

Aus: Klaus F. Röhl, Rechtssoziologie-online (November 2012)

§ 78 **Korruption**

Literatur: *Britta Bannenber*g, Korruption in Deutschland. Portrait einer Wachstumsbranche, 3. Aufl. 2007; *Jan Haas*, Korruption, Einflussfaktoren, Auswirkungen, Prävention, 2005; *Christian Höffling*, Korruption als soziale Beziehung, 2002; *Johann Graf Lambsdorff*, The Institutional Economics of Corruption and Reform, Cambridge Univ. Press 2007; *Susan Rose-Ackerman*, Corruption: A Study in Political Economy, New York 1978; *Hartmut Schweitzer*, Vom Geist der Korruption, Theorie und Analyse der Bedingungen für Entstehung, Entwicklung und Veränderung von Korruption, 2009.

Sammelbände: Überraschend wichtig ist und bleibt: *Arnold J. Heidenheimer/Michael Johnston/Victor T. Le Vine* (Hg.), Political Corruption, A Handbook, 5. Aufl., New Brunswick, Oxford 1999. Es handelt sich um einen Reader mit geschickt gekürzten Texten und kurzen Einleitungen. Überwiegend ist der Band über Google-Books einsehbar. Im Übrigen gibt es zum Thema eine Fülle von Sammelbänden (die auszuwerten sich kaum lohnt). Das zeigt, dass »Korruption« nach wie vor ein diffuses Thema bildet, das sich schwer systematisch behandeln lässt. Deshalb werden Sammelbände hier vorab angeführt. Einzelne relevante Beiträge werden jeweils bei den einschlägigen Gliederungspunkten genannt.

Ulrich von Alemann (Hg.), Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung, 2005; *Gerhard Anders/Monique Nuijten* (Hg.), Corruption and the Secret of Law 2007; *Harald Bluhm/Karsten Fischer* (Hg.), Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht. Theorien politischer Korruption, 2002; *Christian Brünner* (Hg.), Korruption und Kontrolle, Wien 1981; *Christian Fleck/Helmut Kuznics* (Hg.), Korruption. Zur Soziologie nicht immer abweichenden Verhaltens, 1985; *Peter Graeff/Jürgen Grieger* (Hg.), Was ist Korruption?, Begriffe, Grundlagen und Perspektiven gesellschaftswissenschaftlicher Korruptionsforschung, 2012; *Niels Grüne/Simona Slanička* (Hg.), [Korruption](#), Historische Annäherungen an eine Grundfigur politischer Kommunikation, 2010 ([Rezension für H-Soz-u-Kult](#) von *Moritz Isenmann*, 2011); *Arnold J. Heidenheimer/Michael Johnston*, [Political Corruption, Concepts & Contexts](#), 3. Aufl., New Brunswick, N.J 2002; *Thomas Kliche/Stephanie Thiel* (Hg.), Korruption, Forschungsstand, Prävention, Probleme, Lengerich, Westf 2011; [Korruption](#), Aus Politik und Zeitgeschichte 3-4/2009; darin u. a.: *Johann Graf Lambsdorff/Lotte Beck*, Korruption als Wachstumsbremse; *Konstadinos Maras*, Lobbyismus in Deutschland; *Tanja Rabl*, Der korrupte Akteur; *Sabine Krug*, Korruption in verschiedenen Wirtschaftssystemen, 1997; *Birger P. Pridat/Michael Schmid* (Hg.), Korruption als Ordnung zweiter Art, Wiesbaden 2011 *Hans Herbert von Arnim* (Hg.), Korruption. Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, 2003; *Charles Sampford/Arthur Shacklock/Carmel Connors/Fredrik Galtung* (Hg.), Measuring Corruption, Aldershot, Ashgate 2006; *Carsten Stark/Christian Labusen* (Hg.), [Korruption und neue Staatlichkeit](#). Perspektiven sozialwissenschaftlicher Korruptionsforschung, 2010; *B. Werner Simcha*, New Directions in the Study of Administrative Corruption, Public Administration Review 43, 1983, 146-154; *Klaus Völkel/Carsten Stark/Reiner Chvoyka* (Hg.), Korruption im öffentlichen Dienst, Delikte, Prävention, Strafverfolgung, 2. Aufl., 2011; *Sebastian Wolf/Diana Schmidt-Pfister* (Hg.), International Anti-Corruption Regimes in Europe, 2010.

I. Korruption als Problem

Literatur: *Carl J. Friedrich*, Pathologie der Politik, Die Funktion der Missstände; Gewalt, Verrat, Korruption, Geheimhaltung, Propaganda, 1973; *Johann Graf Lambsdorff*, The Institutional Economics of Corruption and Reform, Cambridge Univ. Press 2007; *Samuel P. Huntington*, [Political Order in Changing Societies](#), 11. Aufl., New Haven [u.a.] 1976 S. 59-71 = ders., [Modernization and Corruption](#), in: *Arnold J. Heidenheimer* u. a. (Hg.), Political Corruption, 5. Aufl., 1999, 377-388; *Nathaniel H. Leff*, Economic Development Through Bureaucratic Corruption, in: *Arnold J. Heidenheimer* u. a. (Hg.), Political Corruption, 5. Aufl., 1999, 389-404; *Patrick von Maravic*, [Korruptionsanalyse als Analyse von Handlungssituationen](#) – ein konzeptioneller Vorschlag, in: *Kai Birkholz* u. a. (Hg.), Public Management – eine neue Generation in Wissenschaft und Praxis 2006, 97-126; *Josef F. Nye*, Corruption and Political Development. A Cost-Benefit Analysis, *American Political Science Review* 61, 1967, 417-427 = ders., in: *Arnold J. Heidenheimer* u. a. (Hg.), Political Corruption, 5. Aufl., 1999, 963-984; *Susan Rose-Ackerman*, [The Political Economy of Corruption](#) – Causes and Consequences, Public Policy for the Private Sector (The Worldbank), April 1996; *Erich Streissler*, Zum Zusammenhang zwischen Korruption und Wirtschaftsverfassung, in: *Christian Brügger* (Hg.), Korruption und Kontrolle, Wien 1981, 299-328.

Korruption gilt als **Krebsgeschwür der Gesellschaft**.⁷⁰³ Sie unterminiert den Rechtsstaat, beeinflusst politische Entscheidungen, führt zu Verschwendung öffentlicher Mittel und zerstört das Vertrauen in öffentliche Institutionen. Korruption behindert nicht nur die Wirtschaft, sondern auch das Leben einfacher Bürger, wenn für lebensnotwendige Dienstleistungen Schmiergelder gefordert werden und sie sich nicht einmal auf die Polizei verlassen können. Die Schädlichkeit der Korruption ist allerdings nicht stets auf den ersten Blick erkennbar, weil es scheinbar keine Opfer gibt. Die Wirkungen sind alle mehr oder weniger indirekt. Sie betreffen letztlich viele oder alle Bürger, ohne dass ihre Ursache klar erkennbar wäre.

Korruption ist ein weltweites Problem. Sie **kommt in allen Rechts- und Wirtschaftssystemen vor** und unterscheidet sich lediglich nach Art und Umfang. Aus deutscher Sicht wird Korruption gerne als ein Phänomen unterentwickelter Staaten wahrgenommen, von dem die eigene Gesellschaft weitgehend verschont bleibt. Das ist nicht unbedingt ein Irrtum, auch wenn es in jüngerer Zeit hierzulande spektakuläre Korruptionsfälle gab. Von dem amerikanischen Politikwissenschaftler *Samuel P. Huntington* stammt die **These, ein größeres Maß an Korruption bilde eine unvermeidbare Begleiterscheinung im Modernisierungsprozess:**

»Corruption may be more prevalent in some cultures than in others but in most cultures it seems to be most prevalent during the most intense phase of modernization ...

⁷⁰³ *James D. Wolfensohn*, damals Präsident der Weltbank, sprach 1996 in einer Rede an die Mitglieder der Bank vom »cancer of corruption« [<http://go.worldbank.org/MR1Y8R0ZA0>]. Vgl. auch *Vinay Bhargava*, [Curing the Cancer of Corruption](#), 2006.

Impressionistic evidence suggests that its extent correlates reasonably well with rapid social and economic modernization.« (*Huntington* 1976, 59)

Der Anwendungsbereich der Unvermeidbarkeitsthese ist nicht auf die Entwicklungsländer beschränkt. *Huntington* hat sie auch auf die Modernisierung der USA und Englands im 19. Jahrhundert bezogen. **Vier Gründe**⁷⁰⁴ hat er dafür angeführt: **Erstens:** Im Zuge der Modernisierung ändern sich grundlegende Werte und Einstellungen. Es steigt die Akzeptanz universalistischer und leistungsbezogener Normen. Die Menschen identifizieren sich zunehmend mit ihrem Staat, demgegenüber jeder gleichermaßen verpflichtet ist. Erst aus dieser modernen Sicht kann ein Verhalten, das traditionellen Vorstellungen entspricht, als korrupt wahrgenommen werden. Eine Folge ist, dass Verhaltensweisen, die bis dahin selbstverständlich waren, insbesondere Nepotismus, nunmehr verpönt sind. **Zweitens:** Ein wichtiger Aspekt dieses Wandels ist die Ausdifferenzierung einer öffentlichen privaten Sphäre. Solange alles »privat« war, war Korruption undenkbar. **Drittens:** Mit der Modernisierung entstehen neue Quellen für Reichtum und Macht. Dazu gehört neben der Industrie und der Rohstoffgewinnung auch der Aufbau staatlicher Strukturen, die den Zugriff auf Ressourcen ermöglichen, an denen man sich bereichern kann. Die Reichen versuchen, ihre Ressourcen in politische Macht umzusetzen. Die politisch Mächtigen versuchen, sich zu bereichern. **Viertens:** Die zunehmende Verrechtlichung schafft sozusagen erst die opportunity structure für Korruption.

Es wird zwar behauptet, die Unvermeidbarkeitsthese sei widerlegt (*Maravic* S. 103f. unter Bezugnahme auf *Montinola/Jackmann* 2002, 148 und *Simcha* 1983, 148). Davon kann jedoch keine Rede sein. *Simcha* setzt sich nicht wirklich mit dieser These auseinander, sondern stellt darauf ab, dass in allen Ländern Korruption an der Tagesordnung sei. Das hatte *Huntington* nicht in Abrede gestellt. Zu dem unterschiedlichen Niveau von Korruption in verschiedenen Ländern macht *Simcha* keine Aussage. *Montinola/Jackmann* befassen sich an der angegebenen Stelle nur mit der Funktionalitätsthese, die sie keineswegs ganz verwerfen. Ihr empirischer Beitrag besteht unter anderem in dem Nachweis, dass die Korruption mit der Zunahme des Bruttosozialprodukts je Einwohner zurückgeht. Das ist viel eher eine Bestätigung der Unvermeidbarkeitsthese.

Zumal wenn die Modernisierung im Zeitraffer erfolgt, so dass die politischen Institutionen nicht Schritt halten, ist massive Korruption anscheinend unvermeidbar. **Das ist die Erfahrung in praktisch allen Entwicklungs- und Transformationsländern.** Vergleicht man die verschiedenen Indices, die weltweit die meisten Staaten nach ihrem Entwicklungsstand und auch nach ihrer Korruptionsbelastung einschätzen, so lässt sich *Huntingtons* Unvermeidbarkeitsthese kaum bezweifeln. Das ändert aber auch im Entwicklungskontext nichts an der Schädlichkeit der Korruption.

Es gibt oder gab auch **die so genannten Revisionisten, die ein gewisses Ausmaß an Korruption für funktional halten.** *Nathaniel Leff* sah Korruption als

⁷⁰⁴ *Huntington* spricht von drei Gründen. Was ich unter »drittens« referiere, gehört bei ihm noch zu »zweitens«, ist aber m. E. ein selbständiger »Grund«.

eine Chance für Individuen und Gruppen, auf eine Bürokratie einzuwirken, die nicht in der Lage oder willens sei, das Wirtschaftswachstum zu fördern. Korruption korrigiere bis zu einem gewissen Grade Überregulierung und Marktversagen. Korruption vermeide den kostspieligen, ressourcenverschwendenden Lobbyismus um bevorzugte Behandlung durch die Politik. Nepotismus (= Vetternwirtschaft) grenze den Kreis der Begünstigten ein und erübrige dadurch Konflikte. Die Gewinnung von Aufträgen durch Bestechung könne Arbeitsplätze schaffen oder erhalten. Die Bekämpfung von Korruption sei ihrerseits so teuer, dass man mit einem gewissen Maß an Korruption leben müsse (*Rose-Ackermann*). Erwähnt wird auch, dass die regelmäßige Hingabe kleinerer Bestechungsgelder an unterbezahlte Beamte und Polizisten wie eine Steuer oder Gebühr angesehen werden könne. Auch *Huntington* stützte die Unvermeidbarkeitsthese durch einige Annahmen über die Funktionalität von Korruption im Modernisierungsprozess: Korruption, so *Huntington* könne unter diesen Umständen die wirtschaftliche Entwicklung voranbringen, sie könne die politische Entwicklung fördern, wo die Bürokratie zu mächtig sei, sie könne neue Gruppen an den politischen Prozess heranführen und die politischen Parteien stärken.

Die Kosten-Nutzen-Analyse ist eine Reaktion auf eine rein moralische Betrachtungsweise, die Korruption allein oder in erster Linie als ethisches Problem behandelt. Deshalb ist die Frage nach der Funktionalität legitim, auch wenn sie von vielen entrüstet zurückgewiesen wird. Die Antwort ist kein einfaches Ja oder Nein. Die »Revisionisten« haben ihre Funktionalitätsthese stets auf einen engen Kontext begrenzt. Über jede einzelne ihrer Funktionalitätsannahmen kann man erheblich streiten. Es genügt aber nicht, ihnen entgegenzuhalten, wie es ihre Gegner tun, dass Korruption auf lange Sicht und insgesamt immer schädlich sei. Man muss wohl konzedieren, dass vielleicht einzelne Korruptionshandlungen für sich betrachtet einen positiven Effekt haben können. Das ändert allerdings nichts daran, dass eine verbreitete und permanente Korruption per Saldo schädlich ist. Bei Mißständen schafft Korruption keine Abhilfe, sondern verfestigt nur das Interesse der bestechlichen Funktionäre an der Existenz von Markteingriffen und Regulierung. Selbst für die, die sich bestechen lassen, ist Korruption auf längere Sicht nachteilig, so bei der politischen Korruption, weil Politiker ihren eigenen Status untergraben, oder bei einfachen Funktionären, weil sie sich erpressbar machen und nicht mehr als vertrauenswürdig gelten, so dass man ihnen keine Aufgaben überträgt, die Vertrauenswürdigkeit voraussetzen.

II. Moderne Empfindlichkeit für Korruption

Literatur: *Ralph Angermund*, Corruption under German National Socialism, in: *Arnold J. Heidenheimer/Michael Johnston* (Hg.), *Political Corruption, Concepts & Contexts*, 5. Aufl., 2009, 605-622; *Jens Ivo Engels*, Politische Korruption und Modernisierungsprozesse. Thesen zur Signifikanz der Korruptionskommunikation in der westlichen Moderne, in: *Niels Grüne/Simona Slanička* (Hg.), *Korruption, Historische Annäherungen an eine Grundfigur politischer Kommunikation*, 2010, S. 35-54; *John M. Kramer*, Political Corruption in the U.S.S.R., in: *Arnold J. Heidenheimer u. a.* (Hg.), *Political Corruption*, 5. Aufl., 1999, 449-465; *Alexander Nützenadel*, Korruption aus historischer Perspektive, in: *Peter Graeff/Jürgen Grieger* (Hg.), *Was ist Korruption?*, 2012, S. 79-92; *Erwin K. Scheuch*, *Cliquen, Klüngel und Karrieren*, 1992; *André Steiner*, Bolsche Vita in der DDR? Überlegungen zur Korruption im Staatssozialismus, in: *Jens Ivo Engels/Andreas Fahrmeir/Alexander Nützenadel* (Hg.): *Geld - Geschenke - Politik. Korruption im neuzeitlichen Europa* (Beiheft 48 der Historischen Zeitschrift, 2009), 249-274.

Bis in die 1980er Jahre schien es, als sei Korruption ein Problem vor allem von Entwicklungsländern ohne gefestigtes Rechtssystem und vielleicht noch von internationalen Sportverbänden. Nach 1989 zeigte sich schnell, dass die Transformation der sozialistischen Länder von Korruption in großem Ausmaß begleitet wurde. (West-) Deutschland dagegen erschien immer noch als Land integrierter Politiker, korrekter Beamter und ehrlicher Unternehmer. Seither ist **in den westlichen Industrienationen die Empfindlichkeit gegenüber Korruption erheblich gewachsen** mit der Folge, dass die unter der Oberfläche bis zu einem gewissen Grade immer vorhandene Korruption stärker wahrgenommen und verfolgt wird. Die Berichte über Parteispendenskandale, Schmiergelder bei der Vergabe von Bauaufträgen, bei Beschaffungsaufträgen der Bahn oder bei der kommunalen Abfallentsorgung, über gekaufte Betriebsräte, Schiedsrichter und Doktorväter waren an der Tagesordnung, obwohl keine Anzeichen dafür bestehen, dass solche Korruption tatsächlich zugenommen hätte.

Die neue Empfindlichkeit hat nicht bloß eine verstärkte Verfolgung von Bestechung und Bestechlichkeit nach sich gezogen, sondern dazu geführt, dass auch **Verhaltensweisen, die lange als funktional hingenommen wurden, heute als Korruption** gelten. Der »Kölner Klüngel« ist nicht länger ein Stück Lokalkolorit. Bis 1995 waren von deutschen Firmen im Ausland gezahlte Bestechungsgelder zur Gewinnung von Exportaufträgen als Betriebsausgaben (»nützliche Aufwendungen«) steuerlich absetzbar. Und es ist noch gar nicht lange her, da klingelten zur Weihnachtszeit die Müllmänner an der Haustür, um »Frohe Weihnachten« zu wünschen und ein Trinkgeld entgegen zu nehmen. Heute wäre das Bestechung.

Auch die gesetzlichen Korruptionstatbestände haben sich erweitert. Die Tatbestände wurden personell und sachlich ausgedehnt, die Strafbarkeit vorverlagert, die Strafdrohungen erhöht und die Vorstellungen von dem, was als Entgelt oder Vorteil zu gelten hat, ausgeweitet. Dazu kommt eine Europäisierung und Internationalisierung der Regeln.

Zwar ist der **Umfang der Korruption in Deutschland** (und in anderen westlichen Industrienationen) **wohl unterschätzt worden**. Aber die neue Aufmerksamkeit für Korruption beruht doch in erster Linie darauf, dass die Empfindlichkeit für bestimmte Formen der Selbstbedienung in Wirtschaft und Politik gestiegen ist und sich damit der Korruptionsbegriff verschoben hat. Eine längerfristige historische Betrachtung zeigt eine gewisse Relativität des Korruptionsbegriffs und damit auch des Korruptionsgeschehens.

Entgegen hehren Grundsätzen gab es auch im Staatssozialismus Korruption, Amtsmissbrauch und Privilegienwirtschaft. In der DDR gab es einen großen grauen Markt, auf dem sich Betriebe und Privatpersonen mit Waren versorgten, die in der Planwirtschaft sonst nicht zu haben waren. Die Leiter der volkeigenen Betriebe bestachen sich gegenseitig mit Uhren und Lederwaren, Kaffee und Schnaps, Radios und Fernsehern, Küchengeräten und Rasierapparaten und verschleierten die Ausgaben als »diverses Büromaterial«. (Engels; Zur UdSSR vgl. Kramer; zur Korruption im Nationalsozialismus *Angermund*).

Besonders betroffen sind aber Entwicklungsländer ohne etabliertes Rechtssystem, in denen staatliche Stellen auf intransparente Weise über die Zuteilung von Ressourcen und über die Vergabe von Aufträgen entscheiden. Die Exporteure aus den Industrienationen haben das bis in die jüngste Vergangenheit ausgenutzt und sich viele Aufträge durch hohe Schmiergelder erkaufte.

Der US-amerikanische Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) aus dem Jahre 1977 war das weltweit erste Gesetz, das die Bestechung ausländischer Amtsträger unter Strafe stellte und zugleich die Buchführungsvorschriften verschärfte, um die für Bestechungszahlungen notwendigen schwarzen Kassen auszutrocknen. Bis zum Ende des Jahrhunderts blieben die USA das einzige Land, das eine Bestechung ausländischer Amtsträger unter Strafe stellte, während beispielsweise in Deutschland die gleiche Handlung steuerlich begünstigt wurde. Schließlich gaben die USA den Anstoß, die US-amerikanische Strafnorm zu internationalisieren. Das geschah 1997 durch ein OECD-Abkommen, mit dem sich die Unterzeichnerstaaten verpflichteten, die Bestechung ausländischer Amtsträger unter Strafe zu stellen. Erfasst wurde allerdings nur die Zahlung von Bestechungsgeldern, nicht jedoch deren Annahme und ebenso wenig die Bestechung von politischen Parteien und Politikern. Auch fehlen Verbotsnormen, die auf den privaten Sektor zugeschnitten sind. In Deutschland ist die Bestechung von Angestellten ausländischer Unternehmen erst seit 2002 strafbar.

[Transparency International](#) ist, zusammen mit der Weltbank, der Mittelpunkt einer globalen Antikorruptionsbewegung. Transparency International wurde 1993 von dem früheren Weltbankmanager *Peter Eigen* gegründet. Seit 1995 stellt Transparency International einen Corruption Perception Index (PCI) zusammen, der sich 2011 auf 182 Länder erstreckte. Darin nahm Neuseeland vor Dänemark, Finnland, Schweden, Singapur und Norwegen den (positiven) Spitzenplatz ein, während Afghanistan, Myanmar, Nordkorea und Somalia die Schlusslichter bilden. Deutschland steht auf Platz 14.

III. Klassischer und moderner, enger und weiter Korruptionsbegriff

Literatur: Peter Graeff/Jürgen Grieger (Hg.), Was ist Korruption?, 2012; Jacob van Klaveren, Die historische Erscheinung der Korruption, in ihrem Zusammenhang mit der Staats- und Gesellschaftsstruktur betrachtet, Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 44, 1957, 289-324.

Die Schwierigkeiten der wissenschaftlichen Analyse von Korruption beginnen bei der Definitionsfrage. **Korruption ist kein Rechtsbegriff** und auch kaum ein soziologischer, sondern in erster Linie ein moralischer Vorwurf, der die Aufmerksamkeit der Medien auf sich zieht und als politischer Kampfbegriff dient. Deshalb ist es nicht sinnvoll, ohne eine vorläufige Definition über Korruption zu reden. Wer sein Vermögen verschwendet, ökologische Rücksichtnahme vermissen lässt oder fremde Texte plagiiert, handelt unmoralisch oder sogar ungesetzlich, ist aber nicht ohne weiteres korrupt.

Korruption setzt immer eine Tauschbeziehung voraus (Schweitzer S. 47 f.). Aber es genügt nicht, dass diese illegitim oder gar illegal ist. Schwarzmarktgeschäfte oder Prostitution sind keine Korruption. Zur Korruption werden Tauschgeschäfte erst, wenn ein Teil dabei als Vertreter, Sachwalter oder Treuhänder Dritter, kurz, als Funktionär, handelt und gegen Normen verstößt, die diese Dritten schützen sollen. Und schließlich gehört zur Korruption, dass der Normbruch aus Eigennutz geschieht, und nicht etwa nur aus Nachlässigkeit oder gar um die Auftraggeber vor Schaden zu bewahren.

Für den klassischen Korruptionsbegriff war die Unterscheidung von privat und öffentlich grundlegend. Bei Korruption dachte man nur an den öffentlichen Bereich, sei es an die Verwaltung, sei es an der Politik. Korruption wurde als »**Missbrauch eines öffentlichen Amtes zum privaten Nutzen**« definiert. Diese Definition ist aus heutiger Sicht zu eng, weil auch die Funktionäre privater Organisationen korrumpiert werden können. Nach moderner Auffassung wird auch der Missbrauch einer Stellung in der Wirtschaft zu eigenen Zwecken als Korruption angesehen. Das Schmiergeld an den Einkäufer eines Unternehmens ist also Bestechung. Die Strafbarkeit der Bestechung im wirtschaftlichen Verkehr, die zuvor schon in § 12 UWG vorgesehen war, ist seit 1997 in den §§ 299 ff. StGB geregelt. Die Grenzen sind weiter dadurch ins Schwimmen geraten, dass viele ehemals öffentliche Aufgaben heute in privaten Rechtsformen wahrgenommen werden mit der Folge, dass sogar Zivildienstleistende oder Reinmachefrauen vom Anwendungsbereich der Korruptionsdelikte erfasst werden können. Transparency International bestimmt Korruption daher allgemeiner als »**misuse of entrusted power for private gain**«. Diese Definition ist aber zu weit, weil sie auf das Tauschmoment verzichtet, so dass sie auch gewöhnliche Kriminalität in privaten Organisationen einschließt (Korruption im weiteren Sinne).

Wie so oft, lohnt es sich nicht, nach einer abschließenden Definition zu suchen. Es genügt, eine Liste typischer Erscheinungsformen zusammenzustellen.

Der Umstand, dass vergleichsweise ungewöhnlich viel über die Definition der Korruption geredet wird, bleibt ein Indiz dafür, dass die Vorstellungen über Korruption historisch und interkulturell starken Wandlungen unterliegen.

Korruption im engeren Sinne setzt immer drei Beteiligte voraus, nämlich einen bestechlichen Funktionär, seinen Auftraggeber oder Dienstherrn und den Dritten, der den Funktionär besticht. Korruption in diesem engeren Sinne kann man als **bürokratische Korruption** kennzeichnen, denn sie zeichnet sich dadurch aus, dass der bestechliche Funktionär in einer Hierarchie steht und an Regeln gebunden ist. Sie kann sich daher nur in und um Organisationen herum entwickeln.

Die bürokratische Korruption ist, wie gesagt, nach moderner Auffassung nicht auf die öffentliche Verwaltung beschränkt, sondern kommt in allen Organisationen vor, bei denen Funktionäre nach bestimmten Regeln im Interesse der Organisation verfahren sollen. Sie lässt sich gut mit dem Principal-Agent-Modell (§ 29I.5) oben erfassen. Beteiligt sind neben dem principal oder Auftraggeber und dem agent (dem Beauftragten oder Funktionär) stets Außenstehende (Klienten). Entweder sie versuchen, die Loyalität von Funktionären gegenüber ihrer Organisation durch illegitime Mittel zu untergraben. Oder die Initiative geht von den Funktionären aus, indem sie ihre Leistungen von unzulässigen Belohnungen abhängig machen.

Zur Korruption gehört immer auch, dass die unmittelbar Beteiligten ihren Deal geheim halten, weil sie wissen, dass er von denen, deren Interessen sie wahrzunehmen haben, nicht gebilligt wird. Aus diesem Grunde ist das im Gastronomie-sektor übliche Trinkgeld keine Korruption, denn es ist allgemein bekannt und wird auch von den Gastronomen gebilligt oder sogar gewünscht. Als Korruption muss man es dagegen ansehen, wenn Ärzte ihre Patienten an Krankenhäuser »verkaufen«, das heißt, sich für die Einweisung von Patienten in ein bestimmtes Krankenhaus eine Vergütung gewähren lassen, auch wenn das rechtlich nicht untersagt ist. Die Ärzte halten diesen Vorgang vor ihren Patienten geheim, denn die Patienten erwarten, dass die Auswahl des Krankenhauses allein nach fachlichen Gesichtspunkten erfolgt und nicht danach, welches Krankenhaus am besten zahlt.

IV. Erscheinungsformen der Korruption

1) *Große und kleine, vereinzelte und systemische, harte und weiche Korruption*

Korruption findet im Kleinen und im Großen statt (petty und grand corruption). Die große Korruption reicht bis in die Spitzen von Verwaltung und Regierung und führt zum Verlust des Basisvertrauens in Regierung und Verwaltung, Recht und Gesetz. Korruption im großen Stil wächst dort, wo jenseits der Daseinsvorsorge Subventionen und Aufträge vergeben werden. In den westlichen Industrienationen sind vor allem Grundstücksgeschäfte und Bauvorhaben korruptionsanfällig. International

hat sich die Entwicklungshilfe als Nährboden der Korruption erwiesen. Einen großen Schub erhielt die **Korruption im Zusammenhang mit der Privatisierung öffentlichen Eigentums** nach dem Zusammenbruch des Sozialismus. In Transformationsgesellschaften ist Korruption weit verbreitet. Anscheinend müssen Gesellschaften, die sich der Marktwirtschaft öffnen, vorübergehend ein gewisses Maß an Korruption akzeptieren, um zunächst Wachstum zu generieren. Erst danach erreichen sie einen Zustand, in dem es möglich wird, Korruption wirksam zu bekämpfen.

Bei der kleinen Korruption geht es um Schmiergelder für Routineleistungen der Verwaltung oder um die Begünstigung von Freunden oder Verwandten etwa bei der Zuteilung von Arbeitsplätzen, Wohnungen oder ärztlicher Behandlung. Es geht aber auch um Schutzgelder, um geduldete Abwesenheit vom Arbeitsplatz oder um den Verkauf von Arzneimitteln oder Düngemitteln, die eigentlich kostenlos verteilt werden sollten. Das alles findet meistens in unorganisierten Einzelaktionen statt, kann aber auch in mafiöse Strukturen eingebettet sein. Das Global Corruption Barometer von Transparency International für 2009 stellt fest, dass die kleine Korruption besonders in Venezuela, Ghana, Indonesien, Kambodscha, Bolivien, im Senegal, in Russland und in Kenia wachse, und dass besonders die Armen davon betroffen seien. In manchen Staaten hätten bis zu 50 % der Befragten angegeben, dass sie im abgelaufenen Jahr Schmiergelder hätten zahlen müssen. Besonders die Polizei lasse sich bestechen.

Schutzgelderpressung, wie sie für die Mafia typisch ist, fällt nicht unter den Korruptionsbegriff, denn hier geht es nicht um die Ausnutzung einer Treuhandstellung. Anders liegen die Dinge, wenn etwa die Polizei selbst dazu übergeht, Schutzgelder zu verlangen, denn damit verstößt sie gegen ihr Mandat. Eine Variation solchen korrupten Behördenverhaltens ist das Abpressen mit der Drohung von Rechtsverfahren wegen mehr oder weniger künstlich konstruierter Verstöße (»Wenn du nicht zahlst, können wir ja mal genauer hinsehen und werden dann schon etwas finden.«⁷⁰⁵)

Vereinzelte und systemische Korruption: In deutschen Verhältnissen erscheint korruptives Handeln oft als bloße Einzeltat eines »schwarzen Schafes«. Für andere Gesellschaften wird angenommen, dass Korruption dort in dem Sinne systemisch sei, dass sie in vielen Situationen geradezu erwartet werde. Es ist allerdings nicht sinnvoll, ganze Gesellschaften über einen Kamm zu scheren. Auch in Deutschland findet oder fand man systemische Korruption in einzelnen Behörden, vor allem aber in einzelnen Firmen, in denen geduldet oder von den Mitarbeitern gar erwartet wurde, dass sie im Interesse des Unternehmens auch zur Bestechung greifen. Im englischen spricht man hier von einem bad barrel – im Gegensatz zum bloßen bad apple.

Aus einem Zeitungsbericht über das russische Milizsystem 2009: »Die Polizei hat das Land unter sich aufgeteilt. ... Sie schmiert, erpresst, foltert und tötet und deformiert so die ganze Gesellschaft. ... Die russische Dissensgesellschaft berechnet geringe offizielle Steuern. Das wird ausgeglichen durch informelle Direktsteuern, von denen diejenigen profitieren, die sie eintreiben – vom Brandschutz bis zur

⁷⁰⁵ U.a. darüber berichtet *Margarete Payer*, [Korruption als Schicksal](#) aus Bolivien, 2008.

Seuchenpolizei. Auch für die Dienstleistungen der Polizei haben sich Preise eingependelt. Eine Verhaftung abzuwenden kostete heute ein- bis zehntausend Dollar, verriet ein Moskauer Großgeschäftsman der »New York Times«. Ist man jedoch schon festgenommen, müsse man für seine Freilassung fünfundzwanzig- bis dreißigtausend Dollar veranschlagen. Zieht die Strafsache erst einmal weitere Kreise, sind hundert- bis hundertfünfzigtausend Dollar fällig, um sie einstellen zu lassen. Kriminalinspektoren verdienen sich außerdem oft durch den Handel mit Waffen, die sie Verbrechern abnehmen, ein Zubrot. Den Streifenpolizisten am unteren Ende der Pyramide obliegt es, Arbeitsemigranten und Kleinhändler abzuschöpfen.« (Kerstin Holm, Die Unsicherheitsholding, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. Juli 2009, S. Z 1-2).

Ähnlich, aber doch nicht identisch ist die **Unterscheidung zwischen situativer und struktureller Korruption**: »Situativ« sind Korruptionshandlungen, denen keine gezielte Planung und Vorbereitung vorausgeht. »Strukturell« wird die Korruption dann, wenn sie geplant und vorbereitet ist, insbesondere auch bei Einbettung in eine längerfristig angelegte korruptive Beziehung. Aus dem Lagebericht des BKA für 2007 erfahren wir, dass eine relativ hohe Anzahl von »Nehmern« über einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren in einer korruptiven Beziehung zum »Geber« stand.

Harte und weiche Korruption: Am Rande der Korruption bewegen sich oft Lobbyismus und Spenden an Parteien und Politiker. Auch der Umgang von Pharmafirmen mit Ärzten oder die großzügige Einladung von Journalisten gehören hierher. Vettern- und Günstlingswirtschaft (nepotism und favoritism) kommt im Großen wie im Kleinen vor.

Korruption bildet bis zu einem gewissen Grade ein Spiegelbild der Diskriminierung. Menschen mit Migrationshintergrund oder mit Behinderungen werden im Alltag nicht selten diskriminiert. Das Umgekehrte gilt aber, wenn sie, etwa im Dienstleistungssektor, auf ihresgleichen treffen. *Walsb* und *Rosenbaum* bezeichnen diese Art der Vetternwirtschaft als service nepotism. Sie haben Konsumenten aus den USA und Deutschland dazu befragt, ob und welche Vorteile sie von Dienstleistungsmitarbeitern erhalten haben. Bei den Befragten handelte es sich entweder um homosexuelle Männer (USA) oder türkische Einwanderer (Deutschland). Es zeigte sich, dass homosexuelle Dienstleistungsmitarbeiter homosexuelle Kunden häufig erkennen und ihnen dann einen Service bieten, der über das übliche hinausgeht. Diese Kunden berichten etwa von besonders umfassender Beratung und von geldwerten Vorteilen wie kostenlosen Upgrades in Hotels. Ähnliche Vorteile nannten auch die befragten Türken. So runden etwa türkische Verkäufer in Geschäften den zu zahlenden Betrag für ihre türkischen Kunden großzügig ab oder türkische Kellner bedienen die türkischen Gäste im Restaurant schneller als die anderen. Die so bevorzugten Konsumenten danken es im Allgemeinen mit großer Zufriedenheit und Loyalität gegenüber dem Unternehmen. Ob solche Bevorzugung im Interesse des Unternehmens liegt, steht auf einem anderen Blatt, denn das Management hat keinen Einfluss auf die Auswahl der bevorzugten Kunden. Überschreitet ihre Bevorzugung die Sichtbarkeitsschwelle, könnten andere abgeschreckt werden. (Mark S. Rosenbaum/Gianfranco Walsb, Service Nepotism in the Marketplace, British Journal of Management 23, 2012, 241-256)

Eine Praxis, mit der Amtsträger für Korruptionsangebote zugänglich gemacht werden, ist als **»Anfüttern«** bekannt. Die Praxis besteht darin, sich den Funktionär zunächst durch scheinbar harmlose Zuwendungen, für die keine Gegenleistung verlangt wird, zu verpflichten. Oft handelt es sich um Vorteilsgewährungen, die im gesellschaftlichen Bereich zu liegen scheinen wie Essens- oder Reiseeinladungen oder

Einladungen zu Veranstaltungen. Nicht selten führt eine Steigerung in den Bereich der illegalen Vorteilsannahme, die den Annehmenden erpressbar macht.

2) *Korruption in Verwaltung und Justiz*

Literatur: *Anne van Aaken/Lars P. Feld/Stefan Voigt*, Do Independent Prosecutors Deter Political Corruption? An Empirical Evaluation across Seventy-eight Countries, *American Law and Economics Review* 12, 2010, 204-244 ([als Working Paper 2008 im Internet](#)); *Jens Aderhold/Tina Guenther/Uwe Marquardt*, [Korruption und Neue Staatlichkeit](#) (Tagungsbericht), *Soziologie* 37, 2008, 328-334; *Ling Li*, The "Production" of Corruption in China's Courts: Judicial Politics and Decision Making in a One-Party State, *Law and Social Inquiry* 37, 2012, 848-877; *Caroline van Rijckebem/Beatrice Weder*, Corruption and the Rate of Temptation – Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption, and By How Much?, *Journal of Development Economics* 65, 2001, 999-1017 (als [IMF Working-Paper 1997](#) im Internet); *Susan Rose-Ackerman*, Which Bureaucracies are Less Corruptable?, in: Arnold J. Heidenheimer u. a. (Hg.), *Political Corruption*, 5. Aufl. 1999, 803-825 (= Kapitel 9 aus *Rose-Ackerman*, *Corruption*, 1978); *Steffen Salvenmoser* ua. (PwC); *Kai-D. Bussmann/Andreas Schroth* (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg); *Oliver Krieg* (TNS Emnid), [Kriminalität im öffentlichen Sektor 2010](#). Auf der Spur von Korruption & Co, Oktober 2010; *Carola Schmid*, *Korruption, Gewalt und die Welt der Polizisten: Deutschland, Chile, Bolivien und Venezuela im Vergleich*, 2007; *Klaus Völkel/Carsten Stark/Reiner Chwojka* (Hg.), [Korruption im öffentlichen Dienst](#), Delikte, Prävention, Strafverfolgung, 2. Aufl., 2011; *Stefan Voigt/Lorenz Blume*, Wenn Justitia die Hand aufhört. Ursachen und Folgen korrupter Justizbehörden, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8, 2007, 65-92.

Die bürokratische ist der Prototyp der Korruption, wie sie in den §§ 331 fff StGB als Bestechung unter Strafe gestellt ist. Ziel der bürokratischen Bestechung kann sein:

- die Vermeidung von Steuern und Gebühren oder Strafen,
- die bloße Beschleunigung von Verwaltungshandeln,
- Gewährung von Genehmigungen oder der Verzicht auf restriktive Eingriffe,
- der Abschluss von begünstigenden Verträgen,
- der Gewinn vertraulicher Informationen.

Eine gemeinsam von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PwC und der Universität Halle (*Kai-D. Bussmann/Andreas Schroth*) durchgeführte Untersuchung hat alarmierende Zahlen hervorgebracht. Durch Korruption, Unterschlagung, Preisabsprachen und ähnliche Straftaten entstehe in der öffentlichen Verwaltung jedes Jahr ein Schaden von mindestens zwei Milliarden Euro. Die Zahl der Korruptionsfälle in der öffentlichen Verwaltung soll sich auf mehr als 20 000 pro Jahr belaufen. Da die Kriminalstatistik nur 4500 Delikte, ausweist, wäre die Dunkelziffer groß. Befragt wurden 500 Behördenvertreter größerer Kommunen, von Bund und Ländern und die Ergebnisse dieser Gespräche wurden auf alle Behörden im Land hochgerechnet. Für eine hohe Dunkelziffer soll auch sprechen, dass jeder fünfte Staatsdiener gelegentlich oder sogar oft mit Korruptionsversuchen von Unternehmen konfrontiert sei. Beteiligt seien in der Regel Beamte oder Bedienstete höherer Ebenen. Eine weitere Umfrage unter 1000 Bürgern durch Emnid ergab, dass jeder Zweite Bestechlichkeit und Unterschlagung bei staatlichen Stellen für weitverbreitet hält. Solche Zahlen sind schwer einzuschätzen. Anders als in vielen anderen Ländern bemerkt der Normalbürger davon wenig oder gar nichts.

Polizei und Justiz sind prinzipiell besonders korruptionsgefährdet, weil sie über große Handlungsspielräume verfügen und für die Betroffenen oft sehr einschneidende Entscheidungen treffen. Korruption bei Polizei und Justiz sind besonders schädlich, weil gerade diese Institutionen für die Bekämpfung von Korruption zuständig sind.

Van Aaken u.a. zeigen in einem Vergleich über 87 Ländern, dass die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft mit geringerer Korruption im öffentlichen Bereich einhergeht. Der [Global Competitiveness Report](#) des World Economic Forum veröffentlichte zeitweise Ergebnisse zu der Frage nach irregular payments in judicial decisions.⁷⁰⁶ Gefragt werden Geschäftsleute in über 80 Ländern. Diesen und andere Indikatoren nutzen *Voigt* und *Blume*, um eine ganze Batterie von Hypothesen zum Korruptionsniveau der Gerichte und zum Zusammenhang von Justizvariablen und allgemeinem Korruptionsniveau zu prüfen. Ihr wesentliches Ergebnis: »Zu den Determinanten von Korruption innerhalb der Justiz gehören die Einkommen der Richter und Staatsanwälte (negativ korreliert), der prozedurale Justizformalismus, die erforderlichen Entscheidungsdauern der Justizbehörden (beide positiv korreliert) und schließlich die Existenz eines Anklagemonopols der Staatsanwaltschaft (negativ korreliert). Unsere Schätzungen zeigen weiter, dass die Ausgestaltung der Justizbehörden Wirkungen auf das allgemeine Korruptionsniveau hat. Sowohl die faktisch realisierten Unabhängigkeitsniveaus der Staatsanwaltschaften und Gerichte als auch das Niveau von gerichtlicher Verantwortung (judicial accountability) sind ... negativ mit Korruption korreliert.« (S. 86)

Die Gerichte sind von oben und von unten einem Korruptionsdruck ausgesetzt. Von oben greifen die Versuche an, die Unabhängigkeit der Richter zu beeinflussen. Hier sind Ernennung und Beförderung probate Mittel. Sozusagen von unten sind die Gerichte den Bestechungsversuchen der Streitbeteiligten ausgesetzt. Das ist ein altes Problem. Im 17. Jahrhundert war der »Taschenrichter«, sprichwörtlich.

[hier ev. Bild]

Ein Bild systemischer Korruption der Justiz zeichnet *Li* für das moderne China, das nach seinem Selbstverständnis insofern ein Rechtsstaat sein will, als es das Recht betont als Mittel der Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft versteht (rule by law – im Gegensatz zu rule of law). *Li* hat aus öffentlichen Quellen (Zeitungen, Internet) 388 Berichte über Korruptionsvorwürfe in der chinesischen Justiz gesammelt, und zwar aus allen Instanzen. Er beschreibt eindrucksvoll die Parallelstruktur der Kommunistischen Partei innerhalb und neben der Justiz. Jederzeit können externe Parteifunktionäre oder die von der Partei gestellten Gerichtspräsidenten Weisungen zur Behandlung von Einzelfällen erteilen. In der Folge können die Beruf Richter keine strenge Kultur der Entscheidung nach geltendem Recht entwickeln. Die weisungsbefugten Funktionäre sind ihrerseits vielen Bestechungsversuchen ausgesetzt. Die Richter können keinen Widerstand leisten und werden auch selbst unmittelbar Angriffsziel von Korruption.

⁷⁰⁶ 2011/12 wurde in 144 Ländern gefragt: To what extent is the judiciary in your country independent from influences of members of government, citizens, or firms? (Report S. 393).

»[The Chinese judiciary] has been designed and regimented in a way, that judges are made ready to apply law partially in favor of the preferences of their superiors whenever they are called on to do so. The absence of judicial scrutiny allows corruption driven instructions to be processed and implemented as long as the uncontested instructions from above can be thinly camouflaged with broad claims of public interest. Therefore, this decision-making approach is a channel to safeguard not only the political interests of the party, but also the corrupt interests of individual party leaders. Such practices strip away the authority of the law and the trust in the justice system. They also erode judges' faith, if there ever was any, in impartiality as a defining characteristic of judicial offices. This lack of appreciation for the role that impartiality plays in their offices makes it easier, even natural, for judges to accept private incentives to rule partially in favor of particular litigants for their own benefit in the same way when the rule for the benefit of their superiors when following their instructions.« (Li S. 872)

Ökonomen wollen gefunden haben, **dass eine bessere Bezahlung der Bediensteten die Korruption zurückdrängt** (van Rijckeghem/Weder).

Ganz eindeutig ist der Zusammenhang aber nicht. Nach der vergleichenden Untersuchung von *Carola Schmid* ist die Korruptionsneigung von Polizisten nicht direkt von der schlechten Bezahlung abhängig, sondern wesentlich von der Zufriedenheit im Beruf. Chilenische Polizisten z.B., die genauso schlecht bezahlt werden und darüber auch unzufrieden sind, sind wesentlich weniger korrupt als die in Bolivien, da sie im Beruf zufriedener sind.

Für Deutschland wird auf die lange Tradition einer angemessenen Beamtenbesoldung nach dem Alimentationsprinzip hingewiesen. Von Bedeutung ist vermutlich auch die **Langzeitperspektive in einer politisch stabilen Verwaltung**, die zu einer leistungs- und führungsbezogenen Karriereplanung motivieren könnte. Doch auch dieser Gesichtspunkt ist nicht eindeutig, denn die Dauerbesetzung von Ämtern gibt auch Gelegenheit zum Aufbau von Beziehungen, die in Korruption abgleiten können.

Es ist jedenfalls eine große Errungenschaft, dass **Polizei und Justiz heute in Deutschland** und darüber hinaus auch in vielen Industrienationen **weitgehend korruptionsfrei** sind.

Der Niedersächsische Landesrechnungshof (LRH) hat jedoch in seinem Jahresbericht 2009 (S. 119-121) Korruptionsprävention auch für die Justiz angemahnt. Der LRH hatte u. a. festgestellt, dass Gerichte im Zusammenhang mit der Korruptionsprävention bei ihren Gefährdungsanalysen bestimmte Richter- und Rechtspflegerarbeitsplätze zwar als gesteigert korruptionsgefährdet eingestuft, aber keine ausreichenden Präventionsmaßnahmen eingeleitet haben. Das gilt insbesondere im Zusammenhang mit der Bestellung von Gutachtern, Betreuern und Insolvenzverwaltern sowie der Zuweisung von Geldauflagen an gemeinnützige Einrichtungen. Da die Gerichte z. B. durch Fortbildungsangebote von Insolvenzverwalterorganisationen und durch professionelles Bußgeldmarketing mitunter massiven Einflüssen ausgesetzt seien, hielt der LRH Maßnahmen zur Sensibilisierung in Fragen der Korruptionsprävention und zur Verbesserung der Transparenz bei entsprechenden Entscheidungen für angezeigt, etwa Begründungen für die Auswahlentscheidungen. Tatsächlich hat es eine Reihe von Strafverfahren gegen Insolvenzrichter und Insolvenzverwalter wegen Bestechung und Bestechlichkeit gegeben. Das Justizministerium teilte zwar die Einschätzung, dass bei den Amtsgerichten in den genannten

Zusammenhängen eine gesteigerte Korruptionsgefährdung für Richter und Rechtspfleger gegeben sei, lehnte es aber bisher ab, für besonders gefährdete Richter- und Rechtspflegerarbeitsplätze ähnliche Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung zu treffen wie bei Verwaltungsarbeitsplätzen in vergleichbaren Gefährdungslagen üblich. Im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Richter sei es unzulässig, Begründungen für Auswahlentscheidungen zu fordern, die gesetzlich nicht vorgesehen seien. Durch das Vodafone-Verfahren und die Liechtensteiner Steuerhinterziehungsfälle, in denen besonders hohe Geldauflagen verhängt wurden, ist das Thema allgemein virulent geworden. Es geht um eine Größenordnung von 100 Millionen Euro, von denen über 100 Millionen an gemeinnützige Institutionen fließen.

Unter der Überschrift »Korruption und Neue Staatlichkeit« wird erörtert, ob Reformen in der öffentlichen Verwaltung als Nebenfolge neue Möglichkeiten der Korruption eröffnen. Gemeint ist einerseits die Öffnung der Verwaltung zu größerer Bürgerbeteiligung und andererseits die als New Public Management bekannte Managementreform. Dazu sei hier auf *Aderhold* u. a. verwiesen.

3) Politische Korruption

Literatur: *Ulrich von Alemann* (Hg.), Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung, 2005; *Erhard Blankenburg*, [Der Aufstand der kleinen Richter gegen die Korruption der großen Politik](#), *Kritische Justiz*, 1999, 355-365; *Carl J. Friedrich*, Pathologie der Politik, 1973; *Arnold J. Heidenheimer/Michael Johnston*, [Political Corruption, Concepts & Contexts](#), 3. Aufl., New Brunswick, N.J. 2002; *Arnold J. Heidenheimer/Michael Johnston/Victor T. Le Vine* (Hg.), Political Corruption. 5. Aufl., 1999; *Donatella della Porta/Alberto Vannucci*, [Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption](#) New York 1999 (über die politische Korruption in Italien während der 1980er und 90er Jahre); *James C. Scott*, Handling Historical Comparisons Cross-Nationally, in: *Arnold J. Heidenheimer u. a. (Hg.), Political Corruption*, 5. Aufl. 1999, 129-143.

Politische Korruption ist Missbrauch eines politischen Mandats zu privaten Zwecken. Die politische Korruption unterscheidet sich von der bürokratischen dadurch, dass die Täter nicht innerhalb einer Hierarchie, sondern an der Spitze stehen. Bei der politischen Korruption passt das Principal-Agent-Modell nur, wenn man sich jenseits der Politik einen abstrakten Souverän als Prinzipal vorstellt und als ungeschriebene Regel die Verpflichtung der Politiker auf die Wahrnehmung des öffentlichen Interesses oder allgemeine Erwartungen des Publikums an ihre Redlichkeit hinzudenkt.

Erscheinungsformen der politischen Korruption: Dazu gehören natürlich in erster Linie unmittelbare Zuwendungen an Politiker zur Beeinflussung ihrer Entscheidungen. Nachdem Lockheed-Skandal Anfang der 1970er Jahre sind solche Fälle in den westlichen Industrienationen kaum noch bekannt geworden. Heute konzentriert sich die Aufmerksamkeit auf Parteien- und Wahlkampffinanzierung und den Lobbyismus. Auch der Stimmenkauf fällt unter politische Korruption.

Ein besonderer Streitpunkt in Deutschland ist die Abgeordnetenbestechung. Zwar ist nach § 108e StGB der Stimmenkauf strafbar. Aber die Entgegennahme von Vorteilen, die nicht unmittelbar auf die Beeinflussung einer Abstimmung zielen, steht nicht unter Strafe. Abgeordnete sind keine »Amtsträger« im Sinne der §§ 331 ff StGB. Das sollte nach der UN-Konvention gegen Korruption, die Deutschland 2003 unterzeichnet, aber seither nicht ratifiziert und umgesetzt hat, anders sein.

Man darf sich die politische Korruption nicht nur punktförmig vorstellen. Es gab und es gibt immer wieder Staaten, deren offizielle Politik eher eine Fassade gleicht, hinter der sich **ein informelles politisches System verbirgt, dass auf Korruption beruht.**

»Here coalitions that could not survive the light of day, government decisions that would set off a public outcry, elite behavior that would destroy many a political career are all located.« (Scott S. 129)

Es gibt fraglos flagrante Fälle politischer Korruption. Aber **die Grenzen dessen, was akzeptiert wird und was sich als Korruption brandmarken lässt, sind im Fluss** und werden im Zusammenspiel von Politik und Medien, Justiz und Wirtschaft ständig neu ausgelotet (*Blankenburg*). Viele Vorgänge, die als Erscheinungsformen politischer Korruption erörtert werden, gehören zur »weichen« Korruption. Lobbyismus, Parteien- und Wahlkampffinanzierung sind schon weitgehend gesetzlich geregelt, bleiben aber dennoch im Visier. Beobachtet werden auch Vortrageeinladungen und Informationsangebote oder Karrieren in der Wirtschaft nach Beendigung der politischen Laufbahn.

Die politischen Eliten und Amtsträger stehen beinahe unter einem Generalverdacht, sich bei der Wahrnehmung ihrer Ämter von privaten Interessen leiten zu lassen. Die Medien versuchen immer wieder, bestimmte Verhaltensweisen oder Vorfälle aus dem Bereich der Politik zu skandalisieren. Objektiv gravierende Vorwürfe sind dafür nicht immer ausreichend, aber auch nicht immer notwendig. Das letztere zeigte der Fall der zurückgetretenen Bundespräsidenten Wulf.

In der politischen Auseinandersetzung bilden Korruptionsvorwürfe oft die Begleitmusik zu einem personellen Machtwechsel (*Blankenburg*).

4) *Korruption in der Wirtschaft*

Literatur: Kai-D. Bussmann, Compliance in der Zeit nach Siemens, Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, 61, 2009, 506ff; Peter Graeff/Karenina Schröder/Sebastian Wolf (Hg.), Der Korruptionsfall Siemens. Analysen und praxisnahe Folgerungen des wissenschaftlichen Arbeitskreises von Transparency International Deutschland, 2009; Claudia Nestler (PwC)/Steffen Salvenmoser (PwC)/Kai-D. Bussmann (Universität Halle-Wittenberg); [Compliance und Unternehmenskultur](#). Zur aktuellen Situation in deutschen Großunternehmen, Februar 2010.

Blankenburg hatte beschrieben, wie die Vorstellungen von politischer Korruption in den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts durch Skandalisierungswellen geformt worden sind. Nach der Jahrtausendwende hat sich die Aufmerksamkeit auf die Wirt-

schaft verlagert. Auslöser waren Prämienzahlungen an Vorstandsmitglieder der Mannesmann AG im Zuge der feindlichen Übernahme dieser Gesellschaft durch Vodafone. [Im Wirtschaftsstrafverfahren](#) gegen die Prämienempfänger und gegen Aufsichtsratsmitglieder, die die Prämien bewilligt hatten, ging es zwar nicht um Korruption im engeren Sinne, sondern um Untreue. Im Hintergrund stand aber letztlich doch der Vorwurf, dass sich der Vorstand seine Zustimmung zu der Übernahme hatte abkaufen lassen. Höhepunkt bildete die Korruptionsaffäre bei Siemens, in der aufgedeckt wurde, dass Siemens sein Auslandsgeschäft systematisch durch Korruption förderte.

»Fahnder stießen auf rund 4300 illegale Zahlungen. Sie protokollierten mehr als 330 dubiose Projekte - von Kraftwerken in Israel bis hin zu fälschungssicheren Ausweisen in Argentinien. Mit umgerechnet rund 1,3 Milliarden Euro war Landschaftspflege der besonderen Art betrieben worden.« ([Süddeutsche Zeitung vom 14. 1. 2011](#)).

Die KPMG-Studie »Wirtschaftskriminalität in Deutschland 2012« kommt zu dem Ergebnis, dass die öffentliche Diskussion nach der Siemens-Affäre und die Anstrengungen um die Installierung eines Compliance-Prozesses in den Unternehmen Wirkung gezeigt habe. Gaben vor zehn Jahren noch 33 % der befragten Unternehmen an, negativ von Korruption betroffen zu sein, sank dieser Anteil in der alle zwei Jahre durchgeführten Befragung über 17 % und 10 % auf aktuell noch 6 %.

5) *Korruption im weiteren Sinne*

Literatur: *Andrea Lobse*, Unternehmerisches Ermessen, Zu den Aufgaben und Pflichten von Vorstand und Aufsichtsrat, 2005.

Unter **Korruption im weiteren Sinne** versteht man **ungetreues Verhalten** von Funktionären gegenüber der eigenen Organisation, **das** nicht von außen durch Dritte, sondern **nur durch Eigeninteresse veranlasst ist**. Auch ohne vorausgehende Bestechung geraten Funktionäre immer wieder in Interessenkonflikte, an denen sie mehr oder weniger intensiv auch persönlich beteiligt sind mit der Folge, dass sie in die eigene Tasche wirtschaften. Oft geht es um Verhalten noch vor der Grenze oder an der Grenze der Strafbarkeit, um Bereicherung im Amt durch die Vermengung von fremden und eigenen Geschäften, durch Patronage und Nepotismus. Viele Rechtsregeln dienen dazu, solche Konflikte zu vermeiden, etwa Gesetze über Parteienfinanzierung, Insidergeschäfte oder über die Offenlegung von Einkünften von Politikern.

Als Korruption im weiteren Sinne gilt der **Missbrauch einer Amts- oder Berufsstellung ohne Drittbeteiligung**. Auch hier gibt es die kleine Münze und die Untreue im großen Stil. Früher boten Bargeld- und Abrechnungsverkehr Arbeitnehmern Gelegenheit zum Unterschleif. Bargeldloser Zahlungsverkehr und elektronische Abrechnungssysteme fordern heute einige kriminelle Energie, um Geldmittel der Organisation abzuzweigen. Reisekostenabrechnungen waren und sind wohl im-

mer noch anfällig für Aufblähung oder gar Betrug. Immer noch haben viele Arbeitnehmer Gelegenheit zum Diebstahl am Arbeitsplatz oder zur Verwendung von Ressourcen der Organisation (Werkzeug, Fahrzeuge, Telefon, Computer) für eigene Zwecke. Größenordnungen lassen sich kaum angeben. Nur im Zusammenhang mit dem Ladendiebstahl durch Kunden werden gelegentlich auch Zahlen über kollusives Verhalten des Personals genannt.

Mehr Aufmerksamkeit zieht die **organisationsinterne Korruption auf der Leitungsebene** auf sich, wo den Funktionären große Vollmachten und ein weites Ermessen übertragen sind, das sich nur schwer kontrollieren lässt. In den Vorstandsetagen großer Aktiengesellschaften herrscht zum Teil ein unbeschreiblicher Luxus. Aufsichtsräte, die ihre Ämter weitgehend Vorständen verdanken, bewilligen Vorständen unverhältnismäßige Vergütungen, Altersbezüge und Abfindungen. Besonders in der Kritik stehen dabei nicht vereinbarte Ex-Post-Abfindungen, wie im Fall Vodafone, und Abfindungen für Manager, die gerade wegen ihres Misserfolgs ausgetauscht werden. Systematische Untersuchungen sind nicht bekannt, anekdotische Belege häufen sich.

Lohse spricht vom **Versagen der Corporate Governance** und zählt als empirischen Befund zehn Skandale auf, die zwischen 1994 und 2004 die deutsche Wirtschaft bewegt haben. Ihre Liste lässt sich leicht verlängern, etwa um Abfindungszahlungen bei der Mannesmann AG nach der Übernahme durch Vodafone oder um die »Verwöhnung« des Betriebsrats im Volkswagen-Konzern. *Lohse* plädiert dafür, »die Anforderungen an Vorstände, Aufsichtsräte, Abschlussprüfer und Geschäftsbanken und damit an die Leitung und Überwachung in den Unternehmen zu verschärfen«.

Auch **der öffentliche Sektor** bleibt von Korruption in diesem weiteren Sinne **nicht verschont**. Abgeordnete des Europaparlaments nutzten Reisekostenbestimmungen, um sich ein Zubrot zu verdienen. Abgeordnete des britischen Unterhauses beschäftigten nicht nur in großer Zahl in ihren Büros auf Staatskosten Familienangehörige oder Geliebte, sondern nutzten auch die Möglichkeit, sich die Kosten für eine Zweitwohnung am Sitz des Parlaments erstatten zu lassen, in einer Weise aus, dass darüber 2009 beinahe die englische Regierung gestürzt wäre.

V. Die Messung des Unmessbaren

Literatur: Bundeskriminalamt, [Lagebild Korruption 2009](#); *Ishita Chatterjee/Ranjan Ray*, [Does the Evidence on Corruption Depend on how it is Measured?](#), Monash Economics Working Paper, Monash Economics Working Paper 2009; Eurobarometer, [Attitudes of Europeans towards Corruption](#), 2009; *Fredrik Galtung*, Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices, in: *Charles Sampford u.a.*, Measuring Corruption, Aldershot, Hampshire 2006, 101-130; *Johann Graf Lambsdorff*, Measuring Corruption – the Validity and Precision of Subjective Indicators (CPI), in: *Charles Sampford u.a.* (Hg.), Measuring Corruption, Aldershot, Hampshire 2006, 81-99.

Empirisch kann man versuchen, das Ausmaß der Korruption zu beschreiben und ihre Ursachen und Wirkungen zu ergründen. Im Grundsatz sind die dabei auftauchenden Probleme aus der Kriminologie bekannt. Im Kern geht es ohnehin um strafbares Verhalten. Da die Korruption von den unmittelbar Beteiligten verheimlicht wird und, anders als ein Einbruchdiebstahl, regelmäßig keine anzeigebereiten Opfer kennt, wird die Mehrzahl der Fälle gar nicht bekannt, so dass die polizeiliche Kriminalstatistik und die Statistik der Strafverfolgung wenig aussagekräftig sind.

Einen Überblick über das in Deutschland polizeilich bekannt gewordene Ausmaß der Korruption gibt ein jährlich erscheinender Lagebericht des Bundeskriminalamts. Danach blieb die Zahl der Ermittlungsverfahren seit 2005 bei etwa 1600 konstant. Die [Polizeiliche Kriminalstatistik](#) wies für 2011 638 Fälle von Vorteilsannahme (Bestechlichkeit §§ 331, 332, 335 StGB) sowie 472 Fälle von Vorteilsgewährung (Bestechung, §§ 333, 334, 335 StGB) 888 Fälle von Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§§ 299, 300 StGB) aus.

Man kann natürlich die in der **Dunkelfeldforschung** üblichen Methoden einsetzen und das Publikum, Organisationen oder Experten nach ihrer Einschätzung fragen. Diese Methoden helfen aber nur begrenzt, weil die Tatbestände sehr vielgestaltig sind.

Da sich Korruption überwiegend im staatsnahen Bereich und oft sogar politiknah abspielt, besteht großes Interesse an einer **vergleichenden Messung der Korruption** in möglichst vielen Staaten und möglichst auch ihrer Entwicklung über die Zeit. Die Schwierigkeiten sind so enorm, dass von der Messung des Unmessbaren (*Gal-tung*) die Rede ist. Greift man auf offizielle Statistiken zurück, so zeigt sich, dass gerade die Staaten, in denen die Empfindlichkeit für Korruption besonders groß ist und die die Korruption deswegen relativ gut unter Kontrolle haben, höhere Zahlen über die Verfolgung von Korruption ausweisen.

Verlässliche Beschreibungen von Erscheinungsformen und Umfang der Korruption gibt es praktisch nicht. Einen groben Ersatz bieten der **Global Corruption Perceptions Index** (PCI), den [Transparency International](#) seit 1995 zusammenstellt. Er wird aus der Befragung von Experten über Korruption im öffentlichen Sektor und in der Politik ihres Landes zusammengestellt. Ein ähnliches Ranking von 142 Ländern bietet der [Global Competitiveness Report](#) des World Economic Forum. Korruption wird direkt erfasst durch die Frage nach »Irregular Payments and Bribes«. Indirekt relevant für das Korruptionsthema sind zwei weitere Einschätzungen für »Judicial Independence« und für »Favoritism in Decisions of Government Officials«. Da die Daten sich auf Befragungen über wahrgenommene oder vermutete Korruption stützen, ist wahrscheinlich eine Self-Fulfilling Prophecy am Werk: Jeder Bericht über Korruption – und es gibt ein großes Medienecho – löst wahrscheinlich neuen Korruptionsverdacht aus.

Transparency International veröffentlicht zwei weitere Indices zum Korruptionsniveau, nämlich das **Korruptionsbarometer** (Global Corruption Barometer, GCB) und den **Bestecherzählerindex** (Bribe Payers Index, BPI). Das Korruptionsbarometer beruht auf Bevölkerungsumfragen, soll also die

Publikumswahrnehmung von Korruption wiedergeben. Der Bestechungszählerindex befragt Manager in Importländern, wie oft ihnen von Unternehmen aus führen Exportnationen Bestechungsgelder angeboten werden.

Der [Corruption Perceptions Index](#) (PCI) erstreckte sich 2011 auf 182 Länder erstreckte. Der Index findet in den Medien große Beachtung und zeigt wohl auch präventive Wirkung. Der Kopf hinter dem Index ist der Passauer Ökonom *Johann Graf Lambsdorff*.

Für das [Eurobarometer 2009](#) werden die Probanden gefragt, ob sie Korruption in ihrem Land für ein größeres Problem halten. Die Prozentzahlen schwanken erwartungsgemäß zwischen 22 % in Dänemark und 97 % in Bulgarien. Zwischen 2007 und 2009 gab es in vier Ländern eine Zunahme im zweistelligen Bereich. Interessant scheint mir, dass der Bericht sie in allen Fällen auf ganz bestimmte in der Zwischenzeit medienwirksame Skandale zurückführen kann. Neun Prozent der Befragten berichten, dass sie selbst in den letzten zwölf Monaten Opfer korruptiver Forderungen gewesen seien. Der Bericht hält diese Zahl für niedrig. Ich halte sie für sehr hoch.

Korruption vollzieht sich im Geheimen und **behält** trotz aller Bemühungen um Aufdeckung **etwas Geheimnisvolles**. Manche Anthropologen vergleichen sie in ihrer Funktion mit den Narrativen von Hexerei und Zauberei in Afrika. Mit Gerüchten über Korruption lassen sich negative Geschehnisse und Entwicklungen verarbeiten, für die es sonst an einer befriedigenden Erklärung fehlt.

VI. Korruption als Kultur?

Literatur: *Jens Ivo Engels*, [Politische Korruption und Modernisierungsprozesse](#), in: *Niels Grüne/Simona Slanička* (Hg.), *Korruption. Historische Annäherungen an eine Grundfigur politischer Kommunikation*, 2010, 35-54; *Gerhard Anders/Monique Nuijten*, *Corruption and the Secret of Law. An Introduction*, in: *Monique Nuijten/Gerhard Anders* (Hg.), *Corruption and the Secret of Law, A Legal Anthropological Perspective*, Ashgate, Aldershot, 2007, 1-24; *Victor T. Le Vine*, *Supportive Values of the Culture of Corruption in Ghana*, in: *Arnold J. Heidenheimer u. a.* (Hg.), *Political Corruption*, 5. Aufl. 1999, 363-373; *Soma Pillay/Nirmala Dorasamy*, [Linking Cultural Dimensions with the Nature of Corruption: An Institutional Theory Perspective](#), *International Journal of Cross Cultural Management*, 10, 2010, 363-378; *Koenraad W. Swart*, *The Sale of Public Offices*, in: *Arnold J. Heidenheimer u. a.* (Hg.), *Political Corruption*, 5. Aufl. 1999, 87-99.

Für die Staaten, die im hinteren Drittel des CPI auftauchen, ist Korruption mehr oder weniger ein Normalzustand. Es liegt nahe, diesem Zustand die Qualität einer kulturellen Eigenart zuzuschreiben. In der Kolonialismus- und Entwicklungsdebatte der 1960er Jahre wollten Anthropologen und Politikwissenschaftler nichtwestliche Gesellschaften gegen den Vorwurf verteidigen, sie seien übermäßig korrupt; westliche Standards könnten dort keine Geltung beanspruchen. Sie konzentrierten sich auf Fallstudien, um zu zeigen, dass verschiedene Formen von »Korruption« für verschiedene Gesellschaften charakteristisch seien (Nachweise bei *Anders/Nuijten* S. 4). *Anders/Nuijten* sprechen in der Einleitung zu dem von ihnen heraus-

gegebenen Sammelband (der seinerseits überwiegend Fallstudien enthält) von der globalen Antikorruptionsindustrie und von dem moralischen und ethnozentrischen Unterton der zugehörigen sozialwissenschaftlichen und ökonomischen Analysen.

Soviel ist sicher **richtig, dass traditionelle Kulturen, die auf partikularistischen Normen ruhen, von vornherein keinen Begriff für Korruption besitzen.** Der entsteht erst im Zuge der Modernisierung mit dem Auseinanderfallen von öffentlicher und privater Sphäre und mit dem Wachstum arbeitsteiliger Organisationen. Korruption ist ein staatsbezogener Begriff, der davon ausgeht, dass universalistische Normen den Vorrang vor partikularistischen haben. Partikularistische Normen verlangen Solidarität und Einsatz für die Gemeinschaft, und sei es auf Kosten von Moral und Recht. Sie prägen die Beziehungen innerhalb der Familie und des Clans, aber auch größerer Einheiten wie des Stammes und der Ethnie. Partikularistische Normen sind weitgehend unspezifisch, das heißt, sie haben keine genau umschriebenen Verhaltensweisen, sondern breit angelegte Beistands- und Loyalitätspflichten zum Inhalt. Universalistisch dagegen sind allgemeine Moralvorstellungen und vor allem das offizielle Recht. Wenn partikularistische Normen im Konflikt mit universalistischen die Oberhand gewinnen, erscheint das aus moderner Sicht als Korruption. Solche Korruption ist nicht von vornherein eigennützig. Sie dient der Familie (Nepotismus) oder dem Clan.

Heute gibt es praktisch kein staatsfreies Gebiet und auch keinen Staat mehr, der sich nicht mindestens offiziell der Modernisierung verschrieben hat. Aber Traditionen lassen sich nicht einfach per Gesetz abschaffen. In vielen Ländern sind Patrimonialismus, Nepotismus und Klientelismus immer noch weit verbreitet. Man kann die zugrunde liegenden partikularistischen Normen durchaus als Kultur begreifen. Das zeigt sich daran, dass sie sich die gemeinten Verhaltensweisen vor Ort kaum als Korruption skandalisieren lassen. Die Kultur, um die es hier geht, ist inzwischen durch die Modernisierung so lädiert, dass es kein Zurück mehr gibt.

Die zahlreichen quantitativ-empirisch orientierten Untersuchungen, die unter VII. 3 angeführt werden, zeigen immer wieder die **Abhängigkeit des Korruptionsniveaus von sehr langlebigen Variablen**, die sich durch Reformpolitik nicht ohne weiteres ändern lassen. Dazu gehören etwa die hierarchische Ausrichtung einer Gesellschaft, ein religiöser Hintergrund oder die Stabilität einer Demokratie. Damit erhält Korruption eine historische Dimension, die man durchaus als Kulturrelativität einordnen kann.

Partikulare Normen sind auch in modernen Gesellschaften nicht ausgestorben. Auch hier gibt es partikularistische Beistands- und Loyalitätspflichten etwa zugunsten der Familie, der Mannschaft, der Firma oder der Partei. Bis in die jüngste Vergangenheit war die Bestechung im Interesse der eigenen Firma mindestens im Auslandsgeschäft an der Tagesordnung, weil sich die Handelnden dieser Firma besonders verbunden fühlten. Es hat lange gedauert, bis die Verurteilung als Korrupti-

on sich durchgesetzt hat. Geht man weiter zurück in die Geschichte oder blickt man auch bloß in das letzte Drittel des 20. Jahrhunderts, findet man auch in »modernem« Ländern verbreitete Korruption, die systemische und damit, wenn man so will, kulturelle Züge trägt. So ist etwa daran zu erinnern, dass der Ämterkauf im 17. Jahrhundert quer durch Europa, aber auch in China gang und gäbe war (*Swart*), während Italien bis heute als systemisch korrupt gilt.

VII. Ansätze zur Erklärung von Korruption

Literatur: *Peter Graeff/Rainer Dombois*, Soziologische Zugänge zur Korruptionsproblematik, in: *Peter Graeff/Jürgen Grieger* (Hg.), Was ist Korruption?, 2012, 135-152 [Ü]; *Petra Hiller*, Korruption und Netzwerke: Konfusionen im Schema funktionaler Differenzierung, *ZfRSoz* 26, 2005, 57-77; *Thomas Kläbe/Stephanie Thiel*, Empirische Korruptionsforschung: Methoden, Schwierigkeiten und Entwicklungsansätze, in: dies. (Hg.), Korruption, Forschungsstand, Prävention, Probleme, 2011, 411-464; *Anne O. Krueger*, [The Political Economy of the Rent-Seeking Society](#), *The American Economic Review* 64, 1974, 291–303; *Karlhans Liebl*, Sozialwissenschaftliche Erklärungsansätze der Wirtschaftskriminalität am Beispiel der Korruption, *Rechtstheorie*, Beiheft 9, 1986, 139-149; *Patrick von Maravic*, [Korruptionsanalyse als Analyse von Handlungssituationen](#), in: *Kai Birkholz* u. a. (Hg.), *Public Management*, 2006, 97-126.

1) Der systemtheoretische Ansatz

Aus systemtheoretischer Sicht findet Korruption statt, wenn nach Ausdifferenzierung der Gesellschaft in Funktionssysteme die Systemgrenzen anders als durch etablierte strukturelle Kopplungen oder bloße Irritationen überwunden werden. Andere Eingriffe aus dem politischen oder dem Wirtschaftssystem in das Rechtssystem (und umgekehrt) wären also korrupt, weil die Systeme nicht mehr ihrer Eigenlogik gehorchen (*Luhmann* RdG 61, 445 und öfter). Das Rechtssystem funktioniert dann nicht mehr nach dem Gleichheitsprinzip, das Wirtschaftssystem negiert den Marktmechanismus. **Diese Betrachtungsweise ist wenig erhellend.** Sie läuft auf die beinahe triviale Feststellung hinaus, dass Korruption erst in modernen Gesellschaften zum Phänomen und Problem wird. Und sie verlangt nach einem anderen Korruptionsbegriff, der etwa jeden Eingriff in den Markt oder in die Unabhängigkeit der Justiz einschließt. Nicht viel klüger werde ich, wenn in einem – wegen der Schilderung der japanischen Yakuza an sich spannenden – Aufsatz über »Die Funktion von Korruption«⁷⁰⁷ *Luhmann* wie folgt zitiert wird:

»Korruption ... ist kein isoliert zu betrachtendes Phänomen. Vielmehr ist anzunehmen, daß das Netzwerk die Grenze zwischen Korruption und Nichtkorruption durch eine

⁷⁰⁷ *Christina Stenner*, Die Funktion von Korruption. Über die Besonderheit informaler Institutionen in der japanischen Gesellschaft, in: *Birger P. Priddat/Michael Schmid* (Hg.), *Korruption als Ordnung zweiter Art*, 2011, 163-190; dort S. 183.

eigene Supercodierung verwischt, und vor allem wohl durch die Supercodierung von Inklusion und Exklusion.«⁷⁰⁸

2) *Regulierung als opportunity structure*

Regulierungen bieten Gelegenheit zur Korruption, soweit sie von einem Verwaltungsstab vollzogen oder kontrolliert werden müssen. Dann lässt sich durch Korruption je nach Konstellation der Vollzug der Regel durchsetzen, verhindern oder beschleunigen. Eine Genehmigung etwa muss erkauft werden, obwohl ein Anspruch besteht. Oder es lassen sich Ausnahmen von der Regel erwirken oder Sanktionen abwenden. Oft geht es auch nur um eine Beschleunigung behördlichen Handelns. Aber deshalb kann man auf sinnvolle Regulierung nicht verzichten.

In Deutschland haben sich gelegentlich die Inspektoren des TÜV als bestechlich erwiesen. Man kann aber nicht auf Sicherheits- und Qualitätskontrollen verzichten, weil sie Gelegenheit zur Bestechung der Kontrolleure bieten.

Das Ausmaß der Korruption ist abhängig von der **Qualität der Regulierung**. Die Qualität beginnt schon damit, dass Ziele und Mittel der Regulierung einsichtig sind und damit Legitimität mit sich führen. Wichtig ist ferner, dass die Regeln einfach sind und bei der Anwendung wenig Spielraum lassen, denn bürokratisches Ermessen bietet Spielraum zur Bestechung. So ist z. B. ein komplizierter Zolltarif, der für viele Warenklassen unterschiedliche Abgabensätze vorsieht, korruptionsanfälliger als ein Einheitstarif, weil er bei der Zuordnung zu einer Warenklasse Entscheidungsspielraum bietet. Nicht ganz selten werden Marktrestriktionen erst durch Korruption begründet.

Ein berühmtes Beispiel lieferte Benazir Bhutto. Sie war von 1988 bis 1990 und erneut von 1993 bis 1996 Premierministerin in Pakistan. Beide Male endete ihre Amtszeit vorzeitig, u. a. wegen Korruptionsvorwürfen. Bevor sie 1993 nach Pakistan zurückkehrte und erneut Regierungschefin wurde, war der Goldhandel im Lande nicht reguliert. Allerdings war Schmuggel zur Vermeidung des Einfuhrzolls weit verbreitet. Ein pakistanischer Goldhändler mit Sitz in Dubai schlug Bhutto vor, wenn er das exklusive Recht zur Einfuhr von Gold nach Pakistan erhalte, werde er der Regierung helfen, den Goldschmuggel unter Kontrolle zu bringen. Und so geschah es, nachdem der Händler 10 Millionen \$ auf ein Konto des Ehemannes von Bhutto gezahlt hatte (nach *Lambsdorff* S. 9).

Das Beispiel gibt Gelegenheit, den **Begriff des Rent-Seeking** einzuführen. Er wurde von *Anne O. Krueger* geprägt und soll ein Verhalten kennzeichnen, das seinen wirtschaftlichen Vorteil hinter dem Schutz rechtlicher Marktschranken sucht. Der krasseste Fall wäre ein Monopol, wie es der Goldhändler in Pakistan durch Bestechung Bhuttos erwirkte. In die gleiche Richtung wie das Monopol wirken Zölle und Handelsbeschränkungen, indem sie den Markt behindern. Die Ausnutzung solcher Konstellationen selbst ist keine Korruption. Die Korruption setzt wie im Falle Bhutto als

⁷⁰⁸ *Stenner* zitiert aus soziologische Aufklärung 5, 1995, 25. Das Zitat stammt aus dem Aufsatz »Kausalität im Süden« (Soziale Systeme 1, 1995, 7-28) und ist [dort im Internet zugänglich](#).

politische an mit dem Ziel, die Regeln, die ein Rent-Seeking ermöglichen, erst zu schaffen oder sie aufrechtzuerhalten.

3) Strukturelle Erklärungen der Korruption

Literatur: *Alberto Alesina/Beatrice Weder*, [Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?](#), American Economic Review 92, 2002, 307-331 (=NBER Working Paper 7108, 1999); *Aymo Brunetti/Beatrice Weder*, A Free Press Is Bad News for Corruption, Journal of Public Economics 87, 2003, 1801-1824; *Susanne Karstedt*, [Macht, Ungleichheit und Korruption](#): Strukturelle und Kulturelle Determinanten im Internationalen Vergleich, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Sonderheft 43, 2003, 384-412; *Johann Graf Lambsdorff*, The Institutional Economics of Corruption and Reform, Cambridge Univ. Press 2007; *Lorenzo Pellegrini/Reyer Gerlagh*, [Causes of Corruption](#): A Survey of Cross-country Analyses and Extended Results, Economics of Governance 9, 2007, 245-263; *Paolo Mauro*, Corruption and Growth, The Quarterly Journal of Economics, 110, 1995, 681-712; *Gabriella R. Montinola/Robert Jackman*, Sources of Corruption: A CrossCountry Study, British Journal of Political Science 32, 2002, 147-170; *Daniel Treisman*, [The Causes of Corruption](#): A Cross-national Study, Journal of Public Economics 76, 2000, 399-457.

Einen guten Überblick über empirisch relevante Ansätze zur Erklärung des Korruptionsniveaus einer Gesellschaft geben *Lorenzo Pellegrini/Reyer Gerlagh*, [Causes of Corruption](#) (2007). Daran orientiert sich auch die folgende Darstellung, und dort findet man noch weitere Nachweise.

Politikwissenschaftler und Soziologen haben Sozialstrukturen benannt, die in der einen oder anderen Weise mit mehr oder weniger Korruption einhergehen. Ähnlich haben Ökonomen aus den Wirtschaftsstatistiken eine Reihe von Variablen herausgezogen, die positiv oder negativ mit der Korruption korrelieren. Die wichtigsten Datenquellen für das Korruptionsniveau einer Gesellschaft sind dabei der Corruption Perceptions Index (PCI) von Transparency International und zunehmend auch das Korruptionsranking im Global Competitiveness Report des World Economic Forum.

Besonders zahlreich sind die Studien, die einen Zusammenhang zwischen Wirtschaftsdaten und Korruption zeigen. So soll etwa gelten: Je höher in einem Gemeinwesen die Korruption ist, desto stärker usgeprägt sind auch

- die Armut
- die soziale Ungleichheit
- die Schattenwirtschaft
- der Anteil der Ausgaben für das Militär.

Je höher in einem Gemeinwesen die Korruption ist, desto niedriger sind

- das Bruttosozialprodukt je Einwohner
- die Bezahlung im öffentlichen Dienst (*Montinola/Jackman*)
- die Ausgaben für Erziehung
- die produktive Investitionen

- der Kapitalimport
- die Wachstumsraten der Wirtschaft.

Im **Vordergrund steht das Einkommensniveau**, das gewöhnlich als Brutto sozialprodukt je Einwohner gemessen wird. Man kann es als ebenso allgemeinen wie aussagekräftigen Indikator für den Stand der Modernisierung ansehen. Mit höherem Einkommen wächst vermutlich die Qualität der Institutionen, es verbessert sich die Schulbildung und es verbreitert sich der Zugang zu den Massenmedien. Die Kausalität läuft wohl in beide Richtungen: Höheres Einkommen verringert Korruption, und geringere Korruption erhöht das Einkommen.

Auslandsinvestitionen werden eher von bürokratischer als von politischer Korruption im Zielland abgeschreckt. *Alesina* und *Weder* haben ermittelt, dass korrupte Regierungen nicht weniger, sondern sogar mehr Entwicklungshilfe erhalten als andere. Der **resource curse** scheint auch bei der Korruption zuzuschlagen (*Pellegrini/Gerlagh* S. 251, 260). Üppige Einnahmen aus Rohstoffvorkommen, besonders aus Erdöl, können zu korruptiven Beziehungen zwischen Regierungen und der Gewinnungsindustrie führen, und sie versorgen die Regierungen mit Geld, mit dem sie sich die Unterstützung einer Klientel erkaufen können. Die These, dass die Korruption mit dem **Staatsanteil am Brutto sozialprodukt** steige, hat sich nicht bestätigen lassen (*Lambsdorff* S. 4). Hinter der These steckt die Vermutung, dass der Staatsanteil einen Indikator für den Umfang öffentlicher Tätigkeiten überhaupt bildet, die wiederum Gelegenheit zur Korruption bieten.

Bei den meisten dieser Variablen lässt sich nicht ausschließen, dass beide von einer weiteren gemeinsamen Ursache beeinflusst werden, oder die Richtung des Kausalverlaufs bleibt unklar. Der Ursachenzusammenhang könnte auch in umgekehrter Richtung verlaufen. Bei der kleinen Korruption scheint oft schlechte Bezahlung die Akteure (Beamten, Polizisten) für Bestechung empfänglich zu machen, wenn sie nicht Schmiergelder gar einfordern (oben IV. 1). Aber die Ursachen könnten auch umgekehrt verknüpft sein: Länder, die unter hoher Korruption leiden, sind nicht in der Lage, ein Steueraufkommen zu erzielen, das für eine angemessene Bezahlung des Personals ausreicht. Wenn dann das offizielle System die Schmiergelder geradezu einkalkuliert wie der Gastwirt die Trinkgelder für die Bedienungen, wird die Korruption noch weiter gefestigt.

Sozialstrukturen kommen schon bei der ökonomischen Analyse in den Blick, insbesondere die allgemeine Armut und die soziale Ungleichheit. Auch die Religionszugehörigkeit könnte eine Rolle spielen. Einige Studien deuten darauf hin, dass Staaten mit einem hohen **Anteil der protestantischen Bevölkerung** weniger korruptionsanfällig sind (*Treisman; Pellegrini/Gerlagh*). Die Erklärung geht dahin, dass Protestanten relativ weniger hierarchisch ausgerichtet sind als Katholiken, Orthodoxe oder Muslims und sich daher weniger tolerant gegen Machtmissbrauch und Korruption zeigen. Noch allgemeiner hat *Karstedt* herausgestellt, dass ein hierarchisch-elitärer

kuultureller Kontext korrupte Transaktionen begünstigt. *Treisman* weist auch darauf hin, dass die Protestanten traditionell auf Abstand zur Regierung gehalten und eine oppositionelle Rolle gespielt haben. Erörtert wird auch, ob die Herkunft eines Rechtssystems aus dem Common Law im Unterschied zu Systemen aus der deutschen, französischen oder skandinavischen Zivilrechtsfamilie, für das Korruptionsniveau relevant sein könnte (*Treisman*). *Pellegrini* und *Gerlagh* fanden keine Bestätigung.

Erörtert wird auch die Hypothese, dass ein hoher **Grad von ethno-linguistischer Fraktionalisierung** mit einem hohen Korruptionsniveau einhergeht (*Mauro*). Der Wirkungszusammenhang könnte sich daraus ergeben, dass die Loyalitäten eher der Ethnie als dem Staat gehören mit der Folge, dass Politiker und Beamte ihre Positionen im Interesse ihrer Ethnie nutzen. Es wird auch darauf hingewiesen, dass ethnisch gespaltene Gesellschaften weniger öffentliche Güter bereitstellen mit der Folge, dass man »Beziehungen« benötigt, um in den Genuss notwendiger Versorgungsleistungen zu gelangen.

Die Verbindung zwischen der strukturellen und der individualistischen (handlungstheoretischen) Sichtweise schafft die **neo-institutionalistische Analyse der Korruption**. Sie betont, dass die Frage, ob es in einer bestimmten Situation zu korruptiven Handlungen kommt, von einem institutionellen Klima abhängig ist, nämlich von den Ausprägungen der formellen und informellen Institutionen rund um die Handlungssituation. Zu den formellen Institutionen zählen natürlich die rechtlichen Regelungen und Organisationen. Als informelle Institutionen zählen Traditionen und Gewohnheiten, Werthaltungen und kulturelle Prägungen. Sie sind viel schwerer greifbar als die formellen Institutionen.

Bei den formellen Institutionen stellt sich umgekehrt das Problem der Entkoppelung von Recht und Realität. Es zeigt sich etwa bei der Frage, ob **Demokratie als Staatsform** gegen Korruption schützen kann. Die Antwort lautet: Grundsätzlich ja. Aber allein die Einführung demokratischer Wahlen genügt dazu nicht. Das zeigen Erfahrungen aus Südamerika und Afrika. In der Demokratie ist es möglich, korrupte Politiker abzuwählen. Aus Entwicklungsländern ist jedoch bekannt, dass Wähler sich als Klientel von Politikern verstehen können und diesen gerade wegen ihres patrimonialistischen Umgangs mit öffentlichen Ressourcen wählen. *Treisman* und *Pellegrini/Gerlagh* meinen, dass es sich um eine länger (45 oder 35 Jahre) bewährte Demokratie handeln müsse. In Europa ist Italien das Beispiel dafür, dass auch eine etablierte Demokratie nicht gegen Korruption immun ist.

Die Vermutung, dass eine **dezentrale (föderale) Verwaltungsstruktur** Korruption befördert, scheint sich nicht bestätigt zu haben (*Pellegrini/Gerlagh*). Dagegen ist die präventive Wirkung einer freien Presse unbestritten (*Brunetti/Weder*). Das gleiche gilt für eine unabhängige und ihrerseits korruptionsfreie Polizei und Justiz (oben IV. 1).

4) *Individualistische Erklärungen der Korruption*

Literatur: *Lotte Beck/Volker Nagel*, Korruption aus ökonomischer Perspektive, in: Peter Graeff/Jürgen Grieger (Hg.), Was ist Korruption?, 2012, 31-53; *Peter Graeff*, [Prinzipal-Agent-Klient-Modelle als Zugangsmöglichkeit zur Korruptionsforschung](#), in: *Niels Grüne/Simona Slanička* (Hg.), Korruption, Historische Annäherungen an eine Grundfigur politischer Kommunikation, 2010, 55-77; *Sba Li*, Experimentelle Korruptionsforschung: Stand und Perspektiven, in: Thomas Kliche/Stephanie Thiel (Hg.), Korruption, Forschungsstand, Prävention, Probleme, 2011, 382-410; *Tanja Rabl*, Private Corruption and its Actors, Insights into the Subjective Decision Making Processes, 2008; dies., [Der korrupte Akteur](#), Aus Politik und Zeitgeschichte, 2009, 26-32 *Tanja Rabl/Torsten M. Kühlmann*, Understanding Corruption in Organizations, Journal of Business Ethics 82, 2008, 477-495.

Der erste Blick gilt dabei natürlich dem **Rational-Choice-Ansatz mit seinem Kosten-Nutzen-Kalkül**. Die zentrale Ursache der Korruption besteht darin, dass die Akteure den erwarteten Nutzen einer korruptiven Handlung höher einschätzen als die Kosten. Die Kosten bestehen in den Folgen einer Entdeckung und Bestrafung, die als Wahrscheinlichkeiten in die Abwägung eingehen. Aber das ist trivial.

Auch das **Principal-Agent-Modell** (§ 29I.5) oben) wird von Ökonomen gerne herangezogen. Es verweist auf die Informationsasymmetrie zwischen Prinzipal und Agent. Letzterer kennt die Ausführungssituation meistens besser als der Geschäftsherr. Er kennt die Geschäftspartner, deren Handlungsmöglichkeiten und Zwänge. Er kann diesen Informationsvorsprung vorteilhaft nutzen. Das kann zum eigenen Vorteil geschehen, indem er sich bestechen lässt. Das kann aber auch zum Vorteil des Prinzipals geschehen, indem der Handelnde den Geschäftspartner aktiv besticht. Viel ist mit solchen Überlegungen aber nicht gewonnen, denn es bleibt immer die Frage, unter welchen Umständen es in dem einen oder anderen Falle zur Korruption kommt.

Von Psychologen wird die **Entscheidung für Korruptionshandlungen als ethisches Dilemma** modelliert (*Rabl* 2012). Auf den Täter (u. a.) wirken seine eigenen Normvorstellungen und der wahrgenommene Einstellung seiner Umgebung. Das klingt eher trivial, führt aber bei empirischen Erhebungen doch zu zwei interessanten Beobachtungen. Erstens wird in Unternehmen anscheinend teilweise Bestechung im Interesse der Firma geduldet oder sogar erwartet. Zweitens gibt es eine Reihe von typischen Strategien, mit denen die Täter ex post ihr Verhalten vor sich selbst rechtfertigen. Es ist zwar nicht sicher, dass diese Rechtfertigungen ex ante auch als Motiv wirken. Immerhin spiegeln sich darin doch bis zu einem gewissen Grade die Wahrnehmungen des Täters von dem, was als Verhalten akzeptiert oder gar erwartet wird.

Rabl und *Kühlmann* haben in einem Unternehmensplanspiel ihre Probanden in die Rolle von Entscheidungsträgern versetzt, denen sich die Gelegenheit zu aktiven oder passiven Bestechungsversuchen bietet. Korruptes Verhalten wurde angenommen, wenn die Teilnehmer sich bestechen ließen oder

wenn sie Mitglieder anderer Unternehmen zu bestechen versuchten. Teilnehmer waren Studenten und Schüler. Bei der Befragung der Versuchsteilnehmer unterschieden sie zwischen ex ante wirksamen Motiven und den ex post ablaufenden Versuchen der Selbstrechtfertigung. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die starke Motivation, ein ersehntes berufliches oder privates Ziel zu erreichen, für sich genommen noch kein korruptes Handeln auslöst. Vielmehr seien vor allem drei Komponenten ursächlich daran beteiligt, dass sich ein Unternehmensmitarbeiter erstmalig auf korruptes Handeln einlassen, nämlich (1.) die eigene Einstellung zur Korruption, (2.) die in seinem Umfeld geltenden sozialen Normen und (3.) die Kontrolle, die er selbst über sein korruptes Handeln und dessen Folgen zu haben glaube. Falls ein Akteur eine korrupte Handlung in Bezug auf ein berufliches oder persönliches Ziel positiv bewerte und falls Korruption in seinem persönlichen Umfeld generell auf Akzeptanz stoße, steige der Wunsch, die korrupte Handlung auszuführen. Und falls er überdies glaube, auf diesem Weg das angestrebte Ziel sicher zu erreichen, und dabei allenfalls nur mit einer geringfügigen Strafe rechne, sei die Wahrscheinlichkeit hoch, dass er sich für die korrupte Handlung entscheide. Um anschließend ein positives Selbstbild zu bewahren, stellten die Probanden vor allem ihre positiven Absichten hinter dem Korruptionsversuch heraus. Eine typische Rationalisierungsstrategie war der Verweis auf »höhere Unternehmensziele«, die Ausnahmen von konventionellen sozialen Normen rechtfertigten. Eigennützige Korruption wollten sie dadurch rechtfertigen, dass sie sich an der Metapher eines Kontos orientierten. Sie redeten sich ein, aufgrund ihrer bisherigen Verdienste um das Unternehmen ein »Guthaben« aufgebaut zu haben, das sie moralisch dazu berechtige, sich durch gelegentliche Korruption Vorteile zu verschaffen. Versuche, die Schäden korrupten Handelns zu leugnen oder zu bagatellisieren, spielten nur eine untergeordnete Rolle.

Rabl und Kühblmann ziehen aus ihrer Untersuchung den Schluss, es sei für die Prävention wichtig, dass in Firmen und Organisationen das Management durch einen Ethik-Code oder im Rahmen eines Compliance-Prozesses klarstellt, dass Korruption unter keinen Umständen zu den akzeptierten Verfahren gehört. Der Schluss ist einsichtig, wenn man bedenkt, dass eine korruptionsfreundliche Einstellung kaum offen kommuniziert wird, so dass sie bis zum deutlichen Ausdruck des Gegenteils leicht unterstellt werden kann.

Das **Konzept abweichenden Verhaltens** (§ 50 oben) passt kaum für die Korruption, denn es interessiert sich kaum für singuläre Normbrüche, sondern für die prozesshafte Verstrickung in deviante Karrieren. Die Täter sind in aller Regel sozial angepasst.

»Der typische Täter ist nicht vorbestraft und zeigt keine abweichenden Wertvorstellungen. Vielmehr handelt es sich um gesellschaftliche Aufsteiger und erfahrene Leistungsträger ...« (Rabl 2009 S. 27)

Man wird daher eher in den Theorien zum White-Collar-Crime nachsuchen. Handfeste Aussagen speziell zur Korruption finden sich dort aber kaum.

5) *Korruption als soziale Beziehung*

Literatur: Christian Höffling, *Korruption als soziale Beziehung*, 2002; Johann Graf Lambsdorff, *The Institutional Economics of Corruption and Reform*, Cambridge Univ. Press 2007.

Die Transaktionskosten liegen für kollusive Verträge höher als für legale. **Von Anfang an stellt sich ein Vertrauensproblem.** Wenn die Bestechlichkeit der Amtsträger nicht geradezu ein offenes Geheimnis ist, wie es vor allem bei der kleinen Korruption vorkommt, ist die Vertragsanbahnung schwierig, denn es gibt keinen offenen Markt. Schon die Kontaktphase ist heikel. Ein blankes Bestechungsangebot kommt kaum in Betracht. Wer die Initiative ergreift, muss damit rechnen, dass der andere Teil sie zurückweist und ihn denunziert. Daher muss das Angebot verhüllt und beschönigt werden. Dritten gegenüber muss es geheim bleiben. Die Unrechtsvereinbarung wird kaum genau spezifiziert, so dass sich leicht Probleme einstellen, wenn etwas Unvorhergesehenes eintritt:

Benjamin Netanjahu, israelischer Premierminister von 1996 bis 1999 und erneut ab 2009, wurde nach seiner ersten Amtszeit vorgeworfen, kostenlos die Umzugs- und Reinigungsdienste von der Firma von Avner Amedi entgegengenommen zu haben. Dafür sollte Amedi, ein alter Bekannter von Netanjahu, einen Auftrag von der Regierung erhalten. Als Netanjahu die nächste Wahl verlor und kein Auftrag folgte, stellte Amedi ihm eine Rechnung über 110.000 \$. Netanjahu verweigerte die Zahlung, Amedi ging zu Gericht, und so wurde der Fall bekannt. (Beispiel von *Lambsdorff* S. 156; vgl. auch Meldung in *Die Welt* vom 17. 9. 1999). Die Kontrahenten, so *Lambsdorff*, hätten es ersichtlich unterlassen zu spezifizieren, ob die Dienste Amedis in jedem Fall oder nur bei einem Wahlerfolg honoriert werden sollten.

In der Regel tritt der aktiv Bestechende in Vorleistung und muss darauf vertrauen, dass der Bestochene seinen Teil der Abmachung erfüllt. Für die Erfüllung des Vertrages gibt es keinen Rechtsschutz. Allerdings hilft hier der psychische Mechanismus der Reziprozität, der sich auch in Korruptionsspielen tendenziell als stärker erweist als opportunistisches Verhalten.

Auch nach der Durchführung muss die Korruptionsvereinbarung geheim bleiben. Die Partner bleiben aufeinander angewiesen, denn sie verfügen über Informationen, mit denen sie sich schädigen können. Sie müssen auf Dauer mit Opportunismus = Verrat der Gegenseite rechnen. **Daher sind die Förderung und der Schutz des Whistleblowing eine wirksame Bekämpfungsmaßnahme.**

Legale Geschäfte können von dem Vertrauen in abstrakte Institutionen getragen werden. Das steht für Korruptionsverträge nicht zur Verfügung. Daher kommt es auf das Vertrauen in konkrete Personen an. Aber auch das in längerdauernden legalen Beziehungen begründete Vertrauen kann zum Ausgangspunkt von Korruption werden. **Daher ist in korruptionsgefährdeten Bereichen der laufende Austausch des Personals eine Standardmaßnahme zur Korruptionsbekämpfung.**

Nicht selten werden Korruptionsverträge von Vermittlern eingefädelt, denen beide Parteien vertrauen. **Die Vertrauenslücke kann auch durch Netzwerke überbrückt werden.** In traditioneller Umgebung, in der die kulturelle Orientierung sich partikularistisch auf die eigene Gruppe richtet, bilden Familie und Clan, Stamm und Ethnie die Basis für Netzwerke, in denen Nepotismus und Klientelismus zu Hause sind. In moderner Umgebung begünstigen Elitennetzwerke die Korruption

unter »Gleichen« und damit vermutlich vor allem jene »grand corruption«, die sich auf den höchsten Ebenen zwischen Politik und Wirtschaft abspielen« (Karstedt S. 403).

VIII. Bekämpfung der Korruption

Literatur: *Matthias Bauer*, [Korruptionsbekämpfung durch Rechtsetzung](#), 2002; *Bernhard Brand*, [The OECD's Fight against Corruption](#), Blogbeitrag vom 19. 7. 2010; *Heinrich Bückergärtner*, Korruptionsprävention in Behörden, in: *Thomas Klische/Stephanie Thiel* (Hg.), *Korruption, Forschungsstand, Prävention, Probleme*, 2011, 467-489; *Matthias Nell/Johann Graf Lambsdorff*, [Let Them Take Gifts, and Cheat Those Who Seek Influence](#), Passauer Diskussionspapiere, Diskussionsbeitrag Nr. V-41-05; *Wolfgang Schaupensteiner*, Compliance-Management in Unternehmen --unverzichtbar!, in: *Thomas Klische/Stephanie Thiel* (Hg.), *Korruption, Forschungsstand, Prävention, Probleme*, 2011, 490-521.

Forschungsprojekt: Kai-D. Bussmann, Universität Halle, [Kriminalpräventive Wirkung von Anti-Korruptions-Programmen](#), 2011-2014.

Die Bekämpfung der Korruption beginnt mit der **Identifizierung besonders gefährdeter Bereiche**. Im öffentlichen Bereich und ebenso in der Wirtschaft gelten der Einkauf und die Vergabe von Aufträgen als korruptionsanfällig. Verträge über individualisierte Leistungen sind eher korruptionsgefährdet als solche über Standardleistungen und Güter, weil es bei ersteren keine üblichen Konditionen, Preise oder Vergütungen gibt, so dass sich Bestechungsgelder, Kickbacks usw. besser verbergen lassen, oft sogar als legal (Vermittlungsgebühren, Provisionen, Beratungshonorare).

Die wichtigste Maßnahme zur Korruptionsbekämpfung ist die Strafbarkeit der aktiven und passiven Korruption. Korruptionstatbestände finden sich in

- § 108b/§ 108e StGB (Wählerbestechung/Abgeordnetenbestechung)
- §§ 299 ff. StGB (Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr)
- §§ 331 ff. StGB (Vorteilsannahme und Bestechlichkeit, Vorteilsgewährung und Bestechung)

Zur Bekämpfung von grenzüberschreitender Korruption dienen das Gesetz zur Bekämpfung der internationalen Bestechung (IntBestG) und das EU-Bestechungsgesetz (EUBestG).

Die Strafbarkeit der Korruption hat allerdings den Nebeneffekt, dass die Parteien des Korruptionsgeschäfts nach dem kollusiven Austausch eine gewisse Sicherheit haben, dass der andere Teil nicht opportunistisch zum Denunzianten wird, weil auch der Verräter Strafe riskiert. Diese Situation könnte das Recht durch eine Kronzeugenregelung oder Strafmilderungen für Informanten entschärfen. *Lambsdorff* und *Nell* haben darüber hinaus **asymmetrische Strafen** vorgeschlagen, um den Pakt des Schweigens aufzubrechen. Auf der Seite des passiv Bestochenen soll die Entgegennahme des Bestechungsgeldes relativ milde sanktioniert werden, die Gewährung des damit erkaufte[n] Vorteils jedoch sehr streng. Umgekehrt soll der aktiv Bestechende

für die Hingabe des Geldes hart angepackt werden, für die Entgegennahme der Begünstigung dagegen eher milde.

Natürlich dürfen die Strafnormen nicht nur auf dem Papier stehen, sondern müssen auch durch integrale und unabhängige Strafverfolgungsbehörden und Gerichte umgesetzt werden. Es daher liegt nahe, dass eine unabhängige und ihrerseits von Korruption freie Justiz für die Bekämpfung der Korruption wichtig ist. Besonders die Weltbank betont die Notwendigkeit unabhängiger Gerichte zur Korruptionsbekämpfung, und verschiedene empirische Untersuchungen zeigen eine negative Korrelation zwischen einer unabhängigen Justiz und Korruption von Polizei und Justiz:

Mit der Strafbarkeit der Korruption ist es nicht getan, obwohl sie fraglos präventive Wirkung hat. Notwendig sind außerdem auf allen Ebenen organisatorische Vorkehrungen, die die Korruption erschweren. Bund und Länder haben zur Bekämpfung Richtlinien zur Korruptionsprävention erlassen, die insbesondere die Bestellung besonderer Ansprechpersonen, die Identifizierung besonders korruptionsgefährdeter Bereiche, die Durchführung des Vieraugenprinzips in diesen Bereichen und eine verstärkte Fach- und Dienstaufsicht vorsehen.⁷⁰⁹ Geregelt ist ferner die Annahme von Geschenken und Sponsorengeldern. Besondere Aufmerksamkeit gilt der Vergabe öffentlicher Aufträge. Allein die öffentliche Hand in Deutschland vergibt jährlich Aufträge für etwa 350 Milliarden EUR. Hier dient das **Vergaberecht als Bremse gegen Vetternwirtschaft und Korruption**. Aber es werden noch längst nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft. Zu denken wäre an einen stärkeren Einsatz des Disziplinarrechts, an Veröffentlichungs- und Anzeigepflichten für Beraterverträge und Mitgliedschaften sowie Register für festgestellte Verfehlungen.

Gegenwärtig gerät die Korruptionsbekämpfung in Konflikt mit dem Datenschutz. Auslöser waren umfangreiche Maßnahmen des Datenabgleichs bei korruptionsgefährdeten Großunternehmen (Deutsche Bahn, Siemens, Telekom). Die Große Koalition wollte mit einer am 23. Juni 2009 per Änderungsantrag vorgelegten Einfügung in die seit Monaten beratene Datenschutznovelle noch vor dem Ende der Legislaturperiode auf die öffentliche Diskussion über Massenscreenings in Unternehmen reagieren. Der geplante neue § 32 Abs. 1 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) soll die »Datenerhebung, -verarbeitung und -nutzung für Zwecke des Beschäftigungsverhältnisses« hinsichtlich strafbaren Verhaltens von Beschäftigten auf Situationen beschränken, in denen »tatsächliche Anhaltspunkte zur Aufdeckung von im Beschäftigungsverhältnis begangenen Straftaten« vorliegen.

Korrupte Akteure haben ein gespaltenes Verhältnis zur Ehrlichkeit (honesty). Einerseits hintergehen sie ihre Treugeber oder erwarten solchen Verrat von ihrem Gegenüber. Andererseits vertrauen sie darauf, der korrupte Partner werde ihnen gegenüber seinen Teil der Abmachung erfüllen, müssen aber damit rechnen, dass er auch ihnen gegenüber treulos handelt. Wegen dieser Unsicherheit spricht *Lambdorff* (S. XI, 50) analog zum Prinzip der unsichtbaren Hand (invisible hand) vom Prinzip des unsicht-

⁷⁰⁹ Für den Bund gilt die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 30. Juli 2004.

baren Fußes (invisible foot) und meint, sie könne zum Ansatzpunkt der Korruptionsbekämpfung werden.

Für den wichtigen Bereich, in dem die Bestechung nicht von Individuen ausgeht, sondern von Organisationen und insbesondere auch von Unternehmen, sind **Selbstverpflichtungen auf Good Governance und Maßnahmen zur Compliance** heute das Mittel der Wahl (dazu näher im folgenden §79).

Programme und Projekte, die Korruption zurückdrängen sollen, können zu Opfern ihres eigenen Erfolgs werden. Über einen solchen Fall berichtet *Stephen Baines* [in der Zeitschrift für Entwicklung und Zusammenarbeit \(E+Z\) 11/2005](#). Ein groß angelegtes Programm der Niederlande zur Verbesserung indonesischer Schulen war als solches sehr erfolgreich. Aber in der öffentlichen Wahrnehmung geriet es in Misskredit, weil die gerade die mit dem Programm verbundenen Vorkehrungen zur Verhinderung von Korruption eine größere Anzahl an sich relativ unbedeutender Korruptionsfälle aufdeckten.