

Main, 1995, wobei die Schlüssigkeit der von den Autoren daraus abgeleiteten (übrigens trivialen) These⁶¹ keineswegs evident ist.

Der Schluß⁶² kreist um ein Adorno-Zitat und erneuert das Bekenntnis zum – offenbar uneingeschränkten – Konstruktivismus, freilich jetzt mit einer »dekonstruierenden« Variante.⁶³ Damit ist »ein neues Faß aufgemacht«. Eine furchtbare Wendung, doch ich kann sie angesichts dessen, daß Dekonstruktivismus als philologisches und philosophisches Thema ganze Regale füllt, nicht vermeiden – oder meinen die Autoren mit dekonstruieren nur kritisieren?

Zu allerletzt erscheint »Max Webers Leitbild der Wertfreiheit von Theorie«. »Ein Leitbild, das vielleicht nicht zu verwirklichen ist, das anzustreben aber den wenigsten Schaden anrichtet.«⁶⁴ Hier sind die Autoren wirklich zu bescheiden, fallen hinter das zurück, was sie doch immerhin versucht haben. Ein Trost ist deshalb die enigmatische Wendung: »Und Gott behüte uns vor dem Konstrukteur, der einen Bleistift auf den Markt wirft, mit dem man nur das schreiben kann, was dem Konstrukteur gerade paßt.«⁶⁵ Wie wahr; nun müßte die Geschichte eigentlich beginnen. Aber vielleicht kommt sie noch. Später einmal, mit dem richtigen Material und auf interdisziplinärer Grundlage.

Werner Rügemer Die deutsche Justiz und die Korruption

1. Umfang und Arten der Korruption

Den Straftatbestand »Korruption« gibt es im deutschen Strafgesetz nicht, sondern Bestechung bzw. Bestechlichkeit. Bestechung ist dabei die aktive Seite, also das Geben von Schmiergeld oder Sachleistungen; Bestechlichkeit ist die passive Seite, also das Annehmen. In wenigen schweren Fällen geht es um Vorteilsgewährung bzw. Vorteilsannahme. So heißt es im deutschen Strafgesetz in den §§ 331 bis 334.¹ Andere Erscheinungsformen der Korruption stehen dagegen kaum unter Strafe.

Korruption zwischen Unternehmen und Staat: alte Bundesländer

In der früheren Bundesrepublik Deutschland wiegte man sich während der Nachkriegszeit lange Jahre in dem Glauben, eine korruptionsfreie Insel der Unschuldigen zu sein. Im Jahre 1959 rechnete der damalige CDU-Innenminister Schröder vor, nur jeder Tausendste deutsche Beamte sei korruptionsanfällig.² Mit der politischen und wirtschaftlichen Dauerkrise seit Ende der 80er Jahre haben sich die öffentliche Wahrnehmung und die Aufdeckung von Korruption gewandelt.

Die gegenwärtigen Kenntnisse über Korruption in den alten Bundesländern gehen vor allem auf die gezielten Ermittlungstätigkeiten und Auswertungen einiger weni-

61 Ebd., Fn. 142.

62 Ebd., S. 143, Fn. 142.

63 Ebd., S. 143 f.

64 Ebd., S. 144.

65 Ebd.

¹ Strafgesetzbuch (StGB) vom 15. Mai 1871, in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. März 1987.

² Paul Noack, Korruption – die andere Seite der Macht. München 1985, S. 129.

ger Schwerpunktstaatsanwaltschaften zurück. Die am besten ausgestattete besteht in Frankfurt/Main. Der Frankfurter Oberstaatsanwalt *Schaupensteiner* faßte die Ergebnisse der 1986 begonnenen Ermittlungen so zusammen: In Frankfurt waren bis März 1995 insgesamt 1501 Verfahren wegen Bestechung bzw. Bestechlichkeit und Begleitdelikten (Betrug, Untreue, Urkundenfälschung usw.) eingeleitet worden. 264 Fälle wurden mit Strafbefehl oder Urteil abgeschlossen. Bürgermeister, Bauräte, Stadtdirektoren, Sachbearbeiter, Inhaber und Mitarbeiter von Firmen und Ingenieurbüros wanderten bis zu sieben Jahre hinter Gitter, die höchste Geldstrafe betrug bisher 360 000 DM.³ Keines der Gerichtsverfahren endete bisher mit einem Freispruch.⁴ Die genannten Angaben beziehen sich übrigens nur auf die Staatsanwaltschaft Frankfurt, vergleichbare Angaben aus den anderen acht hessischen Staatsanwaltschaften sind selbst der Staatsanwaltschaft Frankfurt unbekannt.⁵

In München konzentriert sich seit 1991 ebenfalls eine Schwerpunktstaatsanwaltschaft auf Korruption. 1992 verurteilte das Landgericht München fünf Manager der Siemens AG und einen städtischen Baurat: Die Manager hatten den Baurat und einen »Provisionsvermittler« mit 3,24 Millionen DM bestochen, um den Auftrag für die Prozeßleittechnik der beiden Münchner Klärwerke zu erhalten – Auftragssumme: 108 Millionen DM. Daraufhin ermittelte die Schwerpunktgruppe gegen weitere Elektro-, Bau- und Anlagenfirmen, Ingenieurbüros sowie Stadtverwaltungen und Abwasserzweckverbände in Bayern. Bis Ende 1994 wurden gegen 97 Personen 116 Jahre Freiheitsstrafe wegen Bestechung und Bestechlichkeit verhängt, gegen 330 wird noch ermittelt. Im April 1995 wurden weitere Siemens-Manager verurteilt. Es geht – soviel ist zumindest bisher bekannt – um Aufträge in 85 Kommunen Bayerns.⁶ Die Ermittlungen bis Juli 1997 ergaben, daß die Korruptionspraxis im Bereich des öffentlichen Münchner Kanal- und Klärwerkbau vier Jahrzehnte zurückreicht (»Kanalkartell«).⁷

Nach einer Statistik des Landeskriminalamtes Baden-Württemberg werden Ermittlungen wegen Bestechung und Bestechlichkeit nur etwa zu 10 Prozent durch Anzeigen von Betroffenen bzw. betroffenen Ämtern ausgelöst, etwa zu 10 Prozent durch Hinweise von Konkurrenten; von Unternehmen selbst gehen so gut wie keine Anzeigen aus; auf die »restlichen« 80 Prozent der Fälle stießen die Ermittlungsbehörden durch anonyme Hinweise oder »zufällig«, etwa im Rahmen der Steuerfahndung oder anderer Ermittlungen.⁸ Deshalb kommt es häufig vor, daß von solchen »Seiteneinstiegen« her unvermutet ganze Branchen oder Berufsgruppen »aufgerollt« werden, sei es als regionaler oder als nationaler Verbund. Es handelt sich um *Korruptionsgeflechte*:

- So wurden bei den Ermittlungen wegen des U-Bahn-Baus in Köln, Dortmund, Essen, Mülheim und Düsseldorf Geschenklisten mit 1600 Namen von öffentlich Bediensteten und Politikern gefunden.⁹
- Im Zusammenhang des »Herzklappenskandals« wird nach anfänglicher Beschäftigung mit einzelnen »schwarzen Schafen im weißen Kittel« bundesweit inzwischen gegen 2700 Ärzte und Techniker in 460 Kliniken ermittelt, weil sie »Zuwendungs-

³ Wolfgang Schaupensteiner, Korruption in Deutschland, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Korruption in Deutschland. Dokumentation, Berlin 1995, S. 95 ff.

⁴ Interview mit Staatsanwalt Günter Wittig, in: Frankfurter Rundschau 6. 12. 1995.

⁵ Briefliche Mitteilung von Oberstaatsanwalt Schaupensteiner an den Autor vom 22. 2. 1996.

⁶ Vgl. die zusammenfassende Darstellung in: Werner Rügemeier, Staatsgeheimnis Abwasser, Düsseldorf 1995, S. 139 ff.; ders., Corruption in Waste Water Treatment – A Case Study from Germany, in: Transparency International, Newsletter December 1995, S. 3.

⁷ Münchner Merkur und Süddeutsche Zeitung 21. 8. 1997.

⁸ Ute Emig, Schweigekartell behindert Fahndung nach Korruption, in: Die Welt 4. 5. 1995.

⁹ Korruptionsskandale belasten so manche Revierstadt, in: Westdeutsche Allgemeine 27. 3. 1993.

empfänger« der medizintechnischen Firmen St. Jude Medical, Sorin Biomedica und Medtronic waren oder sind.¹⁰

- So führten auch die Ermittlungen gegen zunächst nur einen Beamten des Innenministeriums von Nordrhein-Westfalen im Laufe einiger Monate zu Dutzenden hochrangiger Polizeibeamter in mehreren Bundesländern; sie waren von der Polizeiausrüstungsfirma SITEK mit Beträgen bis zu 500 000 DM bestochen worden.¹¹
- Aufgrund des Hinweises eines einzelnen unzufriedenen Angestellten wurde allmählich ein Kartell von etwa 30 Firmen aufgedeckt, das sich bei städtischen und Landesbehörden auch mit Hilfe von Schmiergeld bundesweit Aufträge der Fahrbahnmarkierung verschafft hat.¹²

Diese Liste ließe sich auf einige hundert solcher regionaler oder nationaler Korruptionsgeflechte erweitern, die in den letzten Jahren bekannt geworden sind. Bei den Geflechten handelt es sich um korruptive Beziehungen, die auf lange Sicht angelegt sind, jeweils mehrere Amtsträger und mehrere Bestecher umfassen. Die Schmiergeldsummen, die bis zu »mehreren hunderttausend Mark« umfassen, werden zunehmend über Scheinfirmen in der Schweiz, Belgien, Frankreich usw. abgewickelt, die von den vorsichtig gewordenen Staatsdienern eigens zu diesem Zweck gegründet werden.¹³

Unter Einbeziehung der Ergebnisse einer Studie des Bundeskriminalamtes (BKA)¹⁴ kam im Jahre 1995 dessen damaliger Präsident *Hans-Ludwig Zachert* zu der Schlussfolgerung: »Wo Ermittlungsverfahren eingeleitet werden, stößt man stets auf eine ganze Kette von Korruptionsdelikten, einen Sumpf von Gefälligkeiten, Vergünstigungen, Ermessensüberschreitungen, Pflichtwidrigkeiten, Rechtsbrüchen ...«¹⁵ Die Bestechungen können die verschiedenste Gestalt annehmen. Es geht nicht nur um Bargeld:

- Häuser, Kleinflugzeuge, Autos, Schiffe
- Möbel, Elektronische Geräte, Zuchttiere
- Vergnügungs- und Studienreisen, Teilnahme an Kongressen
- Eintrittskarten, Einkaufsvorteile
- Zinslose »Kredite« (ohne Rückzahlung)
- (Überhöhte) Honorare für (teilweise fiktive) Vorträge, Gutachten, Beraterverträge, Nebentätigkeiten
- Rückvergütungen auf überhöhte oder fingierte Rechnungen (»kickbacks«)
- Patentbeteiligungen.¹⁶

Zu den Bestochenen gehören einfache Staatsangestellte wie Polizisten oder Sachbearbeiter, denen für die Ausstellung eines Passes oder für das Nichtüberprüfen des Alkoholisierungsgrades eines Autofahrers zwischen 50 und 2000 DM angeboten werden. Zu den Bestochenen gehören auf dem anderen Ende der Skala Bürgermeister und Oberstadtdirektoren, die es insbesondere bei langjährigen korruptiven Beziehungen zu »Nebeneinkünften« von bis zu 2 Millionen DM gebracht haben.

¹⁰ Staatsanwaltschaft Wuppertal, Pressemitteilung 5. 12. 1995.

¹¹ Der Spiegel 3/1996, S. 72.

¹² Kartell markiert mit Zebrastrifen hohen Schaden, in: Frankfurter Rundschau 22. 12. 1995.

¹³ Innenministerium Baden-Württemberg, Pressemitteilung 4. 3. 1996.

¹⁴ *Werner Vahlenkamp/Ina Knauf*, Korruption – hinnehmen oder handeln?, BKA-Forschungsreihe Nr. 33, Wiesbaden 1995.

¹⁵ *Hans-Ludwig Zachert*, Korruption und Korruptionsbekämpfung – Zehn Thesen, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Fn. 3), S. 86 f.

¹⁶ *Karlhans Liebl*, Das Ausmaß der Korruption in der öffentlichen Verwaltung, in: *Arthur Benz/Wolfgang Seibel* (Hrsg.), Zwischen Kooperation und Korruption, Baden-Baden 1992, S. 286 f.; *Schaupensteiner* (Fn. 3), S. 96.

Vorteile für die Bestecher*

Vorteilsart	Anteil (in %)
Vermeidung/Umgehung von Sanktionen und Auflagen	46
Sachlich nicht gerechtfertigte Genehmigungen	11
Bevorzugung bei der Auftragsvergabe	9
Abrechnung nicht erbrachter Leistungen	7
Duldung rechtswidriger Zustände	6
Erlangung von Leistungen ohne (vollen) Gegenwert	6
Geheimniseinblick	4
»Gute Zusammenarbeit«	4
Beseitigung von Beweismitteln u. ä.	4
Nichtbefolgung sonstiger Vorschriften	2

* Es wurden im Zeitraum 1975 bis 1985 alle zuendegeführten Gerichtsverfahren (alte Bundesländer) wegen Bestechung und Bestechlichkeit ausgewertet, die im Zusammenhang mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität standen (insgesamt 717 Beschuldigte). Quelle: *Karlhans Liebl*, Das Ausmaß der Korruption in der öffentlichen Verwaltung, in: *Arthur Benz/Wolfgang Seibel*, Zwischen Kooperation und Korruption, Baden-Baden 1992, S. 288.

Durch die Kenntnisse aus mehreren tausend Ermittlungs- und Gerichtsverfahren ist das »*Hellfeld*« der Korruption in den letzten Jahren ziemlich ausgeweitet worden. Im Jahre 1994 weist die Polizeiliche Kriminalstatistik 3194 aufgeklärte Korruptionsfälle (§§ 331–334 StGB) in Deutschland aus.¹⁷ Über den Umfang und vor allem die Lage des »*Dunkelfeldes*« – beispielsweise die Frage: Wo sind noch völlig blinde Flecken? – herrscht trotzdem große Unklarheit.

Das *Dunkelfeld* dehnt sich zudem gerade wieder aus: Unter den gegenwärtigen Bedingungen der »knappen öffentlichen Kassen«, der Privatisierung bisheriger öffentlicher Dienstleistungen und der Internationalisierung der Anbieter wachsen die Korruptionspotentiale. Der Zuschlag für die knappen öffentlichen Mittel wird immer mehr umkämpft. Der (Teil-)Verkauf großer staatlicher Einrichtungen – etwa Banken, Flughäfen u. ä. – stellt ein neues Potential von Korruption dar, die damit zugleich neue Formen annimmt und schlechter kontrolliert werden kann.¹⁸

Umfangreiche »blinde Flecke« bestehen in rechtlich nicht oder ungenügend geregelten Bereichen, die gleichzeitig von großer wirtschaftlicher Bedeutung sind. Hier sei nur der Handel mit menschlichen Organen, Gehirnhäuten und Gewebeteilen genannt. Pharmafirmen – auch Weltmarktfirmen – besorgen sie sich in Kliniken auch mit Hilfe wirtschaftskrimineller Methoden, Bestechung eingeschlossen. Dieser Markt hat zugleich zahlreiche internationale Zusammenhänge.¹⁹

Ein »blinder Fleck« ist auch die *Bestechung durch ausländische Unternehmen*. Gegen sie wird nach deutscher Rechtspraxis nicht ermittelt. Die medizintechnischen Firmen, die im Jahre 1995 als Bestecher auffielen, sind ausländische Firmen: Medtronic und St. Jude Medical haben ihren Sitz in Minneapolis/USA, Sorin Biomedica in Turin/Italien; ihre Tochtergesellschaften in Deutschland sind als GmbH eingetragen, importieren und vertreiben die Produkte der Muttergesellschaften. Dieser Sachverhalt wurde in den Medien kaum beachtet.

¹⁷ *Bundeskriminalamt* (Hrsg.), Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berichtsjahr 1994, Wiesbaden 1995, Grundtabelle, Blatt 14, Teil 2.

¹⁸ *Michaele Schreyer*, Flexibler in die Korruption? Vom schlanken Staat, von dicken Gesellschaften und locheriger Kontrolle, in: *Bundnis 90/Grüne/UVF* (Hrsg.), Korruption bekämpfen – aber wie?, Berlin 1995, S. 10 ff.

¹⁹ Pro 7, Focus Magazin, 21. 3. 1996.

Die neuen Bundesländer stellen den historisch erstmaligen Fall eines in kürzester Zeit vollzogenen Exports einer »Korruptionskultur« dar, und zwar ohne Krieg, in kurzer Zeit und innerhalb der selben Nation. Die alten Korruptionsformen der sozialistischen DDR²⁰ wurden nahezu ersatzlos ausgetauscht.

Es liegen zahlreiche Anzeichen dafür vor, daß die in der Treuhand arbeitende, hochbezahlte Elite aus der westlichen Wirtschaft und Verwaltung ebenso wie die in Privatisierungsprojekten tätigen Unternehmer, Rechtsanwälte und Berater eine, auf den Durchschnitt gerechnet, höhere wirtschaftskriminelle Energie entfaltet haben als ihnen dies unter den Bedingungen der alten Bundesrepublik möglich war. Sie kamen, was die oberen Ränge bzw. die großen Kapitalien betrifft, fast ausnahmslos aus den alten Bundesländern.

Bis Mitte 1993 wurden etwa 200 Treuhand-Mitarbeiter der Bestechung bzw. Bestechlichkeit verdächtigt. Es wurde aber nur gegen zehn von ihnen ermittelt. Bis 1994 waren Durchsuchungen in 50 Städten durchgeführt und 690 Ermittlungsverfahren begonnen worden – die meisten wurden eingestellt.²¹ Die Bedeutung des Straftatbestands Korruption wie anderer wirtschaftskrimineller Praktiken wurde in der Folgezeit bis heute politisch »heruntergefahren«.²²

Die wenigen abgeschlossenen Gerichtsverfahren richteten sich gegen eher kuriose Randfiguren. So verurteilte z. B. das Landgericht Stuttgart im Juli 1995 den Chef der bankrotten Göppinger Autozulieferfirma Bellino wegen Untreue und Bestechung zu fünf Jahren und drei Monaten Haft. Er hatte einen Treuhand-Direktor mit der für die alten Bundesländer ungewöhnlich hohen Summe von 5,25 Millionen DM bestochen, um 23 ehemalige Staatsbetriebe unter Wert kaufen zu können. Der Treuhand-Direktor seinerseits wurde vom selben Gericht wegen Untreue und Bestechlichkeit zu fünfeinhalb Jahren Haft verurteilt. Das Gericht sagte in der Urteilsbegründung, der Treuhand-Direktor habe sich »in einer Goldrauschstimmung« befunden.²³

In den neuen Bundesländern sind Anzeigen außer bei der Kleinkorruption auf der Sachbearbeiterebene selten, Staatsanwälte und Richter widmen sich lieber den weniger aufwendigen und den karrierefördernden Fällen in anderen Deliktsbereichen.²⁴ Der bisher »größte Bestechungsskandal« in den neuen Bundesländern, der nichts mit der Treuhand und der Privatisierung von Staatsbetrieben zu tun hat, mutet für altbundesdeutsche Verhältnisse geradezu idyllisch an. In Dresden wurden vier Mitarbeiter der Stadtverwaltung – noch vor einem rechtsgültigen Urteil – gefeuert, weil sie einer jordanischen Gemüsehändlerin Standgenehmigungen im ambulanten Handel gegen insgesamt etwa 40 000 DM verschafft haben sollen.²⁵ Die Staatsanwälte in Dresden und Chemnitz sowie das Landeskriminalamt Sachsen, die im Jahre 1995 Schwerpunktgruppen zur Ermittlung bei Wirtschaftskriminalität und Korruption gebildet haben, sind davon überzeugt, daß die »Dunkelziffer sehr hoch« ist.²⁶

20 Vgl. Volker Klemm, *Korruption und Amtsmissbrauch in der DDR*, Stuttgart 1991.

21 Die Zahlenangaben der ZERV über die von ihr eingeleiteten Ermittlungen sind unklar und widersprüchlich.

22 Beschlußempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses »Treuhandanstalt«, Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/8404 vom 31. 8. 1994, S. 213 ff.

23 Wirtschaftskriminalität in der Privatwirtschaft weit verbreitet, in: Handelsblatt 14. 7. 1995; Ex-Direktor der Treuhand verurteilt, in: Handelsblatt 24. 1. 1996.

24 Vgl. Jürgen Roth, *Der Sumpf. Korruption in Deutschland*, München/Zürich 1995, S. 208.

25 Gunnar Saft, *Bestechung und Korruption – wenig Fälle, doch hohe Dunkelziffer*, in: Sächsische Zeitung 27. 2. 1996.

26 Gunnar Saft, *Bestechung und Korruption* (Fn. 25), ebd.

Das Strafgesetzbuch stellt Bestechung usw. nur unter Strafe, wenn ein öffentlich Bediensteter beteiligt ist. Die Bestechung zwischen Unternehmen ist nicht unter Strafe gestellt. In einem Wirtschaftsgesetz, nämlich im Gesetz gegen den Unlauteren Wettbewerb (UWG), wurde als Ersatz dafür der § 12 »Angestelltenbestechung« eingefügt. Diese rechtliche Möglichkeit spielt jedoch eine geringe Rolle, weil eine solche Bestechung nur auf Antrag des Geschäftsherrn, des Konkurrenten oder der Kammern verfolgt wird und zudem nur mit einer geringen Strafe – höchstens ein Jahr Haft – belegt ist. Der Staatsanwalt darf von sich aus nicht Anklage erheben, selbst wenn er von einer solchen Bestechung erfährt.²⁷

Fälle, bei denen sich der Gang vor das Gericht nicht vermeiden ließ, waren z. B. die Korruptionspraktiken in der Opel AG, die im Jahre 1995 bekannt wurden. Dabei spielte der Druck aus der Belegschaft, vor allem aber das Ausscheren eines langjährigen Bestechers die entscheidende Rolle. Bau-, Installations- und Anlagenfirmen hatten sich jahrzehntelang mit Hilfe von Bestechung Aufträge ergattert. Die Staatsanwaltschaft Darmstadt nahm gegen 65 Opel-Mitarbeiter und gegen 170 Mitarbeiter anderer Firmen – darunter auch Manager der Branchenriesen Dywidag und Hochtief AG – Ermittlungen auf. Ein Mitglied des Opel-Vorstands trat zurück; das Gerichtsverfahren gegen ihn wurde eingestellt. Nicht untypischerweise für solche Verfahren hatte sich der einzig verbliebene Belastungszeuge in der entscheidenden Phase »in Widersprüche verwickelt«.²⁸

In der Geschichte der Bundesrepublik fanden wenige Ermittlungs- und Gerichtsverfahren nach § 12 UWG statt. Die Polizeiliche Kriminalstatistik hat bis einschließlich 1995 keinerlei Angaben zu diesem Tatbestand gemacht. Das Zentralregister beim Generalbundesanwalt ist nicht in der Lage, die Zahl der bisherigen Verfahren festzustellen.²⁹

Einige gerichtlich verhandelte Fälle seien kurz skizziert. Wie im Verhältnis zwischen Unternehmen und Staat trifft man auch im Verhältnis zwischen Unternehmen auf teilweise umfangreiche Korruptionsgeflechte:

- Ein ehemaliger Konstruktionsleiter der Kölner Ford AG, zuständig für den Einkauf von Werkzeugen und Maschinen, hat im Zeitraum 1985 bis 1991 in 144 Fällen Schmiergelder in der Gesamtsumme von 1,9 Millionen DM erhalten. Dafür hat er sieben deutsche Firmen bei Aufträgen bevorzugt. Im Mai 1995 wurde er zu zwei Jahren und 4 Monaten Gefängnis verurteilt. Die Gesamtsumme der Bestechungsakte und -gelder war wahrscheinlich höher, wie der Staatsanwalt feststellte, war aber wegen der Verjährung nicht ermittelbar. Ausgelöst wurde die zivilrechtliche Klage der Ford AG auf Rückzahlung der Schmiergelder durch die Steuerfahndung, die zunächst eine Anzeige wegen Steuerhinterziehung erstattet hatte.³⁰ Gleichzeitig wurden 14 weitere bestochene Mitarbeiter der Ford AG und Bestechungsgelder zahlende Mitarbeiter von Zulieferfirmen zu Geld- und Haftstrafen verurteilt, gegen 50 Mitarbeiter war ermittelt worden.³¹
- Das Beschaffungswesen ist, wie in der öffentlichen Verwaltung, auch bei den Privatunternehmen ein korruptionsanfälliger bzw. für die Korruptionspartner ein gewinnbringender Bereich. Die Korruptionsbeziehungen, wenn sie denn einmal

27 Gesetz gegen den Unlauteren Wettbewerb (UWG); vgl. A. Baumbach/W. Hefermehl, Wettbewerbsrecht, Kommentar, 17. Auflage, München 1993.

28 Opel AG: Kultur der Korruption, in: Der Spiegel 28/1995, S. 22 ff.

29 Schriftliche Mitteilung des Generalbundesanwalts an den Autor vom 16. 1. 1996.

30 Kölner Stadt-Anzeiger 12. und 24. 5. 1995.

31 Focus 52/1995, 22. 12. 1995.

aufgrund eines Zufalles auffallen, erweisen sich oft als langjährig – zehn bis zwanzig Jahre sind keine Seltenheit. So war es, um im Bereich der Automobilindustrie zu bleiben, nicht nur bei Opel und Ford, sondern auch bei VW: Drei Einkaufsleiter ließen sich mindestens 15 Jahre lang von einigen Dutzend Lieferanten bestechen.³²

- Die regelmäßige Zahlung von Prozentanteilen ist eine verbreitete Methode. Ein Abteilungsleiter des mittelständischen Stoßdämpfer-Herstellers Boge in Siegburg bei Bonn kassierte auf diese Weise etwa zwei Millionen DM von Zulieferern. Der Hamburger Kautschukhändler Nordmann & Rassmann GmbH zahlte ihm mindestens fünf Jahre lang jeweils 0,07 DM pro geliefertes Kilogramm Kautschuk. Ähnliche Verträge hatte der Abteilungsleiter mit etwa 13 weiteren Firmen geschlossen, darunter dem Lizenznehmer von Boge in Mexiko, Aralmex. In einem ersten Teilurteil wurde der Abteilungsleiter wegen unlauterer Bevorzugung des Hamburger Kautschukhändlers zur Zahlung von 935 000 DM verurteilt. Den Schaden für die Firma bezifferte das Gericht auf »mehrere Millionen DM«.³³

Nach Aussagen von Finanzbeamten nimmt die Bestechung zwischen Unternehmen zu. Das stellt sich bei Betriebsprüfungen heraus. Der Einkommensteuerreferent der Oberfinanzdirektion Düsseldorf faßte seine Erfahrungen so zusammen: »Wir stellen bei Betriebsprüfungen zunehmend fest, daß Schmiergeldzahlungen und Geschenke üblich sind. So zahlte ein rheinisches Unternehmen für ein Stahlgeschäft – Volumen 150 Millionen DM – erst einmal viele Millionen Mark Schmiergeld. Und in der Baubranche wird durchaus auch mal ein Häuschen hingestellt.«³⁴ Solche Kenntnisse darf die Finanzverwaltung wegen des Steuergeheimnisses aber nicht an die Staatsanwaltschaft weitergeben.

Bestechung im Ausland

Sowohl das deutsche Strafgesetzbuch (StGB) wie auch das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) gelten nur für Straftaten im Inland. Ausnahmen gelten z. B. für Hoch- und Landesverrat und Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung. Bestechung im Ausland gilt dagegen nicht als strafbar. Deshalb finden auf dem Gebiet der Auslandsbestechung keine staatsanwaltlichen Ermittlungen oder Gerichtsverfahren statt.

Zunächst sei auf einige wiederkehrende, wenn auch seltene Situationen eingegangen, in denen die verschwiegene Interessengemeinschaft zwischen Bestechern und Bestochenen platzt, so daß eine gerichtliche Auseinandersetzung unvermeidbar wird oder auf anderem Wege etwas an die Öffentlichkeit gelangt:

- *Ein bestochener Politiker wird gestürzt oder stirbt.* Auf diese Weise wurde z. B. bekannt, daß die Howaldtswerke Deutsche Werft AG (HDW) den Schah von Persien mit 109 Millionen DM wegen des eine Mrd. DM schweren Auftrags für sechs U-Boote bestochen hatte. Die Nachfolgeregierung ging vor das Schiedsgericht der Internationalen Handelskammer in Paris, um das Geld zusammen mit anderen Vorschußzahlungen zurückzufordern, und bekam Recht.³⁵
- *Ein Bestochener stirbt, und die Erben und Geschädigten streiten sich um das Bestechungsgeld.* Als so zum Beispiel im Jahre 1976 der Vorstandsassistent der indonesischen Staatsfirma Pertamina plötzlich verstarb, stellten die erstaunten Er-

³² Ebd.

³³ Jürgen Rohrig, Schmiergeld für Gummi, in: Kölner Stadt-Anzeiger 19.7.1995.

³⁴ Express Düsseldorf 1.3.1991.

³⁵ Henning Krumrey, 109 Millionen abgetaucht, in: Focus 44/1995, S. 65 f.

ben fest, daß er 19 verschiedene Konten in Singapur hinterließ. Die Guthaben summierten sich auf 32 Millionen \$. Es stellte sich heraus, daß sie – der Inhaber hatte kein ausschweifendes Leben geführt – die noch vollständigen Schmiergelder der beiden deutschen Firmen Siemens und Klöckner darstellten. Die Gelder waren gezahlt worden, um Anfang der 70er Jahre den Auftrag für den Bau des Stahlwerks in Cilegon/Westjava zu bekommen. Da nun auch die Firma Pertamina auf dem Wege der Schadenersatzklage Anspruch auf das Geld erhob, kam es mit der Witwe und den Söhnen zum gerichtlichen Streit. So erfuhr die Öffentlichkeit etwas über den fast 20 Jahre zurückliegenden Bestechungsfall.³⁶

- *Ein Vermittler, der eine Bestechung arrangiert hat, fühlt sich um seine Provision betrogen und fordert Schadenersatz.* So klagte der Schmiergeldvermittler Rawhi Saifi vor dem Landgericht München gegen die Salzgitter AG, der er mit Hilfe einer vereinbarten Provision von 40 Millionen DM zu dem Milliardenauftrag für eine PVC-Fabrik in Libyen verholfen hatte; die Salzgitter AG, federführend für ein Konsortium aus den Firmen Klöckner-Humboldt-Deutz, Philipp Holzmann und Indumont, wollte den Vertrag aber nicht im Sinne des Vermittlers einhalten.³⁷
- *Eine Firma hat im Bestechungskrieg den kürzeren gezogen und beschwert sich öffentlich über die Konkurrenz.* Dies war der Fall beim Auftrag für den Hochgeschwindigkeitszug zwischen den beiden südkoreanischen Städten Seoul und Pusan. Gegen den deutschen Konsortialführer Siemens (ICE) – obwohl dieser 50 Millionen DM Schmiergeld an den damaligen südkoreanischen Premier Roh gezahlt hatte – setzte sich der französische Konsortialführer GEC Alsthom mit dem TGV durch (er hatte 60 Millionen DM gezahlt).³⁸
- *In einem traditionell als korrupt geltenden Land wird plötzlich gegen Korruption vorgegangen.* Das ist seit 1992 in Italien der Fall. Deshalb wurde die lange Jahre zurückreichende Bestechung von italienischem Krankenhauspersonal durch deutsche und US-amerikanische Pharmakonzerne aufgedeckt. Die Bayer AG und die Boehringer AG hatten wie die Firmen Beckman und Dasit über ihre italienischen Tochterfirmen seit mindestens einem Jahrzehnt flächendeckend zwischen Palermo und Mailand Klinik- und Laborleiter mit kostenlosen Geräten, Auslandsreisen, Schmuck, Bargeld und Niederlassungslizenzen bestochen. Sie hatten damit den Verkauf von Medikamenten und Reagenzien zu weit überhöhten Preisen abgesichert.³⁹

Im internationalen Geschäftsverkehr haben sich bestimmte Modalitäten herausgebildet, die auch für die deutsche Wirtschaft üblich sind. Drei Prozent gilt als der durchschnittliche Bestechungsanteil bei Aufträgen zwischen Industrieländern. Fünf Prozent kann als der traditionelle und häufigste Bestechungsanteil bei Aufträgen in den Entwicklungsländern gelten. Der Agrarökonom George Moody-Stuart, der jahrzehntelang in Afrika, der Karibik und Lateinamerika arbeitete, bringt es auf folgende vereinfachte Formel:

»Fünf Prozent von 200 000 \$ sind für einen hohen Beamten unterhalb des Spitzenniveaus von Interesse;

Fünf Prozent von 2 Millionen \$ wecken das Interesse eines Spitzenbeamten (Staatssekretär, Generaldirektor);

Fünf Prozent von 20 Millionen \$ stellen für einen Minister und seine engste Umgebung einen namhaften Betrag dar;

³⁶ Singapore Law Reports, Volume 1/1993, S. 735.

³⁷ Der Spiegel 12. 12. 1988, S. 44 ff.

³⁸ Johann Graf Lambsdorff, Korruption im Außenhandel, in: Wirtschaftsdienst VI/1995, S. 321; Handelsblatt 17. 11. 1995.

³⁹ Blick durch die Wirtschaft 14. 9. 1994; stern 39/1994, S. 204 f.

Fünf Prozent von 200 Millionen \$ interessieren einen Staats- oder Regierungschef.«⁴⁰

Differenzierungen des Prozentanteils ergeben sich einmal hinsichtlich der Branchen: Bei high-tech- und Rüstungsprojekten kann der Bestechungsanteil bis etwa 20 Prozent steigen; zweitens steigt der Bestechungsanteil umso höher – bis zu etwa 30 Prozent –, je ärmer das Land ist bzw. je diktatorischer es regiert wird. Insgesamt schließlich hatten die Bestechungsanteile im Laufe des letzten Jahrzehnts, im Zusammenhang mit der verschärften internationalen Konkurrenz um neue Märkte und zunehmend leere öffentliche Kassen, eine steigende Tendenz.⁴¹

Nicht alles schließlich, was nach Bestechung im Ausland aussieht oder aussehen soll, ist tatsächlich Bestechung im Ausland. Bei der oben skizzierten Bestechung für den Auftrag »Prozeßleittechnik der Klärwerke der bayerischen Landeshauptstadt« hatte Siemens zwischen 1984 und 1990 die »Provisionen« auf ein Schweizer Konto überwiesen, und zwar beim ersten Mal mit dem Stichwort »Gasturbine in Südkorea«, beim zweiten Mal mit dem Stichwort »Anlage in Algerien«. Die Provisionen waren aber bestimmt für den Baurat der Münchner Stadtverwaltung und den bayerischen Vermittler, der seinen Sitz ebenfalls in München hatte. Das hat seinen Grund im Steuerrecht – Schmiergeld im Ausland kann auch ohne Angabe des Empfängernamens als steuermindernde »Betriebsausgabe« abgesetzt werden.

Legalisierte Korruption

Das Beamtenrecht und die Abgeordnetengesetze fördern die »legalisierte Korruption« wie das Beziehen von Nebeneinkünften sowie von zwei oder drei gleichzeitigen Einkommen aus öffentlichen Haushalten für Beamte – jedenfalls für Beamte der höchsten Ränge.⁴² Gut dokumentiert ist der Fall des Kölner Oberbürgermeisters Burger, der aus seinen Funktionen als Oberbürgermeister, als Landtagsabgeordneter und als Ministerialdirektor a. D. seit etwa 1983 jeweils monatlich etwa 12 000, 11 000 und 10 000 DM bezieht, also gleichzeitig aus öffentlichen Kassen aller drei staatlichen Ebenen – vom Bund, vom Land, von der Kommune; daneben ist er als Rechtsanwalt zugelassen und hat gleichzeitig als Aufsichtsratsmitglied der Köln Messe GmbH, der Rheinbraun AG, der Stadtwerke GmbH, der Flughafen Köln/Bonn GmbH usw. weitere Einkünfte: Sie müssen weder nach Abgeordneten- noch nach Beamtenrecht verrechnet werden.⁴³ Ein Nachweis, ob für die jeweiligen Funktionen Leistungen in der honorierten Höhe erbracht werden und ob diese Funktionen nicht eigentlich miteinander konfliktieren, ist nicht erforderlich. Prinzipien der Verrechnung wie bei anderen Leistungen – Arbeitslosengeld, Sozialhilfe, regulären Gehältern – sind hier außer Kraft gesetzt.

Andere Formen der legalisierten Korruption sind die dauerhafte Alimentierung von Kommunalpolitikern durch Großunternehmen. So sind beispielsweise hunderte von Lokal- und Landespolitikern auf verschiedene, aber immer bezahlte Weise in die Strukturen des größten Unternehmens im Land Nordrhein-Westfalen eingebunden. Die Rheinisch-Westfälischen Elektrizitätswerke AG (RWE) haben Landräte, Ober-

⁴⁰ George Moody-Stuart: Schwere Korruption in der Dritten Welt, in: Kursbuch, Heft 120/1995, S. 120.

⁴¹ Ebd., S. 121, 136 ff. Vgl. den »Schmiergeldatlas« mit den durchschnittlichen Prozentanteilen für Schmiergeld zwischen 1 und 30 Prozent in 103 Ländern, in: Frederik Galtung, Zum Beispiel Korruption, Göttingen 1994, S. 23 ff.

⁴² Vgl. Erwin K. Scheuch/Ute Scheuch, Bürokraten in Chefetagen, Hamburg 1995, S. 208 f.

⁴³ Werner Rügemeier, »Wir brauchen eine Gemeinsinn stiftende Poliuk« – Wesen und Werden des deutschen Oberbürgermeisters, in: Kommune 2/1995, S. 35 ff. Der Artikel gibt die Situation zum Ende des Jahres 1994 wieder.

bürgermeister, Regierungspräsidenten, Oberstadt- und Kreisdirektoren u.ä. als Mitglieder in den Aufsichtsrat, Wirtschaftsbeirat, in die (nach Aktiengesetz nicht vorgesehenen) Regionalbeiräte West, Mitte und Süd sowie in die entsprechenden Gremien ihrer einzelnen Führungsgesellschaften und Holdings wie Rheinbraun AG, RWE Energie AG usw. berufen.⁴⁴ Sie beziehen dort für zwei- oder viermalige Anwesenheit pro Jahr (»Kopfnicken mit Buffet«) ein fünfstelliges Zusatzeinkommen. Mindestens 80 kommunale Mandatsträger sind allein bei der Rheinbraun AG beschäftigt.⁴⁵ Der Begriff der »legalisierten Korruption« wurde übrigens aus der Erfahrung mit der RWE in der Politik des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen geprägt. Er stammt vom damaligen Landesarbeitsminister Farthmann.⁴⁶

Das Spektrum der legalisierten Korruption ist auch innerhalb der Wirtschaft breit, zugleich weniger bekannt. Hierzu gehören:

- Die unterschiedlichen Formen der von unternehmerischer Leistung abgekoppelten und arbeitsplatzschädlichen »Selbstbedienung in den Chefetagen«.⁴⁷
- Der Kauf von Wissenschaftlern und Experten für Gutachten bei Berufskrankheitenverfahren, Anlagengenehmigungen u.ä.⁴⁸
- Die verschiedenen Formen des Informationshandels und der Insidergeschäfte, von denen bisher nur die an der Börse getätigten zögerlich geahndet werden – freilich nicht strafrechtlich, sondern nur mit Bußgeldern.⁴⁹
- Die strafrechtlich nicht faßbaren »Ausgleichszahlungen« innerhalb von Kartellen, wenn also die im Kartell diesmal mit einem Auftrag absprachegemäß begünstigte Firma den nicht zum Zuge kommenden Firmen eine Art Schadenersatz bezahlt. Solche Zahlungen können leicht mehrere Millionen DM betragen.⁵⁰

II. Die bisherige rechtliche Behandlung der Korruption

Das Strafrecht

Das Strafrecht mit den erwähnten §§ 331 bis 334 StGB geht milde mit der Korruption um. Korruption gilt nicht als Verbrechen, sondern nur als Vergehen. Das bedeutet, daß die Höchststrafe nicht, wie bei Raub oder Diebstahl, zehn Jahre beträgt, sondern nur fünf Jahre (im »minder schweren Fall« beträgt sie nur noch drei Jahre, bei Vorteilsannahme nur zwei Jahre); auch die Verjährungsfrist beträgt nicht zehn, sondern fünf Jahre.

Die Zahl der tatsächlich Verurteilten und die Höhe der Strafen wird durch den erforderlichen Nachweis der »Unrechtsvereinbarung« stark eingeschränkt. Normalerweise beschuldigen sich die beiden Seiten einer aufgedeckten korruptiven Beziehung nicht gegenseitig. Sie legen in den allermeisten Fällen auch kein Geständnis ab – jedenfalls nicht, bevor nicht andere Beweise vorliegen. Solche Beweise – schriftliche Verträge, Aussagen von Dritten – liegen naturgemäß so gut wie nie vor. Ein »zufälliges« zeitliches Zusammentreffen – Zahlung von Geld, Erteilung eines Auftrags – war für die Strafprozeßordnung bis 1997 keine ausreichende Grundlage für eine

44 Vgl. die Geschäftsberichte der RWE AG, RWE Energie AG, Rheinbraun AG sowie der regionalen und kommunalen Energieversorgungsunternehmen, an denen die RWE beteiligt ist.

45 Der Spiegel 46/1995, S. 76 ff.

46 Der Spiegel 28/1979, S. 66 f.

47 Friedrich Brauning/Manfred Hasenbeck, Die Abzocker. Selbstbedienung in Politik und Wirtschaft, Düsseldorf 1995, S. 139 ff.

48 Vgl. Antje Bultmann/Friedemann Schmuthals (Hrsg.), Kaufliche Wissenschaft. Experten im Dienst von Industrie und Politik, München 1994.

49 Ottmar Schneck (Hrsg.), Lexikon der Betriebswirtschaft, München 1993, S. 279 f.

50 Bundeskartellamt, Presseinformation 5/1993 vom 23. 6. 1993 (»Streusalzkartell«).

Verurteilung. Die »Unrechtsvereinbarung« mußte die enge, gezielte, kausale Verknüpfung von Vorteil und Tat belegen.

Selbst wenn etwa ein Polizeibeamter Bordellbesuche geschenkt bekam und anschließend dem Bordellbesitzer die geplante Razzia ausplauderte, war dies kein Nachweis der »Unrechtsvereinbarung«. Es kam deshalb trotz »Vorteilsannahme« nicht zur Verurteilung: »In zahlreichen Fällen ist es daher mangels nachgewiesener Unrechtsvereinbarung zur Einstellung des Verfahrens gekommen, obgleich feststand, daß die Amtsträger erhebliche Zuwendungen erhalten hatten.«⁵¹ Der Anteil der eingestellten Ermittlungsverfahren, die also nicht zu einer Anklage führten, war deshalb bis 1997 sehr groß und liegt bei 70%.⁵²

Oberstaatsanwalt *Fätkinheuer*, in Berlin mit Korruptionsdelikten befaßt, kommt deshalb für die Situation bis 1997 zu der sarkastischen Bewertung: »Wer, wie der Gesetzgeber, die Tatbestandsanforderungen so hoch schraubt, daß allenfalls notariell beglaubigte schriftliche Unrechtsvereinbarungen oder das Eingeständnis der Tatbeteiligten für den Schuldnachweis als ausreichend erachtet werden, verhindert eine effiziente Korruptionsbekämpfung und -vorbeugung und vermittelt den fatalen Eindruck, es mit der Strafdrohung nicht allzu ernst zu nehmen.«⁵³

Korruption gilt auch in anderer Hinsicht eher als »Kavaliersdelikt«. Nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch sind sittenwidrig zustande gekommene Verträge nichtig. Als sittenwidrig gilt beispielsweise Wucher, nicht aber Korruption.⁵⁴ Aber auch schon die Einhaltung der Bestimmung, daß Verträge bei Verstoß gegen ein gesetzliches Verbot nichtig werden, würde ausreichen.⁵⁵ Auch dies wird bei Korruption nicht beachtet. Korruptiv zustande gekommene Verträge bleiben gültig.

Korruption wird in den einzelnen Bundesländern Deutschlands recht unterschiedlich stark verfolgt. Die bisherigen Kenntnisse der Öffentlichkeit über Korruption beruhen weitgehend auf den Ermittlungsergebnissen der drei Schwerpunktstaatsanwaltschaften »Korruption« in Frankfurt, München und Berlin. In Nordrhein-Westfalen – dem Bundesland mit den weitaus meisten Einwohnern und Unternehmen, in dem allein schon aufgrund des Umfangs der Wirtschaftstätigkeit vermutlich am meisten bestochen wird – besteht dagegen keine einzige solche Schwerpunktstaatsanwaltschaft. Ob eine solche gebildet wird, hängt von der jeweiligen Landesregierung und vom jeweiligen Justizministerium ab.

Höchststrichterliche Rechtsbeugung

Es wurde schon dargestellt, daß Bestechung im Ausland nicht unter Strafe steht. Bis 1975 galt in Deutschland allgemein § 3 Absatz 1 StGB: »Das deutsche Strafrecht gilt für die Tat eines deutschen Staatsbürgers, einerlei, ob er sie im Inland oder im Ausland begeht.« Danach trat die »große Strafrechtsreform« in Kraft. Sie stellte die Mitglieder der deutschen Exportnation im Ausland nur noch eingeschränkt unter Strafe. Derselbe Paragraph heißt nun: »Das deutsche Strafrecht gilt für Taten, die im Inland begangen werden.« Dazu gibt es allerdings eine Einschränkung: »Für ...

⁵¹ Gesetzesantrag des Landes Berlin, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches und der Strafprozeßordnung – Korruptionsbekämpfungsgesetz –, Bundesratsdrucksache 298/1995 vom 24.5.1995, S. 5.

⁵² Senatsverwaltung für Justiz des Landes Berlin, Statistik 1990–1995, Mitteilung an den Autor vom 18.1.1996.

⁵³ *Hans Jürgen Fätkinheuer*, Strafdrohung und Strafrechtslage in Deutschland, in: *Friedrich-Ebert-Stiftung* (Fn. 3), S. 76.

⁵⁴ § 138 BGB.

⁵⁵ § 134 BGB.

Taten, die im Ausland begangen werden, gilt das deutsche Strafrecht, wenn die Tat am Tatort mit Strafe bedroht ist« (§ 7 Absatz 2 StGB).⁵⁶

Nun wurde allerdings weder vor noch nach der Strafrechtsreform von 1975 ein Deutscher vor einem deutschen Gericht wegen Bestechung im Ausland angeklagt. Bestechungsfälle, die durch die Presse oder durch die internationale Schiedsgerichtsbarkeit bekannt wurden, hätte es vor und nach 1975 genug gegeben. Dies gilt nicht nur für Bestechung in Entwicklungsländern, sondern auch in westeuropäischen Ländern mit einer gefestigteren demokratischen Tradition als in Deutschland. Auch gegen deutsche Firmen, die beispielsweise in Großbritannien bestachen, das mit dem Prevention of Corruption Act von 1906 über eine viel weitergehende Gesetzgebung verfügt⁵⁷, wurde in Deutschland nicht einmal ermittelt.

Wir haben es hier mit einer höchsttrichterlichen Rechtsbeugung zu tun. Oberlandesgerichte und der Bundesgerichtshof haben verschiedentlich geurteilt, daß Schmiergeldzahlung im Ausland »mit dem Anstandsgefühl aller billig und gerecht Denkenden« vereinbar sei.⁵⁸ Auch nach 1975 hätte man von der Strafbarkeit der Korruption im Ausland ausgehen müssen, da es kein Land gibt, in dem sie nicht strafbar ist.⁵⁹ Das Schiedsgericht der Internationalen Handelskammer hat 1963 und 1982 in zwei Fällen nämlich festgestellt, daß es sich bei Schmiergeldzahlungen um eine schwere Verletzung des internationalen »ordre public« handle, die gegen die Sittenvorstellungen der internationalen Staatengemeinschaft verstoße.⁶⁰

Man hat immer wieder den Ausweg darin gesucht, daß man von einer Rechtspraxis ausging, die sich von der Rechtsordnung unterscheide: Bestechung im Ausland sei zwar verboten, aber weithin akzeptiert.⁶¹ Auf diese Weise hätte man aber auch die Verhältnisse in Deutschland lange Zeit selbst bezeichnen können – die alltägliche Korruption etwa im Bausektor stand zwar unter Strafe, wurde aber bis in die 80er Jahre nur in spektakulären Ausnahmen verfolgt. So schließt sich der Korruptions-Ring, normalisiert sich – und dehnt sich international aus. Der Gerechtigkeit halber muß natürlich gesagt werden, daß die Regierungen oder Gerichte der betroffenen Länder die deutsche Praxis ohne Protest zugelassen haben, und umgekehrt.

Das Wirtschaftsrecht

Der für »Angestelltenbestechung« gültige § 12 UWG ist überaus milde abgefaßt. Die Höchststrafe ist auf ein Jahr festgesetzt, die Verjährung beginnt bereits nach drei Jahren. Diese Strafmöglichkeit ist zudem stark eingeschränkt und wird kaum angewandt. Die Chefs sind nicht von ihr betroffen, sondern nur die Angestellten. Anzeige- und Klagerecht haben nur die unmittelbar Beteiligten, also der »Verletzte« und die Mitbewerber sowie die Wirtschaftskammern und -verbände. Der Staatsanwalt kann nicht von sich aus tätig werden. Die Anzeigebereitschaft der Unternehmen ist gering. Vor einer Strafanzeige ist »erfahrungsgemäß eine geschäftliche Abwägung

⁵⁶ Vgl. Klaus Volk, Korruptionsaufwand deutscher Unternehmer in den Ländern der Dritten Welt, in: Uwe Holtz/Manfred Kullessa (Hrsg.), Korruption als Entwicklungshindernis, Bonn 1995, S. 17 ff.; Auslandsbestechung im deutschen Strafrecht, in: Entwicklung und Zusammenarbeit 35/1994, Heft 12, S. 329 ff.

⁵⁷ Vgl. Klaus Hopt, Recht und Geschäftsmoral multinationaler Unternehmen. Unlautere Finanztransaktionen und Geldzuwendungen im internationalen Wirtschaftsrecht, in: Tradition und Fortschritt im Recht, hrsg. von Joachim Gernhuber, Tübingen 1977, S. 307.

⁵⁸ Hansjörg Piehl, Bestechungsgelder im internationalen Wirtschaftsverkehr. Korruption in Schuldverträgen mit Auslandsberührung, Heidelberg 1991, S. 63 f.

⁵⁹ Thomas Fues/Friederike Welter, Exportförderung und deutsche Hermes-Kredite, in: Kursbuch, Heft 120/1995, S. 149.

⁶⁰ Journal du Droit International 1984, S. 930 ff.

⁶¹ Hansjörg Piehl, Bestechungsgelder (Fn. 58), S. 64 f.

von Nützlichkeit und Schädlichkeit geboten, um negative Auswirkungen auf die Geschäftspolitik und die Gewinnmargen zu vermeiden«.⁶² Die Wirtschaft ist somit faktisch in der Lage, die Unternehmen als rechtsfreies Gebiet zu betrachten und Selbstjustiz zu üben. Das Bundeskriminalamt kommt zu der Beurteilung: Der § 12 UWG ist ein »stumpfes Schwert«.⁶³

Das Beamtenrecht

Da Korruption nur als Vergehen eingestuft ist, bleibt die Verurteilung meist unter einem Jahr Gefängnisstrafe, zudem auf Bewährung, wenn der öffentlich Bedienstete sich ansonsten »untadelig« verhalten hat – und das macht er als Staatsdiener natürlich immer. Auf diese Weise wird die Korruption öffentlich Bediensteter »nach der gegenwärtigen Gesetzeslage nahezu in den Bereich der Kleinkriminalität gerückt«.⁶⁴

Das führt wiederum dazu, daß kaum dienstrechtliche Konsequenzen gezogen werden. Nach den Beamtengesetzen des Bundes und der Länder ist der Beamte nämlich erst zu entlassen, wenn die strafrechtliche Verurteilung *über* einem Jahr Gefängnis liegt.⁶⁵ Liegt sie unter einem Jahr, kann nur ein Disziplinarverfahren zu Konsequenzen führen. Ein solches Verfahren wird aber fast nie durchgeführt.⁶⁶ Bei hochgestellten Bediensteten kommt es so gut wie nie vor. Bei einfachen Bediensteten wird eher zu dem Mittel der sofortigen Entlassung gegriffen.⁶⁷

Schließlich geht es um die Frage, wer zum Kreis der öffentlich Bediensteten gehört, in der Sprache des Strafrechts also »Amtsträger« ist. Abgeordnete des Bundestages, der Länderparlamente und des Europaparlaments gelten nicht als Amtsträger. Die Manager und Angestellten der staatlichen, staatsnahen und öffentlich-rechtlichen Wirtschaftsunternehmen gelten wegen deren privatrechtlicher Verfaßtheit als Aktiengesellschaft oder GmbH ebenfalls nicht als »Amtsträger«. Das hat die neuere Rechtsprechung wiederholt bestätigt.⁶⁸ So ergibt sich auch die absurde Situation, daß die Chefs privater Kliniken vor Gericht nicht angeklagt werden können, selbst wenn sie wie ihre Kollegen in den öffentlichen Krankenhäusern von den selben Herstellern der Herzklappen bestochen wurden.

Das Arbeitsrecht

Das Wirtschaftsstrafrecht nach dem »Gesetz gegen den Unlauteren Wettbewerb« (UWG) räumt in der Praxis den Unternehmensführungen eine weitgehende Selbstjustiz ein. Dies schließt nicht aus, daß im passenden Falle die Unterstützung des Betriebsrats und des Arbeitsrechts nicht verschmäht wird. Die interne Revision der Degussa AG beispielsweise hatte herausgefunden, daß ein Gruppenleiter und sein Vorgesetzter zwischen 1978 und 1991 von Zulieferfirmen mindestens 1,4 Millionen DM an Schmiergeld und weitere Sachleistungen erhalten hatten. Die Unternehmens-

⁶² Vahlenkamp/Knauß (Fn. 14), S. 51.

⁶³ Ebd., S. 316.

⁶⁴ Gesetzesantrag des Landes Berlin, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches und der Strafprozeßordnung (Fn. 51), S. 4.

⁶⁵ Fatkenheuer (Fn. 53), S. 74.

⁶⁶ Vahlenkamp/Knauß (Fn. 14), S. 256.

⁶⁷ Achim Schwarze, Bestechen – aber richtig!, Frankfurt 1991, S. 133.

⁶⁸ Bundesgerichtshof, Urteil vom 29. 1. 1992 (Geschäftsführer einer landeseigenen GmbH ist kein Amtsträger); Bayerisches Oberstes Landesgericht, Urteil vom 20. 5. 1995 (Ingenieur, der ein öffentliches Bauvorhaben plant und vergibt, ist kein Amtsträger).

führung erstattete Anzeige und kündigte den beiden fristlos; dazu holte sie die nach Betriebs-Verfassungs-Gesetz vorgeschriebene Zustimmung des Betriebsrats ein. Das Bundesarbeitsgericht urteilte, daß die Kündigung rechtmäßig sei.⁶⁹

Gegen die bestechenden Firmen erstattete die Degussa AG dagegen keine Anzeige. Das ist üblich. Auch insofern wird das Ziel des UWG, nämlich den Wettbewerb zu schützen und zu fördern, nicht verfolgt und nicht erreicht. Die Unternehmen nutzen den § 12 UWG eher in innerbetrieblicher Richtung. An einer tatsächlichen Aufklärung haben die Unternehmen kein Interesse, und das Recht unterstützt sie in dieser Haltung. Das Verhalten der Unternehmen wird vom Bundeskriminalamt knapp so zusammengefaßt: »In der Wirtschaft gilt generell die Maxime ›Arbeitsplatzverlust vor Strafverfolgung‹.«⁷⁰

Das Kartellrecht

Oft mit Korruption verbunden ist die Kartellbildung. Nach dem »Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen« (GWB) sind Kartelle verboten. Das Bundeskartellamt und die Landeskartellämter haben polizeiliche und staatsanwaltliche Befugnisse. Sie können Durchsuchungen durchführen und hohe Geldbußen verhängen.⁷¹ So wurden beispielsweise gegen die zwölf führenden deutschen Pharma-Großhandelsunternehmen 34,6 Millionen DM an Bußgeldern verhängt. Das Bundeskartellamt hatte ermittelt, daß sie von 1987 bis 1990 einheitliche Rabattkürzungen abgesprochen und damit die Einkaufspreise der 18 000 Apotheken in Deutschland überhöht hatten.⁷² Im Jahre 1997 wurde gegen 14 Herstellerfirmen von Starkstromkabeln (Siemens, ABB, Felten & Guillaume usw.) sowie zwei Fachverbände insgesamt 265 Millionen DM an Geldbußen wegen Kartellbildung und Preisabsprachen verhängt.⁷³

Solche Summen erscheinen hoch, aber die Unternehmen zahlen in der Regel die Bußgelder ohne Widerspruch (bei einem Gerichtsverfahren besteht die Gefahr, daß noch mehr herauskommt) und offensichtlich ohne nachhaltige Wirkung. Wiederholte Preisabsprachen (und wiederholt widerspruchslos gezahlte Bußgelder) sind keine Seltenheit. Dieser Mißbrauch wirtschaftlicher Macht ist von größerer Sozialschädlichkeit als der gelegentlich damit verbundene korruptive Akt – dieser wird strafrechtlich verfolgt (manchmal), die Preisabsprache aber nicht. Sie wird vom Kartellrecht nicht als Vergehen oder Verbrechen eingestuft.

Die Bußgelder stellen rechtlich nur eine Ordnungswidrigkeit dar. Die Unternehmen kalkulieren sie als Marketingkosten ein. Der Geschäftsführer des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie, *Friedrich Hassbach*, sieht dies durch das Rechtssystem gedeckt: »Preisabsprachen sind keine Korruption, sondern ein Mittel, um Unebenheiten und Unvollkommenheiten des Marktes auszugleichen. Der Gesetzgeber macht zu Recht einen Unterschied zwischen Korruption als Straftatbestand und Preisabsprache als Ordnungswidrigkeit, die mit hohen Geldbußen geahndet wird.« *Hassbach* fügt einen weiteren Grund an, warum die Unternehmen trotz der hohen Geldbußen immer wieder gern zum Mittel der Preisabsprache greifen: »Die Dunkelziffer bei Preisabsprachen ist sehr hoch.«⁷⁴

69 Kündigung bei Annahme von Schmiergeldern, in: Handelsblatt 29. 11. 1995.

70 Ebd.

71 §§ 1, 38, 46, 54 und 55 GWB.

72 Bundeskartellamt, Pressemitteilung 2/1991 vom 7. 2. 1991.

73 Bundeskartellamt, Pressemitteilung 2. 6. 1997.

74 Bau-Verbandschef Hassbach zu Korruption und Preisabsprachen, in: Kölner Stadt-Anzeiger 19. 7. 1995.

Schon 1951 hatte der Deutsche Bundestag beschlossen, die Bestechung von Abgeordneten unter Strafe zu stellen. Dem war vorausgegangen, daß die Abstimmung im gerade konstituierten Bundestag zugunsten des Hauptstadt-Standortes Bonn – statt Frankfurt – vermutlich durch Bestechung von Abgeordneten entschieden worden war.⁷⁵ Erst 43 Jahre später wurde aus dem Bundestagsbeschluß von 1951 und aus späteren »Parteispendenaffären« eine rechtliche Konsequenz gezogen: Der § 108e »Abgeordnetenbestechung« wurde ins Strafgesetzbuch aufgenommen.

Mit dem neuen Paragraphen ist aber nur das Abstimmungsverhalten im Parlament strafbar, das aufgrund einer konkreten Unrechtsvereinbarung als Kauf/Verkauf der Stimme zustande gekommen ist. Abstimmung oder Tätigkeit in Fraktionen oder Ausschüssen ist davon nicht betroffen, ebenso nicht die beratende Tätigkeit für einen Interessenverband, geheime und nicht geheime Gutachterverträge und Annahme von Spenden, Nebentätigkeiten in Unternehmen u. ä. Die juristische Literatur sieht deshalb im § 108e nur »eine symbolische Gesetzgebung mit einem hohen Maß an Täuschungselementen«.⁷⁶ Die Kommentatoren des Strafgesetzbuches urteilen, es fehle somit »nach wie vor an jeglicher gesetzlicher Klärung darüber, wie es sich mit Einwirkungen des ›leisen Geldes‹ verhält, dessen Leistungen nicht explizit auf eine konkrete und nachweisbare Vereinbarung über das erwartete Abstimmungsverhalten zurückgeht«.⁷⁷

Ähnlich aussagekräftig wie das Bundestagshandbuch ist die sogenannte »Lobbyliste«, die seit 1974 veröffentlicht wird. Sie enthält Angaben über die am Sitz des Bundestages wirkenden Interessenverbände. Die Angaben beruhen auf den Mitteilungen der Betroffenen und werden nicht überprüft. Die Liste enthält die Namen, Adressen, Telefon- und Faxnummern der Verbände. Schon die Vorstandsmitglieder oder Geschäftsführer eines Verbandes kann man der Liste nicht entnehmen, auch nicht seine Interessen, seine Geldgeber, seine Aktivitäten. Der Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. steht mit Adresse, Telefon- und Faxnummer gleichberechtigt neben dem Bundesverband der Pornographischen Wirtschaft e. V. und dem Bundesverband der Kehlkopfloren e. V.⁷⁸

III. Reformvorschläge und neues Korruptionsbekämpfungs-Gesetz

Eine schärfere Gangart gegenüber der Korruption wurde im Laufe des letzten Jahrzehnts insbesondere durch internationale Organisationen angemahnt. Hierher gehören die OECD⁷⁹ und der Europarat.⁸⁰ Der Internationale Währungsfonds (IWF) hat nach jahrelangen Diskussionen in seinen neuen Richtlinien nun festgelegt, daß die Zusammenarbeit mit wiederholt korrupten Regierungen notfalls ganz beendet wird.⁸¹ Diese Aktivitäten und Beschlüsse hatten auch Auswirkungen auf das wachsende Problembewußtsein in Deutschland.

Die ersten Vorschläge zur schärferen Korruptionsbekämpfung in Deutschland kamen insbesondere von der Frankfurter Staatsanwaltschaft. Sie hatte schon Mitte der

75 Paul Noack (Fn. 2), S. 137.

76 NJW 1994, S. 1100.

77 Dreher/Trondle, Kommentar zum Strafgesetzbuch, 48. Auflage, § 108e Rn. 10.

78 Verbandliste, in: Beilage zur »woche im bundestag« Nr. 20/1995.

79 Organization for Economic Cooperation and Development, Empfehlungen zur Bekämpfung der Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Paris 1994.

80 Europarat, Aktionsprogramm gegen Korruption, Straßburg 1995.

81 Die Zeit 22. 8. 1997.

80er Jahre eine Schwerpunktstaatsanwaltschaft »Korruption« gebildet. Als fruchtbar erwies es sich, daß auch andere Behörden des Bundeslandes Hessen mitzogen, insbesondere der Landesrechnungshof: Er schließt in seine Prüfungen immer auch den Aspekt Korruption ein. Danach soll ein landes- und schließlich bundesweites Korruptionsregister eingerichtet werden. Verurteilte Unternehmen sollen, zeitlich begrenzt, von der Auftragsvergabe ausgeschlossen werden. Die Schäden durch korruptiv überhöhte Preise sollen mehr als bisher von den Unternehmen ersetzt werden.⁸² Einige dieser Vorschläge wurden inzwischen verwirklicht. So klagen mehrere Kommunen in Hessen auf insgesamt etwa 100 Millionen DM Schadenersatz. Eine ähnliche Schwerpunktstaatsanwaltschaft wie in Frankfurt arbeitet in München; sie konzentriert sich seit 1992 auf Korruption und Betrug beim Kanal- und Klärwerksbau.

Seit 1994 wurden auch von politischen Parteien zahlreiche Vorschläge zur Korruptionsbekämpfung gemacht. Die *Grünen* stellen Korruption in den Zusammenhang der Wirtschaftskriminalität und fordern ein breites Spektrum von Maßnahmen: Einführung des neuen Straftatbestandes »Haushaltsuntreue« für Staatsbedienstete, Ausweitung des Straftatbestandes »Abgeordnetenbestechung« auf alle »grauen Zahlungen« bei Abgeordneten, Abschaffung der steuerlichen Anerkennung von Schmiergeld im In- und Ausland, schärfere Bestrafung der Bestechung zwischen Unternehmen u. ä.⁸³ Die *Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)* hat sich zunächst auf die Abschaffung der steuerlichen Anerkennung von Schmiergeld konzentriert und einen ähnlichen Maßnahmenkatalog wie die Grünen vorgelegt.⁸⁴ Die *Bundesregierung* und die in ihr vertretenen Parteien setzen insbesondere auf die Verschärfung der Strafen.⁸⁵ Im September 1996 hat sich der Deutsche Juristentag mit dem Thema Korruption beschäftigt. Die Organisationen der deutschen Wirtschaft sind skeptisch gegen Anti-Korruptions-Gesetze und erwarten wesentliche Erfolge vor allem von freiwilligen Maßnahmen in den Unternehmen, wie vor allem einen »Verhaltenskodex«.⁸⁶

Im *Jahressteuergesetz 1996* wurde festgelegt, daß Schmiergelder im *Inland* nicht mehr als normale Betriebsausgaben gelten und nicht mehr von der Steuer abgesetzt werden können; dies steht allerdings unter dem Vorbehalt, daß eine rechtsgültige Verurteilung vorliegt.⁸⁷ Im Juli 1997 wurde schließlich ein neues *Korruptionsbekämpfungsgesetz* von Bundestag und Bundesrat beschlossen⁸⁸. Einige der Reformvorschläge sind darin berücksichtigt:

- Bestechung und Bestechlichkeit werden nun als Verbrechen eingestuft und nicht nur als Vergehen wie bisher. Damit erhöht sich die mögliche Gefängnisstrafe von bisher 5 Jahren auf 10 Jahre. Diese Strafverschärfung stellt für die Regierungsmehrheit die wesentliche Verbesserung dar.
- Für die Strafbarkeit ist es nicht mehr erforderlich, daß ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Nehmen eines Vorteils und dem Geben eines Vorteils

82 *Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung/Hessische Staatskanzlei u. a.*, Gemeinsamer Runderlaß vom 3. 4. 1995; Udo Müller, Administrative Möglichkeiten einer wirksameren Korruptionsbekämpfung, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Fn. 3), S. 108 ff.

83 Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen »Maßnahmen gegen Korruption« v. 17. 2. 1995, BT-Drs. 13/617.

84 Antrag der Fraktion der SPD »Maßnahmen zur Bekämpfung der nationalen und internationalen Korruption« v. 14. 3. 1996, BT-Drs. 13/4118.

85 *Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz*: Maßnahmenkatalog zur Korruptionsbekämpfung, Bonn 20. 3. 1996.

86 Vgl. *Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)*, Empfehlungen für die gewerbliche Wirtschaft zur Bekämpfung der Korruption in Deutschland, Köln, September 1995.

87 *Jahressteuergesetz 1996*, Deutscher Bundestag 13. Wahlperiode, Drucksache 13/2100.

88 Gesetz zur Bekämpfung der Korruption v. 13. 8. 1997, BGBl. I S. 2038.

nachgewiesen wird. »Nunmehr ist sichergestellt, daß bereits die bloße Annahme eines Vorteils, der sich auf die Dienstaussübung eines Amtsträgers bezieht, als Bestechlichkeit des Beamten gilt«, erläutert die Berliner Justizsenatorin *Lore Maria Peschel-Gutzeit*, die sich für eine weitergehende Reform der Korruptionsbekämpfung eingesetzt hatte.

- Die Bestrafung der Angestelltenbestechung nach § 12 UWG – Bestechung zwischen Wirtschaftsunternehmen, ohne Beteiligung von öffentlich Bediensteten – wurde aus dem Status des »Kavaliersdelikts« herausgeholt und wird nun nach den Vorgaben des Strafgesetzbuches behandelt. Auch Submissionsabsprachen wie bei der Kartellbildung werden nicht mehr als Ordnungswidrigkeit behandelt, sondern als Straftat.

Nicht berücksichtigt im neuen Korruptionsbekämpfungsgesetz ist beispielsweise der Vorschlag, aussagebereite Aussteiger (im englischsprachigen Raum werden sie »whistle blowers« genannt) straffrei zu stellen. Ebenfalls konnte sich die Regierungsmehrheit nicht dazu durchringen, Bestechung im Ausland unter Strafe zu stellen und die steuermindernde Anrechnung von Schmiergeldern im Ausland als Betriebsausgaben zu beenden. Ein zentrales Korruptionsregister wollte die Regierungsmehrheit ebenfalls nicht. Schließlich wurde auch an der praktischen Straffreiheit für Abgeordnete nichts geändert. Dem Phänomen der »legalisierten Korruption« stellte sich die Bundesregierung in keiner Weise.

Wie zahlreiche Beispiele im Ausland zeigen, ist die Verschärfung der Strafen, wie von der Bundesregierung favorisiert, nicht unbedingt ein erfolgreiches Mittel zur Bekämpfung der Korruption. Gerade in hochkorruptiven Gesellschaften wie Saudi-Arabien, Indien, Pakistan und Japan stehen scharfe Anti-Korruptionsgesetze und ausgeprägte Korruptionspraxis unvermittelt nebeneinander. In Italien etwa galt die Höchststrafe von 10 Jahren über vier Jahrzehnte lang – während dieser Zeit erreichte die Korruption in Italien ein bisher nicht gekanntes Ausmaß. Erst durch zivile Initiativen und einige aktive Staatsanwälte und Richter wurde die Situation verändert – und keineswegs durch Gesetzesänderungen oder Strafverschärfungen.⁸⁹

Auch das Beispiel der drei deutschen Schwerpunktstaatsanwaltschaften in Frankfurt, München und Berlin zeigt, daß die wichtigsten Bedingungen für eine erfolgreiche Bekämpfung der Korruption nicht in einer Verschärfung oder Veränderung des Rechts, sondern in der politischen und öffentlichen Unterstützung des vorhandenen Rechts, in der Schaffung von zusätzlichen Stellen für Ermittler, Staatsanwälte und Richter besteht. »Eine nur polizeilich-justitielle Bekämpfung der Korruption hat keine Aussicht auf Erfolg. Wer nur Paragraphen verändern will, meint es nicht ernst mit der Korruptionsbekämpfung.«⁹⁰

⁸⁹ Vgl. *Antonio Caponetto*, *Die Antimafia*. Wie dem organisierten Verbrechen der Prozeß gemacht werden kann, München 1993.

⁹⁰ *Konrad Freiberg*, *Die Bekämpfung der Korruption muß einen höheren Stellenwert erhalten*, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Fn. 3), S. 141.