

Hans Herbert von Arnim/Regina Heiny/Stefan Ittner

Korruption

Begriff, Bekämpfungs- und Forschungslücken



FÖV

33

Discussion Papers

Hans Herbert von Arnim/Regina Heiny/Stefan Ittner

Korruption

Begriff, Bekämpfungs- und Forschungslücken

2., durchgesehene Auflage

FÖV **33**
Discussion Papers

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer
2006

1. Auflage Mai 2006
2., durchgesehene Auflage November 2006

Nicht im Buchhandel erhältlich

Schutzgebühr: € 5,-

Bezug: Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung Speyer
Postfach 14 09
67324 Speyer

<http://www.foev-speyer.de>

Universitätsprofessor Dr. iur. Hans Herbert von Arnim, Dipl.-Volkswirt

Ordentliches Mitglied und Leiter der Sektion I
„Modernisierung von Staat und Verwaltung“ des
Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer

Assessorin Regina Heiny und Stefan Ittner, M.A.

Forschungsreferenten im Projekt „Systemmängel in Politik und Verwaltung und Strategien zu ihrer Überwindung. Konzeptionelle Perspektiven, entwickelt an ausgewählten Bereichen“ am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

Vorwort

Lange ging man in Deutschland davon aus, Korruption sei ein Problem ferner Bananenrepubliken. Diese Zeit ist vorbei. Das überkommene Bild vom korrekten „preußischen Beamten“ hat immer größere Kratzer bekommen. Heute gilt Korruption auch in Deutschland und anderen westlichen Demokratien als verbreitetes Übel, gegen das mit aller Kraft Front gemacht werden muss. Staat, Verwaltung und Wirtschaft haben sich den Kampf gegen Korruption erklärtermaßen aufs Papier geschrieben. Gleichwohl bestehen nach wie vor große Lücken und Schwachstellen bei der Bekämpfung und auch bei der wissenschaftlichen Erforschung von Korruption.

Die Defizite in der Korruptionsbekämpfung und -forschung sind zu einem erheblichen Teil systembedingt. Das ist eine zentrale These dieses Discussion Papers, der sein zweiter Hauptteil gewidmet ist (Teil C). Um die damit zusammenhängenden Fragen sinnvoll behandeln zu können, bedarf es zunächst allerdings einer kritischen Analyse des Korruptionsbegriffs oder besser: der unterschiedlichen Korruptionsbegriffe, die in den wissenschaftlichen Disziplinen, die sich mit dem Phänomen „Korruption“ befassen, gängig sind. Die entsprechende Analyse und Synthese, die den ersten Hauptteil ausmacht (Teil B), zeigt u.a., dass besonders heikle und wichtige Fallgruppen häufig bereits begrifflich ausgeklammert und damit der Blick des Korruptionsforschers auf diese Weise unangemessen verkürzt wird.

Entsprechend dem multidisziplinär zusammengesetzten Verfasser-Team ist die Arbeitsweise interdisziplinär. Anders erscheint eine umfassende Behandlung des Themas ohnehin kaum sinnvoll und fruchtbar.

Naturgemäß können hier nicht sämtliche Probleme wirklich ausdiskutiert werden. Eine erschöpfende Darstellung wird nicht angestrebt. Getreu dem Charakter eines „Discussion Papers“ sollen vielmehr Anregungen gegeben und konstruktive Kritik herausgefordert werden, die entweder an die postalische Adresse des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer (Freiherr-vom-Stein-Straße 2, 67346 Speyer) oder an die unten angegebenen Mail-Adressen erbeten wird.

Da die einschlägigen gesetzlichen Grundlagen selbst unter Juristen nicht alle als selbstverständlich vorausgesetzt werden können, sind sie in der Anlage im Wortlaut wiedergegeben.

Speyer, im Mai 2006

Hans Herbert von Arnim (vonarnim@dhv-speyer.de)

Regina Heiny (heiny@foev-speyer.de)

Stefan Ittner (ittner@foev-speyer.de)

Inhalt

A.	Einleitung	1
B.	Korruptionsbegriffe	2
I.	Juristischer Korruptionsbegriff	2
1.	Das Strafrecht	2
a)	Korruption im engeren strafrechtlichen Sinn	2
b)	Korruption im weiteren strafrechtlichen Sinn	7
2.	Korruption nur bei Verletzung von Dienstpflichten?	9
3.	Vorverlagerung der gesetzlichen Barrieren gegen Korruption: Vermeidung der Korruptionsgefahr und Verhinderung des <i>bösen Scheins</i>	9
4.	Rechtspolitik: Die Enge des juristischen Begriffs	13
5.	Korruption als pervertiertes Gegenbild amtlicher Pflichterfüllung	14
II.	Sozialwissenschaftlich-normativer Korruptionsbegriff	16
1.	Umfassender Begriff	16
a)	Begriff	16
b)	Spezialfall: Ämterpatronage	16
c)	Spezialfall: Autokorruption	20
d)	Problemfall: Zuwendungen an Parteien und Abgeordnete	21
e)	Konkretisierung des Begriffs „Missbrauch“	22
2.	Beschränkung auf Leistungsaustausch?	23
3.	Beschränkung auf <i>heimlichen</i> Missbrauch?	25
4.	Beschränkung auf <i>öffentliche</i> Ämter?	25
III.	Ökonomischer Korruptionsansatz: Das Bild des „homo oeconomicus“	27
IV.	Netzwerkkorruption	28
C.	Bekämpfungs- und Forschungslücken	31
I.	Vorbemerkungen	31
1.	Systembedingte Lücken	31

2. Zu den Aufgaben der wissenschaftlichen Forschung ...	31
II. Politische Korruption	33
1. Gesteigerte Korruptionsgefahr	33
2. Mangelnder Kontrollwille: Das Grundproblem der Entscheidung in eigener Sache	34
3. Beispiele für Gesetzeslücken und Vollzugsdefizite	35
4. Demoralisierende Auswirkungen	37
5. Defizite in der Korruptionsforschung	37
III. Korruption auf kommunaler Ebene	41
1. Gesteigerte Korruptionsgefahr	41
2. Schwache öffentliche Kontrolle	41
3. Beispiele für lückenhafte Gesetze	42
4. Restriktive Auslegung von Gesetzen und Vollzugsdefizite	44
5. Forschungslücken	45
IV. Korruption und Korruptionsbekämpfung in der Europäischen Union	46
1. Die besondere Korruptionsanfälligkeit der Europäischen Union	46
2. Schwächen bei der Korruptionsbekämpfung	50
a) Schleppender Erlass der erforderlichen Gesetze	50
b) Vollzugsdefizite	52
3. Forschungsdefizit	54
D. Zusammenfassung	55
Literaturverzeichnis	58
Anhang: Wortlaut einschlägiger Gesetze	69

A. Einleitung*

Korruption ist im Ausland seit langem Gegenstand umfassender Untersuchungen.¹ In Deutschland haben Wissenschaft und Rechtspolitik das Thema erst vor etwa eineinhalb Jahrzehnten entdeckt – mit in jüngster Zeit stark anschwellender Tendenz.² Die Forschung ist bisher allerdings einseitig. Sie lässt gerade besonders wichtige Gebiete weitgehend aus.

Der Begriff „Korruption“ erfährt zahlreiche Deutungen, je nach der wissenschaftlichen Disziplin und dem Vorverständnis des Betrachters, das seinerseits häufig durch unterliegende theoretische Konzepte geprägt wird. Die Abgrenzung des Korruptionsbegriffs kann jedoch erhebliche praktische Auswirkungen haben. Klammert man bestimmte Fallgruppen aus dem Korruptionsbegriff aus, so erspart man ihnen das in dem Wort „Korruption“ liegende Unwerturteil, und zugleich erlaubt man der wissenschaftlichen Forschung über Korruption, jene Fallgruppen zu ignorieren. Solche begrifflichen Ausgrenzungsversuche zeigen sich, wie wir darlegen werden, besonders bei der politischen Korruption.

* Die Verfasser danken Dr. *Sebastian Wolf*, Sektionsreferent im Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV), für kritische Durchsicht des Manuskripts, wertvolle systematische Anregungen und den Entwurf des Abschnitts C IV 2. *Manuela Jungkind*, Studentin der Politikwissenschaft und Praktikantin am FÖV, danken sie für die Erstellung der Anlage (Wortlaut einschlägiger Gesetze).

1 Statt vieler: *Arnold J. Heidenheimer/Michael Johnston/Victor LeVine* (eds.), *Political Corruption: Concepts & Contexts*, 3. Aufl., 2002 (1. Aufl., hrsg. von Heidenheimer, 1970).

2 Siehe z.B. *Britta Bannenberg*, *Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse*, 2002; *Hans Herbert von Arnim* (Hrsg.), *Korruption*, 2003; *Ulrich von Alemann* (Hrsg.), *Politische Korruption*, 2005. Im Übrigen ist die Literatur auch in Deutschland inzwischen kaum noch überschaubar.

B. Korruptionsbegriffe

Das Phänomen „Korruption“ ist nur interdisziplinär zu erfassen. Rechtliche, sozialwissenschaftliche, ökonomische und normwissenschaftliche Perspektiven und Methoden müssen zusammenwirken und zu einer Synthese gebracht werden, um den Begriff einzugrenzen und Defizite in der Korruptionsbekämpfung und der Korruptionsforschung aufzuspüren.

I. Juristischer Korruptionsbegriff

Der juristische Korruptionsbegriff hebt auf den Verstoß gegen rechtliche Normen ab. Konstitutiv für diesen Begriff ist die Gesetzeslage. Was der Gesetzgeber nicht untersagt, fällt danach von vornherein aus dem Korruptionsbegriff heraus.

1. Das Strafrecht

a) Korruption im engeren strafrechtlichen Sinn

Das Deutsche Strafrecht verwendet das Wort „Korruption“ nicht. Dennoch umreißt dieser Begriff nach allgemeiner Auffassung einen bestimmten Kreis von Delikten. Dementsprechend legte sich ein Gesetz von 1997, das wichtige strafrechtliche Vorschriften änderte, die Bezeichnung „Gesetz zur Bekämpfung der Korruption“ bei.³ Vor diesem Hintergrund kann man unter Korruption im strafrechtlichen Sinn folgende Tatbestände des Strafgesetzbuches verstehen: §§ 331 ff. (insbesondere Vorteilsannahme und -gewährung, Bestechlichkeit und Bestechung) und §§ 299 f. (Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr): **Korruptionsbegriff I**. Dazu sind auch zu rechnen: § 108b (Wählerbestechung), der allerdings praktisch bedeutungslos ist, sowie § 108e (Abgeordnetenbestechung), der den Namen

3 Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13.8.1997 (BGBl I 2038), in Kraft getreten am 20.8.1997.

nicht verdient, weil er „nur den praktisch in Form des § 108e StGB nicht vorkommenden Stimmenkauf erfasst.“⁴

Die §§ 331 ff. sind, wie bereits die Überschrift des ganzen Abschnitts („Straftaten im Amt“) signalisiert, sämtlich Amtsdelikte, d.h., sie setzen auf der „Nehmerseite“ „Amtsträger“⁵ voraus, also öffentliche Bedienstete (Beamte, öffentliche Angestellte, öffentliche Arbeiter) oder Inhaber eines öffentlichrechtlichen Amtes (Bundespräsident, Regierungsmitglieder, Parlamentarische Staatssekretäre, Bürgermeister, Landräte etc.). Abgeordnete des Bundestags, eines Landesparlaments oder des Europäischen Parlaments fallen nicht darunter. Für sie gilt der besondere Tatbestand des § 108e StGB. Für ausländische Abgeordnete und solche der Europäischen Union gilt dagegen Art. 2 § 2 des Gesetzes zur Bekämpfung internationaler Bestechung, der sehr viel strenger als § 108e StGB ist.

Während Bestechlichkeit (§ 332 StGB) und Bestechung (§ 334 StGB) eine pflichtwidrige Diensthandlung des Amtsträgers voraussetzen, wird dies für Vorteilsannahme (§ 331 StGB) und Vorteilsgewährung (§ 333 StGB) nicht verlangt. Zusätzlich hat das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption die beiden letztgenannten Tatbestände erheblich ausgeweitet. Seitdem ist es nicht mehr erforderlich, dass der Amtsträger sich einen Vorteil für sich selbst versprechen lässt, fordert etc. Es reicht aus, wenn der Vorteil *einem Dritten* zugute kommt.⁶ Auch der bis dahin erforderliche Zusammenhang zu einer *bestimmten* Diensthandlung des Amtsträgers wurde aufgehoben. Es genügt, dass der Vorteil überhaupt in einem Zusammenhang mit der Dienstausbübung des Amtsträgers steht. Deshalb fallen nunmehr auch Vorteile, die beim Amtsträger ein allgemeines dienstliches Wohlwollen mit Gefälligkeitspotential zugunsten des Gebers oder eines Dritten erzeugen sollen, unter den Straftatbestand des § 331 StGB.⁷

4 Britta Bannenberg, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, 2002, 13.

5 Oder „für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete“ (siehe § 11 Abs. 1 Nr. 4 StGB) sowie Richter und Schiedsrichter (§§ 331 Abs. 2, 332 Abs. 2, 333 Abs. 2, 334 Abs. 2, 339 StGB).

6 Diese Verschärfung wurde auch für die Bestechungstatbestände (§§ 332, 334 StGB) vorgenommen.

7 Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 25.6.1997, Bundestags-Drucks. 13/8079, S. 15.

Höchst streitig ist, ob auch die Mitglieder von Gemeinderäten und Kreistagen Amtsträger im Sinne der strengen Paragraphen 331 ff. StGB sind. Die Strafrechtslehre lehnt dies überwiegend ab⁸, jedenfalls solange die Kommunalvertreter nicht zusätzlich eine ganz konkrete Verwaltungstätigkeit ausüben, und unterstellt sie nur dem laxen § 108e StGB. Dagegen hat das Landgericht Wuppertal in seiner Entscheidung vom 11.08.2004⁹ sowie das Landgericht Köln in Entscheidungen vom 28.5.2003¹⁰ und 2.9.2005¹¹ die §§ 331 ff. StGB uneingeschränkt auch auf gemeindliche Mandatsträger für anwendbar erklärt.¹² In einer Entscheidung vom 9.5.2006 hat nun allerdings der Bundesgerichtshof die Amtsträgerschaft von Mitgliedern kommunaler Volksvertretungen grundsätzlich verneint, jedenfalls wenn sie nicht zusätzlich zu ihrer Abgeordnetentätigkeit mit der Erledigung konkreter Verwaltungsaufgaben betraut sind.¹³ Allerdings sieht der Bundesgerichtshof „angesichts des gewandelten öffentlichen Verständnisses der besonderen Sozialschädlichkeit von Korruption“ gesetzgeberischen Handlungsbedarf, um die laxeren Regeln für die Bestechung bei Abgeordneten den wesentlich strengeren Vorschriften für Amtsträger anzugleichen.¹⁴

8 Zum Streitstand: *Thomas Fischer*, in: Tröndle/Fischer, Strafgesetzbuch und Nebengesetze, 53. Aufl., 2006, § 11 StGB, Rdnrn. 12a und 23; *Kristian Kühl*, in: Lackner/Kühl, Strafgesetzbuch, 25. Aufl., 2004, § 11 StGB, Rdnr. 11; *Albin Eser*, in: Schönke/Schröder, 26. Aufl., 2001, § 11 StGB, Rdnr. 23.

9 Aktenzeichen 26 KIs 835 JS 19/01 – 31/03 VI –, unter IV 1a der Urteilsgründe.

10 Aktenzeichen 107 – 14/05.

11 Aktenzeichen 114 Q5 5/03, StV 2003, 507 ff.

12 Diese Entscheidungen werden, soweit ersichtlich, vom gesamten Schrifttum abgelehnt. Siehe z.B. *Knut Marel*, Die Strafbarkeit kommunaler Mandatsträger gem. §§ 331, 332 StGB, Strafverteidiger-Forum, 2003, 259 ff.; *Mark Deiters*, Die Frage der Strafbarkeit von Gemeinderäten wegen Vorteilsannahme und Bestechlichkeit, NStZ 2003, 453 ff.; *Jakob Julius Nolte*, Das freie Mandat der Gemeindevertretungsmitglieder, DVBl 2005, 870 ff.; *Bernd Heinrichs*, Rechtsprechungsüberblick zu den Bestechungsdelikten (§§ 331-335 StGB), NStZ 2005, 197 (202).

13 Aktenzeichen 5 StR 435/05.

14 Bundesgerichtshof, Pressemitteilung Nr. 72/2006 vom 9.5.2006.

Der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung ist äußerst lückenhaft.¹⁵ § 108e StGB bestraft den Kauf einer Abgeordnetenstimme nur bei noch bevorstehenden Wahlen oder Abstimmungen des Parlaments. Nachträgliche Zahlungen an einen Abgeordneten als „Danke schön“ für seine Stimme fallen von vornherein nicht darunter. Außerdem wird zwar die Arbeit der Kommissionen und Ausschüsse einbezogen, Entscheidungen in den Fraktionen, wo oft die Weichen gestellt werden, werden nach herrschender Meinung hingegen nicht erfasst.¹⁶ Zudem ist die Begrenzung auf den Stimmenkauf viel zu eng. Es hat denn auch noch nie eine Verurteilung nach § 108e Strafgesetzbuch gegeben. Während man schon mit einem Bein im Gefängnis steht, wenn man einem Beamten auch nur ein paar Flaschen Wein anbietet, kann man einen Abgeordneten also straflos bestechen. Man kann ihm sogar einen ganzen Sack Geld anbieten, ohne mehr zu riskieren, als dass er einen hinauswirft. Nimmt der Abgeordnete aber das Geld an, bleiben beide, der Abgeordnete und der Geldgeber, straflos. Der Abgeordnete braucht das Geschenk nicht einmal der Einkommensteuer zu unterwerfen, sondern nur der meist sehr viel niedrigeren Schenkungsteuer. Das tatbestandliche Defizit ist umso offensichtlicher, als seit 1998 die Bestechung von *ausländischen* Abgeordneten und von deutschen Abgeordneten des *Europäischen* Parlaments¹⁷ – weit über § 108e StGB hinaus – unter Strafe gestellt ist.¹⁸

Bestimmte Formen von Korruption in privaten Wirtschaftsunternehmen werden seit 1998 von § 299 StGB und § 300 StGB, der die besonders schweren Fälle erfasst, unter Strafe gestellt. § 12 UWG, der

15 Näheres bei *Hans Herbert von Arnim*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Parteienfinanzierung in Deutschland, 2. Aufl., 1996, S. 295 ff. mit weiteren Nachweisen. Siehe auch *Manfred Ernst Möhrenschrager*, Die Struktur des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung auf dem Prüfstand – Historisches und Künftiges, Festschrift für Ulrich Weber zum 70. Geburtstag, 2004, 217 (222 f. mit weiteren Hinweisen).

16 Siehe nur *Albin Eser*, in: Schönke/Schröder, a.a.O., § 108e, Rdnr. 3, und *Thomas Fischer*, in: Tröndle/Fischer, a.a.O., Rdnr. 4.

17 *Winfried Schubert*, in: Heinz-Bernd Wabnitz/Thomas Janovsky, Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts, 2. Aufl., 2004, 719.

18 Artikel 2 § 2 des Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 17. Dezember 1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung – IntBestG vom 10.9.1998, BGBl. II 1980 S. 2327). Zu den Amtsträgern im Sinne dieses Gesetzes zählen auch Parlamentsabgeordnete.

die Angestelltenbestechung bereits unter Strafe stellte, wurde gleichzeitig aufgehoben. § 299 Absätze 1 und 2 regeln nunmehr – parallel zu den Tatbeständen der §§ 332, 334 – die Bestechlichkeit und Bestechung im *geschäftlichen* Verkehr. Das Delikt wird allerdings nur auf Antrag verfolgt.¹⁹ Außerdem sind die Tatbestände noch zu eng: Da auf der „Nehmerseite“ nur Angestellte oder Beauftragte eines geschäftlichen Betriebs erfasst werden, fallen der Betriebsinhaber selbst und Freiberufler nicht darunter.²⁰ Ähnlich wie bei den §§ 332, 334 fordern die beiden Absätze des § 299, dass der Vorteil als *Gegenleistung* für eine *konkrete* unlautere Bevorzugung beim Bezug von Waren oder gewerblichen Leistungen gefordert, angeboten, versprochen oder angenommen wird.²¹ Das „Anfüttern“ ohne Bezug zu einer bestimmten Bevorzugung bleibt straffrei.²² Das gilt auch für das nachträgliche „Dankeschön“, da nur die *künftige* unlautere Bevorzugung erfasst wird.²³ Wie bei den Amtsdelikten kann der Vorteil auch Dritten zugute kommen.

19 Es sei denn, die Staatsanwaltschaft hält wegen des besonderen öffentlichen Interesses ein Einschreiten von Amts wegen für geboten (§ 301 Abs. 1 StGB).

20 Da bei § 299 StGB der Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Wettbewerber, zumindest des Wettbewerbs als Institution, im Vordergrund steht, müssten konsequenterweise auch der Geschäftsinhaber und Selbständige erfasst werden. Auch bei diesen Personengruppen sind nämlich wettbewerbswidrige Vorteilsannahmen möglich, beispielsweise wenn ein Apotheker einem anderen die Kunden ausspannt, indem er einen selbständigen Arzt dafür bezahlt, dass dieser ihn empfiehlt, *Joachim Vogel*, Wirtschaftskorruption und Strafrecht – Ein Beitrag zur Regelungsmodellen im Wirtschaftsstrafrecht, in: Heinrich u.a., Festschrift für Ulrich Weber, 2004, 395, 404 f. Für eine Einbeziehung dieser Gruppen siehe auch *Thomas Fischer*, in: Tröndle/Fischer, Strafgesetzbuch und Nebengesetze, 53. Auflage, 2006, § 299 Rdnr. 10a; *Helmut Fiebig/Heinrich Junker*, Korruption und Untreue im öffentlichen Dienst. Erkennen – Bekämpfen – Vorbeugen, 2000, 31; *Britta Bannenberg/Wolfgang Schaupensteiner*, Korruption in Deutschland. Portrait einer Wachstumsbranche, 2004, 28.

21 *Thomas Fischer*, a.a.O., Rdnr. 13; *Günter Heine*, in: Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 27. Auflage, 2006, § 299 Rdnr. 16.

22 *Thomas Fischer*, a.a.O., Rdnr. 13; *Britta Bannenberg/Wolfgang Schaupensteiner*, a.a.O., Rdnr. 28.

23 *Britta Bannenberg/Wolfgang Schaupensteiner*, a.a.O., Rdnr. 28.

b) Korruption im weiteren strafrechtlichen Sinn

Die Vereinten Nationen²⁴ und andere²⁵ verwenden einen weiteren Korruptionsbegriff und zählen auch bestimmte „benachbarte“ strafrechtliche Tatbestände dazu, die häufig im Zusammenhang mit den vorgenannten Delikten auftreten, wie Unterschlagung (§ 246 StGB), Erpressung (§ 253 StGB), Betrug (§ 263 StGB) und Untreue (§ 266 StGB)²⁶ und um deren Bekämpfung sich die Vereinten Nationen ebenfalls bemühen. Dazu gehören auch Nötigung (§ 240 StGB), Strafverweigerung im Amt (§ 258a StGB), Geldwäsche (§ 261 StGB), Subventionsbetrug (§ 264 StGB), Urkundendelikte (§ 267 ff. StGB), Falschbeurkundung im Amt (§ 348 StGB) und Verletzung des Dienstgeheimnisses (§ 353b StGB).²⁷ Diese Tatbestände bilden dann einen erweiterten strafrechtlichen Korruptionsbegriff: **Korruptionsbegriff II**.

Dazu ist auch § 298 StGB zu zählen, der wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen seit 1998 unter Strafe stellt. Solche Absprachen werden oft durch Schmiergelder ermöglicht.²⁸ Im Gegensatz zu Submissionsabsprachen gemäß § 263 StGB (Betrug) setzt § 298 keinen Schaden voraus (obwohl ein solcher

24 Konvention gegen Korruption, A/RES/55/25, angenommen am 15.11.2000, abrufbar unter http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525e.pdf. Für eine kurze Zusammenfassung siehe *Philippa Webb*, *The United Nations Convention Against Corruption. Global Achievement or Missed Opportunity?*, *Journal of International Economic Law* 2005, 191 (203 f.).

25 So etwa *Wolfgang Schaupensteiner*, *Gesamtkonzept zur Eindämmung der Korruption*, *NStZ* 1996, 409 (412); *Manfred Nötzel*, *Korruption in Deutschland – Anmerkungen aus staatsanwaltschaftlicher Sicht*, in: *Gehl*, *Korruption: Krebsgeschwür der demokratischen Gesellschaft*, 2004, 41 (42 f.); *Hans Schaller*, *Strafvorschriften zur Korruptionsbekämpfung*, *Verwaltungs-rundschau* 2005, 118 (119).

26 Ähnlich z.B. *Florian Neuhann*, *Im Schatten der Integration. OLAF und die Bekämpfung von Korruption in der Europäischen Union*, 2005, 18. – *Neuhann* zählt dazu – im Anschluss an *Jens Chr. Andvig et al.*, *Research on Corruption. A policy oriented survey*, Stockholm, 2000, 14 ff. – zusätzlich auch „Günstlingswirtschaft (favoritism)“.

27 *Ina-Marie Blomeyer*, *Rechnungshof und Korruptionsbekämpfung*, 1999, 5 f.; *Jürgen Stierle*, *Korruptionscontrolling in öffentlichen und privaten Unternehmen*, 2006, 21.

28 *Britta Bannenberg/Wolfgang Schaupensteiner*, a.a.O., 27.

regelmäßig eintritt) und ist deshalb leichter nachzuweisen.²⁹ Erforderlich ist lediglich, dass im Rahmen einer Ausschreibung über Waren oder gewerbliche Leistungen ein Angebot abgegeben wird, das auf einer Kartellabsprache beruht, deren Ziel es ist, den Veranstalter zur Annahme eines bestimmten Angebots zu veranlassen.

Schließlich gehören zum Korruptionsbegriff II auch Steuerstraftaten, insbesondere vorsätzliche Steuerhinterziehung (§ 370 Abgabenordnung), leichtfertig, d.h. grob fahrlässig begangen, wird sie als Ordnungswidrigkeit geahndet (§ 378 Abgabenordnung). Da Bestechungssummen oft aus Schwarzgeldtöpfen finanziert und auch von den Empfängern dem Finanzamt vorenthalten werden, geht Korruption oft mit Steuerhinterziehung einher.³⁰ Diese hat aus der Sicht der Verfolger den Vorteil, dass sie meist leichter nachweisbar ist. Geradezu sprichwörtlich ist der Fall von Al Capone, des berühmten Chicago-Gangsters der Zwanziger Jahre, den man nur wegen Steuerhinterziehung für viele Jahre hinter Gittern schicken konnte.³¹

Der strafrechtliche Korruptionsbegriff ist einerseits zu eng (siehe sogleich unten 3. und 4.). Andererseits bleibt er zentral – schon deshalb, weil die staatlichen Organe ihre scharfen Instrumente nur dann einsetzen können, wenn strafrechtliche Verbote verletzt sein können: die Erzwingung von Zeugenaussagen, Beschlagnahmen und sonstige Zwangsmaßnahmen zur Ermittlung des wahren Sachverhalts. Diese Instrumente sind angesichts der „Opferlosigkeit“ der Korruption doppelt wichtig, können allerdings nur angewendet werden, soweit die – in Deutschland – weisungsgebundene Staatsanwaltschaft nicht „zurückgepiffen“ wird.³²

29 *Helmut Fiebig/Heinrich Junker*, a.a.O., 20, 23; *Britta Bannenberg*, a.a.O., 22 f.

30 *Rainer Sportscheck*, Die Rolle des Steuer(straf)rechts bei der Korruptionsbekämpfung, NJW 2006, 641 ff.

31 Federal Bureau of Investigation – FBI History – Famous Cases, „Alphonse Capone, aka. Al, Scarface“, <http://www.fbi.gov/libref/historic/famcases/capone/capone.htm>.

32 *Winfried Maier*, Wie unabhängig sind Staatsanwälte in Deutschland?, in: von Arnim (Hrsg.), Korruption, 2003, 121 ff.

2. *Korruption nur bei Verletzung von Dienstpflichten?*

Häufig wird der Begriff „Korruption“ auf dienstpflichtwidrige Handlungen von Amtsträgern begrenzt. So verlangt etwa das Bestechungsübereinkommen der Europäischen Union³³ in Art. 2 und 3, dass die Handlung des Beamten, für die er oder ein Dritter eine Belohnung erhält, „unter Verletzung seiner Dienstpflichten“ erfolgt. Diese Begrenzung schließt zum Beispiel Handlungen, die in Deutschland nach §§ 331, 333 StGB als Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung unter Strafe stehen, aus und ist deshalb unseres Erachtens zu eng.

3. *Vorverlagerung der gesetzlichen Barrieren gegen Korruption: Vermeidung der Korruptionsgefahr und Verhinderung des bösen Scheins*

Das Gesetz verlegt den Schutz vor Korruption oft bereits in ein Vorstadium. Dann ist es nicht erforderlich, dass ein Amtsträger durch die Belohnung beeinflusst, also zu einem bestimmten Verhalten veranlasst wird oder werden soll. Vielmehr reicht hier bereits nach innen die Gefahr der unlauteren Beeinflussung und nach außen die Begründung des bösen Scheins aus, um das Verhalten illegal zu machen. Das Gesetz will in solchen Fällen Amtsträger nicht in Versuchung führen und sie (und die Gesellschaft) vor Situationen bewahren, in denen Interessenkollisionen auftreten und deshalb die Gefahr von Korruption besonders groß ist. Die Vorverlagerung der gesetzlichen Barrieren ist auch eine Reaktion auf ansonsten drohende Beweisschwierigkeiten. Denn ob die Gefahr sich realisiert hat, ist meist nicht zu ermitteln. Einen derart erweiterten juristischen Korruptionsbegriff wollen wir als **Korruptionsbegriff III** bezeichnen.

Man muss hierzu wohl auch die §§ 331, 333 (Vorteilsgewährung und Vorteilsannahme) rechnen, die wir soeben auch der strafrechtlichen Korruption im engeren Sinne (Begriff I) zugeordnet haben. Bei ihnen braucht keine Ursächlichkeit zwischen dem Verhalten des Beamten und der Belohnung vorzuliegen. Diese braucht sich nicht ein-

33 Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind, Amtsblatt der Europäischen Union C 195 vom 25.06.1997, 2 ff.

mal auf eine bestimmte Amtshandlung zu beziehen. Vielmehr erfüllt bereits das sogenannte Anfüttern, also die Pflege der Verwaltungs- oder Regierungslandschaft, den Tatbestand. Dadurch soll schon im Vorstadium den Anfängen gewehrt und der böse Schein der Käuflichkeit vermieden werden.³⁴ Hier überschneiden sich also die Korruptionsbegriffe I und III.

Über das Strafrecht hinaus sucht die Rechtsordnung auch durch nichtstrafrechtliche gesetzliche Verbote unlauteren Einflussversuchen auf Amtsträger vorzubeugen und dadurch den rechtlichen Schutz vor Korruption vorzuverlagern. Dies geschieht durch gesetzliche Regelung bestimmter Sachverhalte, die im Dunstkreis von Korruption stehen, z. B. das beamtenrechtliche Verbot, Geschenke anzunehmen (§ 43 Beamtenrechtsrahmengesetz).³⁵ Hierzu kann wohl auch das für europäische politische Parteien geltende Verbot, Spenden über 12.000 Euro entgegenzunehmen, gezählt werden, obwohl Parteien natürlich keine Amtsträger im rechtlichen Sinne sind.³⁶ Es geht darum, die Unbefangtheit des Amtsträgers oder der Partei zu bewahren, die durch das Geschenk gefährdet ist, und Interessenkollisionen von vornherein zu verhindern.

Eine Vorverlegung der rechtlichen Barrieren gegen Korruption stellt auch das Gebot dar, bestimmte nachamtliche Karenzzeiten einzu-

34 Die §§ 331, 333 StGB sind insoweit „abstrakte Gefährdungsdelikte“, *Thomas Fischer*, in: Tröndle/Fischer, Strafgesetzbuch und Nebengesetze, 53. Aufl., 2006, § 331 Rdnr. 4; *Stefanie Wentzell*, Zur Tatbestandsproblematik der §§ 331, 332 StGB unter besonderer Berücksichtigung des Dritt Vorteils, 2004, 87. *Michael Überhofen*, Korruption und Bestechungsdelikte im staatlichen Bereich, 1999, 57, bezeichnet diese Tatbestände als „abgeleitete Korruptionstatbestände“, da sie auf ein Verhalten abstellen, dass in der Regel ein Indiz für Korruption sei und einen entsprechenden Anschein erzeuge.

35 Nach BVerwGE 100, 172 (175), die zu dem inhaltsgleichen Geschenkannahmeverbot des § 19 Soldatengesetz erging, ist das Ziel dieser Vorschrift, „schon den *Anschein* zu vermeiden, als wäre der Soldat oder Zivildienstleistende in seiner dienstlichen Tätigkeit durch Gefälligkeiten o.ä. beeinflussbar oder verfolge bei seiner Dienstaübung persönliche Interessen“. Siehe auch *Ulrich Hilp*, „Den bösen Schein vermeiden“. Zu Ethos und Recht des Amtes in Kirche und Staat, 2004, 157 ff.

36 Art. 6 Buchst. c der Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4.11.2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung. Amtsblatt der Europäischen Union, 15.11.2003, L 297/1 ff.

halten (§ 42a BRRG und entsprechende Vorschriften des Bundes- und der Landesbeamtengesetze). Diese Vorschriften betreffen den Fall, dass ein Beamter nach seinem Eintritt in den Ruhestand in die Dienste eines Unternehmens treten will, mit dessen Belangen er vorher amtlich befasst war, und deshalb dienstliche Interessen beeinträchtigt sein können. Dann muss ihm nach den genannten Vorschriften ein solches Überwechseln innerhalb einer bestimmten Karenzzeit verboten werden. Der Sinn der 1985 eingefügten Vorschriften, die eine gewisse Verwandtschaft mit arbeitsrechtlichen Wettbewerbsverboten aufweisen, ist der Schutz der Integrität der früheren Amtsführung. Das drohende Verbot soll der Gefahr entgegenwirken, dass schon der aktive Beamte zugunsten seines späteren Arbeitgebers agiert. Bereits der böse Schein eines solchen „vorausseilenden Gehorsams“ soll vermieden werden. Außerdem soll dem ehemaligen Beamten die Möglichkeit genommen werden, seine Kenntnis der behördlichen Interna für seinen neuen Arbeitgeber auszuschlachten und damit dem Interesse und dem Ansehen der Behörde zu schaden.³⁷

Die Vorschriften über nachamtliche Karenzzeiten scheinen in der Praxis allerdings nicht immer streng angewendet zu werden. Dies bestätigt etwa der Fall Caio Koch-Wesers, eines ehemaligen Staatssekretärs im Bundesfinanzministerium. Koch-Weser hatte dort einschneidende und vom Bundesrechnungshof scharf kritisierte Entscheidungen zugunsten der Deutschen Bank getroffen,³⁸ bevor er Anfang 2006 in den einstweiligen Ruhestand versetzt wurde, um in die Dienste eben dieser Bank überzuwechseln. Verboten wurde ihm dies nicht.³⁹ Inzwischen wurde bekannt, dass Koch-Weser auch die Milliarden-Bürgschaft des Bundes für einen vorgesehenen Kredit der

37 Statt vieler: *Bernt Lemhöfer*, in: Plog/Wiedow/Lemhöfer/Bayer, Kommentar zum Bundesbeamtengesetz, Loseblatt, Stand: Juni 2003, § 69a Rdnrn. 7-9. Zum Sinn der nachamtlichen Karenzzeiten siehe auch den Erlass des Bundesverteidigungsministeriums vom 2.9.2002 (VMBl., S. 354 ff.), in Kraft getreten am 1.11.2002.

38 Bundesrechnungshof, Bericht vom 6.6.2005 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Emission von an Forderungen des Bundes gegenüber Russland gekoppelten Anleihen durch die KfW-Bankengruppe und weitere Geschäftsbanken.

39 Spiegel ONLINE vom 8.3.2006 („Koch-Weser darf zur Deutschen Bank wechseln“).

Deutschen Bank an den russischen Gazprom-Konzern, die höchste Bürgschaft, die der Bund jemals vergeben hat, abgezeichnet hatte.⁴⁰

Die Vorschriften gelten bisher nicht für Beamte, die auf eigenen Wunsch ohne Ruhegehaltsansprüche entlassen worden sind. Das begründet die Gefahr der sogenannten Pantouflage: Der Beamte umgeht die beamtenrechtlichen Vorschriften, indem er sich auf eigenen Wunsch entlassen lässt und der neue, meist wirtschaftlich höchst potente Arbeitgeber die Finanzierung seiner Altersversorgung übernimmt.⁴¹

Diese gesetzliche Lücke wird gelegentlich als „Einfallstor für politische Korruption“ bezeichnet.⁴² Eine Erweiterung der Vorschriften und ihre Erstreckung auch auf entlassene Beamte wird deshalb jüngst heftig diskutiert.⁴³ Auch der Europarat hat Deutschland aufgefordert, solche Vorschriften zu erlassen.⁴⁴

Die Vorschriften gelten auch nicht für ehemalige Minister und ehemalige Bundeskanzler. Besonders der „Fall Gerhard Schröder“ hat zu

-
- 40 „Der Gazprom-Kanzler“, Der Spiegel 15/2006, 24 (28): „Für das Finanzministerium genehmigte Staatssekretär Caio Koch-Weser die Bürgschaft. Seine Rolle ist die bislang dubioseste in der ohnehin schon geheimnisvollen Entstehungsgeschichte der deutschen Bürgschaft für die russische Gasfirma.“
- 41 Der Begriff „Pantouflage“ entstammt ursprünglich dem Sprachgebrauch der französischen Ecole Polytechnique und bezeichnet den Betrag, der zu zahlen ist, falls ein Absolvent seine zehnjährige Bindung an die Verwaltung nicht einhält. Regelmäßig übernimmt das Unternehmen, in das der Beamte eintritt, die Zahlung und befreit den Beamten so von der „Pantoffelherrschaft“. Quelle: Wikipedia, Stichwort „Pantouflage“.
- 42 So *Oskar Lafontaine* im Bundestag bei der Debatte über die Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, zitiert nach „Das Parlament“ vom 23.1.2006.
- 43 Übersicht über die Problematik bei *Hans Herbert von Arnim*, Nach-amtliche Karenzzeiten von Regierungsmitgliedern, Zeitschrift für Rechtspolitik 2006, 44 ff. Siehe auch die Anträge der drei Oppositionsfraktionen im Deutschen Bundestag, über die am 11.5.2006 in Erster Lesung im Bundestag debattiert wurde: Deutscher Bundestag, Protokoll, S. 2983-2991.
- 44 Bericht über die Evaluation Deutschlands von GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption), einer Einheit des Europarats, Greco Eval II Rep (2004) 10E vom 1.7.2005, Rdnr. 45.

der rechtspolitischen Forderung geführt, die Vorschriften auch auf ehemalige Regierungsmitglieder auszudehnen.⁴⁵

Hierher gehören auch die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes, die die Mitwirkung eines Amtsträgers an einem Verwaltungsverfahren verbieten, wenn er selbst oder ein Angehöriger beteiligt oder aus anderen Gründen Befangenheit zu besorgen ist (§§ 20, 21 VwVfG)⁴⁶. Ebenso sind Mitglieder von Gemeinderäten und Kreistagen von der Mitwirkung an der Beratung und Beschlussfassung über eine Angelegenheit ausgeschlossen, die ihnen oder ihren Angehörigen einen Vor- oder Nachteil bringen *kann* (z. B. § 25 Hessische Gemeindeordnung). Hierher gehört auch das Verbot für Gemeinderatsmitglieder (z. B. als Rechtsanwalt), eine Klage gegen die Gemeinde zu vertreten (z. B. § 26 Hessische Gemeindeordnung).⁴⁷ Bei diesen zuletzt genannten Vorschriften muss der Amtsträger – im Unterschied zu den vorher genannten – noch keinen Vorteil erhalten. Ausreichend ist eine Interessenskollision, die die Gefahr begründet, dass er sich einen Vorteil verschafft oder einen Nachteil abwendet.

4. Rechtspolitik: Die Enge des juristischen Begriffs

Ein Anknüpfen des Korruptionsbegriffs allein an den gesetzlichen Regelungen greift allerdings zu kurz, weil es durchaus möglich ist, dass der Gesetzgeber es versäumt, die nötigen Regelungen zu erlassen, etwa weil er selbst korrupt ist. Die Rechtsordnung kann auch korrupte Gesetze enthalten oder korrupte Praktiken tolerieren, sodass formale Regeln fehlen, die Amtsträger (oder Private, denen Macht anvertraut

45 *Hans Herbert von Arnim*, Nach-amtliche Karenzzeiten, a.a.O., 46. Zustimmung z. B. Bundestagsabgeordneter *Norbert Geis*, Aktuelle Stunde, Deutscher Bundestag, 16.2.2006, Protokoll, S. 1382 f. Ebenso die soeben erwähnten Anträge der drei Oppositionsfraktionen im Deutschen Bundestag.

46 §§ 20, 21 VwVfG sollen nicht nur Parteilichkeit, sondern auch den „bösen Schein“ von Parteilichkeit ausschließen: *Ulrich Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 2005, § 20 Rdnr. 1, sowie *Wolfgang Clausen*, in: Knack (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 2000, § 20 Rdnr. 2.

47 *Hans Herbert von Arnim*, Ausschluss von Ratsmitgliedern wegen Interessenskollisionen, Juristische Arbeitsblätter 1986, 1 ff.

ist) verletzen könnten.⁴⁸ „Dass eine Handlung legal ist“, bedeutet in solchen Fällen also keinesfalls, „dass sie nicht korrupt ist,“⁴⁹ bringt der Korruptionsforscher Mark Philp das Argument auf den Punkt. Vor allem bei *politischer* Korruption (dazu mehr unten C II) liegt die Gefahr nahe, dass der Gesetzgeber es unterlässt, die nötigen Schranken zu setzen, weil er hier in eigener Sache entscheidet und deshalb befangen ist. Beispiele im deutschen Recht sind die laxen Regeln gegen Abgeordnetenkorruption (siehe z.B. § 108e StGB) und Parteienkorruption (siehe z. B. § 25 Abs. 2 Ziff. 7 Parteiengesetz) sowie die Zulassung von Geldzuwendungen in unbegrenzter Höhe an Parteien und Parlamentsabgeordnete.

Vor diesem Hintergrund wird es wichtig, dass unabhängig von den bestehenden Gesetzen noch eine begriffliche Möglichkeit offengehalten bleibt, Korruption beim Namen zu nennen. Hier ist eine unvoreingenommene, auch normativ beschlagene Wissenschaft gefragt, der so besondere Verantwortung zuwächst. Jenseits klarer gesetzlicher Regeln ist es zwar oft sehr viel schwieriger, Korruption begrifflich eindeutig festzumachen und dagegen vorzugehen, zumal auch das Verfassungsrecht oft generalklauselartig vage und zudem lückenhaft ist. Allerdings gibt es auch hier eindeutige Verstöße, z. B. die Bestechung eines Abgeordneten für ein bestimmtes Abstimmungsverhalten in der Fraktion (die § 108e StGB nicht erfasst und deshalb straflos bleibt).

5. Korruption als pervertiertes Gegenbild amtlicher Pflichterfüllung

Hilfestellung bei der Ermittlung des Wesens der Korruption kann der Rückgriff auf das positive Konzept des korrekten Treuhänders leisten,

48 *Carolyn M. Warner*, Creating a Common Market for Fraud and Corruption in the European Union: An Institutional Accident, or a Deliberate Strategy? (EUI Working Paper RSC No. 2002/31), S. 5. Siehe auch *John Gardiner*, Defining Corruption, in: Heidenheimer/Johnston (Hrsg.), *Political Corruption: Concepts & Contexts*, 2002, 25 (26 f. und 29 ff.); *Oskar Kurer*, Was ist Korruption? Der Stand der Diskussion um eine Definition von Korruption, in: Oskar Kurer (Hrsg.), *Korruption und Governance aus interdisziplinärer Sicht*, 2003, 41 (46).

49 *Mark Philp*, Defining Political Corruption, in: Paul Heywood (ed.), *Political Corruption*, Oxford, 1997, 436 (441), übersetzt von den Verfassern. Siehe auch *James C. Scott*, *Comparative Political Corruption*, 1972, 5.

vor dessen Hintergrund das negative Erscheinungsbild der Korruption besser hervortritt. Korruption ist die pervertierte Kehrseite des redlichen Treuhänders, der ausschließlich im Interesse seines Treugebers tätig wird. Im Staat, in Unternehmen und Vereinen, überall muss man bestimmten Funktionsträgern Macht anvertrauen, sonst können sie ihre Aufgaben nicht erfüllen. Wie aber kann gesichert werden, dass sie diese Macht wirklich bestimmungsgemäß gebrauchen und sie nicht für eigene Zwecke instrumentalisieren? Dies ist die uralte Kernfrage. Ihre normative Antwort hat sie vor allem in den Pflichten eines Amtsträgers gefunden.⁵⁰ Das ist der Kern des modernen Staats, wie er sich seit der Aufklärung ausgebildet hat.⁵¹ Es geht, um auch den angelsächsischen Begriff zu gebrauchen, um „trusteeship“:⁵² Die „anvertraute Herrschaft“⁵³ darf nur zum Wohl des Treugebers gebraucht werden. Die „Fremdnützigkeit“⁵⁴ als Kerninhalt der Pflicht des Treuenehmers ist das genaue Gegenteil zum eigennützigem Handeln des Korruptierten. Der Treuhänder muss gegen jede Form von Eigennutz resistent sein. Letztlich geht es um das Ethos und die Pflichten des guten Beamten⁵⁵, der allein dem Gemeinwohl verpflichtet ist. Die staatsrechtliche Verpflichtung auf das Gemeinwohl und zum Ausscheiden von allem Eigennützigem trifft neben dem Beamten auch den Bundespräsidenten, Regierungsmitglieder, Parlamentarische Staatssekretäre und Abgeordnete.⁵⁶ Die ganze Amtsidee ist durchdrungen

50 *Josef Isensee*, Das Amt als Medium des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), *Gemeinwohl auf der Suche nach Substanz*, 2002, 241 ff.; *Otto Depenheuer*, Das öffentliche Amt, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. III, 3. Aufl., 2005, S. 87 ff.

51 *Herbert Krüger*, *Allgemeine Staatslehre*, 2. Aufl., 1966, 253 ff.

52 So auch *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band III, 2005, S. 31 (44). Siehe auch das Stichwort „Trust law“ in Enzyklopädie „Wikipedia“.

53 *Depenheuer*, a.a.O., S. 114.

54 *Böckenförde*, a.a.O., S. 44.

55 Siehe z.B. § 35 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BRRG: „Der Beamte dient dem ganzen Volk, nicht einer Partei. Er hat seine Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und bei seiner Amtsführung auf das Wohl der Allgemeinheit Bedacht zu nehmen.“

56 *Depenheuer*, a.a.O., S. 97 ff.

von der durch Sachlichkeit und Unparteilichkeit geprägten Wahrnehmung öffentlicher Ämter im Interesse und zum Besten der Bürger.⁵⁷ Diese Pflichten gelten sinngemäß auch für Treuhandsstellungen in Wirtschaft und Gesellschaft.

II. Sozialwissenschaftlich-normativer Korruptionsbegriff

1. Umfassender Begriff

a) Begriff

Vor dem Hintergrund dieses Amtsverständnisses lässt sich ein Korruptionsbegriff entwickeln, der von der bestehenden Gesetzeslage völlig abstrahiert und auf diese Weise die Enge des juristischen Gesetzesbegriffs überwindet. Er wird auch von den Sozialwissenschaften häufig verwendet. Korruption wird danach ganz allgemein als „Missbrauch anvertrauter Macht zur Erlangung privater Vorteile“ definiert (**Korruptionsbegriff IV**).⁵⁸ Dieser Begriff stellt quasi das Gegenbild zur korrekten Erfüllung der Amtspflicht dar und hat unübersehbar auch eine normative Komponente.⁵⁹ Auch die Nichtregierungsorganisation Transparency International legt diesen Begriff ihrer Arbeit zu Grunde.⁶⁰

b) Spezialfall: Ämterpatronage

Unter den Korruptionsbegriff IV fällt auch parteipolitische Ämterpatronage. Darunter ist die Bevorzugung von Bewerbern um ein Amt wegen ihrer parteipolitischen Anschauung, das heißt wegen ihrer Mit-

57 *Wilhelm Hennis*, *Amtscharakter und Demokratie* (1962), in: *Ders.*, *Die missverstandene Demokratie* 1973, 9.

58 So schon *Robert Klitgaard*, *Controlling Corruption*, 1988, 24.

59 Zur alten Streitfrage, ob die Sozialwissenschaften ohne Wertung auskommen, siehe am Beispiel der Politikwissenschaft *Hans Herbert von Arnim*, *Zur normativen Politikwissenschaft. Versuch einer Rehabilitierung*, *Der Staat* 1987, 477 ff.

60 Transparency International, *Strategic Framework*, 12.1.2004, S. 7: „TI's definition: Corruption is the abuse of entrusted power for private gain.“, http://ww1.transparency.org/about_ti/downloads/TI_strat_framework_2004.01.12.stc.pdf (abgerufen am 3.2.2006).

gliedschaft in einer Partei, ihrer Betätigung für eine Partei oder ihrer (einstellungsmäßigen) Nähe zu einer Partei zu verstehen.⁶¹ Wer Ämterpatronage vornimmt, missbraucht sein Amt zum Vorteil des Patronierten und seiner Partei. Ämterpatronage fällt also ohne Zweifel unter den sozialwissenschaftlich-normativen Korruptionsbegriff. In einem Überblick des Politikwissenschaftlers Ulrich von Alemann über Probleme der politischen Korruption wird Ämterpatronage dennoch gänzlich ausgeblendet.⁶²

Das Thema Ämterpatronage ist seit langem Gegenstand vergleichender wissenschaftlicher Anstrengungen⁶³ und hat auch in jüngster Zeit Autoren zu Untersuchungen animiert.⁶⁴

Der Begriff „Ämterpatronage“ geht auf Max Weber zurück.⁶⁵ Er bezieht sich zunächst einmal auf solche Ämter, die nach Verfassung und Gesetz nicht parteilich vergeben werden dürfen, also vor allem auf Beamte und Richter.⁶⁶ Ämterpatronage verstößt gegen die Verfassung und gegen die Gesetze (Art. 33 Abs. 2, 3 und 5; Art. 3 Abs. 3 GG

61 *Hans Herbert von Arnim*, Parteipolitische Ämterpatronage durch politische Parteien, 1980, 12; *ders.*, Staat ohne Diener, 1993, 365.

62 *von Alemann*, a.a.O., 13-49.

63 *Martin Shefter*, Party and Patronage: Germany, England and Italy, Politics and Society 1977, 403 ff.; *ders.*, Political Parties and the State: The American Historical Experience, Princeton 1994; *Simona Piattoni* (ed.), Clientelism, Interests, and Democratic Representation, Cambridge 2001.

64 Z.B. *Michael Klopfer*, Politische Klasse und Ämterpatronage, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Politische Klasse und Verfassung, 2001, 107 ff.; *Philipp Manow*, Was erklärt politische Patronage in den Ländern Westeuropas? Defizite des politischen Wettbewerbs oder historisch-formative Phasen der Massendemokratisierung, in: Politische Vierteljahresschrift 2002, 20 ff.; *Werner Schmidt-Hieber*, Ämterpatronage in Verwaltung und Justiz, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Korruption, 2003, 84 ff.; *Christian Lindenschmidt*, Zur Strafbarkeit der parteipolitischen Ämterpatronage in der staatlichen Verwaltung, 2004; *Rainer Wahl*, Ämterpatronage – ein Krebsübel der Demokratie?, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Die deutsche Krankheit: Organisierte Unverantwortlichkeit?, 2005, 107 ff.

65 Siehe auch *Theodor Eschenburg*, Ämterpatronage, 1961, 9.

66 Andere nehmen noch die Rechtswidrigkeit mit in den Begriff der Ämterpatronage hinein (so *Manfred Wichmann*, Parteipolitische Ämterpatronage, 1986, 25; *Christian Lindenschmidt*, a.a.O., 21). Dann bleiben z.B. kommunale Wahlbeamte aus dem Begriff ausgeklammert.

sowie die entsprechenden Bestimmungen der Beamtengesetze⁶⁷). Das gilt nach richtiger Auffassung auch für Stellen von sogenannten politischen Beamten (§ 31 Abs. 1 Beamtenrechtsrahmengesetz), z.B. für Ministerialdirektoren im Bund und für Staatssekretäre. Auch bei ihnen darf nicht auf die erforderliche Qualifikation zu Gunsten der Parteizugehörigkeit verzichtet werden.⁶⁸ Wird Ämterpatronage dennoch vorgenommen, so stellt dies nach richtiger Auffassung regelmäßig Un-

67 Z.B. § 7 BRRG.

68 Bei politischen Beamten hat der frühere Präsident des Bundesverfassungsgerichts Ernst Benda die Auffassung, bei der Einstellung politischer Beamter dispensiere ihre parteipolitische Ausrichtung von den Erfordernissen der Bestenauswahl (so ohne Auseinandersetzung mit der Problematik z.B. *Lindenschmidt*, a.a.O., 38 f.), ein „groteskes Missverständnis“ genannt (*Ernst Benda*, Der Stabilitätsauftrag des öffentlichen Dienstes – eine Überforderung im Parteienstaat, in: Baum/Benda/Isensee/Krause/Merrit, Politische Parteien und öffentlicher Dienst, 1982, 29 [45]). *Bernt Lemhöfer* weist in: Plog/Wiedow/Lemhöfer, Kommentar zum Bundesbeamtengesetz, Loseblatt, Stand: April 2005, § 36 Rdnr. 4, darauf hin, dass zwar eine Einschränkung des Bewerberkreises auf Personen, die das Vertrauen der politischen Spitze genießen, rechtlich zulässig sei. Dies begründe aber „keine Ausnahme vom Leistungsgrundsatz bei der Besetzung der 'politischen Ämter'. Das besondere Vertrauen der politischen Führung ist in diesen Ämtern zusätzlich erforderlich, kann und darf aber die vorauszusetzende fachliche und führungsmäßige Spitzenqualifikation einschließlich breiter fachlicher Erfahrung weder ganz noch teilweise ersetzen“ (so in: Plog/Wiedow/Lemhöfer, a.a.O., § 36 Rdnr. 4); ebenso z.B. Plog/Wiedow/Lemhöfer, a.a.O., Stand: Feb. 2003, § 24 Rdnr. 3; *Wolfgang Juncker*, Beamtenrecht für das Saarland, 2003, Rdnr. 110: „Der politische Beamte hebt sich rechtlich nur insoweit von anderen Beamten ab, als er jederzeit um seine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand oder als Beamter auf Probe um seine Entlassung bangen muss. Er bekleidet ein *laufbahngebundenes Amt* und muss daher die laufbahnrechtlichen Voraussetzungen für dieses Amt erfüllen. Das Leistungsprinzip lässt sich auch in seiner Person nicht durch besonders hohes politisches Vertrauen ersetzen.“; *Klaus Köpp*, Öffentliches Dienstrecht, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2003, 407 (453); *Dreher*, Karrieren in der Bundesverwaltung, 1995, 314; *Dieter Kugele*, Der politische Beamte, 1976, 347 ff., 352 ff., 372 ff. und 447; *Reinhard Schunke*, Die politischen Beamten, 1973, 189; *Wolfgang Franz*, Gilt für die Ernennung von sog. politischen Beamten das Leistungsprinzip nicht?, Der Öffentliche Dienst 1999, 49 (51). Aus dem eingegrenzten Personenkreis ist die Person auszuwählen, die das Anforderungsprofil bestmöglich erfüllt. Auch das Bundesverwaltungsgericht spricht im Fall eines sog. politischen Beamten von einer „den Grundsätzen des Art. 33 Abs. 2 GG entsprechenden Auswahlentscheidung“ (BVerwGE 115, 89 [92]).

treue (§ 266 StGB) dar⁶⁹ und ist von den Staatsanwaltschaften zu verfolgen.

Parteilpolitische Ämterpatronage ist nicht nur selbst Korruption. Sie fördert zugleich auch die Korruptionsanfälligkeit und schafft so den Nährboden für weitere Korruption. Wer seiner Parteinähe den privilegierten Zugang zu einem öffentlichen Amt verdankt, ist nicht selten geneigt, auch andere Parteigenossen bei der Erlangung von Posten, Aufträgen, Subventionen oder beim Anzapfen sonstiger staatlicher Ressourcen zu privilegieren.⁷⁰ „Wer befördert, befiehlt.“ Da Korruption also auch die Vorphase weiterer Korruption ist, spielt sie bei der Schaffung und der Aufrechterhaltung von parteipolitischen Netzwerken eine zentrale Rolle. Oder richtiger: Ämterpatronage beruht häufig auf parteipolitischen Netzwerken und reproduziert diese immer wieder, sowohl auf der Seite des Patronierten als auch auf der des Patrons. Man spricht hier von „struktureller“ oder „systematischer“ Ämterpatronage.⁷¹ Diese unterscheidet sich von der parteipolitisch motivierten Patronage im Einzelfall und kennzeichnet die von politischen Parteien breit geübte Praxis, Parteimitglieder bei der Vergabe öffentlicher Ämter und bei Beförderungen zu bevorzugen.

Ganz generell tendiert der Einfall machtpolitischer Elemente dazu, die Motivation, die Denk- und Handlungsweise in Verwaltung und Gerichtsbarkeit zu beeinflussen. Ämterpatronage beeinträchtigt damit die Qualität der Willensbildung im parteipolitisch patronierten Bereich. Wem es primär auf Mehrheiten, Bündnisse und Macht ankommt, der ist innerlich anders eingestellt und kommt leicht auch zu anderen Ergebnissen als der, dem es um wert- und erkenntnisorientierte Richtigkeit geht. Der sachorientierte Stil kann sich dann unter der Hand zu einem macht- und interessentenorientierten Stil wandeln. Dann ist die Gefahr nicht mehr von der Hand zu weisen, dass allmählich der ganze Verwaltungssektor korrumpiert wird.

69 Statt vieler *Werner Schmidt-Hieber*, Ämterpatronage in Verwaltung und Justiz, in: von Arnim (Hrsg.), *Korruption*, 2003, 84 (91): „Es ist heute einhellige Meinung, dass Ämterpatronage strafbare Untreue nach § 266 StGB ist.“ Siehe auch schon *ders.*, Strafbarkeit der Ämterpatronage, *NJW* 1989, 558 ff.; ferner z.B. *Kristian Kühl*, a.a.O., § 266 Rdnr. 6, 17 c, und *Theodor Lenckner/Walter Perron*, in: Schönke/Schröder, a.a.O., § 266 Rdnr. 44.

70 *Ernst-Heinrich Ahlf*, Lehr- und Studienbriefe Kriminologie. *Korruption*, 1998, 12; *Lindenschmitt*, a.a.O., 130, 135.

71 *Lindenschmitt*, a.a.O., 21 f.

c) Spezialfall: Autokorruption

Die sogenannte Autokorruption (Selbstkorruption) ist ebenfalls unter den Korruptionsbegriff IV zu subsumieren.⁷² Hier fehlt zwar die sonst übliche Zweierbeziehung. Der Korrumpierende und der Korruptierte fallen in ein und derselben Person zusammen. Gleichwohl wird auch hier anvertraute Macht zum privaten Vorteil missbraucht.

Bei der Autokorruption sind zwei Ebenen zu unterscheiden: Einmal die *direkte* Autokorruption, bei der der Amtsträger sich selbst durch Missbrauch seiner Amtsstellung bereichert, wie zum Beispiel ein Beamter, der sich mittels seiner eigenen Amtshandlung einen günstigen Kredit, eine Subvention oder sonst einen Vorteil zuschanzt. Solches Handeln ist auch dann „Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Vorteil“, wenn der Vorteil nicht dem Amtsträger selbst, sondern einem „Vetter“ zugute kommt. Zur Kategorie der direkten Autokorruption gehören aber etwa auch missbräuchliche Versorgungsregelungen, die sich Parlamentsabgeordnete unter Ausnutzung ihrer Schlüsselstellung als Gesetzgeber bewilligen. Auch wenn sie überzogene Parteien-, Fraktions- oder Stiftungsfinanzierung festlegen, missbrauchen sie ihr Amt, wenn auch nicht unbedingt zum eigenen, so doch zum privaten Vorteil anderer. In den genannten Fallgruppen geht es – in der Sprache des Stammtischs – um missbräuchliche Selbstbedienung.

Mit Einschränkungen können zur Autokorruption auch missbräuchliche Regelungen über die Versorgung von Regierungsmitgliedern gezählt werden. Regierungschefs und Minister bilden regelmäßig zwar nur einen Teil des Parlaments, welches die Gesetze beschließt. Die Gesetze werden aber regelmäßig von der Regierung eingebracht. Zudem standen missbräuchliche Versorgungsregelungen für Regierungsmitglieder in der Vergangenheit regelmäßig im Zusammenhang mit kompensatorischen Regelungen für das Parlament selbst, sei es für seine Funktionsträger (wie in Hamburg 1991), sei es für seine Fraktionen (wie z.B. in Rheinland-Pfalz 1970 und im Saarland 1972).⁷³

72 So z.B. auch V.O. Key jr., *Techniques of Political Graft*, in: Heidenheimer/Johnson/LeVine, *Corruption* (eds), 1989, 15 (41 f.), der ausdrücklich auch Autokorruption in den Korruptionsbegriff mit einbezieht. Ebenso Kurer, a.a.O., 8 und 42.

73 Näheres bei Hans Herbert von Arnim, *Die finanziellen Privilegien von Ministern in Deutschland*, 1992, 21 ff; *ders.*, *Der Staat als Beute*, 1993, 135 ff., 175 ff. – In den drei im Text genannten Fällen, in denen schon nach ganz

Die zweite Ebene, die *indirekte* Autokorruption, ist dadurch gekennzeichnet, dass Amtsträger im eigenen Interesse Regelungen treffen oder auch unterlassen, die sie selbst und ihre Kollegen begünstigen, indem die rechtliche Erfassung, die Verfolgung und die Bestrafung von Korruption in den eigenen Reihen erschwert oder unterbunden wird. Beispiele sind der laxer Straftatbestand der Abgeordnetenkorruption (§ 108e StGB) und der laxer verwaltungsrechtliche Tatbestand der Parteienkorruption (§ 25 Abs. 2 Ziff. 7 Parteiengesetz). Dazu können in einem weiteren Sinn aber auch die praktische Kontrollfreiheit der Parteienfinanzierung auf kommunaler und regionaler Ebene (§ 29 Abs. 1 Parteiengesetz) und die politische Weisungsgebundenheit von Staatsanwälten in Deutschland, auch bei Verfolgung politischer Korruption (§ 146 Gerichtsverfassungsgesetz), gezählt werden. Indirekte Autokorruption ist Korruption auf einer höheren Ebene. Die Politik instrumentalisiert ihre Machtstellung, um sich selbst von den normalen Maßstäben der Korruption und der Korruptionsbekämpfung frei zu zeichnen. Zugespielt könnte man darin eine moderne Form des Absolutismus („*legibus absolutus*“) – hier: eines Absolutismus der politischen Klasse – sehen. Diese Form der Korruption erfolgt zwar nur mittelbar und ist deshalb nicht immer leicht zu erkennen. Andererseits besitzt sie wegen der Prominenz der Betroffenen und ihrer immer noch vielfach erwarteten Vorbildfunktion gewaltige Ausstrahlungswirkung auf das Korruptionsbewusstsein der Allgemeinheit und ist deshalb von ganz besonderer Relevanz. Sie aus dem Korruptionsbegriff auszuklammern, würde bedeuten, gerade vor dem Wichtigsten die Augen zu verschließen. Trotz oder gerade wegen ihrer gewaltigen politischen Brisanz sollte Autokorruption deshalb, auch in ihrer indirekten Form, in den Begriff der Korruption und damit auch in den Themenbereich der Korruptionsforschung einbezogen werden.

d) Problemfall: Zuwendungen an Parteien und Abgeordnete

Besondere Probleme stellen sich bei Zuwendungen an politische Parteien und an Abgeordnete. Hier sollte man u.E. darauf beharren, dass auch ihnen „Macht anvertraut“ ist. Beispiele sind Großspenden, die

kurzer Amtszeit riesige Pensionsansprüche erworben wurden, mussten die Regelungen, nachdem ihr Inhalt bekannt geworden war, aufgehoben werden, ebenso in fast allen anderen Bundesländern.

selten wirklich ganz uneigennützig gewährt werden, sondern meist zumindest „zur Pflege der politischen Landschaft“. Großspenden bewegen sich deshalb regelmäßig „im Dunstkreis von Korruption“ (Theodor Eschenburg). Würden solche Spenden einem Beamten oder Minister ganz allgemein „für die Dienstausübung“, also gar nicht einmal für eine konkrete Diensthandlung gewährt oder versprochen, wäre dies strafbare Vorteilsannahme auf der Seite des Amtsträgers (§ 331 StGB) und strafbare Vorteilsgewährung auf der Seite des Geldgebers (§ 333 StGB). Erfolgt die politische Landschaftspflege aber gegenüber Parteien oder Abgeordneten, die keine Amtsträger im strafrechtlichen Sinne sind, so sind die Zahlungen, soweit es sich nicht eindeutig um sogenannte Einfluss Spenden handelt, die nach § 25 Abs. 1 Nr. 7 PartG zwar verboten, aber kaum je nachweisbar sind, „ganz legal“, weil bisher keine gesetzlichen Vorkehrungen dagegen bestehen. Solche Vorschriften müsste die politische Klasse – wie Vorschriften über die Politikfinanzierung generell – in eigener Sache treffen und tut sich dabei eben schwer. Hier zeigt sich erneut, wie wichtig es ist, neben den auf die Gesetzeslage abstellenden Korruptionsbegriffen I, II und III einen vom Gesetzgeber unabhängigen, übergreifenden Korruptionsbegriff zu bilden, auch wenn die Grenzziehung wegen der vagen und ausfüllungsbedürftigen Wörter „Missbrauch anvertrauter Macht“ im Einzelnen schwierig sein mag. Auch hier gilt aber das Motto: „It is better to be vaguely right than completely wrong.“

e) Konkretisierung des Begriffs „Missbrauch“

Zur Konkretisierung des Schlüsselbegriffs „Missbrauch“ wird immer wieder vorgeschlagen, auf die Vorstellungen der Gemeinschaft abzuheben;⁷⁴ so sehen einige Autoren Korruption dann als gegeben an, wenn private Vorteile auf eine Weise verfolgt werden, „die normale Regeln verletzt“,⁷⁵ womit nicht nur Gesetze, sondern auch soziale Konventionen gemeint sind. Auch das kann allerdings nicht uneingeschränkt gelten. Es ist ja nicht auszuschließen, dass Korruption die Standards der Gemeinschaft bereits verdorben hat und auf diese Weise auch die Vorstellungen von Gemeinwohl und Amtspflichten derart infiziert sind, dass bestimmte Handlungen nur noch als lässliche „Ka-

74 Kurer, a.a.O., 45; Carl J. Friedrich, *Pathologie der Politik*, 1973, 103 ff.

75 Melanie Manion, *Corruption by Design: Bribery in Chinese Enterprise Licensing*, *Journal of Law, Economics and Organization* 1996, 167.

valiersdelikte“ oder gar als Zeichen besonderer Cleverness gelten. Dann ist eine unabhängige Wissenschaft, die auch normativen Elementen verpflichtet ist,⁷⁶ besonders gefragt (siehe unten C I 2). Ähnliche Probleme stellen sich bei der Einordnung bestimmter zweifelhafter Verhaltensweisen von Politikern. Ob es sich dabei wirklich um „Korruption“ handelt, hängt letztlich davon ab, ob ein „Missbrauch“ der anvertrauten Amtsstellung anzunehmen ist. Hier begegnet man oft zwei ganz verschiedenen Vorstellungswelten. Ein Beispiel ist bezahlter Lobbyismus von Abgeordneten. Viele Politiker – und erst recht die Betroffenen selbst – finden nichts dabei, wenn Parlamentsabgeordnete gleichzeitig in die bezahlten Diensten von Unternehmen oder Verbänden treten und für diese Lobbyarbeit leisten. Die große Mehrheit der Bevölkerung dürfte darin aber einen massiven Missbrauch des Abgeordnetenamtes sehen. Worauf soll der Wissenschaftler nun abheben: auf die internen Vorstellungen der Politik oder die allgemeine Auffassung der Bevölkerung? Wir plädieren hier mit dem Politikwissenschaftler Wilhelm Hennis⁷⁷ dafür, die Perspektive und die Moral der Allgemeinheit der Repräsentierten zum Maßstab zu machen und nicht eine eventuelle Sondermoral der Repräsentanten.

2. Beschränkung auf Leistungsaustausch?

Der Politikwissenschaftler Ulrich von Alemann⁷⁸ und andere⁷⁹ sehen den Austausch von Leistungen zwischen Bestechendem und Bestochenen als begriffsnotwendig für Korruption an (**Korruptionsbegriff**

76 *Hans Herbert von Arnim*, Zur normativen Politikwissenschaft. Versuch einer Rehabilitierung, Der Staat 1986, 476 ff.

77 *Wilhelm Hennis*, Wie wären die „eigentlichen Kernbereiche“ der Politikwissenschaft heute zu definieren?, in: Hans Hermann Hartwich (Hrsg.), Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, 1985, 122 (131). Siehe auch *von Arnim*, Zur normativen Politikwissenschaft, a.a.O., 491 f.

78 *Ulrich von Alemann*, Politische Korruption: Ein Wegweiser zum Stand der Forschung, in: von Alemann (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, 2005, 13 (30 f.).

79 *Nico Groenendijk*, A Principal-Agent Model of Corruption, in: Crime, Law & Social Change, vol. 27, 1997, 207 ff.; *Petra Stykow*, Mesalliance a trois: Politische Korruption als Beziehungsphänomen, in: Bluhm/Fischer (Hrsg.), Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht, 2002, 87 ff.

V). Sie greifen sozusagen auf die „Logik des Marktes“ zurück,⁸⁰ wobei man aber nicht übersehen darf, dass Korruption die Gesetze des Marktes gerade verzerrt, weil nicht der Bessere, sondern der Finanzkräftigere zum Zuge kommt. Dieser verengte Korruptionsbegriff klammert alle Fälle aus, wo beide Rollen in eins fallen.⁸¹ Das ist die eigentliche Konsequenz dieses Begriffs. Autokorruption ist aber gerade eine besonders gravierende Erscheinungsform der Korruption, weshalb sie nicht schon im Wege einer engen Definition aus dem Focus des Korruptionsforschers eliminiert werden sollte.⁸² Wer Autokorruption und Ämterpatronage aus dem Korruptionsbegriff ausgeklammert, läuft Gefahr, vor grundlegenden Zusammenhängen die Augen zu verschließen. Solche Formen der politische Korruption können auf das ganze Gemeinwesen ausstrahlen und sind geeignet, das Rechtsgefühl insgesamt zu untergraben. So können, wie der Korruptionsforscher Mark Philp mit Recht hervorhebt, etwa „Gesetze über die Finanzierung von Wahlkämpfen (die eigeninteressierte Politiker beschlossen haben) [...] im Ergebnis dazu führen, dass Verhaltensweisen von Politikern und politischen Parteien legalisiert werden, die die Fähigkeit und den Anreiz von gewählten und ernannten Amtsträgern unterminieren, bestimmte Aspekte des Gemeinwohls und des öffentlichen Interesses aufrecht zu erhalten.“⁸³ Politische Korruption zu bekämpfen und sie zu diesem Zweck gründlich zu erforschen, erscheint deshalb doppelt wichtig.

80 Siehe auch *Donatella della Porta/Alberto Vannucci, Corrupt Exchanges. Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*, New York 1999, 9.

81 *Ulrich von Alemann, Politische Korruption: Ein Wegweiser zum Stand der Forschung*, a.a.O. (Fußn. 78).

82 So z.B. auch *V.O. Key jr., Techniques of Political Graft*, a.a.O. (Fußn. 72). – Falls man den erweiterten strafrechtlichen Korruptionsbegriff (Begriff II) verwendet, könnten zur Autokorruption auch Untreue (§ 266 StGB), Unterschlagung (§ 246 StGB) und Betrug (§ 263 StGB) gerechnet werden. Unter den übergreifenden Korruptionsbegriff IV (Missbrauch anvertrauter Macht zu privatem Vorteil) fällt Untreue aber nur, wenn sie zum privaten Vorteil erfolgt, was § 266 nicht voraussetzt. Bei Betrug fehlt es an der „anvertrauten Macht“. Auch bei den gemeinderechtlichen Mitwirkungsverboten kann es um die Verhinderung der Gefahr von Autokorruption gehen.

83 Zitiert nach *Warner*, a.a.O., 4.

3. Beschränkung auf heimlichen Missbrauch?

Enger definierte bisher das *deutsche* Chapter von Transparency International. Es bezeichnete als Korruption nur den „heimlichen Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil“⁸⁴ (**Korruptionsbegriff VI**). Dadurch blieb Korruption, die auf Grund pervertierter Maßstäbe offen erfolgt, ausgeklammert. Dazu gehören z. B. Abgeordnete, die sich gleichzeitig ganz offen als bezahlte Lobbyisten von Unternehmen oder Verbänden betätigen, also ungeniert zwei Herren dienen. Verlangt man Heimlichkeit als Begriffsmerkmal der Korruption, dann fällt wohl auch die missbräuchliche „Selbstbedienung“ von Abgeordneten aus dem Korruptionsbegriff heraus. Denn sie erfolgt, jedenfalls in Deutschland, regelmäßig durch Gesetz, also prinzipiell öffentlich. Auf unseren Hinweis, dass das Wort „heimlich“ den Korruptionsbegriff zu sehr einschränke, hat Transparency Deutschland das Wort allerdings kürzlich gestrichen.⁸⁵ Andere halten dagegen nach wie vor an dem Begriffsmerkmal „heimlich“ fest.⁸⁶

4. Beschränkung auf öffentliche Ämter?

Viele definieren „Korruption“ insofern enger, als sie darunter nur den „Missbrauch eines *öffentlichen* Amtes zum privaten Vorteil“ ver-

84 *Transparency International*, Online-Dokument:
http://www.transparency.de/Was_ist_Korruption.45.0.html
 [Stand: 3.1.2006].

85 Siehe Mail von *Stefan Ittner*, Referent am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, vom 7.2.2006 und Antwortmail von *Dagmar Schröder*, der Geschäftsführerin vom Transparency Deutschland, vom 13.2.2006. http://www.transparency.de/Was_ist_Korruption.45.htm
 [Stand: 10.05.2006].

86 So *Gottfried Schwitzgebel*, „Chefsache“ Korruption – Instrumente der Unternehmensethik im Einsatz zur Prävention und Bekämpfung von Korruption im öffentlichen Raum, in: von Nell et al. (Hrsg.), *Korruption. Interdisziplinäre Zugänge zu einem komplexen Phänomen*, 2003, 65 (68), und *Hans Rottler*, *Anthropologisch-theologische Aspekte der Korruption*, in: *Brünner, Korruption und Kontrolle*, 1981, 105 (107). Siehe auch *Göttrik Wewer*, Stichwort „politische Korruption“, in: *Holtmann, Politik-Lexikon*, 1994, 481 f. m.w.N. – Auch *Ulrich von Alemann*, a.a.O., 21, distanziert sich nicht von dem engen Korruptionsbegriff, der nur *heimlichen* Missbrauch umfasst.

stehen, **Korruptionsbegriff VII.**⁸⁷ Zwar ist zuzugeben, dass öffentliche Ämter den wohl wichtigsten Bereich „anvertrauter Macht“ darstellen. Auch dieser Begriff ist aber zu eng, weil er die Bestechung von privaten Akteuren nicht erfasst. Dennoch wirft das Ansetzen am öffentlichen Amt Licht auf einen wichtigen Aspekt. Denn Amtsträger sind, wie oben dargelegt, seit der Ausbildung des modernen Staates auf das Gemeinwohl verpflichtet – rechtlich und politisch-moralisch. Trotz aller Unschärfe des Begriffs Gemeinwohl ist doch eines klar: Die Verfolgung eigener Interessen der Amtsträger oder sonstiger privater Interessen ist jedenfalls das Gegenteil von Gemeinwohl und Amtspflicht.⁸⁸

Dieses Konzept wird nun, zumindest prinzipiell, auch auf den privaten Bereich übertragen. Das zeigt unter anderem der oben dargestellte § 299 StGB. Auch bei ihm geht es um die Bestechung, nur eben nicht von Amtsträgern, sondern von „Treuändern“ privater Unternehmen.⁸⁹ Entsprechend haben private Inhaber von anvertrauter Macht wie zum Beispiel Vorstände von Vereinen oder anderen juristi-

87 So z. B. *Worldbank: Corruption and economic development*. Online-Dokument

<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm>.

[Stand: 10.05.2006], S. 1.: „In considering its strategy the Bank sought a usable definition of corruption and then developed a taxonomy of the different forms corruption could take consistent with that definition. We settled on a straightforward definition – the abuse of public office for private gain. Public office is abused for private gain when an official accepts, solicits, or extorts a bribe. It is also abused when private agents actively offer bribes to circumvent public policies and processes for competitive advantage and profit. Public office can also be abused for personal benefit even if no bribery occurs, through patronage and nepotism, the theft of state assets, or the diversion of state revenues. This definition is both simple and sufficiently broad to cover most of the corruption that the Bank encounters, and it is widely used in the literature. Bribery occurs in the private sector, but bribery in the public sector, offered or extracted, should be the Bank's main concern, since the Bank lends primarily to governments and supports government policies, program, and projects.“

88 Siehe z.B. *Böckenförde*, a.a.O. (Fußn. 54). Vgl. z.B. *Paul Noack*, *Korruption – die andere Seite der Macht*, 1985, 10; *Friedrich*, a.a.O., 103 ff.

89 Zusätzlich ist Schutzgut des § 299 StGB der faire Wettbewerb, weshalb neben dem Unternehmer und den Mitbewerbern auch Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern sowie bestimmte Verbände antragsbefugt sind (§ 301 StGB in Verbindung mit § 8 Abs. 3 Nrn. 1, 2 und 4 UWG).

schen Personen sich am Wohl ihres jeweiligen Auftraggebers zu orientieren.

Damit wird deutlich, dass die gedankliche Grundlage der ganzen vorstehend dargestellten Konzeptionen von Korruption auf dem Postulat der Fremdnützigkeit der Amtsausübung (und entsprechender privat anvertrauter Machtstellungen) beruht. Wem Macht anvertraut ist, der muss sie für den jeweiligen Auftraggeber einsetzen und darf sie nicht für eigene Zwecke instrumentalisieren.

In Kulturkreisen, die die auf der Trennung von Staat und Gesellschaft beruhende Scheidung von öffentlich und privat nicht kennen, läuft die ganze begriffliche Konzeption jedoch zwangsläufig ins Leere.

III. Ökonomischer Korruptionsansatz: Das Bild des „homo oeconomicus“

Zu den bisher behandelten Korruptionskonzeptionen und den ihnen zugrunde liegenden Prämissen steht eine andere Konzeption in diametralem Gegensatz. Diese Konzeption, die sich als „realistisch“ versteht, geht davon aus, auch Amtsträger würden nicht das Gemeinwohl, sondern primär ihre Eigeninteressen vertreten. Dies ist die Grundthese der Ökonomie. Ihr grundlegende Modellannahme ist der allein an seinen eigenen Interessen ausgerichtete „homo oeconomicus“. Dieses Bild übertragen die politische Ökonomie und die ökonomische Verwaltungslehre auch auf Politik und Verwaltung. Diese Disziplinen müssen deshalb von einer immanenten Neigung von Amtsträgern ausgehen, die ihnen anvertraute Macht zum eigenen Vorteil zu nutzen und damit zu missbrauchen. Das heißt, sie müssen eine immanente Korruptionsneigung unterstellen, die nur durch die Gefahr von Entdeckung und Strafe im Zaum gehalten werden kann. In der Terminologie der ökonomischen Institutionenanalyse kann man denjenigen, dem Macht anvertraut ist, als *Agenten* und denjenigen, der die Macht anvertraut, als *Prinzipal* bezeichnen.⁹⁰ In ihrer Terminologie erscheint Korruption deshalb als ein Vorgang, „bei dem ein Agent die

90 *Stephen A. Ross*, The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem *American Economic Review*, 63 (2), 1973, 134 ff; *John W. Pratt/Richard J. Zeckhauser*, Principals and Agents: An Overview, in: Pratt/Zeckhauser (Hrsg.), *Principals and Agents: The Structure of Business*, 1 (2).

Interessen des Prinzipals aus Eigeninteresse verrät.“⁹¹ Diese Umschreibung erscheint allerdings zu weit, weil dann auch schlampiges Arbeiten oder „Blaumachen“ des Agenten als korrupt bezeichnet werden müssten. Man muss überhaupt fragen, ob der Prinzipal-Agenten-Ansatz eine sinnvolle Definition von Korruption ermöglicht, ist er doch lediglich eine Methode zur Analyse der Beziehungen zwischen einem Beauftragten, einem Auftraggeber und gegebenenfalls einer Privatperson, mit welcher der Beauftragte kooperiert,⁹² wobei der Prinzipal der Gefahr ausgesetzt ist, Opfer von Korruption (und möglicherweise von anderen Pflichtverletzungen) des Agenten zu werden.⁹³ Der Prinzipal-Agenten-Ansatz leistet andererseits gute Dienste bei der Entwicklung von Strategien zur Bekämpfung von Korruption. Er ist besonders geeignet, Lücken und Schwachstellen, die zum Einfallstor für Korruption werden könnten, in Ämtern und Organisationen zu ermitteln. Der normativ ausgerichtete Amtsansatz bedarf also, gerade wenn es um die wirksame Bekämpfung von Korruption geht, der Ergänzung durch die ökonomische Perspektive.

IV. Netzwerkkorruption

Mit den vorstehenden Begriffsversuchen bekommt man das Ganze der politischen Korruption allerdings nicht immer in den wissenschaftlichen Blick. Das haben nicht zuletzt die Parteienfinanzierungsskandale um Helmut Kohl und andere deutlich werden lassen. Auch der übergreifende sozialwissenschaftliche Korruptionsbegriff IV reicht nicht aus, das spezifisch Korrupte von bestimmten Netzwerken zu erfassen, wie sie etwa auf dem Nährboden politischer Parteien entstehen können. Bei solchen Netzwerken geht es zwar auch um den Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Vorteil. Doch darin erschöpft sich der Vorgang nicht. Er ist Teil eines größeren Zusammenhangs und nur in diesem größeren Zusammenhang vollständig zu erfassen. Deshalb müssen einschlägige soziale Netzwerke mit in den Blick genommen werden. In ihnen gelten besondere Normen, denen oft höherer Rang beigemessen wird als der Einhaltung der allgemeinen

91 So *Robert Klitgaard*, *Controlling Corruption*, Berkeley 1988, 24 (eigene Übersetzung).

92 *Kurer*, a.a.O., 49.

93 *Stykov*, a.a.O., 91.

Normen. Der einzelne korruptive Akt, etwa Ämterpatronage oder privilegierte Auftragsvergabe, stellt sich als die – zunächst durchaus uneigennützig erscheinende – Bestätigung und Stärkung des Netzwerks dar, das primär andere und den Amtsträger selbst nur ganz mittelbar begünstigt (was den korruptiven Charakter im Sinne des übergreifenden Korruptionsbegriffs IV natürlich nicht ausschließt). Allerdings verspricht die Zugehörigkeit zum Netzwerk – in diffuser Weise und zeitlich versetzt – irgendwann dann doch auch ihm Belohnung. Derartige soziale Netzwerke bewirken also „einen pauschalen und un-symmetrischen Vorteilsaustausch“.⁹⁴ Der Amtsträger erhält nicht unbedingt auch einen Vorteil, jedenfalls nicht unmittelbar und auf Gegenseitigkeit. Das erleichtert das Verbergen der Tat und erschwert die Aufklärung.

Einige Autoren sprechen hier von „Netzwerk-Korruption“.⁹⁵ Bezogen auf die Politik geht Karsten Fischer davon aus, politische Korruption habe - aufgrund des hintergründigen, aber umso mächtigeren Wirkens der Parteien - ihre Gestalt gewandelt. Sie sei mehr und mehr zu einer Art „Selbstkorrumpierung des Parteienstaates“ geworden. Vor diesem Hintergrund schlägt Fischer vor, politische Korruption „nicht nur als Verletzung von Regeln rechtlicher, ökonomischer und politischer Ordnungen zu begreifen, sondern als Einflussnahme parasitärer Art auf diese Ordnungen.“ Neben und hinter den formalen Regelungen sei „ein konkurrierendes System von Regeln“ entstanden, ein „inverses Normen-System“, welches sich „wie ein Virus“ reproduziere und „dadurch die bestehende politische Ordnung“ gefährde.⁹⁶ Schlichter formuliert Michael Schefczyk: „Korrupt sind soziale Netzwerke, die Zugehörigen *bevorzugten* Zugang zu knappen staatlichen Ressourcen verschaffen; bevorzugt ist der Zugang, wenn er nicht das Ergebnis eines Wettbewerbs-Prozesses oder einer an Tatsachen und zustimmungsbedürftigen Regeln orientierten

94 Robert B. Vehrkamp, Die ökonomischen Konsequenzen der Korruption, Wirtschaftsdienst 2005, 776 (777).

95 J. Cartier-Bresson, Corruption Networks, transaction security and illegal social exchange, Political Studies 1997, 463 ff.; Schefczyk, a.a.O., 114 ff. („Netzwerk-Korruption“); Vehrkamp, a.a.O., 776 f. („Netzwerk-Korruption“).

96 Karsten Fischer, Selbstkorrumpierung des Parteienstaates. Versuch über einen Gestaltwandel politischer Korruption, in: Harald Bluhm/Karsten Fischer (Hrsg.), Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht. Theorien politischer Korruption, 2002, 67 (81).

Entscheidung darstellt.“⁹⁷ Die genannten Autoren stellen einzelne Missbräuche (wie z. B. Politik in eigener Sache, Ämterpatronage, privilegierte Auftragsvergabe) in den größeren Zusammenhang und erfassen das gesamte Agieren des Schattensystems hinter dem vordergründigen Formalsystem,⁹⁸ soweit es missbräuchlich erscheint. Ob es sich dabei wirklich um einen erweiterten Korruptionsbegriff handelt oder um die Umschreibung des hintergründigen Umfelds und die Erklärung bestimmter gehäuft auftretender Korruptionfälle, sei hier dahingestellt. Die Einbeziehung des Netzwerkcharakters unterstreicht jedenfalls die Häufigkeit und Intensität dieser Erscheinungsform von Korruption. Ohne Einbeziehung ihres Netzwerkcharakters läuft der Forscher Gefahr, den Wald vor lauter Bäumen zu übersehen.

Die üblichen Netzwerke persönlicher Vertrauensbeziehungen zwischen Politikern (unter Einbeziehung von Interessenverbandsvertretern) sind allerdings noch keinesfalls per se als korrupt zu bezeichnen. Sie können jedoch, wenn in ihnen Sondernormen die allgemeinen Normen verdrängen, den Nährboden für systemische Korruption bilden und – bei Ausnutzung dieser Basis – dem offiziellen System schaden bis hin zu seiner faktischen Deformation. Die Grenzlinie zwischen akzeptablen Netzwerken und deren missbräuchlicher Instrumentalisierung zu ziehen, ist naturgemäß nicht einfach. Zur besseren Orientierung sollte man sich auch wieder der alten Erkenntnis erinnern, dass „Korruption“ der Gegenbegriff zu „Gemeinwohl“ ist.⁹⁹ Trotz der Vagheit dieses Begriffs, kann die leichte Feststellbarkeit seiner Negation gelegentlich durchaus weiterführen.¹⁰⁰ Erwiesene Gemeinwohlschädlichkeit einer Erscheinung könnte jedenfalls ihre Bezeichnung als „korrupt“ indizieren, auch wenn nicht unbedingt unmittelbare persönliche Vorteile die Triebfeder der Akteure sind,

97 *Schefczyk*, Korruption als Politikverfahren, a.a.O., 92.

98 *Hans Herbert von Arnim*, Das System. Die Machenschaften der Macht, 2001.

99 *Herfried Münkler/Karsten Fischer/Harald Bluhm*, Das Ende einer semantischen Karriere? Zur Gegenbegrifflichkeit von Gemeinwohl und politischer Korruption, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Berichte und Abhandlungen, Bd. 8, 2000, 425 ff.

100 *Hans Herbert von Arnim*, Gemeinwohl im modernen Verfassungsstaat am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, in: Hans Herbert von Arnim/Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, 2004, 63 (71 f. mit weiteren Nachweisen).

sondern etwa die Bestandssicherung und Förderung eines parteilichen Netzwerks oder einer sonstigen vernetzten Gruppe.

C. Bekämpfungs- und Forschungslücken

I. Vorbemerkungen

1. Systembedingte Lücken

In diesem Discussion Paper interessieren uns vornehmlich systembedingte Lücken bei der Bekämpfung von Korruption und der Forschung über Korruption. Damit sind solche Lücken gemeint, die durch die Eigenheiten des politischen oder bürokratischen Systems bedingt sind. Solche Bereiche sind, wie wir darlegen werden, die Kommunen, die Europäische Union sowie ganz generell die Politik. In den Kommunen ist das Korruptionspotential besonders groß und die öffentliche Kontrolle besonders schwach. In der Europäischen Union sind die Anreize zur Korruption ausgeprägt. Da fremdes Geld verwaltet wird, ist die Bereitschaft zur Kontrolle gering. Bei der Bekämpfung politischer Korruption entscheiden Politiker in eigener Sache. Auch die Wirtschaft, in der der Korrekte auf Grund des Wettbewerbsdrucks leicht der Dumme ist, gehört wohl hierher, ihre Behandlung würde den Rahmen dieses Discussion Papers aber sprengen.

Auch die Wissenschaft tut sich – aus verschiedenen, noch näher darzustellenden Gründe – schwer, derartige systembedingte Lücken bei der Bekämpfung von Korruption in den Fokus zu nehmen.

2. Zu den Aufgaben der wissenschaftlichen Forschung

Geforscht sollte vor allem da werden, wo es gesellschaftlich relevant ist, etwa weil Missstände zu vermuten sind, die aufgedeckt werden sollten, damit die Voraussetzungen für ihre erfolgreiche Bekämpfung geschaffen werden können. Sozial-, rechts- und wirtschaftswissenschaftliche Forschungsdefizite sind dadurch gekennzeichnet, dass man relevanten Problemfeldern zu geringe Aufmerksamkeit schenkt und sie deshalb zu wenig erforscht oder völlig unerforscht lässt. Da Forschungsdefizite durch ein Missverhältnis zwischen der Relevanz der Thematik und den mangelnden Anstrengungen der Forschung cha-

rakterisiert sind, setzt die Ermittlung von Forschungsdefiziten ein Urteil über die Bedeutung von Problemen und über die Aufgabe des forschenden Wissenschaftlers voraus.

Angesichts ihrer auch vom Bundesverfassungsgericht herausgestellten „Schlüsselfunktion für die gesamtgesellschaftliche Entwicklung“¹⁰¹ sollte die Wissenschaft ihren Einfluss möglichst im Sinne einer „Besserung“ ausüben, indem sie „die Möglichkeiten und Maßstäbe menschlichen Handelns“ ohne Rücksicht auf Interessenten jeglicher Art „immer wieder von neuem“ durchdenkt und fortentwickelt.¹⁰² Die Wahrnehmung dieser Aufgabe bringt die Wissenschaft allerdings leicht in Gegensatz zu den Mächtigen in Parteien, Regierungen, Parlamenten, Verwaltung, Wirtschaft, Verbänden und Medien. Wäre die Wissenschaft von diesen Kräften abhängig, könnte sie ihre Funktion nicht oder nur eingeschränkt wahrnehmen. Auch aus diesem Grund garantiert Art. 5 Abs. 3 GG die wissenschaftliche Freiheit, und der Staat finanziert einen als besonders qualifiziert vorgestellten Teil der Wissenschaftler aus allgemeinen Steuermitteln. Die darin liegende umfassende Absicherung lässt sich zu einem guten Teil also nur funktional rechtfertigen: Sie ist erforderlich, weil sie die Wissenschaft in die Lage versetzt, ihrer kritischen Besserungsfunktion gerecht zu werden.¹⁰³ Jean Jacques Rousseau hatte noch geschrieben: „Durch Wahrheit kommt man nicht zu Vermögen, und das Volk hat weder Gesandtschaften noch Lehrstühle noch Jahresgehälter zu vergeben.“¹⁰⁴ Eben dies ist heute aber geschehen. Das Volk vergibt „Lehrstühle“ und „Jahresgehälter“, damit nicht durch Abhängigkeiten Verfälschungen auftreten. Deshalb ist die Unabhängigkeit zugleich Aufgabe und Verpflichtung des Wissenschaftlers, ohne deren Wahrnehmung die staatlich alimentierte Freiheit nicht voll zu rechtfertigen wäre.

In ähnliche Richtung, wenn auch von einem anderen Ausgangspunkt aus und bezogen auf die Politikwissenschaft, gehen die be-

101 BVerfGE 35, 79 (114).

102 Klaus Vogel, Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer 27, 200 f. (Diskussionsbeitrag).

103 Vogel, a.a.O. Weitere Fundierung bei Hans Herbert von Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, 315-320; ders., Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, 423 f.; Dietzel, Wissenschaft und staatliche Entscheidungsplanung, 1978, 191 ff.; Kay Hailbronner, Die Freiheit der Forschung und Lehre als Funktionsgrundrecht, 1979, S. 84 f.

104 Jean Jacques Rousseau, Contrat social (1762) II 2 a. E.

schwörenden Worte Ernst Fraenkels, eines der Väter der deutschen Politikwissenschaft nach dem Zweiten Weltkrieg: „Einer Politikwissenschaft, die nicht bereit ist, ständig anzuerkennen, die sich scheuen wollte, peinliche Fragen zu stellen, die davor zurückschreckt, Vorgänge, die Kraft gesellschaftlicher Konvention zu *arcana societatis* erklärt worden sind, rücksichtslos zu beleuchten, und die es unterlässt, freimütig gerade über diejenigen Dinge zu reden, über die ‚man nicht spricht‘, (hat) ihren Beruf verfehlt. Politologie ist kein Geschäft für Leisetreter und Opportunisten.“¹⁰⁵

Bezogen auf das Thema Korruption und Korruptionsbekämpfung ergeben sich drei Fragen. Erstens: Wie sind besonders korruptionsgefährdete Bereiche zu ermitteln und worauf beruht die besondere Gefährdungslage? Zweitens stellt sich für jeden Bereich die Frage, welche Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption ergriffen werden und ob diese der spezifischen Situation gerecht werden. Schließlich ist zu fragen, ob die Korruptionsforschung ihren Beitrag leistet, um mögliche Defizite der Korruptionsbekämpfung zu ermitteln, ihre Ursachen festzustellen und gegebenenfalls Abhilfevorschläge zu entwickeln.

II. Politische Korruption

1. Gesteigerte Korruptionsgefahr

Gewisse Formen der politischen Korruption, z.B. Ämterpatronage, missbräuchliche Formen der Parteienfinanzierung und der Abgeordnetenversorgung,¹⁰⁶ sind in der Praxis etabliert, weil ihre Handhabung die politische Karriere häufig fördert¹⁰⁷ und den finanziellen oder sonstigen Status der Begünstigten verbessert. Umgekehrt sieht

105 *Fraenkel*, Reformismus und Pluralismus, 1973, 344.

106 Eine Zusammenfassung von Fällen politischer Korruption in Deutschland und ihrer Problematik, auch unter dem Gesichtspunkt mangelnder politischer Verantwortlichkeit, findet sich bei *Hans Herbert von Arnim*, Institutionalized Political Unaccountability and Political Corruption in Germany, in: Böhne/Bonser/Spencer (eds.), *Transatlantic Perspectives of Liberalization and Democratic Governance*, 2004, 460 ff.

107 Das gilt jedenfalls für den „Normalfall“. Werden dagegen einzelne besonders problematische Akte aufgedeckt und skandalisiert, kann die politische Karriere auch gefährdet sein.

sich im politischen Wettbewerb leicht benachteiligt, wer derartige Praktiken nicht übt.

2. Mangelnder Kontrollwille: Das Grundproblem der Entscheidung in eigener Sache

Der großen Versuchung, politische Korruption zu üben, steht kein entsprechender Kontrollwille gegenüber. Geht man vom juristischen Korruptionsbegriff aus, so fällt schon beim ersten Blick auf, dass die Gesetze gegen politische Korruption besonders lax sind. Es bestehen Gesetzeslücken so groß wie ein Scheunentor. Ein Grund dürfte darin liegen, dass das Parlament über gesetzliche Regelungen zur Bekämpfung der politischen Korruption „in eigener Sache“ entscheidet.¹⁰⁸ Regelmäßig sitzt auch die Opposition mit im Boot, so dass auch sie als Kontrollinstanz ausfällt.¹⁰⁹ Dann bleibt nur die Kontrolle durch die Öffentlichkeit¹¹⁰ und durch die Verfassungsgerichte. Allerdings werden die wichtigsten Vertreter zumindest der öffentlich-rechtlichen Medien und die Mitglieder der Verfassungsgerichte wiederum von der Politik, also von den Betroffenen selbst, berufen, was deren Konflikt- und Kontrollbereitschaft nicht gerade stärkt. Zudem können die Verfassungsgerichte in den hier interessierenden Fällen regelmäßig nur von Politikern, also wieder von den Betroffenen selbst, angerufen werden. Auch hier stellt sich also wieder das Problem des Entscheidens „in eigener Sache“ - sowohl bei der Berufung von Medienvertretern als auch bei der Ernennung der Richter und bei Anrufung der Gerichte. Die mangelnde Kontrolle liegt zum zweiten auch daran, dass, soweit Vorschriften überhaupt bestehen, diese oft nur unvollkommen vollzogen werden. Im Bereich der Bekämpfung der politischen Korruption haben wir es mit einem besonders ausgeprägten Vollzugsdefizit zu tun. Ein Grund dafür ist z.B. die Weisungsgebundenheit der Staatsanwaltschaft gegenüber der politischen Spitze,¹¹¹ was wieder zum Problem des Entscheidens der

108 BVerfGE 40, 296 (327).

109 BVerfGE 85, 264 (292).

110 So auch BVerfGE 40, 296 (327).

111 Die mangelnde Unabhängigkeit der deutschen Staatsanwaltschaft wird immer wieder kritisch hinterfragt. Grundlegend *Winfried Maier*, Wie unabhängig sind Staatsanwälte in Deutschland?, in: von Arnim (Hrsg.),

Politik in eigener Sache zurückführt. Ein Beispiel für die Zurückhaltung der Staatsanwaltschaften in politisch heiklen Fällen ist die mangelnde Verfolgung von rechtswidriger Ämterpatronage, die regelmäßig Untreue im Sinne des § 266 StGB darstellt (oben B II 1 b).

3. Beispiele für Gesetzeslücken und Vollzugsdefizite

Im Folgenden seien einige Beispiele für Gesetzeslücken stichwortartig genannt:

- § 108e StGB (Abgeordnetenbestechung) ist nur symbolische Gesetzgebung.¹¹² Das Defizit ist umso offensichtlicher, als seit 1998 die Bestechung von ausländischen Abgeordneten und von deutschen Abgeordneten des *Europäischen Parlaments*¹¹³ – weit über § 108e StGB hinaus – unter Strafe gestellt ist.¹¹⁴ Das Strafrechts-

Korruption, 2003, 121 ff. – Zum Beispiel setzte der Bayerische Landtag den Schreiber-Untersuchungsausschuss ein, um zu klären, ob und inwieweit die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft Augsburg durch politische Einflussnahmen behindert wurden. Schreiber-Untersuchungsausschuss, Minderheitenbericht [SPD und Grünenfraktion des Bayerischen Landtags] v. 18.7.2002, LT-Drucks. 14/10000, S. 138 ff., abrufbar unter: [http://www.spd-](http://www.spd-landtag.de/aktuell/presse_anzeigen.cfm?mehr=2287&suchen=Schreiber)

landtag.de/aktuell/presse_anzeigen.cfm?mehr=2287&suchen=Schreiber
Auch in den Medien wird vielfach Kritik geübt an der mangelnden Unabhängigkeit der deutschen Staatsanwaltschaft. Siehe zum Beispiel *Martin Klingst*, „Ermitteln!“, *Die Zeit*, 13/2001, abrufbar unter:

http://zeus.zeit.de/text/archiv/2001/13/200113_beitext_2_ehlerd.xml; o.V., „Die Affäre Leuna“, *Mona Lisa*, ZDF, Sendung vom 3.4.2004, abrufbar unter: <http://www.zdf.de/ZDFde/druckansicht/9/0,1986,2117097,00.html>.

Zur Kritik von Seiten der Rechtswissenschaft siehe *Raoul Muhm*, „The role of the Public Prosecutor in Germany“, in: *Raoul Muhm/Gian Carlo Caselli*, *Die Rolle des Staatsanwaltes – Erfahrungen in Europa*, 2005, 5 ff., *ders.*, „Der unabhängige Staatsanwalt, Das italienische Modell“, *Rechtsphilosophische Hefte* Nr. 6, 1996, 55 ff.

112 *Stefan Baron*, *Der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung*, *NJW* 1994, 1098 ff.

113 *Schubert*, in: *Wabnitz/Janovsky*, *Hdb. d. Wirtschafts- und SteuerstrafR*, 2. Aufl., 2004, S. 719.

114 Art. 2 § 2 des Gesetzes zu dem Übereinkommen v. 17.12.1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung – Int-

übereinkommen des Europarats von 1999 und die UN-Konvention zur Bekämpfung von Korruption von 2003, die eigentlich für Entwicklungsländer, besonders für Bananerepubliken, gedacht waren, verlangen ebenfalls wirksame Regelungen gegen Abgeordnetenkorruption.¹¹⁵ Der rechtspolitische Einwand des Bundestages, Abgeordnete seien Interessenvertreter, deshalb könne kein schneidiger strafrechtlicher Tatbestand geschaffen werden,¹¹⁶ überzeugt nicht. Wenn Abgeordnete Interessen zu vertreten haben, sind das die Interessen ihrer Wähler, nicht die von möglichen Geldgebern.

- Es fehlen nachamtliche Abstandsklauseln für ohne Ruhegehalt entlassene Beamte und für ehemalige Regierungsmitglieder im Falle von Interessenkollisionen (oben B I 3).
- Es fehlen Obergrenzen für Großspenden an Parteien und Parlamentsabgeordnete, die regelmäßig im Dunstkreis von Korruption stehen (Beispiele: Spenden von 5,9 Millionen Mark 1998 an die CDU durch das Ehepaar Ehlerding, das gleichzeitig den Zuschlag für den Verkauf der Eisenbahnerwohnungen des Bundes erhielt, obwohl ein konkurrierender Bieter eine Milliarde Mark mehr geboten hatte;¹¹⁷ Großspenden der Ruhrkohle AG, die bei ihren geplanten Börsengang auf die Politik angewiesen ist, im Februar 2006 an die Parteien der Großen Koalition CDU, CSU und SPD¹¹⁸).
- Es fehlen Regelungen, die die Einhaltung des Parteiengesetzes auf regionaler und lokaler Ebene sichern (siehe § 29 Abs. 1 Satz 1 Parteiengesetz).¹¹⁹

BestG v. 10.9.1998, BGBl II 1980, 2327. Der Wortlaut der Vorschrift ist im Anhang wiedergegeben.

115 Zu beiden Konventionen *Möhrenschlager*, in: Festschr. f. Ulrich Weber, 2004, 229 f.

116 So die Begründung für die derzeitige laxe Fassung des § 108 e StGB (Bundestagsdrucksache 12/5927, S. 5)

117 Siehe *Hans Herbert von Arnim*, Das System, 2001, 89.

118 Bundestagsdrucksache 16/1021 vom 22.3.2006 (Veröffentlichung von Spenden über 50.000 Euro).

119 *Hans Herbert von Arnim*, Die neue Parteienfinanzierung, a.a.O., 1075.

Beispiele für die mangelnde Sanktionierung rechtswidriger Praktiken (Vollzugsdefizite):¹²⁰

- parteipolitische Ämterpatronage (Verstoß gegen Art. 33 Abs. 2 GG und zahlreiche Vorschriften des Beamtenrechts, Untreue [§ 266 StGB]), dazu oben B II 1 a und C II 2,
- verfassungswidrige Steuerbegünstigung von Parteispenden (Verstoß gegen BVerfGE 85, 264 [313]),
- missbräuchliche Spesenregelungen des Europäischen Parlaments¹²¹,
- Mangelnde Durchsetzung der nachamtlichen Abstandsregeln für Ruhestandsbeamten (z.B. Fall Caio Koch-Weser), dazu oben B I 3,
- Zurückhaltung der Staatsanwaltschaften bei der Verfolgung politischer Korruption.

4. Demoralisierende Auswirkungen

Die Gesetzeslücken und Vollzugsdefizite bei Bekämpfung von politischer Korruption haben vermutlich enorme negative Auswirkungen auch auf die Bekämpfung von Korruption im Allgemeinen. Wenn Volksvertreter an der Spitze des Staates sich straflos korrumpieren lassen können, wer will es dann „kleinen Beamten“ noch verargen, Korruption ebenfalls als ein bloßes Kavaliersdelikt anzusehen? Welche demoralisierende Wirkung die Permissivität des Gesetzgebers gegenüber Abgeordnetenkorruption haben kann, zeigt der Fall des Leiters der Kriminalpolizei Konstanz *Rainer Magulski*.¹²² *Magulski* quittierte unter ausdrücklichem Hinweis auf den Flick-Skandal und das Fehlen wirksamer rechtlicher Regelungen gegen Abgeordnetenkorruption den öffentlichen Dienst, weil er, wie er in einer Petition an den Bundestag schrieb, nicht mehr „Erfüllungsgehilfe eines Gesetzgebers“ sein könn-

120 Die laxen Korruptionsbekämpfung rügt zum Beispiel *Zachert*, Korruptes Deutschland?, FAZ v. 30.7.2001. *Zachert* war früher Präsident des Bundeskriminalamts. S. auch *Bannenber*, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, 2002, 445, 460 ff. Ähnliche Kritik äußert zum Beispiel der Frankfurter Oberstaatsanwalt *Wolfgang J. Schauensteiner*.

121 *Hans Herbert von Arnim*, Das Europa-Komplott, 2006, 268 ff.

122 „Zur Person: *Rainer Magulski*“, Frankfurter Rundschau v. 28.1.1987.

te, der sein „Vertrauen“ verloren habe. Mögen nur wenige wie *Magulski* bereit sein, um ihrer rechtsstaatlich-demokratischen Überzeugung willen ihre berufliche Existenz aufs Spiel zu setzen, so bleibt doch die Feststellung, dass die unangemessene Großzügigkeit der Parlamente gegenüber sich selbst unerhörte Auswirkungen auf die innere Einstellung der Verwaltung (und der Bürger) zu Staat und Recht haben kann. Der Fall *Magulski* dürfte nur die Spitze eines Eisbergs sein.¹²³

5. Defizite in der Korruptionsforschung

Politische Korruption wird in Deutschland nicht nur mangelhaft bekämpft. Sie wird auch mangelhaft erforscht. Diese These kann in diesem Discussion Paper allerdings – wie vieles andere – nur ganz holzschnittartig skizziert werden.

Die Verfassungswidrigkeit der parteipolitischen Ämterpatronage wird von juristischer Seite zwar behandelt (oben B II 1 b). Um die Folgen dennoch praktizierter parteipolitischer Ämterpatronage machen aber gerade viele sozialwissenschaftliche Forscher einen großen Bogen. Die meisten, die sich mit Parteien wissenschaftlich befassen, sind selbst parteigebunden und scheuen deshalb Themen, bei deren Behandlung sie mit ihrer Partei in Konflikt kommen könnten. Eine enge Definition des Korruptionsbegriffs leistet dieser Zurückhaltung Vorschub, wird doch der Rahmen der Korruptionsforschung durch die Definition abgesteckt. Der bekannteste politikwissenschaftliche Korruptionsforscher in Deutschland, Ulrich von Alemann, grenzt den ganzen Bereich der parteipolitischen Ämterpatronage schon begrifflich aus (siehe oben B II 1 b) und braucht sich deshalb mit diesen heiklen Bereichen nicht zu befassen. Sozialwissenschaftliche Studien über die Folgen von Ämterpatronage fehlen. Hans-Ulrich Derlien hat zwar eine Fülle von empirischen Daten über den Austausch politischer Spitzenbeamter bei Regierungswechseln erhoben und publiziert, er sieht es aber nicht als seine Aufgabe an, diese Praxis in einen größeren Zusammenhang zu stellen und zu bewerten.¹²⁴ Um die Bekämpfung und Forschung anzuregen, wäre etwa daran zu denken, – in Anlehnung an

123 *Hans Herbert von Arnim*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Parteienfinanzierung in Deutschland, 2. Auflage 1996, 300 f.

124 *Hans-Ulrich Derlien*, Personalpolitik und Regierungswechseln, in: Hans-Ulrich Derlien/Axel Murswieck (Hrsg.), Regieren nach Wahlen, 2001, 39 ff.

die international vergleichenden Korruptionsindizes von Transparency International – einen die 16 Bundesländer miteinander vergleichenden Ämterpatronage-Index zu schaffen.

Was politische Autokorruption bei Entscheidungen der Parlamente in eigener Sache anlangt, die von Alemann ebenfalls aus dem Korruptionsbegriff ausklammert (oben B II 1 c), werden Fragen der Parteienfinanzierung halbwegs ausführlich behandelt, gerade auch von der Politikwissenschaft. Hier sei vor allem die Habilitationsschrift von Christine Landfried,¹²⁵ das Buch von Rolf Ebbighausen u.a.¹²⁶ und die Veröffentlichungen von Karl-Heinz Nassmacher¹²⁷ genannt.

Der finanzielle Status von Fraktionen, Parteistiftungen, Abgeordneten, Regierungsmitgliedern und anderen Amtsträgern ist jedoch nach wie vor wenig erforscht. Ohne die Veröffentlichungen von Hans Herbert von Arnim, die ihrerseits eine Reihe von weiteren Untersuchungen angestoßen haben, wäre dieser Bereich vermutlich ein weißer Fleck auf der wissenschaftlichen Landkarte geblieben.¹²⁸ Die eigentlich „zuständige“ Politikwissenschaft hatte an dieser Diskussion wenig Anteil, sowohl bei der Erforschung der empirischen als auch der

125 *Christine Landfried*, Parteienfinanzen und politische Macht, 1990.

126 *Rolf Ebbighausen u.a.*, Die Kosten der Parteiendemokratie, 1996.

127 *Karl-Heinz Nassmacher* (Hrsg.), Foundations for democracy: approaches to comparative political finance; essays in honour of Herbert E. Alexander, 2001; *ders.*, Öffentliche Rechenschaft und Parteifinanzierung: Erfahrungen in Deutschland, Kanada und den Vereinigte Staaten, Aus Politik und Zeitgeschichte, 14/15, 1982, 3 ff.

128 Zur Fraktionsfinanzierung: *von Arnim*, Parteienfinanzierung, 1982, 29 ff., 110 ff.; *ders.*, Staatliche Fraktionsfinanzierung ohne Kontrolle?, 1987; *Annette Fischer*, Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern (Speyerer Dissertation), 1995, 157 ff. – Zur Finanzierung von Parteistiftungen: *von Arnim*, Parteienfinanzierung, 1982, 26 ff., 114 ff. Siehe auch *Heike Merten*, Parteinaher Stiftungen im Parteienrecht, 1999. – Zu den Abgeordnetendiäten: *von Arnim*, Die Abgeordnetendiäten. Dokumentation, Analyse und Reformvorschläge zur Abgeordnetenbesoldung in Bund und Ländern, 1974; *Annette Fischer*, a.a.O., 21 ff. – Zur Besoldung und Versorgung von Regierungsmitgliedern: *von Arnim*, Die finanziellen Privilegien von Ministern in Deutschland, 1992; *Alexander Willand*, Besoldungs- und Versorgungsstrukturen des Ministeramtes (Speyerer Dissertation), 2000. Vergleichend für westliche Demokratien: *Christopher Hood/B. Guy Peters* (eds.), Rewards at the Top. A Comparative Study of High Public Office, London u.a. 1994.

theoretischen Grundlagen. So schrieb der Politikwissenschaftler Stefan Immerfall schon 1992: „Sollte denn wirklich die Gefahr der Erosion der Gewaltenteilung und der Kolonisierung unabhängiger Einrichtungen durch Parteien drohen, es wäre nicht die Parteienforschung, die Alarm schläge. Patronage und Parteienfilz ist ihr bevorzugtes Gebiet nicht.[...] Im großen und ganzen ist daher einstweilen nicht zu sehen, dass es der Parteienforschung gelungen sei, die Parteien vor der drohenden Verschärfung ihrer Defizite zu bewahren. Dabei verdienen die Parteien der Bundesrepublik – im doppelten Sinne – eine kritische Forschung.“¹²⁹ Ähnlich hatte schon Göttrick Wewer, ein anderer Politikwissenschaftler, den Opportunismus der etablierten Parteienforschung bemängelt: „Wo einst Ernst Fraenkel getreue seiner Maxime, Politologie sei ‚kein Geschäft für Leisetreter und Opportunisten‘, gegen ‚Strukturdefizite der Demokratie‘ anscrieb, da blieben seine Apologeten und Gralshüter und seine inzwischen etablierte Disziplin merkwürdig still, als in den letzten Jahren der Verfassungs- und Gesetzesbruch von Parteien und Politikern bei Beschaffung ihrer Mittel und ähnliche ‚Pathologie in der Politik‘ ans Licht kamen.“¹³⁰ Diese Urteile sind heute zwar nicht mehr in vollem Umfang gerechtfertigt. Sozialwissenschaftliche Analysen über Auswirkungen von missbräuchlichen Formen der Politikfinanzierung sind aber immer noch Mangelware.

Wissenschaftliche Studien, die etwa Abgeordnetenkorruption in ihren strafrechtlich nicht erfassten Bereichen untersuchen, fehlen. Ebenso mangelt es an wissenschaftlichen Studien, die etwa den Einfluss der Politik auf die Verfolgung politischer Korruption durch die Staatsanwaltschaften systematisch behandeln oder die Pantouflage von Beamten und Regierungsmitgliedern und ihre Folgen analysieren. Es gibt nicht einmal Untersuchungen darüber, wie die nach-amtlichen Karenzvorschriften des Beamtenrechts in der Praxis gehandhabt werden. Für unabhängige und konfliktbereite Korruptionsforscher eröffnet sich hier ein weites Forschungsfeld.

129 *Stefan Immerfall*, Die letzte Dekade westdeutscher Parteienforschung. Große Analogie der Defizite von Parteien und Parteienforschung, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1992, 172 (189).

130 *Göttrick Wewer*, Politikwissenschaft und Zeitdiagnose in der Bundesrepublik Deutschland, Aus Politik und Zeitgeschichte B 46/89, S. 32 (38).

III. Korruption auf kommunaler Ebene

1. Gesteigerte Korruptionsgefahr

In deutschen Kommunen ist das Korruptionspotential besonders groß, weil hier das Schwergewicht der Verwaltung und der größte Teil der öffentlichen Investitionen (einschließlich Bautätigkeit) liegt. Die Kleinteiligkeit und Übersichtlichkeit der Kommune, die Nähe von Verwaltung und Wirtschaft bilden zudem einen geeigneten „Nährboden“ für dauerhafte Netzwerke zwischen Politik, Wirtschaft und Medien, die auch korrupten Praktiken Vorschub leisten.¹³¹ Andererseits sind die Kontrollen hier besonders schwach ausgeprägt. Das gilt für die öffentliche Kontrolle, aber auch für die Gesetze, die viele Lücken lassen, und für die Umsetzung der bestehenden Gesetze. Vereinzelt gibt es in Großstädten wie Frankfurt und München Spezialabteilungen der Staatsanwaltschaften.¹³² Sie haben zwar zahlreiche Korruptionsfälle aufgedeckt und dabei die besondere Korruptionsgefahr gerade auf kommunaler Ebene einmal mehr bestätigt. Ein wirksames Gegenmittel gegen Korruption in den rund 12.000 deutschen Kommunen stellen sie – schon wegen ihrer Vereinzelung – aber nicht dar.

2. Schwache öffentliche Kontrolle

Die Schwäche der öffentlichen Kontrolle hat eine ganze Reihe von Gründen:¹³³ Auf örtlicher Ebene existiert meistens nur eine Monopol-

131 *Vahlenkamp/Knauß*, a.a.O., 61: „Angesichts der Nähe von Verwaltung und Wirtschaft drängt sich die Vermutung auf, dass Korruptionsstrukturen in einem solchen Umfeld besonders gedeihen müssten, zumal Begriffe wie ‚Vetternwirtschaft‘ und ‚Klüngel‘ oft in einem engen Zusammenhang mit diesem ‚System des gegenseitigen Kennens‘ gesehen werden.“

132 Transparency International, Zu wenige Staatsanwälte, zu viel Korruption, http://www.transparency.de/Zu_wenige_Staatsanwaelte_zu.440.0.html; Transparency International, Die Ressourcen der Korruptionsbekämpfung in Deutschland: Schwerpunktstellen bei Staatsanwaltschaften, Polizei und Verwaltung, 2004, http://www.transparency.de/uploads/media/DOK423_Schwerpunktstellen_041207.pdf.

133 Siehe dazu die Dokumentation der Fachtagung „Das große Schweigen? Korruption und die Rolle des Lokaljournalismus“, April 2004.

zeitung. Über die konkrete Stadt oder Gemeinde berichtet eine Lokalredaktion, wobei der allgemeinpolitische „Mantel“ regelmäßig von einer überkommunalen Zentralredaktion gefertigt wird (Beispiele: „Rheinpfalz“, „Mannheimer Morgen“ und „Darmstädter Echo“, die eine Zentralredaktion und zahlreiche Lokalredaktionen haben). Recherchen über Korruptionsfälle verlangen intensive Vorbereitung. Dafür fehlen in Lokalredaktionen regelmäßig nicht nur die Zeit, sondern auch dafür qualifizierte Redakteure. Außerdem besteht häufig eine enge Verbindung zwischen Wirtschaft, Politik und Zeitung, die der lokalen Presse die nötige Distanz und auch eine gewisse „Konfliktfähigkeit“ erschwert. Die langjährige gegenseitige Kenntnis und Verbundenheit begründet ebenfalls Nähe und Vertrautheit, die sich nicht selten zu einem der Korruptionsbekämpfung abträglichen „Kartell des Schweigens“ auswächst.

3. Beispiele für lückenhafte Gesetze

Auch hier sind die Gesetze lückenhaft. Das belegen einige Beispiele:

- Spenden an Parteien müssen erst veröffentlicht werden, wenn sie mehr als 10.000 Euro im Jahr betragen, und das auch nur im jährlichen Rechenschaftsbericht, der bis zu zwei Jahre später publiziert wird.¹³⁴ Die an kommunale Parteigliederungen gezahlten Spenden scheinen also überhaupt erst auf, wenn sie diese sehr hohe Schwelle überschreiten. Oft wird auf kommunaler Ebene aber bereits mit beträchtlich niedrigeren Beträgen Einfluss genommen. Die Liste der Zuwendungen, die Parteien erhalten, werden nicht veröffentlicht. Nicht einmal der Bundestagspräsident bekommt sie zu sehen. Warum nicht die gesamte Liste ins Internet stellen?
- Die Rechenschaftsberichte der politischen Parteien geben keine Auskunft darüber, welche Parteien einer bestimmten Stadt oder eines bestimmten Landkreises wie viele Spenden erhalten haben. Die Rechenschaftsberichte weisen zwar aus, was die Parteien in jedem der sechzehn Bundesländer an Mitgliedsbeiträgen, Spenden etc. eingenommen haben, eine Radizierung in Bezug auf einzelne Kommunen erfolgt jedoch nicht.

¹³⁴ Nur Spenden über 50.000 Euro müssen „zeitnah“ veröffentlicht werden (§ 25 Abs. 3 PartG).

- Spenden an Bundestagsabgeordnete müssen ebenfalls erst veröffentlicht werden, wenn sie 10.000 Euro im Jahr überschreiten.¹³⁵ Das gilt auch dann, wenn die Spenden einem Abgeordneten im Hinblick auf kommunale Anliegen gegeben werden. Oft sind Abgeordnete ja auch gleichzeitig leitend im kommunalen oder regionalen Parteivorstand oder Fraktionsvorstand tätig.
- Kommunale Wählergemeinschaften haben ohnehin keinerlei öffentliche Rechenschaft über ihre Einnahmen, Ausgaben, ihr Vermögen und ihre Schulden zu geben.
- Hinsichtlich der Finanzierung kommunaler Wahlkämpfe mangelt es völlig an Transparenz. Woher die Mittel kommen und wofür sie ausgegeben werden, bleibt im Dunkeln. Das Grundproblem dürfte wohl darin bestehen, dass das Parteiengesetz ein Bundesgesetz ist und deshalb vornehmlich auf die Bundesebene, allenfalls noch auf die Landesebene, nicht aber auf die kommunale Ebene und schon gar nicht auf einzelne Gemeinden oder Landkreise zugeschnitten ist. Kommunale Wählergemeinschaften behandelt es ohnehin nicht.
- Die Aufwandsentschädigungen, die kommunale Volksvertreter erhalten, werden vielfach, zumindest zum Teil, zweckentfremdet, indem sie zur Finanzierung der örtlichen Parteien herangezogen werden. Solche „Parteisteuern“ sind rechtlich und politisch in hohem Maße problematisch.¹³⁶ Ihre gleichwohl übliche Praktizierung untergräbt das Rechtsgefühl.
- Die Gesetze erlauben Richtern, auch Verwaltungsrichtern, gleichzeitig ein Mandat in einer kommunalen Volksvertretung inne zu haben und dort sogar den Fraktionsvorsitz zu übernehmen.¹³⁷ Das untergräbt das Ansehen der Justiz und schafft den bösen Schein der Befangenheit solcher Richter in Prozessen mit politischem Einschlag.

135 § 4 Abs. 2 Verhaltensregeln für Mitglieder des Bundestages, Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Bundestages.

136 *von Arnim*, Die neue Parteienfinanzierung, a.a.O., 1071 f.

137 *Ralf Bernhard*, Richteramt und Kommunalmandat, 1983.

4. Restriktive Auslegung von Gesetzen und Vollzugsdefizite

Die Anwendbarkeit der strafrechtlichen Korruptionsvorschriften (§§ 331 ff. StGB) auf Mitglieder kommunaler Volksvertretungen ist umstritten (siehe oben B I 1 a). Selbst wenn die Anwendbarkeit grundsätzlich bejaht wird, stellt sich die Frage, wie z. B. eine Spende von 3000 EUR an ein Gemeinderats- oder Kreistagsmitglied strafrechtlich zu bewerten ist. Wenn es sich um eine „Durchlaufspende“ handelt, die letztlich der politischen Partei zugute kommt, gelten die strafrechtlichen Vorschriften als nicht anwendbar, obwohl das Bestechungsgeld ja auch zugunsten eines Dritten, hier also der Partei, gegeben werden kann. Die Kommentarliteratur argumentiert so: Die steuerliche Begünstigung von Zuwendungen an Parteien lasse erkennen, dass der Gesetzgeber sie als förderungswürdig ansehe. Deshalb werden Spenden zum Beispiel für die Tätigkeit eines Landrats, die der Partei zufließen, durch teleologische Reduktion des Tatbestandes des § 331 oder aufgrund einer Art „übergesetzlichen Rechtfertigungsgrundes“ nicht als strafbar angesehen.¹³⁸

Genau genommen kann diese Argumentation unseres Erachtens aber allenfalls eine Spende rechtfertigen, die sich innerhalb des Rahmens der zulässigen Steuerbegünstigung bewegt. Da der gesetzliche Rahmen seinerseits verfassungswidrig überhöht ist¹³⁹ und das Argument ausdrücklich auch auf verfassungsrechtliche Gesichtspunkte abhebt, dürften eigentlich Spenden auch strafrechtlich nur bis zu der verfassungsrechtlich zulässigen Höhe straffrei bleiben. Im übrigen

138 *Günter Heine*, in: Schönke/Schröder, 26. Aufl. 2001, § 331, Randnummer 53b: Aus („verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten“ und) den steuerlichen Vorschriften „lässt sich der Umkehrschluss ziehen, dass Zuwendungen, die zur Verwirklichung von staatlichen, kulturellen oder karitativen usw. Zwecken bestimmt sind und daher abgesetzt werden können, nicht als rechtswidrige Vorteile in Betracht zu ziehen sind. Dabei ist bei der Auslegung dieser steuerrechtlichen Vorschriften nach wie vor vom früheren Rechtszustand auszugehen, da die Vorschriften des Einkommensteuergesetzes nicht an das Korruptionsbekämpfungsgesetz (von 1997) angepasst wurden. Daraus ergibt sich, dass etwa ein Landrat, der im Zusammenhang mit seiner Dienstausbübung eine Parteispende annimmt und diese an die Partei weiterleitet, nicht nach § 331 bestraft werden kann. Ebensowenig kann ein Nichtbeamter, der einem Landrat eine Parteispende zukommen lässt, nach § 333 bestraft werden.“

139 *von Arnim*, Die neue Parteienfinanzierung, a.a.O., 1070.

lässt die Argumentation unberücksichtigt, dass zwischen gemeinnützigen Spenden und Spenden an politische Parteien ein großer Unterschied besteht. Letztere gehen an eine Organisation, die auf die Gewinnung der Macht und die Verfolgung der Interessen ihrer Funktionäre und ihrer Wähler aus ist. Die steuerliche Absetzbarkeit beruht auf einer Entscheidung des Gesetzgebers in eigener Sache.

Die Doppelrolle von Amtsträger und Parteifunktionär erlaubt es auch sonst immer wieder, die Strafbarkeit abzuwenden, indem man – schwer widerlegbar – behauptet, man wäre nicht als Amtsträger, sondern als Parteiexponent tätig geworden. Das gilt übrigens nicht nur für den kommunalen Bereich, sondern auch für den staatlichen.

Kommunale Mandatsträger (Mitglieder des Rats oder des Kreistages, Bürgermeister, Landräte, Beigeordnete) stehen nicht selten auf der Gehaltsliste von Großunternehmen oder sitzen in sogenannten Beiräten von Großunternehmen und beziehen auch daraus ein gewisses Einkommen („Aufwandsentschädigung“).¹⁴⁰ Derartiges Anfüttern von Amtsträgern fällt in den Bereich der §§ 331, 333 StGB, wurde bisher aber meist ignoriert und toleriert. Umso größeres öffentliches Aufsehen erregte es, als die Staatsanwaltschaft Köln jüngst gegen Hunderte solcher Amtsträger, die von Energieunternehmen „angefüttert“ worden waren, Ermittlungsverfahren einleitete.

5. Forschungslücken

Einige Korruptionsskandale in deutschen Großstädten sind ansatzweise wissenschaftlich erörtert worden. Bahnbrechend war Scheuchs schmales Bändchen „Cliques, Klüngel und Karrieren“ aus dem Jahr 1992¹⁴¹ über Filz und Korruption in Köln. Eine Speyerer Dissertation nahm sich 1995 der Korruptionsfälle in Frankfurt an.¹⁴² Der ab 1996 aufgedeckte Kölner Müllskandal und der im Jahre 2002 bekannt gewordene Wuppertaler Bestechungsfall wurden wiederholt journalis-

140 von Arnim, Der gekaufte Abgeordnete - Nebeneinkünfte und Korruptionsproblematik, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2006, 249 (253).

141 Erwin und Ute Scheuch, Cliques, Klüngel und Karrieren, 1992. Siehe auch Erwin Scheuch, Die Mechanismen der Korruption in Politik und Verwaltung, in: von Arnim (Hrsg.), Korruption, 2003, 31 ff.

142 Silvia Kerbel, Korruption in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel einer Stadtverwaltung, 1995.

tisch aufgearbeitet¹⁴³ und haben natürlich auch die Straf- und Verwaltungsgerichte (Verstöße gegen das Parteiengesetz!) beschäftigt und beschäftigen sie noch immer. Doch in den übergreifenden Werken über Kommunalrecht¹⁴⁴ und über Kommunalpolitik¹⁴⁵ sucht man das Thema Korruption regelmäßig vergebens. Systemische Untersuchungen, die Korruption in Verbindung zu den besonderen politisch-institutionellen Gegebenheiten in der Kommune bringen, fehlen bisher praktisch gänzlich.¹⁴⁶

IV. Korruption und Korruptionsbekämpfung in der Europäischen Union

1. Die besondere Korruptionsanfälligkeit der Europäischen Union

Die Annahme der besonderen Korruptionsanfälligkeit der Europäischen Union beruht auf folgenden Thesen:

- Der EU-Haushalt besteht zu über 90 Prozent aus Subventionen. Subventionen sind erfahrungsgemäß besonders „kriminogen“.
- Der ausgabenintensivste Sektor, die Gemeinsame Agrarpolitik, wird nicht durch freien Wettbewerb gesteuert, sondern durch ein höchst komplexes Regelwerk. Dieser Agrarprotektionismus bietet einen gesteigerten Anreiz zu Korruption, gleichzeitig erschwert die Unübersichtlichkeit des Regelwerks die Kontrolle.
- Der EU-Haushalt wird nur zum kleinen Teil von EU-Organen selbst, zu 80 Prozent aber von den Mitgliedstaaten bewirtschaftet. Diese Verwaltungsverflechtung erschwert die Kontrolle.

143 Zum Beispiel durch *Hans Leyendecker*, Die Korruptionsfalle. Wie unser Land im Filz versinkt, 2003, 19 ff. (Wuppertal), 207 ff. (Kölner Müllskandal).

144 Zum Beispiel *Alfons Gern*, Deutsches Kommunalrecht, 2003.

145 Zum Beispiel *Andreas Kost/Hans-Georg Wehling* (Hrsg.), Kommunalpolitik in den deutschen Ländern, 2003.

146 Eine Ausnahme stellte die Fachtagung „Das große Schweigen? Korruption und die Rolle des Lokaljournalismus“ vom 2. und 3. April 2004 in Berlin dar. Darin z. B. *Björn M. Jotzo*, Die alltägliche Korruption und Möglichkeiten der Prävention in Kommunalparlamenten, S. 26 ff.

- Es besteht ein Nord-Süd-Gefälle innerhalb der EU hinsichtlich der Wahrnehmung und Bewertung von Korruption. Ihre Bekämpfung auf EU-Ebene tendiert deshalb zum kleinsten gemeinsamen Nenner.
- Die eklatanten Fälle *politischer* Korruption auf EU-Ebene (z. B. legalisierter Spendenbetrug, legalisierte Vetternwirtschaft und legalisierte Doppelversorgung von Europaabgeordneten) erschweren die glaubwürdige Bekämpfung von Korruption in Verwaltung und Wirtschaft.

Im Einzelnen werden die Thesen folgendermaßen begründet:

(1) Die Besonderheit des EU-Haushalts besteht darin, dass er zu rund vier Fünfteln aus Subventionen besteht (Agrarhaushalt und Struktur- und Kohäsionsfonds). Diese gelten als besonders „kriminogen“. Die Gewährung von Subventionen, die ohne Gegenleistung erfolgt, verleitet schon per se leicht dazu, das Vorliegen der Subventionsvoraussetzung vorzutäuschen bzw. bei Steuervergünstigungen das Verwirklichen des Abgabentatbestandes zu verheimlichen.¹⁴⁷ In der EU wird diese Versuchung durch die Komplexität der Regeln bei der Subventionsvergabe¹⁴⁸ noch verstärkt, die ihrerseits oft nicht durch sinnvolle Marktbedürfnisse gerechtfertigt, sondern durch den einschlägigen Lobbyismus fehlgeleitet erscheinen.¹⁴⁹ Hinzu kommt schließlich, dass die EU-Haushaltsmittel in der öffentlichen Wahrnehmung selten als Geld der Steuerzahler angesehen werden. Das erleichtert es, den Haushalt als „Selbstbedienungsladen“ zu missbrauchen und dies als bloßes Kavaliersdelikt aufzufassen.

(2) Der Sektor Agrarpolitik – mit ca. 40 Prozent des EU-Haushaltes der ausgabenintensivste Bereich – wird von einem komplexen Regelwerk beherrscht, das einen freien Wettbewerb ausschaltet und die Korruptionsanreize erhöht. Zum einen gelten für Agrarprodukte künstlich erhöhte Preise, die ein Mehrfaches der Weltmarktpreise be-

147 *Florian Neuhann*, a.a.O., 34, zitiert hier die Aussage des ehemaligen Präsidenten des Europäischen Rechnungshofes Bernhard Friedman: „Subventionen machen den menschlichen Geist erfinderisch.“

148 *Neuhann*, a.a.O., 34.

149 *Ulrich Sieber*, Bekämpfung des EG-Betrugs und Perspektiven der europäischen Amts- und Rechtshilfe. Ergebnisse und rechtspolitische Vorschläge anlässlich einer Tagung zur Bekämpfung von Wirtschaftsstraftaten gegen die Europäische Gemeinschaft, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2000, 186 (187).

tragen können. Verkauft ein EU-Erzeuger seine Agrarprodukte auf dem Weltmarkt, kann er für seinen „Verlust“ eine „Erstattung“ von Seiten der EU verlangen, eine Regelung, die zu erheblichen Exportbetrügereien etwa bei Milchprodukten, Rindfleisch und Getreide geführt hat. Zum anderen bemisst sich die Höhe der EU-Außenzölle nach einer unüberschaubaren Vielzahl von Kriterien, deren tatsächliches Vorliegen nur schwer zu kontrollieren ist. Das Kontrollproblem wird noch dadurch verstärkt, dass der Einfluss der Agrarlobby in den Mitgliedstaaten, also den Ausführenden und Kontrolleuren des EU-Haushalts, in der Regel besonders stark ist und deshalb wirksame Regeln und ihr Vollzug nur schwer durchzusetzen sind.¹⁵⁰

(3) Die besondere Verflechtung mitgliedstaatlicher und supranationaler Kompetenzen und Pflichten bei der Ausführung und Kontrolle des EU-Haushalts erhöht die Korruptionsanfälligkeit. Die Kommission ist formell für die korrekte Ausführung des Haushalts verantwortlich. Dieser wird jedoch zu 80 Prozent von den Mitgliedstaaten bewirtschaftet und damit faktisch auch kontrolliert. Die Mitgliedstaaten haben jedoch keine großen Anreize, Korruption wirksam zu verfolgen, da diese in der Regel „nur“ zu Lasten der EU geht, andererseits aber durchaus „funktional für die lokale Wirtschaft“ sein kann. Außerdem kann das sogenannte Anlastungsverfahren kontraproduktiv wirken. Daraus ergibt sich ein typisches Dilemma: Die Kommission hat großes Interesse an der wirksamen Bekämpfung von Korruption, ihr fehlen aber die nötigen Kompetenzen. Die Mitgliedstaaten besitzen die Kompetenzen, haben aber kein Interesse.

(4) Korruption wird innerhalb der EU kulturell unterschiedlich wahrgenommen, interpretiert und bekämpft.¹⁵¹ Es besteht ein Nord-Süd-Gefälle¹⁵² – genauso, wie dies in Bezug auf Steuerehrlichkeit bzw. Steuerhinterziehung schon lange bekannt ist. Deshalb dürfte hinsichtlich der Korruptionswahrnehmung und -bekämpfung in der EU eine Tendenz zum kleinsten gemeinsamen Nenner kaum zu vermeiden sein.

150 *Carolyn M. Warner*, *Creating a Common Market for Fraud and Corruption in the European Union: An Institutional Accident, or a Deliberate Strategy?* EUI Working Papers, No. 2002/310, 20 f.

151 Siehe auch *Carolyn M. Warner*, a.a.O., 25. Auch sie betont die Unterschiede in den öffentlichen Normen der Mitgliedstaaten.

152 *Neuhann*, a.a.O., 16, 61, 141 f.

(5) Während der Geschäftsverkehr – sowohl innerhalb der EU als auch zwischen der EU und Drittstaaten – und damit auch die Korruption immer stärker transnational ausgerichtet ist, sind die Straf- und Strafverfolgungssysteme nach wie vor national organisiert.¹⁵³ Die unzulängliche Kontrolle und die Zersplitterung des europäischen Strafrechtsraums bewirken ein relativ geringes Verfolgungs- und Verurteilungsrisiko, so dass Kriminelle, gerade auch organisierte Syndikate, kaum abgeschreckt werden.¹⁵⁴

(6) Korruptionsbekämpfungspolitik wird typischerweise als Hau-Ruck-Politik betrieben, weil sie regelmäßig Reaktion auf Skandale und Krisen ist. Sie muss deshalb meist schnell erfolgen und ist daher häufig überhastet und wenig durchdacht.¹⁵⁵ Beispiele sind die Umwandlung der UCLAF in das OLAF nach Krise und Rücktritt der Santer-Kommission und die Vorlage des Aktionsplans zur Betrugsbekämpfung durch Kommissionspräsident Prodi nach dem Eurostat-Skandal.

(7) Politische Korruption ist in der EU besonders ausgeprägt: Parlamentsabgeordnete begehen legalisierten Spendenbetrug in Millionenhöhe, sie dürfen ganz legal Ehegatten und andere Angehörige auf Steuerzahlerkosten einstellen, erhalten Doppelversorgungen etc.¹⁵⁶ Solche Korruption an der Spitze der EU ist natürlich nicht gerade förderlich für die glaubwürdige Bekämpfung von Korruption in Verwaltung und Wirtschaft.

Die Reformvorschläge, die zum Beispiel Florian Neuhann macht (Vereinheitlichung des Mehrwertsteuersatzes, um dem „Mehrwertsteuerkarussell“ die Basis zuzunehmen,¹⁵⁷ einheitliches Strafrecht, Abschaffung der EU-Subventionen etc.), sind derart weitgehend, dass kaum mit ihrer Realisierung und damit auch nicht mit einem signifikanten Nachlassen der erhöhten Korruptionsneigung auf EU-Ebene zu rechnen ist. Umgekehrt zeigt sich darin, dass die besondere „Korruptionsneigung“ in der EU anscheinend auf deren höchst eigener Struktur beruht. Das gilt sowohl für die politische Korruption als auch

153 *Carolyn M. Warner*, a.a.O., 23.

154 *Florian Neuhann*, a.a.O., 20, 136, 142, 143.

155 *Neuhann*, a.a.O., 140 f.

156 *Hans Herbert von Arnim*, *Das Europa-Komplott*, 2006, 268 ff.

157 *Neuhann*, a.a.O., 140.

für die „ganz normale“ Korruption (einschließlich Betrug und anderen Formen der vom weiten strafrechtlichen Korruptionsbegriff II¹⁵⁸ umfassten Tatbestände). Carolyn M. Warner zieht sogar die These in Erwägung, die mangelhaften Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten auf EU-Ebene könnten auf dem geheimen Kalkül eines jeden Mitgliedstaates beruhen, sich dieselben Möglichkeiten zu Betrügereien zu verschaffen.¹⁵⁹

2. Schwächen bei der Korruptionsbekämpfung

a) Schleppender Erlass der erforderlichen Gesetze

Das Problem der Korruption zu Lasten der finanziellen Interessen der Gemeinschaft ist kein neues Problem. Die Organe der Gemeinschaft hatten seit den siebziger Jahren versucht, der Bekämpfung von Korruption einen höheren Stellenwert einzuräumen. Schon 1976 hatte die Kommission vorgeschlagen, dem früheren EWG-Vertrag ein „Protokoll über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und die Verfolgung von Verletzungen der Bestimmungen des EWG-Vertrages“ hinzuzufügen. Diesem Vorschlag war jedoch ebenso wenig Erfolg beschieden wie einer Resolution des Europäischen Parlaments vom 24. Oktober 1991, in der die Schaffung eines gemeinschaftsrechtlichen Strafrechts gefordert wurde. In dieselbe Richtung zielte auch ein niederländischer Vorschlag vom 27. März 1991.¹⁶⁰

Erst Mitte der 90er Jahre wurden rechtliche Bestimmungen zum Schutz der Europäischen Union vor Korruption, Betrug und anderen

158 *Neuhann*, a.a.O., 17.

159 *Carolyn M. Warner*, a.a.O., 18: „While most scholars of international relations assume that states do not join international organizations if there are not adequate means of preventing other states from cheating the agreement, the EU’s structure suggests that, provided they all have similar opportunities for cheating, states may create international organizations with little regard for rule enforcement.”

160 *Prieß/Spitzer*, in: Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze (Hrsg.), Kommentar vom Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Band 4, 6. Aufl., 2004, Art. 280 EG, Rdnr. 3 f.

Delikten erlassen,¹⁶¹ nachdem es durch die Regierungskonferenz von Maastricht im Jahre 1992 gelungen war, eine entsprechende Vorschrift im EG-Vertrag zu verankern: Art. 209a EG-Vertrag, jetzt Art. 10 EG-Vertrag. Auch dann dauerte es lange, bis damit halbwegs ernst gemacht wurde. Das Erste Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, das Vorschriften zur Kriminalisierung von Bestechung und Bestechlichkeit von nationalen Beamten und EU-Beamten zum Nachteil der Union enthält, trat jedoch erst 2002 – d.h. gut sechs Jahre nach seiner Unterzeichnung – in Kraft, nachdem auch der letzte „alte“ Mitgliedstaat eine Ratifikationserklärung hinterlegt hatte. Das Zweite Protokoll, das vorwiegend der Bekämpfung der Geldwäsche gewidmet ist (u.a. im Hinblick auf Bestechungsgelder), ist mangels vollständiger Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten der EU-15 auch neun Jahre nach seiner Unterzeichnung noch nicht in Kraft getreten. Auch das EU-Bestechungsübereinkommen¹⁶² trat erst acht Jahre nach der Unterzeichnung in Kraft. Michael Grotz, Bundesanwalt beim Bundesgerichtshof, kommentiert diesen Zustand folgendermaßen: „Während von den Beitrittskandidaten erwartet wird, dass sie sämtliche Übereinkommen des sogenannten *acquis* ratifizieren, scheinen zahlreiche ‚alte‘ (und nicht so alte) größere Mitgliedstaaten, die üblicherweise im Laufe der Verhandlungen in Brüssel weitreichende und innovative Vorschläge für Rechtsnormen einbringen, all ihr Interesse zu verlieren, sobald die Norm verabschiedet ist (und Presseinterviews beendet sind), und zeigen wenig Bereitschaft, sie ihren Parlamenten zur Zu-

161 Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, Amtsblatt der Europäischen Union C 316 vom 27.11.1995, 49 ff.; Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, Amtsblatt der Europäischen Union C 313 vom 23.10.1996, 2 ff.; Protokoll betreffend die Auslegung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften im Wege der Vorabentscheidung, Amtsblatt der Europäischen Union C 151 vom 20.05.1997, 2 ff.; Zweites Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften, Amtsblatt der Europäischen Union C 221 vom 19.07.1997, 2 ff.

162 Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3. Absatz 2 Buchstabe c) EUV über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften (EG) oder der Mitgliedsstaaten der EU beteiligt sind, Amtsblatt der Europäischen Union C 195 vom 25.06.1997, 2-11.

stimmung zu übermitteln.“¹⁶³ Der Rat kommt seiner Pflicht, die Mitgliedstaaten zur Ratifizierung und Umsetzung der im EU-Rahmen abgeschlossenen Antikorruptionsübereinkommen anzuhalten, ganz offensichtlich nicht nach.¹⁶⁴ In einem Bericht aus dem Jahr 2004 stellt die Europäische Kommission fest, dass zu diesem Zeitpunkt „bei genauer Betrachtung kein einziger Mitgliedstaat sämtliche Maßnahmen ergriffen hat, die für eine vollständige Umsetzung der Rechtsakte zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften erforderlich wären“.¹⁶⁵

b) Vollzugsdefizite

Die 1987 gegründete, nur mäßig erfolgreiche Dienststelle für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung (UCLAF) wurde 1999 nach dem skandalträchtigen Rücktritt der Santer-Kommission durch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) ersetzt.¹⁶⁶ OLAF scheint – auch aufgrund umfangreicherer Untersuchungsbefugnisse – effekti-

163 Das Original ist in englischer Sprache verfasst: *Michael Grotz*, Legal Instruments of the European Union to Combat Corruption, in: Fijnaut/Huberts (eds.): *Corruption, Integrity and Law Enforcement*, 2002, 381 (383): „Whereas applicant states are expected to ratify all conventions belonging to the so called *acquis* of the European Union, [...] numerous ‘old’ (and not so old), larger member states, which usually put forward bold and innovative proposals for instruments during the negotiations in Brussels, seem to lose all their interest once the instrument is approved (and press interviews are over) and show little readiness to submit them to their national parliaments for approval”.

164 Ein Richtlinienvorschlag der Kommission aus dem Jahr 2001 (KOM(2001) 272 endg.) zur Übertragung des Übereinkommens zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und seiner Protokolle in eine EG-Richtlinie wurde bisher noch nicht einmal vom Rat behandelt.

165 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bericht über die Umsetzung des Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und seiner Protokolle durch die Mitgliedstaaten, KOM(2004) 709 endg., 8.

166 Die Literatur zu OLAF ist mittlerweile unüberschaubar geworden. Statt vieler siehe jüngst *Wolfgang Hetzer*, Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union. Aufgaben und Befugnisse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), in: *Kriminalistik 2005*, 419 ff. und *Horst Hopf*, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung – OLAF, *Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung 2005*, 407 ff., 2006, 16 ff.

ver zu arbeiten als seine Vorgängerin. Durch Reformen könnte die operative Tätigkeit des Amtes aber noch erheblich verbessert werden.¹⁶⁷

Die zentrale Schwäche der Bekämpfung der Korruption zulasten der EU dürfte allerdings in der gemischten Verantwortung und Zuständigkeit von Union und Mitgliedstaaten liegen (vgl. Art. 280 Abs. 1 EGV). Die Mitgliedstaaten ziehen nicht nur für die Gemeinschaft Gelder ein, sondern sind auch maßgeblich für Auszahlungen aus dem Gemeinschaftshaushalt zuständig. In vielen Bereichen lassen sich jedoch „konkrete Interessensgegensätze zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten ausmachen“.¹⁶⁸ So halten die Mitgliedstaaten trotz der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung, die finanziellen Interessen der Gemeinschaft wie die nationalen Finanzen zu schützen (Art. 280 Abs. 2 EGV), „häufig den eigenen Haushalt für schutzwürdiger als den Gemeinschaftshaushalt“.¹⁶⁹ Unterschiedliche nationale Regelungen und Handhabungen wirken sich weiterhin auf eine wirksame Korruptionsbekämpfung hemmend aus.¹⁷⁰ Die gemeinschaftsrechtlich geforderte enge Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen und supranationalen Behörden (Art. 280 Abs. 3 EGV) ist defizitär.¹⁷¹ Nachteilig wirkt sich auch „die systembedingte Komplexität des Gemeinschaftsrechts“ aus, „das in wesentlichen Bereichen von Elementen einer Planwirtschaft geprägt ist“.¹⁷² Mit Blick auf OLAF konstatiert Stephan Ulrich: „Nicht behoben worden sind die in der Gemeinschaftsrechtsordnung angelegten strukturellen Defizite [...] Die radikale Vereinfachung der Einnahmen- und Ausgabensysteme, wie beispielsweise die Marktordnungsregeln hätte auch hier mehr zum

167 Siehe hierzu *Harald Spitzer*, Reformbedarf bei OLAF?, *Europablätter* 2004, 208 ff.

168 *Heiko Gemmel*, Kontrollen des OLAF in Deutschland, 2002, 22.

169 *Verena Weber*, Kontrollen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) in Italien, 2003, 33.

170 Vgl. *Nathalie Harksen*, Kontrollen des OLAF in Belgien. Die Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten durch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) auf der Grundlage der VO Nr. 2185/96 und der VO Nr. 1073/99, 2004, 1.

171 *Verena Weber*, a.a.O., 38.

172 *Heiko Gemmel*, a.a.O., 21.

Schutz der finanziellen Gemeinschaftsinteressen beitragen können als der Aufbau eines weiteren Kontrollsystems.“¹⁷³

3. Forschungsdefizit

Es gibt inzwischen zwar eine große Zahl von Veröffentlichungen, die Einzelfragen der Korruption in der EU und ihrer Bekämpfung behandeln. Soweit ersichtlich existieren bisher aber nur zwei kleinere Untersuchungen, die sich mit systemischen Problemen der Korruptionsneigung und Korruptionsbekämpfung in der EU befassen, und die sind aus jüngster Zeit:

- Carolyn M. Warner, *Creating a Common Market for Fraud and Corruption in the European Union: An Institutional Accident, or a Deliberate Strategy?*, EUI Working Papers, No. 2002/310
- Florian Neuhann, *Im Schatten der Integration. OLAF und die Bekämpfung von Korruption in der Europäischen Union*, 2005

Das hier lange bestehende Forschungsdefizit bestätigt die „Konspiration des Schweigens“ zwischen Akademikern und Praktikern, die das Thema „Korruption“ im öffentlichen Diskurs der EU lange überhaupt nicht auftauchen ließ.¹⁷⁴ Es gehört zu den Paradoxien, dass die EU die erfolgreiche Bekämpfung von Korruption in potentiellen Mitgliedstaaten als Voraussetzung für ihre Aufnahme als Mitglied ansieht, gleichzeitig aber die eigene Korruption nur lax bekämpft, obwohl gerade sie besonders korruptionsanfällig ist. Hierher gehört auch die Tatsache, dass der Europäische Rechnungshof der Europäischen Kommission seit über zehn Jahren ein vollständiges Attest der Zuverlässigkeit der Haushaltsführung sowie der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge verweigert, ohne dass davon die öffentliche Meinung und die Wissenschaft groß Notiz genommen hätten.¹⁷⁵ Erst der bislang größte Betrugs- und

173 *Stephan Ulrich*, *Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft*, 1999, 233.

174 *Neuhann*, a.a.O., 14.

175 Die Zuverlässigkeitserklärung, die der Rechnungshof gem. Art. 248 EG-Vertrag jährlich dem Europäischen Parlament und dem Rat vorlegt, nimmt immer wieder bestimmte Haushaltsposten aus, da sie entweder nicht vollständig von der Rechnungsführung erfasst wurden bzw. bestehende Über-

Korruptionsskandal auf europäischer Ebene, der 1999 zum Rücktritt der Santer-Kommission führte, wirkte wie ein Katalysator für die europäische Korruptionsbekämpfung¹⁷⁶ und gab endlich auch der Forschung Impulse.

D. Zusammenfassung

Der juristische Korruptionsbegriff ist unverzichtbar. Es dient der Rechtssicherheit, wenn formale Regeln klarstellen, was erlaubt und was verboten oder sogar unter Strafe gestellt ist. Zudem kann der Gesetzgeber zur wirksamen Unterbindung von Korruption auch schon auf einer Vorstufe ansetzen und in klar abgegrenzten Tatbeständen bestimmte Verhaltensweisen untersagen, die die Gefahr und den bösen Schein von Korruption begründen.

Der juristische Korruptionsbegriff reicht aber nicht aus. Der Gesetzgeber kann ja selbst „infiziert“ sein und die nötigen Gesetze unterlassen. Es bedarf deshalb eines ergänzenden rechtspolitischen Korruptionsbegriffs, in welchen sozialwissenschaftliche und normative Gesichtspunkte eingehen. Korruption ist danach „Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Vorteil.“ Dies ist die Kehrseite des mit der Entstehung des modernen Staates aufgekommenen Amtsbegriffs, der auf Fremdnützigkeit ausgerichtet ist und auch auf nichtstaatliche Machtstellungen ausgedehnt wurde. Eine Eingrenzung auf „öffentliche“ Macht, auf „heimlichen“ Missbrauch oder auf mindestens zwei beteiligte Personen würde wesentliche Fallgruppen ausklammern und ist deshalb abzulehnen. Auch bei Ämterpatronage und Autokorruption wird anvertraute Macht zum privaten Vorteil missbraucht. Sie fallen eindeutig unter den Korruptionsbegriff. Deshalb darf ihnen keinesfalls, etwa aus politischer Rücksichtnahme, das in der Bezeichnung „Korruption“ liegende Unwerturteil erspart bleiben.

wachungs- und Kontrollsysteme nicht hinreichend operativ wirksam waren, Rechnungshof – Jahresberichte zum Haushaltsjahr 2004, Amtsblatt der Europäischen Union C 301 v. 30.11.2005, 1 ff; Europäischer Rechnungshof, Jahresberichte zum Haushaltsjahr 2003, Kurzinformation, 13 ff., abrufbar unter:

http://www.eca.eu.int/audit_reports/annual_reports/annual_reports_index.htm.

¹⁷⁶ *Neuhann*, a.a.O.,14.

Im direkten Gegensatz zum normativ-sozialwissenschaftlichen Korruptionskonzept steht die wirtschaftswissenschaftliche Modellvorstellung eines allein auf seine Interessen erpichten „homo oeconomicus“, die von ihren Vertretern auch auf Politik und Verwaltung erstreckt wird. Diese Konzeption stellt eine wichtige Ergänzung dar, weil sie hervorhebt, dass bloße Appelle realistischere Weise nicht ausreichen, um amtsorientiertes Verhalten zu sichern und Korruption zu verhindern. Zudem liefern ökonomische Analysen bei der Bekämpfung von Korruption wichtige Hinweise für Lücken und Schwachstellen in Ämtern und Organisationen.

Falls Netzwerke bestehen, muss man diese in die Betrachtung einbeziehen. Erst dann wird der Gesamtzusammenhang, in dem die einzelnen Korruptionsakte stehen, und damit das Gewicht des Phänomens deutlich.

Unter den Lücken in der Bekämpfung und Erforschung von Korruption interessieren uns vornehmlich systembedingte Lücken, d. h. solche, die durch die Eigenheiten des politischen oder bürokratischen Systems in Deutschland bedingt sind. Dazu gehören der gesamte Bereich der politischen Korruption, ferner Korruption auf kommunaler Ebene und auch auf der Ebene der Europäischen Union.

Besonders krass sind die Defizite bei Bekämpfung und Erforschung der politischen Korruption. Beispiele sind die bloß symbolische Gesetzgebung gegen Abgeordnetenkorruption, die rechtlich völlig unbeschränkte nach-amtliche Betätigungsmöglichkeit von Regierungsmitgliedern, auch wenn Interessenkollisionen mit Händen greifbar sind, und die mangelnde Bekämpfung von parteipolitischer Ämterpatronage. Manche Korruptionsforscher scheiden Ämterpatronage und Autokorruption, etwa die missbräuchliche Selbst-Bewilligung überzogener Versorgungen seitens der Parlamente, bereits aus dem Korruptionsbegriff aus und legitimieren so scheinbar, dass sie diese Bereiche unerforscht lassen. Dabei ist das wirksame Vorgehen gegen politische Korruption – angesichts der Schlüsselfunktion der Politik und der immer noch bestehenden Vorbildfunktion ihrer Repräsentanten – eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Bekämpfung der Korruption insgesamt.

Auf kommunaler Ebene sind einerseits das Korruptionspotential und die Korruptionsversuchung besonders groß, weil hier das Schwergewicht der Verwaltung und der größte Teil der öffentlichen Investitionen angesiedelt ist und die räumliche Nähe einen günstigen

Nährboden für die Entstehung korruptiver Netzwerke darstellt. Andererseits sind die Kontrollen, etwa durch die Öffentlichkeit relativ schwach.

Ähnliches gilt für die Europäische Union. Ihr Haushalt besteht zu mehr als vier Fünfteln aus Subventionen, die aller Erfahrung nach besonders „korruptogen“ sind. Zudem verwalten die Mitgliedstaaten scheinbar fremdes Geld, was ihren Kontrollwillen nicht gerade erhöht. So verstärken sich die Kontrolldefizite noch weiter, die in vertikal verflochtenen Systemen ohnehin zu bestehen pflegen.

Auf kommunaler und EU-Ebene hinkt auch die Wissenschaft noch weit hinter den Erfordernissen der Praxis her. Hier eröffnen sich fruchtbare Aktionsfelder für eine unabhängige, interdisziplinäre Korruptionsforschung.

Literaturverzeichnis

Ernst-Heinrich Ahlf, Lehr- und Studienbriefe Kriminologie. Korruption, 1998.

Ulrich von Alemann (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, 2005.

Ulrich von Alemann, Politische Korruption: Ein Wegweiser zum Stand der Forschung, in: Von Alemann (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, 2005, 13 ff.

Jens Chr. Andvig et al., Research on Corruption. A policy oriented survey, Stockholm, 2000.

Hans Herbert von Arnim, Ausschluss von Ratsmitgliedern wegen Interessenkollisionen, Juristische Arbeitsblätter 1986, 1 ff.

Hans Herbert von Arnim, Das Europa-Komplott, 2006.

Hans Herbert von Arnim, Das System. Die Machenschaften der Macht, 2001.

Hans Herbert von Arnim, Der gekaufte Abgeordnete - Nebeneinkünfte und Korruptionsproblematik, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2006, S. 249 ff.

Hans Herbert von Arnim, Der Staat als Beute, 1993.

Hans Herbert von Arnim, Die Abgeordnetendiäten. Dokumentation, Analyse und Reformvorschläge zur Abgeordnetenbesoldung in Bund und Ländern, 1974.

Hans Herbert von Arnim, Die finanziellen Privilegien von Ministern in Deutschland, 1992, 21 ff.

Hans Herbert von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Parteienfinanzierung in Deutschland, 2. Aufl., 1996.

Hans Herbert von Arnim, Gemeinwohl im modernen Verfassungsstaat am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, in: Hans Herbert von Arnim/Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), Gemeinwohlgefährdung und Gemeinwohlsicherung, 2004, 63 ff.

Hans Herbert von Arnim, Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977.

Hans Herbert von Arnim, Institutionalized Political Unaccountability and Political Corruption in Germany, in: Eberhard Bohne/Charles F. Bonser/Kenneth Spencer (Hrsg.), Transatlantic Perspectives of Liberalization and Democratic Governance, 2004, 460 ff.

- Hans Herbert von Arnim* (Hrsg.), *Korruption*, 2003.
- Hans Herbert von Arnim*, Nach-amtliche Karenzzeiten von Regierungsmitgliedern, *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2006, 44 ff.
- Hans Herbert von Arnim*, Parteipolitische Ämterpatronage durch politische Parteien, 1980.
- Hans Herbert von Arnim*, *Staat ohne Diener*, 1993.
- Hans Herbert von Arnim*, *Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland*, 1984.
- Hans Herbert von Arnim*, *Zur normativen Politikwissenschaft. Versuch einer Rehabilitierung*, *Der Staat* 1987, 477 ff.
- Britta Bannenberg*, *Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse*, 2002.
- Britta Bannenberg/Wolfgang Schaupensteiner*, *Korruption in Deutschland. Portrait einer Wachstumsbranche*, 2004.
- Stefan Baron*, Der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung, *NJW* 1994, 1098.
- Ernst Benda*, Der Stabilitätsauftrag des öffentlichen Dienstes – eine Überforderung im Parteienstaat, in: Gerhart R. Baum/Ernst Benda/Josef Isensee/Alfred Krause/Richard L. Merrit, *Politische Parteien und öffentlicher Dienst*, 1982.
- Ralf Bernhard*, *Richeramtsamt und Kommunalmandat*, 1983.
- Ina-Marie Blomeyer*, *Rechnungshof und Korruptionsbekämpfung*, 1999.
- Harald Bluhm/Karsten Fischer* (Hrsg.), *Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht. Theorien politischer Korruption*, 2002.
- Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, Band III, 2005.
- J. Cartier-Bresson*, Corruption Networks, transaction security and illegal social exchange, *Political Studies* 1997, 463 ff.
- Mark Deiters*, Die Frage der Strafbarkeit von Gemeinderäten wegen Vorteilsannahme und Bestechlichkeit, *NStZ* 2003, 453 ff.
- Otto Depenheuer*, Das öffentliche Amt, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band III, 2005, 31 ff.

Hans-Ulrich Derlien, Personalpolitik und Regierungswechseln, in: Hans-Ulrich Derlien/Axel Murswieck (Hrsg.), *Regieren nach Wahlen*, 2001, 39 ff.

Deutscher Bundestag: Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 25.6.1997, Bundestags-Drucks. 13/8079.

Gottfried T. W. Dietzel, *Wissenschaft und staatliche Entscheidungsplanung*, 1978.

Christiane Dreher, *Karrieren in der Bundesverwaltung*, 1995.

Rolf Ebbighausen u.a., *Die Kosten der Parteiendemokratie*, 1996.

Theodor Eschenburg, *Ämterpatronage*, 1961.

Europäischer Rechnungshof – Jahresberichte zum Haushaltsjahr 2004, Amtsblatt der Europäischen Union C 301 v. 30.11.2005, 1 ff.

Europäischer Rechnungshof, Jahresberichte zum Haushaltsjahr 2003, Kurzinformation, 13 ff., abrufbar unter:
http://www.eca.eu.int/audit_reports/annual_reports/annual_reports_index.htm.

Europäische Union, Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind, Amtsblatt der Europäischen Union C 195 vom 25.06.1997, 2 ff.

Europäische Union, Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4.11.2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung. Amtsblatt der Europäischen Union, 15.11.2003, L 297/1 ff.

Federal Bureau of Investigation – FBI History – Famous Cases, „Alphonse Capone, aka. Al, Scarface“,
<http://www.fbi.gov/libref/historic/famcases/capone/capone.htm>.

Helmut Fiebig/Heinrich Junker, *Korruption und Untreue im öffentlichen Dienst. Erkennen – Bekämpfen – Vorbeugen*, 2000.

Annette Fischer, *Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern (Speyerer Dissertation)*, 1995.

- Karsten Fischer*, Selbstkorrumpierung des Parteienstaates. Versuch über einen Gestaltwandel politischer Korruption, in: Harald Bluhm/Karsten Fischer (Hrsg.), Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht. Theorien politischer Korruption, 2002, 67 ff.
- Ernst Fraenkel*, Reformismus und Pluralismus, 1973.
- „Zur Person: Rainer Magulski“, Frankfurter Rundschau v. 28.1.1987
- Wolfgang Franz*, Gilt für die Ernennung von sog. Politischen Beamten das Leistungsprinzip nicht?, DÖD 1999, 49 ff.
- Carl J. Friedrich*, Pathologie der Politik, 1973.
- John Gardiner*, „Defining Corruption“, in: Arnold J. Heidenheimer/Michael Johnston (eds.), Political Corruption: Concepts & Contexts, 2002, 25 ff.
- Heiko Gemmel*, Kontrollen des OLAF in Deutschland, 2002.
- Alfons Gern*, Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl., 2003.
- GRECO, Greco Eval II Rep (2004) 10E vom 1.7.2005.
- Hans von der Groeben / Jürgen Schwarze*, Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Band 4, 6. Auflage, 2004.
- Nico Groenendijk*, A Principal-Agent Model of Corruption, Crime, Law & Social Change, Vol. 27, 1997, 207 ff.
- Michael Grotz*, Legal Instruments of the European Union to Combat Corruption, in: Cyrille Fijnaut/Leo Huberts (eds.), Corruption, Integrity and Law Enforcement, 2002, 381 ff.
- Kay Hailbronner*, Die Freiheit der Forschung und Lehre als Funktionsgrundrecht, 1979.
- Natalie Harksen*, Kontrollen des OLAF in Belgien. Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen bei Wirtschaftsbeteiligten durch das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) auf der Grundlage der VO Nr. 2185/96 und der VO Nr. 1073/99, 2004.
- Arnold J. Heidenheimer* (ed.), Political Corruption, 1970.
- Arnold J. Heidenheimer/Michael Johnston/Victor T. LeVine* (eds.), Political Corruption: Concepts & Contexts, 3. Aufl., 2002.
- Bernd Heinrichs*, Rechtsprechungsüberblick zu den Bestechungsdelikten (§§ 331-335 StGB), NSTZ 2005, 197 ff.

Wilhelm Hennis, Amtscharakter und Demokratiebegriff (1962), in: ders., Die missverstandene Demokratie, 1973.

Wilhelm Hennis, Wie wären die „eigentlichen Kernbereiche“ der Politikwissenschaft heute zu definieren?, in: Hans Hermann Hartwich (Hrsg.), Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, 1985, 122.

Wolfgang Hetzer, Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union. Aufgaben und Befugnisse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), Kriminalistik 2005, 419 ff.

Ulrich Hilp, „Den bösen Schein vermeiden“. Zu Ethos und Recht des Amtes in Kirche und Staat, 2004.

Christopher Hood/B. Guy Peters (eds.), Rewards at the Top. A Comparative Study of High Public Office, London u.a. 1994.

Horst Hopf, Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung – OLAF, Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung 2005, 407 ff., 2006, 16 ff.

Stefan Immerfall, Die letzte Dekade westdeutscher Parteienforschung. Große Analogie der Defizite von Parteien und Parteienforschung, Zeitschrift für Parlamentsfragen 1992, 172.

Josef Isensee, Das Amt als Medium des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), Gemeinwohl auf der Suche nach Substanz, 2002, 241 ff.

Björn M. Jotzo, Die alltägliche Korruption und Möglichkeiten der Prävention in Kommunalparlamenten, Beitrag zur Fachtagung „Das große Schweigen? Korruption und die Rolle des Lokaljournalismus“ vom 2. und 3. April 2004 in Berlin, S. 26 ff.

Wolfgang Juncker, Beamtenrecht für das Saarland, 2003.

Silvia Kerbel, Korruption in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel einer Stadtverwaltung, 1995.

V.O. Key jr., Techniques of Political Graft, in: Arnold J. Heidenheimer/Michael Johnston/Victor T. LeVine (eds.), Political Corruption, 1989, 15 ff.

Jacob van Klaveren, The Concept of Corruption, in: Arnold J. Heidenheimer (ed.), Political Corruption, 1970, 38 ff.

Robert Klitgaard, Controlling Corruption, Berkeley 1988.

- Martin Klingst*, „Ermitteln!“, *Die Zeit*, 13/2001,
http://zeus.zeit.de/text/archiv/2001/13/200113_beitext_2_ehlerd.xml
- Michael Kloepfer*, Politische Klasse und Ämterpatronage, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), *Politische Klasse und Verfassung*, 2001, 107 ff.
- Hans Joachim Knack* (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 7. Auflage, 2000.
- Klaus Köpp*, Öffentliches Dienstrecht, in: Steiner (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 2003, 407.
- Ferdinand Kopp/Ulrich Ramsauer*, *Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 9. Auflage, 2005.
- Andreas Kost/Hans-Georg Wehling* (Hrsg.), *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*, 2003.
- Herbert Krüger*, *Allgemeine Staatslehre*, 1966.
- Dieter Kugele*, *Der politische Beamte*, 1976.
- Oskar Kurer*, Was ist Korruption? Der Stand der Diskussion um eine Definition von Korruption, in: Oskar Kurer (Hrsg.), *Korruption und Governance aus interdisziplinärer Sicht*, 2003, 41 ff.
- Karl Lackner/Kristian Kühl*, *Strafgesetzbuch*, 25. Aufl., 2004.
- Christine Landfried*, *Parteienfinanzen und politische Macht*, 1990.
- Hans Leyendecker*, *Die Korruptionsfalle. Wie unser Land im Filz versinkt*, 2003.
- Christian Lindenschmidt*, Zur Strafbarkeit der parteipolitischen Ämterpatronage in der staatlichen Verwaltung, 2004.
- Winfried Maier*, Wie unabhängig sind Staatsanwälte in Deutschland?, in: von Arnim (Hrsg.), *Korruption*, 2003, 121 ff.
- Melanie Manion*, Corruption by Design: Bribery in Chinese Enterprise Licensing, *Journal of Law, Economics and Organization* 1996, 167 ff.
- Philipp Manow*, Was erklärt politische Patronage in den Ländern Westeuropas? Defizite des politischen Wettbewerbs oder historisch-formative Phasen der Massendemokratisierung, *Politische Vierteljahresschrift* 2002, 20 ff.

Knut Marel, Die Strafbarkeit kommunaler Mandatsträger gem. §§ 331, 332 StGB, Strafverteidiger-Forum, 2003, 259 ff.

Heike Merten, Parteinahе Stiftungen im Parteienrecht, 1999.

Manfred Ernst Möhrensclager, Die Struktur des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung auf dem Prüfstand – Historisches und Künftiges, Festschrift für Ulrich Weber zum 70. Geburtstag, 2004, 217 ff.

Herfried Münkler/Karsten Fischer/Harald Bluhm, Das Ende einer semantischen Karriere? Zur Gegenbegrifflichkeit von Gemeinwohl und politischer Korruption, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Berichte und Abhandlungen, Bd. 8, 2000, 425 ff.

Raoul Muhm, „The role of the Public Prosecutor in Germany“, in: Raoul Muhm/Gian Carlo Caselli, Die Rolle des Staatsanwaltes – Erfahrungen in Europa, 2005, 5 ff.

Raoul Muhm, „Der unabhängige Staatsanwalt, Das italienische Modell“, Rechtsphilosophische Hefte Nr. 6, 1996, 55 ff.

Karl-Heinz Nassmacher (Hrsg.), Foundations for democracy: approaches to comparative political finance; essays in honour of Herbert E. Alexander, 2001.

Karl-Heinz Nassmacher, Öffentliche Rechenschaft und Parteienfinanzierung: Erfahrungen in Deutschland, Kanada und den Vereinigten Staaten, Aus Politik und Zeitgeschichte, 14/15, 1982, 3 ff.

Verena von Nell/Gottfried Schwitzgebel/Matthias Vollet (Hrsg.), Korruption. Interdisziplinäre Zugänge zu einem komplexen Phänomen, 2003.

Florian Neuhann, Im Schatten der Integration. OLAF und die Bekämpfung von Korruption in der Europäischen Union, 2005.

Paul Noack, Korruption – die andere Seite der Macht, 1985.

Manfred Nötzel, Korruption in Deutschland – Anmerkungen aus staatsanwaltschaftlicher Sicht, in: Günther Gehl (Hrsg.), Korruption: Krebsgeschwür der demokratischen Gesellschaft, 2004, 41 ff.

Jakob Julius Nolte, Das freie Mandat der Gemeindevertretungsmitglieder, DVBl 2005, 870 ff.

- Mark Philp*, Defining Political Corruption, in: Paul Heywood (ed.), Political Corruption, Political Studies, Volume 45, Nr. 3, 1997, 436 ff.
- Simone Piattoni* (ed.), Clientelism, Interests, and Democratic Representation, 2001.
- Ernst Plog/Alexander Wiedow/Bernt Lemhöfer/Karl Bayer*, Kommentar zum Bundesbeamtengesetz mit Beamtenversorgungsgesetz, Stand: März 2006.
- Donatella della Porta/Alberto Vannucci*, Corrupt Exchanges. Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption, New York 1999.
- John W. Pratt/Richard J. Zeckhauser*, Principals and Agents: An Overview, in: John W. Pratt/Richard J. Zeckhauser (eds.) Principals and Agents: The Structure of Business, 1 ff.
- Stephen A. Ross*, The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem, American Economic Review, 63(2), 1973, 134 ff.
- Hans Rottler*, Anthropologisch-theologische Aspekte der Korruption, in: Christian Brünner (Hrsg.), Korruption und Kontrolle, 1981, 105 ff.
- Jean Jacques Rousseau*, Contrat social.
- Hans Schaller*, Strafvorschriften zur Korruptionsbekämpfung, Verwaltungsrundschau 2005, 118 ff.
- Wolfgang Schaupensteiner*, Gesamtkonzept zur Eindämmung der Korruption, NSTZ 1996, 409 ff.
- Michael Schefczyk*, Korruption als Politikverfahren, in: Siegfried Frick/Reinhard Penz/Jens Weiß (Hrsg.), Der freundliche Staat. Kooperative Politik im institutionellen Wettbewerb, 2001, 77 ff.
- Erwin und Ute Scheuch*, Cliques, Klüngel und Karrieren, 1992.
- Erwin Scheuch*, Die Mechanismen der Korruption in Politik und Verwaltung, in: von Arnim (Hrsg.), Korruption, 2003, 31 ff.
- Werner Schmidt-Hieber*, Ämterpatronage in Verwaltung und Justiz, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Korruption, 2003, 84 ff.
- Werner Schmidt-Hieber*, Strafbarkeit der Ämterpatronage, NJW 1989, 558 ff.

Adolf Schönke/Horst Schröder, Strafgesetzbuch: Kommentar, 26. Aufl., 2001.

Schreiber-Untersuchungsausschuss, Minderheitenbericht [SPD und Grünenfraktion des Bayerischen Landtags] v. 18.7.2002, LT-Drucks. 14/10000, S. 138 ff., abrufbar unter: http://www.spd-land-tag.de/aktuell/presse_anzeigen.cfm?mehr=2287&suchen=Schreiber.

Reinhard Schunke, Die politischen Beamten, 1973.

Gottfried Schwitzgebel, „Chefsache“ Korruption – Instrumente der Unternehmensethik im Einsatz zur Prävention und Bekämpfung von Korruption im öffentlichen Raum, in: Verena von Nell/Gottfried Schwitzgebel/Matthias Vollet (Hrsg.), Korruption. Interdisziplinäre Zugänge zu einem komplexen Phänomen, 2003, 65 ff.

James C. Scott, Comparative Political Corruption, 1972

Martin Shefter, Party and Patronage: Germany, England and Italy, Politics and Society, 1977.

Martin Shefter, Political Parties and the State: The American Historical Experience, 1994.

Ulrich Sieber, Bekämpfung des EG-Betrugs und Perspektiven der europäischen Amts- und Rechtshilfe. Ergebnisse und rechtspolitische Vorschläge anlässlich einer Tagung zur Bekämpfung von Wirtschaftsstraftaten gegen die Europäische Gemeinschaft, Zeitschrift für Rechtspolitik 2000, 186

„Der Gazprom-Kanzler“, Der Spiegel 15/2006, 24 ff.

Harald Spitzer, Reformbedarf bei OLAF?, Europablätter 2004, 208 ff.

Rainer Sportscheck, Die Rolle des Steuer(straf)rechts bei der Korruptionsbekämpfung, NJW 2006, 641 ff.

Jürgen Stierle, Korruptionscontrolling in öffentlichen und privaten Unternehmen, 2006.

Petra Stykow, Mesalliance a trois: Politische Korruption als Beziehungsphänomen, in: Harald Bluhm/Karsten Fischer (Hrsg.), Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht, 2002, 87 ff.

Transparency International, Die Ressourcen der Korruptionsbekämpfung in Deutschland: Schwerpunktstellen bei Staatsanwaltschaften, Polizei und Verwaltung, 2004,

http://www.transparency.de/uploads/media/DOK423_Schwerpunktstellen_041207.pdf.

Transparency International, Strategic Framework, 12.1.2004,
http://www1.transparency.org/about_ti/downloads/TI_strat_framework_2004.01.12.stc.pdf

Transparency International, „Was ist Korruption?“,
http://www.transparency.de/Was_ist_Korruption.45.0.html

Transparency International, Zu wenige Staatsanwälte, zu viel Korruption,
http://www.transparency.de/Zu_wenige_Staatsanwaelte_zu.440.0.html.

Herbert Tröndle/Thomas Fischer, Strafgesetzbuch und Nebengesetze, 53. Aufl., 2006.

Michael Überhofen, Korruption und Bestechungsdelikte im staatlichen Bereich, 1999.

Stephan Ulrich, Kontrollen der EG-Kommission bei Wirtschaftsbeteiligten zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft, 1999.

Werner Vahlenkamp/Ina Knauß, Korruption – ein unscharfes Phänomen als Gegenstand zielgerichteter Prävention, 1997.

Robert B. Vehrkamp, Die ökonomischen Konsequenzen der Korruption, Wirtschaftsdienst 2005, 776 ff.

Vereinte Nationen, Konvention gegen Korruption, A/RES/55/25,
http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525e.pdf.

Joachim Vogel, Wirtschaftskorruption und Strafrecht – Ein Beitrag zur Regelungsmodellen im Wirtschaftsstrafrecht, in: Heinrich u.a., Festschrift für Ulrich Weber, 2004, 395 ff.

Klaus Vogel, Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer 27, 200 ff. (Diskussionsbeitrag).

Heinz-Bernd Wabnitz/Thomas Janovsky, Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts, 2. Aufl., 2004.

Rainer Wahl, Ämterpatronage – ein Krebsübel der Demokratie?, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Die deutsche Krankheit: Organisierte Unverantwortlichkeit?, 2005, 107 ff.

Carolyn M. Warner, Creating a Common Market for Fraud and Corruption in the European Union: An Institutional Accident, or a Deliberate Strategy?, EUI Working Paper RSC No. 2002/31.

Philippa Webb, The United Nations Convention Against Corruption. Global Achievement or Missed Opportunity?, *Journal of International Economic Law* 2005, 191 ff.

Verena Weber, Kontrollen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) in Italien, 2003.

Stefanie Wentzell, Zur Tatbestandsproblematik der §§ 331, 332 StGB unter besonderer Berücksichtigung des Dritt Vorteils, 2004.

Göttrik Wewer, Politikwissenschaft und Zeitdiagnose in der Bundesrepublik Deutschland, *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 46/89, S. 32

Göttrik Wewer, Stichwort „politische Korruption“, in: Everhard Holtmann, *Politik-Lexikon*, 1994, 481 f.

Manfred Wichmann, *Parteipolitische Ämterpatronage*, 1986.

Alexander Willand, *Besoldungs- und Versorgungsstrukturen des Ministeramtes (Speyerer Dissertation)*, 2000.

World Bank, Corruption and economic development,
http:
[//www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm](http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm). [Stand: 10.5.2006].

Zachert, Korruptes Deutschland?, *FAZ* v. 30.7.2001.

o.V., „Die Affäre Leuna“, 3.4.2004, *Mona Lisa*, ZDF,
<http://www.zdf.de/ZDFde/druckansicht/9/0,1986,2117097,00.html>

Anhang: Wortlaut einschlägiger Gesetze

Inhalt

Strafgesetzbuch:	§§ 331 – 339	(Vorteilsannahme, Bestechlichkeit)
	§§ 298 – 302	(Straftaten gegen den Wettbewerb)
	§ 108b	(Wählerbestechung)
	§ 108e	(Abgeordnetenbestechung)
	§ 240	(Nötigung)
	§ 246	(Unterschlagung)
	§ 253	(Erpressung)
	§ 258a	(Strafvereitelung im Amt)
	§ 261	(Geldwäsche)
	§ 263	(Betrug)
	§ 264	(Subventionsbetrug)
	§ 266	(Untreue)
	§ 267	(Urkundenfälschung)
	§ 348	(Falschbeurkundung im Amt)
	§ 353b	(Verletzung des Dienstgeheimnisses)
Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung	Art. 2 Abs. 2	(Bestechung ausländischer Amtsträger)
Abgabenordnung	§ 370	(Steuerhinterziehung)
	§ 378	(Leichtfertige Steuerverkürzung)
Beamtenrechtsrahmengesetz	§ 42a	(Nachamtliche Karenz)
	§ 43	(Verbot der Geschenkkannahme)

Soldatengesetz	§ 20a	(Karenz nach Wehrdienst)
Steuerberatungs- gesetz	§ 61	(Karenz nach Finanzverwaltung)
Hessische Gemeindeordnung	§§ 25 – 26a	(Ausschluss wegen Befangen- heit)

Strafgesetzbuch

§§ 331 – 339 StGB

§ 331 Vorteilsannahme

(1) Ein Amtsträger oder ein für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter, der für die Dienstausübung einen Vorteil für sich oder einen Dritten fordert, sich versprechen läßt oder annimmt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) ¹Ein Richter oder Schiedsrichter, der einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen läßt oder annimmt, daß er eine richterliche Handlung vorgenommen hat oder künftig vornehme, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. ²Der Versuch ist strafbar.

(3) Die Tat ist nicht nach Absatz 1 strafbar, wenn der Täter einen nicht von ihm geforderten Vorteil sich versprechen läßt oder annimmt und die zuständige Behörde im Rahmen ihrer Befugnisse entweder die Annahme vorher genehmigt hat oder der Täter unverzüglich bei ihr Anzeige erstattet und sie die Annahme genehmigt.

§ 332 Bestechlichkeit

(1) ¹Ein Amtsträger oder ein für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter, der einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen läßt oder annimmt, daß er eine Diensthandlung vorgenommen hat oder künftig vornehme und dadurch seine Dienstpflichten verletzt hat oder verletzen würde, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. ²In minder schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe. ³Der Versuch ist strafbar.

(2) ¹Ein Richter oder Schiedsrichter, der einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen läßt oder annimmt, daß er eine richterliche Handlung vorgenommen hat oder künftig vornehme und dadurch seine richterlichen Pflichten verletzt hat oder verletzen würde, wird mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft. ²In minder schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren.

(3) Falls der Täter den Vorteil als Gegenleistung für eine künftige Handlung fordert, sich versprechen läßt oder annimmt, so sind die Absätze 1 und 2 schon dann anzuwenden, wenn er sich dem anderen gegenüber bereit gezeigt hat,

1. bei der Handlung seine Pflichten zu verletzen oder,
2. soweit die Handlung in seinem Ermessen steht, sich bei Ausübung des Ermessens durch den Vorteil beeinflussen zu lassen. des Ermessens durch den Vorteil beeinflussen zu lassen.

§ 333 Vorteilsgewährung

(1) Wer einem Amtsträger, einem für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten oder einem Soldaten der Bundeswehr für die Dienstausbübung einen Vorteil für diesen oder einen Dritten anbietet, verspricht oder gewährt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Wer einem Richter oder Schiedsrichter einen Vorteil für diesen oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, daß er eine richterliche Handlung vorgenommen hat oder künftig vornehme, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(3) Die Tat ist nicht nach Absatz 1 strafbar, wenn die zuständige Behörde im Rahmen ihrer Befugnisse entweder die Annahme des Vorteils durch den Empfänger vorher genehmigt hat oder sie auf unverzügliche Anzeige des Empfängers genehmigt.

§ 334 Bestechung

(1) ¹Wer einem Amtsträger, einem für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten oder einem Soldaten der Bundeswehr einen Vorteil für diesen oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, daß er eine Diensthandlung vorgenommen hat oder künftig vornehme und dadurch seine Dienstpflichten verletzt hat oder verletzen würde, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. ²In minder schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe.

(2) ¹Wer einem Richter oder Schiedsrichter einen Vorteil für diesen oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, daß er eine richterliche Handlung

1. vorgenommen und dadurch seine richterlichen Pflichten verletzt hat oder
2. künftig vornehme und dadurch seine richterlichen Pflichten verletzen würde,

wird in den Fällen der Nummer 1 mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren, in den Fällen der Nummer 2 mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. ²Der Versuch ist strafbar.

(3) Falls der Täter den Vorteil als Gegenleistung für eine künftige Handlung anbietet, verspricht oder gewährt, so sind die Absätze 1 und 2 schon dann anzuwenden, wenn er den anderen zu bestimmen versucht, daß dieser

1. bei der Handlung seine Pflichten verletzt oder,
2. soweit die Handlung in seinem Ermessen steht, sich bei der Ausübung des Ermessens durch den Vorteil beeinflussen läßt.

§ 335 Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung

(1) In besonders schweren Fällen wird

1. eine Tat nach
 - a) § 332 Abs. 1 Satz 1, auch in Verbindung mit Abs. 3, und
 - b) § 334 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2, jeweils auch in Verbindung mit Abs. 3, mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren und
2. eine Tat nach § 332 Abs. 2, auch in Verbindung mit Abs. 3, mit Freiheitsstrafe nicht unter zwei Jahren bestraft.

(2) Ein besonders schwerer Fall im Sinne des Absatzes 1 liegt in der Regel vor, wenn

1. die Tat sich auf einen Vorteil großen Ausmaßes bezieht,
2. der Täter fortgesetzt Vorteile annimmt, die er als Gegenleistung dafür gefordert hat, daß er eine Diensthandlung künftig vornehme, oder
3. der Täter gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat.

§ 336 Unterlassen der Diensthandlung

Der Vornahme einer Diensthandlung oder einer richterlichen Handlung im Sinne der §§ 331 bis 335 steht das Unterlassen der Handlung gleich.

§ 337 Schiedsrichtervergütung

Die Vergütung eines Schiedsrichters ist nur dann ein Vorteil im Sinne der §§ 331 bis 335, wenn der Schiedsrichter sie von einer Partei hinter dem Rücken der anderen fordert, sich versprechen läßt oder annimmt oder wenn sie ihm eine Partei hinter dem Rücken der anderen anbietet, verspricht oder gewährt.

§ 338 Vermögensstrafe und Erweiterter Verfall

(1) In den Fällen des § 332, auch in Verbindung mit den §§ 336 und 337, ist § 73d anzuwenden, wenn der Täter gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat.

(2) ¹In den Fällen des § 334, auch in Verbindung mit den §§ 336 und 337, sind die §§ 43a, 73d anzuwenden, wenn der Täter als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat. ²§ 73d ist auch dann anzuwenden, wenn der Täter gewerbsmäßig handelt.

§ 339 Rechtsbeugung

Ein Richter, ein anderer Amtsträger oder ein Schiedsrichter, welcher sich bei der Leitung oder Entscheidung einer Rechtssache zugunsten oder zum Nachteil einer Partei einer Beugung des Rechts schuldig macht, wird mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu fünf Jahren bestraft.

§§ 298 – 302 StGB
(Sechszwanzigster Abschnitt. Straftaten gegen den Wettbewerb)

§ 298 Wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen

(1) Wer bei einer Ausschreibung über Waren oder gewerbliche Leistungen ein Angebot abgibt, das auf einer rechtswidrigen Absprache beruht, die darauf abzielt, den Veranstalter zur Annahme eines bestimmten Angebots zu veranlassen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Der Ausschreibung im Sinne des Absatzes 1 steht die freihändige Vergabe eines Auftrages nach vorausgegangenem Teilnahmewettbewerb gleich.

(3) ¹Nach Absatz 1, auch in Verbindung mit Absatz 2, wird nicht bestraft, wer freiwillig verhindert, daß der Veranstalter das Angebot annimmt oder dieser seine Leistung erbringt. ²Wird ohne Zutun des Täters das Angebot nicht angenommen oder die Leistung des Veranstalters nicht erbracht, so wird er straflos, wenn er sich freiwillig und ernsthaft bemüht, die Annahme des Angebots oder das Erbringen der Leistung zu verhindern.

§ 299 Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr

(1) Wer als Angestellter oder Beauftragter eines geschäftlichen Betriebes im geschäftlichen Verkehr einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen läßt oder annimmt, daß er einen anderen bei dem Bezug von Waren oder gewerblichen Leistungen im Wettbewerb in unlauterer Weise bevorzuge, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer im geschäftlichen Verkehr zu Zwecken des Wettbewerbs einem Angestellten oder Beauftragten eines geschäftlichen Betriebes einen Vorteil für diesen oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, daß er ihn oder einen anderen bei dem Bezug von Waren oder gewerblichen Leistungen in unlauterer Weise bevorzuge.

(3) Die Absätze 1 und 2 gelten auch für Handlungen im ausländischen Wettbewerb.

§ 300 Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr

¹In besonders schweren Fällen wird eine Tat nach § 299 mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. ²Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn

1. die Tat sich auf einen Vorteil großen Ausmaßes bezieht oder
2. der Täter gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat.

§ 301 Strafantrag

(1) Die Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr nach § 299 wird nur auf Antrag verfolgt, es sei denn, daß die Strafverfolgungsbehörde wegen des besonderen öffentlichen Interesses an der Strafverfolgung ein Einschreiten von Amts wegen für geboten hält.

(2) Das Recht, den Strafantrag nach Absatz 1 zu stellen, hat neben dem Verletzten jeder der in § 8 Abs. 3 Nr. 1, 2 und 4 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb bezeichneten Gewerbetreibenden, Verbände und Kammern.

§ 302 Vermögensstrafe und Erweiterter Verfall

(1) In den Fällen des § 299 Abs. 1 ist § 73d anzuwenden, wenn der Täter gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat.

(2) ¹In den Fällen des § 299 Abs. 2 sind die §§ 43a, 73d anzuwenden, wenn der Täter als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat. ²§ 73d ist auch dann anzuwenden, wenn der Täter gewerbsmäßig handelt.

Weitere korruptionsnahe Tatbestände des StGB

§ 108b StGB Wählerbestechung

(1) Wer einem anderen dafür, daß er nicht oder in einem bestimmten Sinne wähle, Geschenke oder andere Vorteile anbietet, verspricht oder gewährt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer dafür, daß er nicht oder in einem bestimmten Sinne wähle, Geschenke oder andere Vorteile fordert, sich versprechen läßt oder annimmt.

§ 108e StGB Abgeordnetenbestechung

(1) Wer es unternimmt, für eine Wahl oder Abstimmung im Europäischen Parlament oder in einer Volksvertretung des Bundes, der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände eine Stimme zu kaufen oder zu verkaufen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten wegen einer Straftat nach Absatz 1 kann das Gericht die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, und das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, aberkennen.

§ 240 StGB Nötigung

(1) Wer einen Menschen rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit einem empfindlichen Übel zu einer Handlung, Duldung oder Unterlassung nötigt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Rechtswidrig ist die Tat, wenn die Anwendung der Gewalt oder die Androhung des Übels zu dem angestrebten Zweck als verwerflich anzusehen ist.

(3) Der Versuch ist strafbar.

(4) In besonders schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter

1. eine andere Person zu einer sexuellen Handlung oder zur Eingehung der Ehe nötigt,
2. eine Schwangere zum Schwangerschaftsabbruch nötigt oder
3. seine Befugnisse oder seine Stellung als Amtsträger mißbraucht.

§ 246 StGB Unterschlagung

(1) Wer eine fremde bewegliche Sache sich oder einem Dritten rechtswidrig zueignet, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wenn die Tat nicht in anderen Vorschriften mit schwererer Strafe bedroht ist.

(2) Ist in den Fällen des Absatzes 1 die Sache dem Täter anvertraut, so ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe.⁽³⁾ Der Versuch ist strafbar.

§ 253 StGB Erpressung

(1) Wer einen Menschen rechtswidrig mit Gewalt oder durch Drohung mit einem empfindlichen Übel zu einer Handlung, Duldung oder Unterlassung nötigt und dadurch dem Vermögen des Genötigten oder eines anderen Nachteil zufügt, um sich oder einen Dritten zu Unrecht zu bereichern, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Rechtswidrig ist die Tat, wenn die Anwendung der Gewalt oder die Androhung des Übels zu dem angestrebten Zweck als verwerflich anzusehen ist.

(3) Der Versuch ist strafbar.

(4) In besonders schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung einer Erpressung verbunden hat.

§ 258a StGB Strafvereitelung im Amt

(1) Ist in den Fällen des § 258 Abs. 1 der Täter als Amtsträger zur Mitwirkung bei dem Strafverfahren oder dem Verfahren zur Anordnung der Maßnahme (§ 11 Abs. 1 Nr. 8) oder ist er in den Fällen des § 258 Abs. 2 als Amtsträger zur Mitwirkung bei der Vollstreckung der Strafe oder Maßnahme berufen, so ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren, in minder schweren Fällen Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe.

(2) Der Versuch ist strafbar.

(3) § 258 Abs. 3 und 6 ist nicht anzuwenden.

§ 261 StGB Geldwäsche, Verschleierung unrechtmäßig erlangter Vermögenswerte

(1) Wer einen Gegenstand, der aus einer in Satz 2 genannten rechtswidrigen Tat herrührt, verbirgt, dessen Herkunft verschleiert oder die Ermittlung der Herkunft, das Auffinden, den Verfall, die Einziehung oder die Sicherstellung eines solchen Gegenstandes vereitelt oder gefährdet, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. Rechtswidrige Taten im Sinne des Satzes 1 sind

1. Verbrechen,
2. Vergehen nach
 - a) § 332 Abs. 1, auch in Verbindung mit Abs. 3, und § 334,
 - b) § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Betäubungsmittelgesetzes und § 29 Abs. 1 Nr. 1 des Grundstoffüberwachungsgesetzes,
3. Vergehen nach § 373 und, wenn der Täter gewerbsmäßig handelt, nach § 374 der Abgabenordnung, jeweils auch in Verbindung mit § 12 Abs. 1 des Gesetzes zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen und der Direktzahlungen,
4. Vergehen
 - a) nach den §§ 152a, 181a, 232 Abs. 1 und 2, § 233 Abs. 1 und 2, §§ 233a, 242, 246, 253, 259, 263 bis 264, 266, 267, 269, 284, 326 Abs. 1, 2 und 4 sowie § 328 Abs. 1, 2 und 4,
 - b) nach § 96 des Aufenthaltsgesetzes und § 84 des Asylverfahrensgesetzes, die gewerbsmäßig oder von einem Mitglied einer Bande, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat, begangen worden sind, und
5. Vergehen nach §§ 129 und 129a Abs. 3 und 5, jeweils auch in Verbindung mit § 129b Abs. 1, sowie von einem Mitglied einer kriminellen oder terroristischen Vereinigung (§§ 129, 129a, jeweils auch in Verbindung mit § 129b Abs. 1) begangene Vergehen.

Satz 1 gilt in den Fällen der gewerbsmäßigen oder bandenmäßigen Steuerhinterziehung nach § 370a der Abgabenordnung für die durch die Steuerhinterziehung ersparten Aufwendungen und unrechtmäßig erlangten Steuererstattungen und -vergütungen sowie in den Fällen

des Satzes 2 Nr. 3 auch für einen Gegenstand, hinsichtlich dessen Abgaben hinterzogen worden sind.

(2) Ebenso wird bestraft, wer einen in Absatz 1 bezeichneten Gegenstand

1. sich oder einem Dritten verschafft oder
2. verwahrt oder für sich oder einen Dritten verwendet, wenn er die Herkunft des Gegenstandes zu dem Zeitpunkt gekannt hat, zu dem er ihn erlangt hat.

(3) Der Versuch ist strafbar.

(4) In besonders schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung einer Geldwäsche verbunden hat.

(5) Wer in den Fällen des Absatzes 1 oder 2 leichtfertig nicht erkennt, daß der Gegenstand aus einer in Absatz 1 genannten rechtswidrigen Tat herrührt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(6) Die Tat ist nicht nach Absatz 2 strafbar, wenn zuvor ein Dritter den Gegenstand erlangt hat, ohne hierdurch eine Straftat zu begehen.

(7) Gegenstände, auf die sich die Straftat bezieht, können eingezogen werden. § 74a ist anzuwenden. Die §§ 43a, 73d sind anzuwenden, wenn der Täter als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung einer Geldwäsche verbunden hat. § 73d ist auch dann anzuwenden, wenn der Täter gewerbsmäßig handelt.

(8) Den in den Absätzen 1, 2 und 5 bezeichneten Gegenständen stehen solche gleich, die aus einer im Ausland begangenen Tat der in Absatz 1 bezeichneten Art herrühren, wenn die Tat auch am Tatort mit Strafe bedroht ist.

(9) Nach den Absätzen 1 bis 5 wird nicht bestraft, wer

1. die Tat freiwillig bei der zuständigen Behörde anzeigt oder freiwillig eine solche Anzeige veranlaßt, wenn nicht die Tat in diesem Zeitpunkt ganz oder zum Teil bereits entdeckt war und der Täter dies wußte oder bei verständiger Würdigung der Sachlage damit rechnen mußte, und

2. in den Fällen des Absatzes 1 oder 2 unter den in Nummer 1 genannten Voraussetzungen die Sicherstellung des Gegenstandes bewirkt, auf den sich die Straftat bezieht.

Nach den Absätzen 1 bis 5 wird außerdem nicht bestraft, wer wegen Beteiligung an der Vortat strafbar ist.

(10) Das Gericht kann in den Fällen der Absätze 1 bis 5 die Strafe nach seinem Ermessen mildern (§ 49 Abs. 2) oder von Strafe nach diesen Vorschriften absehen, wenn der Täter durch die freiwillige Offenbarung seines Wissens wesentlich dazu beigetragen hat, daß die Tat über seinen eigenen Tatbeitrag hinaus oder eine in Absatz 1 genannte rechtswidrige Tat eines anderen aufgedeckt werden konnte.

§ 263 StGB Betrug

(1) Wer in der Absicht, sich oder einem Dritten einen rechtswidrigen Vermögensvorteil zu verschaffen, das Vermögen eines anderen dadurch beschädigt, daß er durch Vorspiegelung falscher oder durch Entstellung oder Unterdrückung wahrer Tatsachen einen Irrtum erregt oder unterhält, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Der Versuch ist strafbar.(3) In besonders schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter

1. gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung von Urkundenfälschung oder Betrug verbunden hat,
2. einen Vermögensverlust großen Ausmaßes herbeiführt oder in der Absicht handelt, durch die fortgesetzte Begehung von Betrug eine große Zahl von Menschen in die Gefahr des Verlustes von Vermögenswerten zu bringen,eine andere Person in wirtschaftliche Not bringt,seine Befugnisse oder seine Stellung als Amtsträger mißbraucht odereinen Versicherungsfall vortäuscht, nachdem er oder ein anderer zu diesem Zweck eine Sache von bedeutendem Wert in Brand gesetzt oder durch eine Brandlegung ganz oder teilweise zerstört oder ein Schiff zum Sinken oder Stranden gebracht hat.(4) § 243 Abs. 2 sowie die §§ 247 und 248a gelten entsprechend.

(5) Mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren, in minder schweren Fällen mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren wird bestraft, wer den Betrug als Mitglied einer Bande, die sich zur fortgesetzten Begehung von Straftaten nach den §§ 263 bis 264 oder 267 bis 269 verbunden hat, gewerbsmäßig begeht.

(6) Das Gericht kann Führungsaufsicht anordnen (§ 68 Abs. 1).(7) Die §§ 43a und 73d sind anzuwenden, wenn der Täter als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung von Straftaten nach den §§ 263 bis 264 oder 267 bis 269 verbunden hat. § 73d ist auch dann anzuwenden, wenn der Täter gewerbsmäßig handelt.

§ 264 StGB Subventionsbetrug

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. einer für die Bewilligung einer Subvention zuständigen Behörde oder einer anderen in das Subventionsverfahren eingeschalteten Stelle oder Person (Subventionsgeber) über subventionserhebliche Tatsachen für sich oder einen anderen unrichtige oder unvollständige Angaben macht, die für ihn oder den anderen vorteilhaft sind,
2. einen Gegenstand oder eine Geldleistung, deren Verwendung durch Rechtsvorschriften oder durch den Subventionsgeber im Hinblick auf eine Subvention beschränkt ist, entgegen der Verwendungsbeschränkung verwendet,
3. den Subventionsgeber entgegen den Rechtsvorschriften über die Subventionsvergabe über subventionserhebliche Tatsachen in Unkenntnis lässt oder
4. in einem Subventionsverfahren eine durch unrichtige oder unvollständige Angaben erlangte Bescheinigung über eine Subventionsberechtigung oder über subventionserhebliche Tatsachen gebraucht.

(2) In besonders schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter

1. aus grobem Eigennutz oder unter Verwendung nachgemachter oder verfälschter Belege für sich oder einen anderen eine nicht gerechtfertigte Subvention großen Ausmaßes erlangt,
2. seine Befugnisse oder seine Stellung als Amtsträger mißbraucht oder
3. die Mithilfe eines Amtsträgers ausnutzt, der seine Befugnisse oder seine Stellung mißbraucht.

(3) § 263 Abs. 5 gilt entsprechend.

(4) Wer in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 bis 3 leichtfertig handelt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(5) Nach den Absätzen 1 und 4 wird nicht bestraft, wer freiwillig verhindert, daß auf Grund der Tat die Subvention gewährt wird. Wird die Subvention ohne Zutun des Täters nicht gewährt, so wird er straflos, wenn er sich freiwillig und ernsthaft bemüht, das Gewähren der Subvention zu verhindern.

(6) Neben einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr wegen einer Straftat nach den Absätzen 1 bis 3 kann das Gericht die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, und die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, aberkennen (§ 45 Abs. 2). Gegenstände, auf die sich die Tat bezieht, können eingezogen werden; § 74a ist anzuwenden.

(7) Subvention im Sinne dieser Vorschrift ist

1. eine Leistung aus öffentlichen Mitteln nach Bundes- oder Landesrecht an Betriebe oder Unternehmen, die wenigstens zum Teil
 - a) ohne marktmäßige Gegenleistung gewährt wird und
 - b) der Förderung der Wirtschaft dienen soll;
2. eine Leistung aus öffentlichen Mitteln nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaften, die wenigstens zum Teil ohne marktmäßige Gegenleistung gewährt wird.

Betrieb oder Unternehmen im Sinne des Satzes 1 Nr. 1 ist auch das öffentliche Unternehmen.

(8) Subventionserheblich im Sinne des Absatzes 1 sind Tatsachen,

1. die durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes von dem Subventionsgeber als subventionserheblich bezeichnet sind oder

2. von denen die Bewilligung, Gewährung, Rückforderung, Weitergewährung oder das Belassen einer Subvention oder eines Subventionsvorteils gesetzlich abhängig ist.

§ 266 StGB Untreue

(1) Wer die ihm durch Gesetz, behördlichen Auftrag oder Rechtsgeschäft eingeräumte Befugnis, über fremdes Vermögen zu verfügen oder einen anderen zu verpflichten, mißbraucht oder die ihm kraft Gesetzes, behördlichen Auftrags, Rechtsgeschäfts oder eines Treueverhältnisses obliegende Pflicht, fremde Vermögensinteressen wahrzunehmen, verletzt und dadurch dem, dessen Vermögensinteressen er zu betreuen hat, Nachteil zufügt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. (2) § 243 Abs. 2 und die §§ 247, 248a und 263 Abs. 3 gelten entsprechend.

§ 267 StGB Urkundenfälschung

(1) Wer zur Täuschung im Rechtsverkehr eine unechte Urkunde herstellt, eine echte Urkunde verfälscht oder eine unechte oder verfälschte Urkunde gebraucht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Der Versuch ist strafbar.

(3) In besonders schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter

1. gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung von Betrug oder Urkundenfälschung verbunden hat,
2. einen Vermögensverlust großen Ausmaßes herbeiführt,
3. durch eine große Zahl von unechten oder verfälschten Urkunden die Sicherheit des Rechtsverkehrs erheblich gefährdet oder
4. seine Befugnisse oder seine Stellung als Amtsträger mißbraucht.

(4) Mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren, in minder schweren Fällen mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren wird bestraft, wer die Urkundenfälschung als Mitglied einer Bande, die sich zur fortgesetzten Begehung von Straftaten nach den

§§ 263 bis 264 oder 267 bis 269 verbunden hat, gewerbsmäßig begeht.

§ 348 StGB Falschbeurkundung im Amt

(1) Ein Amtsträger, der, zur Aufnahme öffentlicher Urkunden befugt, innerhalb seiner Zuständigkeit eine rechtlich erhebliche Tatsache falsch beurkundet oder in öffentliche Register, Bücher oder Dateien falsch einträgt oder eingibt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Der Versuch ist strafbar.

§ 353b StGB Verletzung des Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht

(1) Wer ein Geheimnis, das ihm als

1. Amtsträger,
2. für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten oder
3. Person, die Aufgaben oder Befugnisse nach dem Personalvertretungsrecht wahrnimmt,

anvertraut worden oder sonst bekanntgeworden ist, unbefugt offenbart und dadurch wichtige öffentliche Interessen gefährdet, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Hat der Täter durch die Tat fahrlässig wichtige öffentliche Interessen gefährdet, so wird er mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Wer, abgesehen von den Fällen des Absatzes 1, unbefugt einen Gegenstand oder eine Nachricht, zu deren Geheimhaltung er

1. auf Grund des Beschlusses eines Gesetzgebungsorgans des Bundes oder eines Landes oder eines seiner Ausschüsse verpflichtet ist oder
2. von einer anderen amtlichen Stelle unter Hinweis auf die Strafbarkeit der Verletzung der Geheimhaltungspflicht förmlich verpflichtet worden ist,

an einen anderen gelangen läßt oder öffentlich bekanntmacht und dadurch wichtige öffentliche Interessen gefährdet, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(3) Der Versuch ist strafbar.

(4) Die Tat wird nur mit Ermächtigung verfolgt. Die Ermächtigung wird erteilt

1. von dem Präsidenten des Gesetzgebungsorgans
 - a) in den Fällen des Absatzes 1, wenn dem Täter das Geheimnis während seiner Tätigkeit bei einem oder für ein Gesetzgebungsorgan des Bundes oder eines Landes bekanntgeworden ist,
 - b) in den Fällen des Absatzes 2 Nr. 1;
2. von der obersten Bundesbehörde
 - a) in den Fällen des Absatzes 1, wenn dem Täter das Geheimnis während seiner Tätigkeit sonst bei einer oder für eine Behörde oder bei einer anderen amtlichen Stelle des Bundes oder für eine solche Stelle bekanntgeworden ist,
 - b) in den Fällen des Absatzes 2 Nr. 2, wenn der Täter von einer amtlichen Stelle des Bundes verpflichtet worden ist;
3. von der obersten Landesbehörde in allen übrigen Fällen der Absätze 1 und 2 Nr. 2.

Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung

Art. 2 § 2 (Bestechung ausländischer Amtsträger)

(1) Wer in der Absicht, sich oder einem Dritten einen Auftrag oder einen unbilligen Vorteil im internationalen geschäftlichen Verkehr zu verschaffen oder zu sichern, einem Mitglied eines Gesetzgebungsorgans eines ausländischen Staates oder einem Mitglied einer parlamentarischen Versammlung einer internationalen Organisation einen Vorteil für dieses oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, dass es eine mit seinem Mandat oder seinen Aufgaben zusammenhängende Handlung oder Unterlassung vornimmt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. (2) Der Versuch ist strafbar.

Abgabenordnung

§ 370 Steuerhinterziehung

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. den Finanzbehörden oder anderen Behörden über steuerlich erhebliche Tatsachen unrichtige oder unvollständige Angaben macht,
2. die Finanzbehörden pflichtwidrig über steuerlich erhebliche Tatsachen in Unkenntnis lässt oder
3. pflichtwidrig die Verwendung von Steuerzeichen oder Steuerstemplern unterlässt und dadurch Steuern verkürzt oder für sich oder einen anderen nicht gerechtfertigte Steuervorteile erlangt.

(2) Der Versuch ist strafbar.

(3) In besonders schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn der Täter

1. aus grobem Eigennutz in großem Ausmaß Steuern verkürzt oder nicht gerechtfertigte Steuervorteile erlangt,
2. seine Befugnisse oder seine Stellung als Amtsträger missbraucht,
3. die Mithilfe eines Amtsträgers ausnutzt, der seine Befugnisse oder seine Stellung missbraucht, oder
4. unter Verwendung nachgemachter oder verfälschter Belege fortgesetzt Steuern verkürzt oder nicht gerechtfertigte Steuervorteile erlangt.

(4) Steuern sind namentlich dann verkürzt, wenn sie nicht, nicht in voller Höhe oder nicht rechtzeitig festgesetzt werden; dies gilt auch dann, wenn die Steuer vorläufig oder unter Vorbehalt der Nachprüfung festgesetzt wird oder eine Steueranmeldung einer Steuerfestsetzung unter Vorbehalt der Nachprüfung gleichsteht. Steuervorteile sind auch Steuervergütungen; nicht gerechtfertigte Steuervorteile sind erlangt, soweit sie zu Unrecht gewährt oder belassen werden. Die Voraussetzungen der Sätze 1 und 2 sind auch dann erfüllt, wenn die Steuer, auf die sich die Tat bezieht, aus anderen Gründen hätte ermäßigt oder der Steuervorteil aus anderen Gründen hätte beansprucht werden können.

(5) Die Tat kann auch hinsichtlich solcher Waren begangen werden, deren Einfuhr, Ausfuhr oder Durchfuhr verboten ist.

(6) Die Absätze 1 bis 5 gelten auch dann, wenn sich die Tat auf Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben bezieht, die von einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften verwaltet werden oder die einem Mitgliedstaat der Europäischen Freihandelsassoziation oder einem mit dieser assoziierten Staat zustehen. Das Gleiche gilt, wenn sich die Tat auf Umsatzsteuern oder auf harmonisierte Verbrauchsteuern, für die in Artikel 3 Abs. 1 der Richtlinie 92/12/EWG des Rates vom 25. Februar 1992 (ABl. EG Nr. L 76 S. 1) genannten Waren bezieht, die von einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften verwaltet wird. Die in Satz 2 bezeichneten Taten werden nur verfolgt, wenn die Gegenseitigkeit zur Zeit der Tat verbürgt und dies in einer Rechtsverordnung nach Satz 4 festgestellt ist. Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates in einer Rechtsverordnung festzustellen, im Hinblick auf welche Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften Taten im Sinne des Satzes 2 wegen Verbürgung der Gegenseitigkeit zu verfolgen sind.

(7) Die Absätze 1 bis 6 gelten unabhängig von dem Recht des Tatortes auch für Taten, die außerhalb des Geltungsbereiches dieses Gesetzes begangen werden.

§ 378 Leichtfertige Steuerverkürzung

(1) Ordnungswidrig handelt, wer als Steuerpflichtiger oder bei Wahrnehmung der Angelegenheiten eines Steuerpflichtigen eine der in § 370 Abs. 1 bezeichneten Taten leichtfertig begeht. § 370 Abs. 4 bis 7 gilt entsprechend.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu fünfzigtausend Euro geahndet werden.

(3) Eine Geldbuße wird nicht festgesetzt, soweit der Täter unrichtige oder unvollständige Angaben bei der Finanzbehörde berichtigt oder ergänzt oder unterlassene Angaben nachholt, bevor ihm oder seinem Vertreter die Einleitung eines Straf- oder Bußgeldverfahrens wegen der Tat bekannt gegeben worden ist. § 371 Abs. 3 und 4 gilt entsprechend.

Beamtenrechtsrahmengesetz

§ 42a (Nachamtliche Karenz)

(1) Ein Ruhestandsbeamter oder früherer Beamter mit Versorgungsbezügen, der nach Beendigung des Beamtenverhältnisses innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren oder, wenn der Beamte mit dem Ende des Monats in den Ruhestand tritt, in dem er das fünf- undsechzigste Lebensjahr vollendet, innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren außerhalb des öffentlichen Dienstes eine Beschäftigung oder Erwerbstätigkeit aufnimmt, die mit seiner dienstlichen Tätigkeit in den letzten fünf Jahren vor Beendigung des Beamtenverhältnisses im Zusammenhang steht und durch die dienstliche Interessen beeinträchtigt werden können, hat die Beschäftigung oder Erwerbstätigkeit der letzten obersten Dienstbehörde anzuzeigen.

(2) Die Beschäftigung oder Erwerbstätigkeit ist zu untersagen, wenn zu besorgen ist, daß durch sie dienstliche Interessen beeinträchtigt werden.

(3) Das Verbot wird durch die letzte oberste Dienstbehörde ausgesprochen; es endet spätestens mit Ablauf von fünf Jahren nach Beendigung des Beamtenverhältnisses. Die oberste Dienstbehörde kann ihre Befugnisse auf nachgeordnete Behörden übertragen.

§ 43 (Verbot der Geschenkkannahme)

Der Beamte darf, auch nach Beendigung des Beamtenverhältnisses, keine Belohnungen oder Geschenke in bezug auf sein Amt annehmen. Ausnahmen bedürfen der Zustimmung seines gegenwärtigen oder letzten Dienstherrn.

Soldatengesetz und Steuerberatungsgesetz

§ 20a SG Tätigkeit nach dem Ausscheiden aus dem Wehrdienst

(1) Ein Berufssoldat im Ruhestand oder ein früherer Soldat mit Anspruch auf Dienstzeitversorgung oder auf Berufsförderung, der innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nach seinem Ausscheiden aus dem Wehrdienst außerhalb des öffentlichen Dienstes eine Beschäftigung oder Erwerbstätigkeit aufnimmt, die mit seiner dienstlichen Tätigkeit in den letzten fünf Jahren vor seinem Ausscheiden aus dem Wehrdienst im Zusammenhang steht und durch die dienstliche Interessen beeinträchtigt werden können, hat die Beschäftigung oder Erwerbstätigkeit dem Bundesminister der Verteidigung anzuzeigen.

(2) Die Beschäftigung oder Erwerbstätigkeit ist zu untersagen, wenn zu besorgen ist, daß durch sie dienstliche Interessen beeinträchtigt werden.

(3) .Das Verbot wird durch den Bundesminister der Verteidigung ausgesprochen; es endet spätestens mit Ablauf von fünf Jahren nach dem Ausscheiden aus dem Wehrdienst. Der Bundesminister der Verteidigung kann seine Befugnisse auf andere Dienststellen übertragen.

§ 61 StBerG Ehemalige Angehörige der Finanzverwaltung

Ehemalige Beamte und Angestellte der Finanzverwaltung dürfen während eines Zeitraums von drei Jahren nach dem Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst nicht für Auftraggeber tätig werden, mit deren Steuerangelegenheiten sie innerhalb der letzten drei Jahre vor dem Ausscheiden materiell befaßt waren.

§§ 25 – 26a Hessische Gemeindeordnung

§ 25 Widerstreit der Interessen

(1) Niemand darf in haupt- oder ehrenamtlicher Tätigkeit in einer Angelegenheit beratend oder entscheidend mitwirken, wenn er

1. durch die Entscheidung in der Angelegenheit einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil erlangen kann,
2. Angehöriger einer Person ist, die zu dem in Nr. 1 bezeichneten Personenkreis gehört,
3. eine natürliche oder juristische Person nach Nr. 1 kraft Gesetzes oder in der betreffenden Angelegenheit kraft Vollmacht vertritt (Einzel- oder Gesamtvertretung),
4. bei einer natürlichen oder juristischen Person oder Vereinigung nach Nr. 1 gegen Entgelt beschäftigt ist, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, daß dadurch Befangenheit gegeben ist,
5. bei einer juristischen Person oder Vereinigung nach Nr. 1 als Mitglied des Vorstands, des Aufsichtsrats oder eines gleichartigen Organs tätig ist, es sei denn, daß er diesem Organ als Vertreter oder auf Vorschlag der Gemeinde angehört,
6. in anderer als öffentlicher Eigenschaft in der Angelegenheit tätig geworden ist.

Satz 1 gilt nicht, wenn jemand an der Entscheidung lediglich als Angehöriger einer Berufs- oder Bevölkerungsgruppe beteiligt ist, deren gemeinsame Interessen durch die Angelegenheit berührt werden.

(2) Abs. 1 gilt nicht für die Stimmabgabe bei Wahlen oder Abberufungen.

(3) Ob ein Widerstreit der Interessen vorliegt, entscheidet das Organ oder Hilfsorgan, dem der Betroffene angehört oder für das er die Tätigkeit ausübt.

(4) Wer annehmen muß, weder beratend noch entscheidend mitwirken zu dürfen, hat dies vorher dem Vorsitzenden des Organs oder Hilfsorgans, dem er angehört oder für das er die Tätigkeit ausübt, mitzuteilen. Wer an der Beratung und Entscheidung nicht teilnehmen darf, muß den Beratungsraum verlassen; dies gilt auch für die Entscheidung nach Abs. 3.

(5) Angehörige im Sinne des Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 sind:

1. der Verlobte,
2. der Ehegatte,
3. Verwandte und Verschwägerte gerader Linie,
4. Geschwister,
5. Kinder der Geschwister,
6. Ehegatten der Geschwister und Geschwister der Ehegatten,
7. Geschwister der Eltern,
8. Personen, die durch ein auf längere Dauer angelegtes Pflegeverhältnis mit häuslicher Gemeinschaft wie Eltern und Kinder miteinander verbunden sind (Pflegeeltern und Pflegekinder).

Angehörige sind die in Satz 1 bezeichneten Personen auch dann, wenn

1. in den Fällen der Nr. 2, 3 und 6 die die Beziehung begründende Ehe nicht mehr besteht,
2. in den Fällen der Nr. 3 bis 7 die Verwandtschaft oder Schwägerschaft durch Annahme als Kind erloschen ist,
3. im Falle der Nr. 8 die häusliche Gemeinschaft nicht mehr besteht, sofern die Personen weiterhin wie Eltern und Kind miteinander verbunden sind.

(6) Beschlüsse, die unter Verletzung der Abs. 1 bis 4 gefaßt worden sind, sind unwirksam. Sie gelten jedoch sechs Monate nach der Beschlußfassung oder, wenn eine öffentliche Bekanntmachung erforderlich ist, sechs Monate nach dieser als von Anfang an wirksam zustandegekommen, wenn nicht vorher der Gemeindevorstand oder der Bürgermeister widersprochen oder die Aufsichtsbehörde sie beanstandet hat; die Widerspruchsfristen der §§ 63 und 74 bleiben unberührt. Die Wirksamkeit tritt nicht gegenüber demjenigen ein, der vor Ablauf der Sechsmonatsfrist ein Rechtsmittel eingelegt oder ein gerichtliches Verfahren anhängig gemacht hat, wenn in dem Verfahren der Mangel festgestellt wird.

§ 26 Treupflicht

Ehrenbeamte haben eine besondere Treupflicht gegenüber der Gemeinde. Sie dürfen Ansprüche Dritter gegen die Gemeinde nicht geltend machen, es sei denn, daß sie als gesetzliche Vertreter handeln.

Das gilt auch für andere ehrenamtlich tätige Bürger, wenn der Auftrag mit den Aufgaben ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit im Zusammenhang steht. Ob die Voraussetzungen dieser Vorschrift vorliegen, entscheidet das Organ oder Hilfsorgan, dem der Betroffene angehört oder für das er die Tätigkeit ausübt.

§ 26a Anzeigepflicht

Die Mitglieder eines Organs der Gemeinde sind verpflichtet, die Mitgliedschaft oder eine entgeltliche oder ehrenamtliche Tätigkeit in einer Körperschaft, Anstalt, Stiftung, Gesellschaft, Genossenschaft oder in einem Verband einmal jährlich dem Vorsitzenden des Organs anzuzeigen, dem sie angehören. Der Vorsitzende leitet eine Zusammenstellung der Anzeigen dem Finanzausschuss zur Unterrichtung zu. Das Nähere des Verfahrens kann in der Geschäftsordnung geregelt werden.
