

Eindämmung der Korruption

In Bonn und Karlsruhe werden die Weichen für ein Korruptions-Bekämpfungsgesetz gestellt.

Bernd-Rüdeger Sonnen

Empfehlen sich Änderungen des Straf- und Strafprozeßrechts, um der Gefahr von Korruption in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wirksam zu begegnen?« – Noch bevor die Diskussion dieser Frage in der strafrechtlichen Abteilung des 61. Deutschen Juristentages im September 1996 in Karlsruhe beginnt, könnte der Gesetzgeber eine Antwort gegeben haben. Ein Regierungsentwurf zur Korruptionsbekämpfung soll vor der Sommerpause vorgelegt werden. Grundlage sind Gesetzesanträge des Landes Berlin vom 24.5.1995 (BR-Drs 298/95), des Freistaates Bayern vom 12.9.1995 (BR-Drs 571/95) und der Regierungsentwurf des Bundesrates vom 18.12.1995 (BT-Drs 13/3353).

Beispiel

Bei der Augsburger Staatsanwaltschaft läuft z.Zt. ein Ermittlungsverfahren aufgrund des Verdachtes, daß ein deutsches Rüstungsunternehmen nach Ende des Golf-Krieges die Lieferung von 36 Panzern nach Saudi-Arabien bei einem Auftragsvolumen von 400 Mio. DM mit knapp 25 Mio. DM »befördert« hat. Über 10 Mio. DM davon sollen als verdeckte Provisionen an deutsche Manager und Politiker geflossen sein. Ein weiterer Einzelfall in der Reihe skandalträchtiger Schmiergeldaffären oder mehr? *Heribert Ostendorf* unterscheidet in seinem Beitrag in NK 1/1996, 18 zwischen Gelegenheitskorruption, struktureller Korruption und Korruptionsformen, die großflächig und z.T. interna-

tional organisiert das politische System angreifen und untergraben. Eine systemische Korruption gibt es in der Bundesrepublik gegenwärtig noch nicht, wohl aber eine strukturelle Korruption, vor allem im Baubereich und im internationalen Waffenhandel. Daß die steuerliche Absetzbarkeit von Bestechungs- und Schmiergeldern erst durch das Jahressteuergesetz 1996 eingeschränkt worden ist, bleibt rechtspolitischer Negativposten.

Im internationalen Vergleich gehört Deutschland zu den Ländern, in denen Korruption relativ wenig verbreitet ist. Nigeria, Pakistan und Kenia stehen unter 54 ausgewerteten Ländern an der Spitze der Korruptionsbelastung, während Schweden, Dänemark und Neuseeland die Schlußgruppe bilden. Deutschland befindet sich auf Platz 42, steht damit etwas besser als Japan, Österreich, USA und Israel dar, schlechter aber als Großbritannien, Irland, Australien, Niederlande und die Schweiz (Quelle: Transparency International, Universität Göttingen, 1996). Der wirtschaftliche Schaden durch Korruption in Deutschland wird auf bis zu 4 Milliarden Mark im Jahr geschätzt.

Zielsetzung

Im Regierungsentwurf des Landes Berlin wird auf eine Lücke hingewiesen, die trotz des Gesetzes zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität 1992 und des Verbrechensbekämpfungsgesetzes 1994 offen geblieben war. Diese Lücke

soll geschlossen werden, um auf den Versuch der organisierten Kriminalität, »in Amtsstuben einzudringen und sich den Staat gefügig zu machen«, reagieren zu können, bevor es großflächig zu Straftaten gekommen ist. Der Regierungsentwurf des Bundesrates betont demgegenüber stärker den Bereich der Prävention. Diesem Ansatz folgt auch der Regierungsentwurf. Verlangt wird eine »gesellschaftliche Ächtung« der Korruption. Als vorbeugende Instrumente gegen die Korruption werden die Einrichtung eines zentralen Korruptionsregisters genannt, um auffällig gewordene Firmen von der ungehinderten Teilnahme an öffentlichen Aufträgen auszuschließen, sowie die Trennung von Planung, Vergabe und Abrechnung öffentlicher Aufträge in den Behörden. Hinzu kommen soll eine Rotation in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen, eine Verschärfung der Vorschriften über Nebentätigkeiten öffentlicher Bediensteter sowie eine Verschärfung des Disziplinarrechts. Betont wird die Bekämpfung der Korruption als zentrale gesellschaftspolitische Aufgabe. »Das kollusive, von werberlichem Gewinnstreben bestimmte Zusammenwirken von Amtsträgern und Personen in der Wirtschaft erschüttert in besonderem Maße das Vertrauen der Rechtsgemeinschaft in die Integrität der öffentlichen Verwaltung und verursacht hohen volkswirtschaftlichen Schaden. Das Schmiergeldunwesen im privaten Bereich stellt eine der wesentlichen Bedrohungen für einen fairen Leistungswettbewerb dar.«

Die Eindämmung von Korruption soll also über ein Gesamtkonzept von Prävention und Repression erfolgen. Die Zielerreichung ist davon abhängig, ob es gelingt, an die Ursachen heranzukommen. *Dieter Dölling* nennt in seinem Gutachten zum 61. Deutschen Juristentag als entscheidende Entstehungszusammenhänge von Korruption »die enge Verflechtung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, die Komplexität der modernen Verwaltung, Kontrolldefizite und Veränderungen in den gesellschaftlichen Wertorientierungen i.S. einer Betonung des Eigennutzes. Dementsprechend muß

zunächst einmal eine Umorientierung stattfinden und eine gesamtgesellschaftliche Ablehnung von Korruption erfolgen. Vieles, was wir heute als Schaffung eines günstigen Geschäftsklimas, Anbahnung von geschäftlichen Beziehungen, wirtschaftliche Cleverness und Geschäftstüchtigkeit positiv bewerten, stellt sich als Ausbooten von Konkurrenz und damit als wirtschaftliche Verzerrung dar.

Ausschreibungsbruch

Im strafrechtlichen Bereich wird vorgeschlagen, eine eigenständige Strafvorschrift gegen verbotene Submissionsabsprachen im Vorfeld des Betrages zu schaffen. In der Vergangenheit sind Verurteilungen wegen betrügerischer Submissionsabsprachen regelmäßig daran gescheitert, daß Staatsanwaltschaft und Gericht den für den Betrug erforderlichen Vermögensschaden als nicht feststellen konnten. Der vorgeschlagene § 264 b StGB enthält deswegen keine schwer feststellbaren Merkmale, sondern ist als abstraktes Gefährdungsdelikt zum Schutz des Vermögens und des allgemeinen Interesses an einem freien und fairen Wettbewerb ausgestaltet. Die Vorschrift kommt nur zur Anwendung, wenn der Tatbestand des Betrages nicht erfüllt ist. Der neue Tatbestand sei in hohem Maße geeignet, generalpräventive Wirkungen zu entfalten, was empirisch freilich erst noch belegt werden muß.

Vorteilsannahme

Ein Amtsträger, der sich im Zusammenhang mit seinem Amt einen Vorteil versprechen läßt, diesen fordert oder annimmt, macht sich gegenwärtig erst strafbar, wenn ihm eine dafür als Gegenleistung gedachte, hinreichend konkretisierbare Diensthandlung nachgewiesen werden kann, was praktisch häufig nicht möglich ist. Vorteile, die nur dazu dienen, das allgemeine Wohlwollen und die Geneigtheit des Amtsträgers zu sichern (BGHSt 15, 223), sind insoweit strafrechtlich nicht relevant.

Schlechte Verlierer

Im Mai brachte die bayerische Staatsregierung zwei § 218 – Sondergesetze im Landtag ein, ein Beratungsgesetz und ein sog. Schwangerenhilfenergänzungsgesetz. Letzteres ist in Wahrheit ein Änderungsgesetz, das in Bayern spezialisierte Abtreibungskliniken niedergelassener Ärzte de facto verhindern will.

Monika Frommel

Die Kritik der Presse verengte sich schnell auf das Endlosband: § 218, Zwangsberatung und die Einschüchterung betroffener Frauen. Es scheint frauenpolitisch das brisantere Thema zu sein, so daß es ausgiebig diskutiert wird, während die in meinen Augen sehr viel folgenreichere Zerschlagung des Angebots an ambulanten Abbruchmöglichkeiten in Bayern nur am Rande erwähnt wird. Eine engmaschige und mit empfindlichen Strafvorschriften des Landesstrafrechts verstärkte repressive Kontrolle niedergelassener »Abtreibungs-Ärzte« (angedroht wird auch Freiheitsstrafe, also ist theoretisch und praktisch ein Haftbefehl durchsetzbar).

Die ungleiche Gewichtung der Themen ist von der Staatsregierung wohl einkalkuliert. Sie bekommt Öffentlichkeit dort, wo sie gewünscht wird, nämlich beim Beratungsgesetz. Denn wie soll eingeschüchtert werden, wenn sich die Drohung mit der (in meinen Augen allerdings eher theoretischen) Verweigerung des Beratungsscheins nicht herumspricht. Das neue Beratungsgesetz soll wohl eher psychologisch und nicht instrumentell (etwa zur gerichtlich überprüfbaren Kontrolle einzelner Beratungsstellen) wirken. Keiner Beraterin kann gekündigt werden, weil sie Schwangere ergebnisoffen berät. Denn vor Gericht würde das Landesgesetz dem Freistaat wenig nutzen, da es erkennbar dem vorrangigen Bundesrecht widerspricht und von den Adressaten bundes-

treu auszulegen ist. Wie das im einzelnen aussieht, wird noch erläutert werden. Jedenfalls ist der Zwang zur Selbstentäußerung bei beiden Beratungen (Beratungsstelle und später beim Arzt) selbst bei wörtlicher Auslegung der jeweiligen Bestimmungen des Landesrechts eher minimal. Eine Frau, die sagt, »mich leiten höchstpersönliche Gründe, über die ich hier nicht nochmals sprechen will, weil ich mich entschieden habe«, hat ihre Pflicht auch nach bayerischer Lesart erfüllt. Die Wiederholung der Debatte erscheint mir daher wie eine rechthaberische Geste notorisch schlechter Verlierer.

Ganz anders sieht es beim vorgeschlagenen Arztrecht aus. Hier ist der Staatsregierung eine kritische Öffentlichkeit wohl eher hinderlich. Sich abzeichnende Kompromisse mit der berufsständischen Vertretung werden hinter verschlossenen Türen stattfinden. Denn auch der bayerischen Landesärztekammer gehen einzelne Bestimmungen (nicht das Ganze) zu weit (so ihre Presseerklärung vom 23. Mai 1996).

Wer beiden Sondergesetzen wirksam begegnen will, sollte also die Schwerpunkte klug setzen. Denn der durch das bayerische Arztrecht (BaySchwHEG) bewußt geschaffene »Standortnachteil Bayern« wird sich insbesondere dann für bayerische Frauen schmerzlich bemerkbar machen, wenn spezialisierte Ärzte ein erhöhtes strafrechtliches Risiko trifft (wobei nicht erst eine Verurteilung, sondern schon

Man spricht auch vom »Anfütern« des Bediensteten, das bisher nicht strafbar ist. Ein neuer § 331 StGB soll auch die Vorteilsannahme ohne Gegenleistung unter Strafe stellen. Die Vorteilsannahme mit einer Diensthandlung als Gegenleistung stellt sich dann als Qualifikationstatbestand dar. Geschütztes Rechtsgut ist das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Objektivität der Amtsführung und die mangelnde Käuflichkeit von Amtsträgern. Es geht also um den Schutz der Sachlichkeit der Amtsführung gegen die Gefahren aus einer möglichen Verknüpfung von dienstlicher Tätigkeit und privaten Vorteilen, wie *Dölling* in seinem Gutachten formuliert.

Vorteilsgewährung

Wenn Amtsträger nach Vornahme einer Diensthandlung Vorteile wie elektronische Geräte, Reisen oder Sonderkonditionen, wie z.B. großzügige Preisnachlässe, erhalten haben, war diese Art der Vorteilsgewährung bislang nicht strafbar. Vor dem Hintergrund, die Käuflichkeit von Diensthandlungen zu verhindern, soll das künftig anders werden. Wie bei den §§ 331 - 334 StGB überhaupt, wird auch hier der Vorteil auf Drittzuwendungen erweitert.

Bestechlichkeit und Bestechung

Die Höchststrafen sollen von jetzt 5 Jahren auf zukünftig 10 Jahre heraufgesetzt werden. Für die gewerbsmäßige oder bandenmäßige Begehung werden Regelbeispiele eines besonders schweren Falles verankert.

Rechtsfolgen

Einerseits werden die genannten gravierenden Fälle von Bestechlichkeit und Bestechung in den Anwendungsbereich der Vermögensstrafe und des erweiterten Verfalls einbezogen, andererseits werden als Kronzeugenregelung Möglichkeiten der Strafmilderung oder des Absehens von Strafe geschaffen. Mit den Milderungs-

möglichkeiten möchte der Gesetzgeber der Tatsache Rechnung tragen, daß es bei der Korruption unmittelbar nur Täter und keine Opfer gibt.

Im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb ist die Bestechung und Bestechlichkeit von Angestellten geregelt (§ 12 UWIG). Auch hier sollen die Strafrahmen erhöht, benannte Strafschärfungsgründe geschaffen und die genannten Rechtsfolgen entsprechend verankert werden. Bisher ist § 12 UWIG als reines Straftatdelikt ausgestaltet. Mit dem Ziel einer effektiven Bekämpfung des Schmiergeldunwesens soll künftig auch eine Strafverfolgung von Amts wegen möglich werden, wenn ein besonderes öffentliches Interesse vorliegt.

Bestechlichkeit und Bestechung sollen in den Katalog des § 100 a StPO aufgenommen werden, so daß die Überwachung des Fernmeldeverkehrs und der Einsatz technischer Mittel zulässig sind.

Einschätzung

Korruption als Teilausschnitt der »Kriminalität der Mächtigen« wird vom Gesetzgeber durchaus zutreffend eingeschätzt. Prävention vor Repression innerhalb eines Gesamtkonzeptes erscheint als der gangbare Weg. Die neuen Strafvorschriften sind als abstrakte Gefährdungsdelikte sehr bzw. zu weit im Vorfeldbereich der eigentlichen Rechtsgutsverletzung verankert. Die Erhöhung der Strafrahmen hat eher symbolischen Charakter. Der Gesetzgeber setzt zu hohe (empirisch nicht gesicherte) Erwartungen in die generalpräventive Wirkung. Wenn aber der Gesetzgeber im materiellen Recht mit Vorfeldtatbeständen und eher symbolischen Gesetzen arbeitet, bleiben die erweiterten prozessualen Möglichkeiten der Überwachung des Fernmeldeverkehrs und des Einsatzes technischer Mittel, die ihrerseits nur einen konkretisierten Tatverdacht voraussetzen, rechtsstaatlich problematisch.

Prof. Dr. Bernd-Rüdiger Sonnen lehrt Strafrecht an der Universität Hamburg und ist Mit-Herausgeber dieser Zeitschrift.