corruption Mars Image of Change in India Elections'. *Wall Street Journal*, 4/9/2009.
- Sigman, R. (2015). Which jobs for which boys? Party financing, patronage and state capacity in African democracies (Dissertations - ALL, 325).
- Stevens, J. B. (2018). The economics of collective choice. PUBLISHING PLACE: Routledge.
- Subramanian, N.; Venkataramakrishnan, R. (2019). The Election Fix: Despite note ban, cash is all over India's elections – but can votes be bought? In *Scroll.in*, 4/7/2019. Available online at <https://scroll.in/article/919108/the-election-fix-despite-note-ban-cash-is-all-over-indias-elections-but-can-votes-be-bought>, checked on 8/23/2019.
- The Times of India (2019). This story is from May 20, 2019 At 67.11%, 2019 LS poll turnout highest so far. In *The Times of India*, 5/20/2019. Available online at <https://timesofindia.indiatimes.com/india/at-67-11-2019-turnout-highest-for-lok-sabha-elections/articleshow/69415584.cms>, checked on 8/23/2019.
- U.S. Federal Election Commission (4/19/2013). FEC Summarizes Campaign Activity of the 2011-2012 Election Cycle. Available online at <https://www.fec.gov/updates/fec-summarizes-campaign-activity-of-the-2011-2012-election-cycle/>, checked on 8/23/2019.
- Ufen, A. (2017). Political Finance and Corruption in Southeast Asia: Causes and Challenges. In Chris Rowley, Marie dela Rama (Eds.). *The Changing Face of Corruption in the Asia Pacific: Current Perspectives and Future Challenges*. Place of publication not identified, s.l. Elsevier Ltd, pp. 23–33.
- Weiß, A. (2016). Left after Luhmann? Emanzipatorische Potenziale in Luhmanns Systemtheorie und ihre Anwendung in der Demokratietheorie. In Michael Haus, Sybille de La Rosa (Eds.). *Politische Theorie und Gesellschaftstheorie. Zwischen Erneuerung und Ernüchterung. 1. Auflage*. Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe der Sektion Politische

Theorie und Ideengeschichte in der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Band 32).

Authors

Prof. Subrata K. Mitra, Ph.D. (Rochester, USA), Max-Weber-Institut für Soziologie,
mitra@uni-heidelberg.de

Laura Sophia Hauck, Max-Weber-Institut für Soziologie, laura.hauck@mwi.uni-heidelberg.de

Prof. Dr. Markus Pohlmann, Max-Weber-Institut für Soziologie, Universität Heidelberg,
markus.pohlmann@mwi.uni-heidelberg.de

Abstracts

David Ryan Kirkpatrick

Abstract

Das Phänomen der organisierten Kriminalität stellt die Gesellschaft vor eine besondere Herausforderung. Die landläufige Vorstellung von deren Erscheinungsformen ist von den Protagonisten der bekannten cineastischen Vorlagen geprägt, deren folkloristisch anmutende Lebensgestaltung keine Ähnlichkeiten mit dem real feststellbaren Geschäftsgebaren der Täter erkennen lässt. Gesetzgebung und Rechtsprechung ignorieren beharrlich die Bedeutung dieses Phänomens und die Folgen für die Gesellschaft in Ermangelung eines aktuellen Rasters zur deliktischen Erfassung und der gebotenen Abbildung der ökonomischen Auswirkungen. Der Versuch einer Beschreibung der organisierten Kriminalität resultiert aus den Ereignissen im Rotlichtmilieu der 70er Jahre in Hamburg. Eine den stets dynamischen Prozess begleitende empirische Untersuchung findet nicht statt und steht der Entwicklung moderner Bekämpfungsstrategien im Weg. Allein Gewaltexzesse wie in Duisburg am 15. August 2007 rücken die Existenz mafiöser Strukturen vorübergehend in das öffentliche Bewusstsein. Längst unterwandert die organisierte Kriminalität die legale Ökonomie und begegnet einer in jeder Hinsicht bereits wehrlosen Gemeinschaft. Zudem verhindern der Föderalismus und der dadurch bedingten fehlenden interdisziplinär strukturierten Organisationseinheiten eine funktionstüchtige Strafrechtspflege, den Schutz des Wirtschaftssystems und der Gesellschaft vor Verelendung.

Keywords

Mafia – Rechtsstaatsprinzip - verdeckte Ermittlungen – Produktpiraterie
Vorratsdatenspeicherung

Harald Dreßing , Hans-Joachim Salize, Dieter Dölling

Abstract

In dem vorliegenden Beitrag wird über ein Forschungsprojekt zum sexuellen Missbrauch Minderjähriger in der deutschen katholischen Kirche berichtet. Das Projekt wurde im Auftrag des Verbandes der Diözesen Deutschlands durchgeführt. Eine Personalaktenanalyse für den Zeitraum 1946 bis 2014 ergab Hinweise auf Beschuldigungen gegen 1.670 Kleriker und auf 3.677 von Missbrauchsdelikten Betroffene. Die Betroffenen waren überwiegend männlich und wurden mehrfach viktimisiert. Den meisten Beschuldigten wurden mehrere Übergriffe vorgeworfen. Die Taten bestanden überwiegend in Hands-on-Handlungen. Die Reaktion der Kirche auf bekannt gewordene Taten bestand häufig in Versetzungen. Staatliche Strafverfahren mussten häufig wegen Verjährung eingestellt werden. Nach den Befunden des Projekts handelt es sich bei den sexuellen Übergriffen nicht nur um das Fehlverhalten Einzelner, vielmehr gibt es in der katholischen Kirche strukturelle Probleme, welche die Delikte begünstigen.

Keywords

Sexueller Missbrauch, Minderjährige, katholische Kirche, Delinquenz in Institutionen, Strafverfahren

Shi, Xiuyin

Abstract

This article analyzes guanxi-based bribery by using a case of CFDA, China's food and drug safety regulator. Guanxi-based bribery is a prominent feature of commercial bribery in oriental societies. Guanxi is an amalgam of both emotion and interest. Emotion and interest intermingle with each other and jointly take effect. Interest serves as the vehicle of emotion; emotion serves to rubricate exchanges of interest. To counter guanxi-based bribery, on the one hand, there must be a clear demarcation between public affairs and private connections; on the other hand, increased rationalization of the institutions is urgently needed.

Keywords

commercial bribery, guanxi, CFDA, pharmaceutical companies, rationalization

Markus Pohlmann, Elizangela Valarini, Maria Trombini, Mario Jorge

Abstract

Brazil has a myriad of corruption scandals in its recent history. Nonetheless, research on the organizational level of corruption is underdeveloped. The paradigm of individual deviance related to wealth grabs hardly applies to the 'active corruption' of the bribe giver, as seen in recent cases exposed by Operation Car Wash. The holding Odebrecht S.A is at the heart of these scandals. In these cases of bribery, most of the bribe givers are high-ranking, well-educated, and well-paid managers. They are highly connected with public agents and their actions are in line with the company's goals. We perform an autopsy of the Odebrecht Case and briefly outline what mechanisms and factors on corporate level bolstered a pattern of endemic systemic corruption in the construction sector in Brazil. Our purpose is to contribute to the bigger discussion of corporate crime without overlooking criminological and polity's perspective but providing an approach from the sociology of organizations. We analyze strengths and weaknesses of regulative institutions and the environmental conditions under which the Brazilian construction company-operated and interacted both with its competitors and with public institutions. Based on the judicial documents about Odebrecht and its employees, we reconstruct the factors and mechanisms that are central to organizational deviance and provide an overview of the consequences for the company.

Keywords

Odebrecht, active corruption, organizational deviance, car wash, corporate crime

Subrata K. Mitra, Markus Pohlmann, Laura Sophia Hauck

Abstract

Free and fair elections and legal campaign funding are the sine qua non of a functioning democracy. The co-existence of a vibrant, resilient democracy and illegal campaign financing in India is puzzling. Based on the case of India, we provide a general explanation for the coincidence of these two normatively discordant elements. We draw on Niklas Luhmann's concept of 'useful illegality' to show how material incentives might actually have contributed to the enhancement of participation in general elections. James Coleman's principal-agent theory helps us show how the principal (the electorate) selects candidates as agents when they are convinced of their capacity to deliver the benefits they expect. We combine these ideas to cast electoral choice as a rational process whereby candidates and voters are able to communicate, and rationally transact the game of popular elections. Thus, what might come across as illegal campaign and party financing from a normative perspective, is not just a deviance from normative and legal rules. It might actually have been functional for initiating and subsequently, sustaining a vibrant democracy in a post-colonial state that began its electoral journey with great social inequality, poverty and illiteracy.

Keywords

Illegal campaign financing, Luhmann, Coleman, India

The *Journal of Self-Regulation and Regulation* is an open-access peer-reviewed online-journal serving as a outlet for edge-cutting interdisciplinary research on regulatory processes in individuals and organizations. It is published by the research council of Field of Focus 4 (FoF4) of Heidelberg University. The research council (RC) stimulates and coordinates interdisciplinary activities in research and teaching on self-regulation and regulation as part of the university's institutional strategy „Heidelberg: Realising the Potential of a Comprehensive University“, which is funded by the Federal Government as part of the excellence initiative.

The *Journal of Self-Regulation and Regulation* publishes two volumes per year, regular volumes containing selected articles on different topics as well as special issues. In addition, regular volumes will inform the reader about the diverse activities of FoF4, uniting scientists of the faculty of behavioral and empirical cultural studies, the faculty of social sciences and economics, as well as the faculty of law.

Any opinions of the authors do not necessarily represent the position of the research council of FoF4. All copyright rights and textual responsibilities are held exclusively by the authors.

Imprint:

Journal of Self-Regulation and Regulation Volume 05 (2019)

Research Council of Field of Focus 4, Heidelberg University
Forum Self-Regulation and Regulation
Hauptstr. 47–51
69117 Heidelberg, Germany
Fon: + 49 (0)6221 / 54 – 7122
E-mail: fof4@psychologie.uni-heidelberg.de
Internet: <https://www.uni-heidelberg.de/fof4>

Publisher: Research Council of Field of Focus 4, Heidelberg University
Spokesperson: Sabina Pauen, Department of Psychology
Editorial Team: Beyza Arslan, Sabine Falke

You can download the volumes of the *Journal of Self-Regulation and Regulation* free of charge at:
<http://journals.ub.uni-heidelberg.de/index.php/josar/index>.



Contents

Original Articles

Organisierte Kriminalität – Herausforderung für die Gesellschaft

David Ryan Kirkpatrick

p. 7

Sexueller Missbrauch an Minderjährigen in der deutschen katholischen Kirche

Harald Dreßing, Hans-Joachim Salize, Dieter Dölling

p. 29

Commercial Bribery and Administrative Vetting – A Case Study from CFDA

Xiuyin Shi

p. 45

Systemic Corruption in Brazil: An Autopsy of the Odebrecht Case

Markus Pohlmann, Elizangela Valarini, Maria Trombini, Mario Jorge

p. 55

The Puzzling Co-Existence of Electoral Democracy
and Illegal Campaign Financing in India

Subrata Mitra, Markus Pohlmann, Laura Hauck

p. 79

Publisher

Research Council Field of Focus 4: Self-Regulation and Regulation, Heidelberg University