

KORRUPTION

Eine Herausforderung für Staat und Gesellschaft



Mit Strafverschärfung gegen korruptives Verhalten? Um den Knoten im Korruptionsgeflecht aufzulösen, sind präventive Maßnahmen notwendig – und Eigenverantwortung.

Eine Bestandsaufnahme von Heribert Ostendorf

Korruption heißt nach dem Duden zunächst Sittenverfall, Sittenverderbnis; im engeren Sinn heißt Korruption Bestechung und Bestechlichkeit. Bestechung und Bestechlichkeit werden nach dem Strafgesetzbuch bestraft, sollen nach dem Strafgesetzbuch bestraft werden. Die Höchststrafe lautet auf Freiheitsstrafe von fünf Jahren. Es wird nicht nur Strafe angedroht, wenn Gelder oder andere Leistungen für *rechtswidrige* Amtshandlungen gegeben bzw. angenommen werden. Bereits die Annahme von Geld oder anderen Leistungen als solche ist für Amtsträger mit Strafe bedroht, wenn sie im abgesprochenen Zusammenhang mit einer – auch rechtmäßigen – Dienstleistung steht. Dies nennt der Gesetzgeber Vorteilsnahme bzw. Vorteilsgewährung. Damit soll sichergestellt werden, daß staatliche Entscheidungen nicht vom Geld abhängig gemacht werden, sondern nach sachlichen Kriterien erfolgen unter Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes. Daneben gibt es auch eine Bestrafung von Korruption in der freien Wirtschaft. Gemäß § 12 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr – allerdings nur auf Antrag – bestraft, wer – in der Gesetzessprache – im geschäftlichen Verkehr zu Zwecken des Wettbewerbs einem Angestellten oder Beauftragten eines geschäftlichen Betriebes einen Vorteil als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, daß er ihn oder einen Dritten bei dem Bezug von Waren oder gewerblichen Leistungen in unlauterer Weise bevorzuge. Im Volksmund heißt dies alles auch »Schmiergeldzahlungen«. Aus privaten, egoistischen Motiven heraus werden öffentliche Interessen verletzt, wird dem Gemeinwohl Schaden zugefügt. Schließlich gibt es seit Januar 1994 noch den Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung (§ 108 e StGB). Hierarchisch wird aber nur der sog. Stimmenkauf bzw. Stimmenverkauf bestraft; andere Tätigkeiten eines Abgeordneten werden nicht erfaßt.

So weit, so gut oder so schlecht sollte man meinen. Korruption ist geächtet und wird bestraft. Ich deutete bereits an, sollte bestraft werden. Die Strafverfolgungsbehörden entdecken nur einen Bruchteil der tatsächlichen Korruption. Die Überführung ist zudem vielfach schwierig. Hierbei gibt es vermehrt Anzeichen, daß Korruption zunimmt. Nicht nur in Deutschland, aber auch in Deutschland.

Im Jahre 1987 wurde die Bestechung im Frankfurter Gartenbauamt, die Bestechung des dortigen Abteilungsleiters, aufgedeckt. Über Jahre hinweg hatte er wöchentlich zunächst 350,- DM, später wöchentlich 800,- DM von einem Unternehmen erhalten. Im Zuge dieser Ermittlungen wurde bekannt, daß Bestechung und Bestechlichkeit in zahlreichen Ämtern der Stadt verbreitet war, fast in allen Bauämtern. Allein im Frankfurter Raum wurden von 1987 bis 1994 1.500 Ermittlungsverfahren wegen

Korruption von der dortigen Staatsanwaltschaft eingeleitet. Ermittelt wurde nicht nur gegen Abteilungsleiter, sondern auch gegen eine ganze Reihe von Bürgermeistern der Umlandgemeinden Frankfurts, und zwar querbeet durch alle Parteien.

Der Präsident des Hessischen Landesrechnungshofes berichtet folgenden Fall:

»Wer hätte gedacht, daß ein gestandener Bürgermeister sich an einem ihm völlig unbekannten Bauunternehmer wendet und ohne große Umschweife erklärt, daß er in finanziellen Nöten wäre und in seiner Gemeinde in Zukunft relativ große Investitionen im Bereich des öffentlichen Bauwesens anstünden. Er könne die Firma in Zukunft bei der Auftragsbeschaffung durch seine Stellung als Bürgermeister unterstützen, wenn man ihm zunächst bei der Behebung seiner eigenen Probleme behilflich sei.«

Im Jahre 1992 wurden mehrere leitende Angestellte der Weltfirma Siemens wegen Korruption in München verurteilt. Sie wurden überführt, Amtsträger im Bereich der Abwasserentsorgung über lange Zeit mit hohen Geldbeträgen bestochen zu haben: 3,24 Millionen DM sollen im Spiel gewesen sein. Mittlerweile klagt die Landeshauptstadt München Schäden, die durch Korruption verursacht wurden, in zweistelliger Millionenhöhe bei Gericht ein. Die Münchener Staatsanwaltschaft bildete nach diesem bislang größten Schmiergeldprozeß in Deutschland eine Sonderermittlungsgruppe »Bestechung beim Kanal- und Klärwerksbau«. Bis Mitte 1995 wurden gegen 97 Personen 116 Jahre Freiheitsstrafe wegen Bestechung verhängt, gegen 330 Personen wird noch ermittelt. Im April 1995 wurden weitere Siemensmanager verurteilt. Die Verteidiger- und Prozeßkosten wurden von den Unternehmen übernommen.

Ein letzter Fall, der vor wenigen Wochen entschieden wurde: Das Schweriner Landgericht verurteilte am 20. September 1995 den ehemaligen Polizeidirektor zu 21/2 Jahren Freiheitsstrafe wegen Bestechlichkeit und wegen Verstoßes gegen das Waffengesetz. Das Gericht sprach ihn schuldig, 70.000,- DM Bestechungsgeld von dem Polizeiausrufer Sittek angenommen zu haben. Der Angeklagte habe trotz eines Spitzengehalts von 7.300,- DM netto aus Geldgier gehandelt.

Die typische Polizeikorruption spielt sich freilich anders ab: Der Polizeibeamte verzichtet auf eine Anzeige, führt keine Blutalkoholkontrolle durch, nachdem ihm vom Autofahrer auf dessen Eigeninitiative oder aufgrund eines versteckten Hinweises ein Einhundertmarkschein in den Führerschein gelegt wurde.

Die Entrüstung über solche Vorfälle wird heute allenthalben laut, wird in den Medien vielfach verbreitet. Korruption ist zu einem

Medienthema geworden, zu Recht. Nach einer Forsa-Umfrage im Juli 1995 glauben 85% der Bundesbürger, daß Korruption in der deutschen Wirtschaft gang und gäbe ist. Nach einem Bericht des Magazins »Capital« vom Oktober 1995 meinen 50% der 632 befragten Manager, daß Korruption in der deutschen Wirtschaft zugenommen hat. Aber vielfach ist auch eine pharisäerhafte Einstellung zu spüren. Früher haben wir uns über Bakschisch-Gebräuche in anderen Ländern lustig gemacht. Heute würde nach einer Umfrage fast jeder zweite Deutsche Schmiergelder zahlen, wenn sich dadurch ein Vorteil ergeben würde – so eine repräsentative Umfrage vom August 1995. Damit stimmt überein, daß die Steuermoral der Bundesbürger stark gesunken ist. Nach einer Umfrage vom Januar 1995 betrachten 2/3 der Bundesbürger Steuerhinterziehung nicht als kriminelle Handlung, sondern als Cleverneß. Wie sehr die Steuermoral gesunken ist, läßt sich auch daraus ablesen, daß die Staatsanwaltschaften in der Bundesrepublik gegen wenigstens fünf Großbanken ermitteln wegen Beihilfe zur Steuerhinterziehung. Die »Bänker« sollen bei der Anlage von Schwarzgeldkonten im Ausland »an der Steuer vorbei« behilflich gewesen sein. So würden im Januar 1994 die Hauptstelle der Dresdner Bank sowie Wohnungen von Angestellten, im September 1995 mehrere ihrer Niederlassungen in Nordrhein-Westfalen, im Februar 1995 Geschäftsräume der Bayerischen Hypotheken- und Wechsel-Bank, im April 1995 Geschäftsräume der Norddeutschen Landesbank und im Juni 1995 Geschäftsräume der US-Investmentbank Merrill Lynch durchsucht. Am 17. Oktober 1995 wurde in der Presse berichtet: »Die Frankfurter Staatsanwaltschaft ist bei ihren Recherchen über mögliche Steuerhinterziehungen von Kunden des Luxemburger Tochterinstituts der Commerzbank offenbar fündig geworden. Dabei hat sich auch der Verdacht erhärtet, Mitarbeiter hätten Hilfestellungen bei der Umgehung der Finanzämter geleistet« (Kieler Nachrichten). Die Dresdner Bank hatte gegen die Durchsuchungen Verfassungsbeschwerde eingelegt, die vom Bundesverfassungsgericht gar nicht erst zur Entscheidung angenommen wurde. In dem Beschuß vom 23.03.1994 heißt es, daß der Verdacht, im Betrieb des Beschwerdeführers sei systematisch Beihilfe zur Steuerhinterziehung geleistet worden, »keineswegs willkürlich, sondern ohne weiteres nachvollziehbar, wenn nicht sogar naheliegend« sei (NJW 1994, S. 2079).

Auch der Staat verhält sich wenig konsequent, ja vertritt eine Doppelmorale. Auf der einen Seite wird – wie eingangs gesagt – für Korruption Strafe angedroht, auf der anderen Seite wurde bislang erlaubt, Schmiergelder steuerlich als Betriebsausgaben abzusetzen. Unter bestimmten Voraussetzungen ist die Absetzbarkeit mit dem Jahressteuergesetz 1996

beseitigt werden – hierzu später. Steuerbeamte wissen oder ahnen vielfach von Schmiergeldzahlungen; Meldungen an die Strafverfolgungsbehörden werden mit Duldung der politisch Verantwortlichen nicht abgegeben; ja, die Anwendungserlasse an die Steuerbeamten sind äußerst restriktiv. Allein die Betriebspflicht an die Oberfinanzdirektion für den Fall, daß eine Anzeige erstattet werden soll, wirkt abschreckend. Die Begründung lautet: Steuerrecht und Moral sei zweierlei. Das Steuerrecht habe nie an Gebote der Moral angeknüpft. In der Tat heißt es in § 40 Abgabenordnung: »Für die Besteuerung ist es unerheblich, ob ein Verhalten, das den Tatbestand eines Steuergesetzes ganz oder zum Teil erfüllt, gegen ein gesetzliches Gebot oder Verbot oder gegen die guten Sitten verstößt«. Daß ein solches Steuerrecht Unmoral fördert, Korruption begünstigt, ist die andere Seite.

Ich komme zurück zur tatsächlichen Lage der Korruption in Deutschland. Auch wir sog. Fachleute müssen einräumen, daß wir kein genaues Lagebild zeichnen können. Das Dunkel-

»Wir haben neben der Gelegenheitskorruption eine strukturelle Korruption, aber noch keine systemische Korruption.«

feld der nicht entdeckten Korruption ist zu groß. Wir sind auf Einschätzungen angewiesen aufgrund der entdeckten Einzelfälle, aufgrund unserer beruflichen Erfahrungen. Hierbei dürfen wir weder dramatisieren noch bagatellisieren.

So müssen wir zunächst sehen, daß Sonderermittler, Sonderermittlungsgruppen auch dazu beitragen, daß aus dem Dunkelfeld der Korruption mehr ans Tageslicht gefördert wird. Immer wird mit einem besonderen Einsatz der Strafverfolgungsbehörden mehr Kriminalität sichtbar, ohne daß hieraus ohne weiteres auf einen tatsächlichen Kriminalitätsanstieg geschlossen werden kann. Der sprunghafte Anstieg bei der Korruption ist jedoch schwerlich allein mit dem besonderen Ermittlungseinsatz zu erklären. Die aus Umfragen belegte gestiegene Korruptionsbereitschaft sowie neue Gelegenheitsstrukturen sprechen für einen tatsächlichen Anstieg. So bedienen sich Städte und Gemeinden zunehmend für die Auftragsver-

gabe Ingenieur- und Architektenbüros, weil sie die komplizierten Berechnungen, z.B. bei der Vergabe von Klärwerksaufträgen, selbst nicht anstellen können. Auch von der Straßenbauverwaltung werden Aufträge an Ingenieurbüros erteilt, z.B. für Brückenanlagen. Diese Büros arbeiten weitgehend unkontrolliert, sind in der Regel auch von einer strafrechtlichen Inanspruchnahme wegen Bestechung befreit. Gewarnt werden muß jedoch vor Rückschlüssen aus dem derzeitigen prozentualen Anstieg der Ermittlungsverfahren. Dies führt bei einer kleinen Ausgangsbasis immer zu Verzerrungen. Hinzu kommt, daß die polizeiliche Registrierung immer erst einen Verdachtsfall darstellt. Der Verdacht kann sich als falsch erweisen und tut es vielfach auch. So ist auch die Zahl von 2.284 polizeilich registrierten Korruptionsfällen im Jahre 1994 für das gesamte Bundesgebiet zu relativieren.

Wir müssen aus meiner Sicht zwischen drei Arten der Korruption unterscheiden. Da ist zunächst die Gelegenheitskorruption, die von jedem Mann, jeder Frau begangen wird und schon immer begangen wurde. Da ist als zweites die strukturelle Korruption, die bereits ganze Branchen erfaßt hat. Hier ist insbesondere die Baubranche zu nennen. Der Hessische Landesrechnungshof deckte allein in Hessen in den Jahren 1991 bis Anfang 1993 über 70 Baumaßnahmen in 11 Landkreisen auf, in denen Schmiergeldzahlungen geleistet worden waren. Gerade die strukturelle Korruption ist gefährlich. Sie führt zu schleichenenden Ausschaltungen wichtiger marktwirtschaftlicher Prinzipien, insbesondere des freien Wettbewerbs. Diese Korruption zwingt integere Unternehmer, sich an entsprechenden Machenschaften zu beteiligen, um bei der Auftragsvergabe Berücksichtigung zu finden und damit auch die eigenen Arbeitsplätze zu erhalten. Darüber hinaus gibt es als drittes eine systemische Korruption, die das politische System angreift, die das politische System untergräbt. Diese Korruption ist großflächig, zum Teil international organisiert. Diese Korruption ist Teil der Organisierten Kriminalität. Damit sind nicht nur volkswirtschaftliche Schäden verknüpft. Die systematische Korruption führt zu einer Gefährdung der inneren Sicherheit, ja zu einer Gefährdung des politischen Systems. Korrupte Amtsträger ermöglichen der Organisierten Kriminalität Einflußnahme auf Politik und Verwaltung. Die Staatsbürger verlieren das Vertrauen in den Staat; Staatsverdrossenheit ist die Folge. Diese Korruption war in Italien der Nährboden der Mafia. In Deutschland ist es noch nicht so weit. Ein Ergebnis einer neuen Forschungsstudie lautet: »Verwaltung und insbesondere Justiz funktionieren in Deutschland jedoch im wesentlichen noch korrekt. Die Justiz stellt zur Zeit das am wenigsten korruptionsanfällige gesellschaftliche Subsystem im öffentlichen Bereich dar« (Sieber, Logistik der Organisierten

Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland, Juristenzeitung 1995, S. 765).

Dem entspricht die Resolution der Generalstaatsanwälte vom 23. November 1995: »Nach den Erkenntnissen der Strafverfolgungsbehörden kann allerdings trotz der Verbreitung der Korruption in manchen Teilen von Wirtschaft und Verwaltung nicht davon gesprochen werden, in Deutschland bestehe eine korrupte Gesellschaft. Gleichwohl muß davon ausgegangen werden, daß korruptives Verhalten schon in größerem Umfang in unserer Gesellschaft verbreitet ist.«

Wir haben neben der Gelegenheitskorruption eine strukturelle Korruption, aber noch keine systemische Korruption. Aber kriminelle Verflechtungen von Politik und Wirtschaft hatten wir auch; denken wir nur zurück an die Parteispendenaffäre. Korruption wird damit zu einer Herausforderung für Staat und Gesellschaft.

Was ist zu tun? Politiker flüchten sich in der Regel zur Behebung neuer gesellschaftlicher Mißstände in die Forderung nach höheren Strafen, so auch bei der Korruption. So liegen Gesetzesentwürfe aus Berlin und Bayern sowie eine Bundesratsdrucksache vom 03.11.1995 vor, die gerade in der Strafverschärfung eine Lösung des Problems suchen. So soll die Höchststrafe für Bestechung und Bestechlichkeit auf zehn Jahre, die Mindeststrafe auf ein Jahr erhöht werden. Ich bin mit vielen anderen skeptisch. In der Kriminologie gilt es als erwiesen, daß die abschreckende Wirkung solcher Straferhöhungen zumindest sehr begrenzt ist, wenn sie überhaupt eintritt. Es können auch umgekehrt kontraproduktive Wirkungen eintreten, wenn nämlich die angedrohten Strafen nur auf dem Papier stehen, nicht von der Strafjustiz umgesetzt werden. Straferwartungen werden dann enttäuscht, das Rechtsbewußtsein nimmt Schaden. Hierzu muß man wissen, daß in der Vergangenheit die bisherigen Strafrahmen von der Strafjustiz so gut wie nie ausgeschöpft wurden, das heißt die Richter haben bislang höhere Strafen nicht für erforderlich gehalten. Strafverschärfungen haben somit ganz überwiegend nur symbolischen Charakter. Auch die Effizienz der geforderten Telefonüberwachung ist zweifelhaft. Bei der Aufdeckung der Korruptionsskandale in Italien hat die Telefonüberwachung nach Aussagen der dort engagierten Staatsanwälte keine Rolle gespielt.

Wichtig wäre aber, ja notwendig, die in den §§ 331 und 33 StGB vorausgesetzte sogenannte Unrechtsvereinbarung zwischen dem Amtsträger und dem Vorteilgewährenden zu streichen. Der Nachweis einer solchen Unrechtsvereinbarung – ich gebe dir Geld, du gibst mir dafür den Zuschlag – dieser Nachweis läßt sich in der Praxis häufig nicht führen. Vor allem läßt sich damit das Problem des sogenannten

Anfütterns nicht lösen, das allmähliche Einstimmen auf Korruption durch kleine Zuwendungen, ohne daß zunächst konkrete Forderungen gestellt werden. Anstelle des Tatbestandsmerkmals »Vorteil als Gegenleistung für eine Diensthandlung« sollte das Merkmal »im Zusammenhang mit seinem Amt« eingeführt werden.

Parallel dazu ist für Geschenke zum Geburtstag oder zu Weihnachten eine eindeutige Wertgrenze, z.B. 20,- DM, festzulegen. Auch muß es für die Strafbarkeit genügen, daß der Vorteil nicht dem Amtsträger selbst, sondern einem bestimmten Dritten zufließt. Wichtig ist weiterhin, daß in Zukunft die Strafbarkeit über deutsche Amtsträger hinaus auch auf Amtsträger anderer Staaten, zumindest im Bereich der Europäischen Union, erweitert wird. Wir leben in einem internationalen Markt. Gerade die deutsche Wirtschaft ist eine Exportwirtschaft. Wenn die Bestechung ausländischer Beamter weiterhin straflos bleibt, so werden wir Korruption auch nicht in Deutschland wirksam bekämpfen können. Die USA haben es uns vorgemacht. Im Anschluß an den Watergate- und den Lockheed-Skandal wurde 1977 ein Gesetz verabschiedet, wonach US-Bürger bestraft werden, wenn sie ausländischen Beamten oder Parlamentariern unerlaubte Zahlungen, und zwar auch im Ausland zukommen lassen. Nach vielen Bemühungen, nach gescheiterten Bemühungen auf der UN-Ebene, hat nun am 27. Mai 1994 der Rat der OECD eine »Empfehlung gegen die Korruption im internationalen Geschäftsverkehr« verabschiedet. Die erste Empfehlung zielt darauf ab, die Bestechung ausländischer Beamter strafrechtlich zu verfolgen. Hier muß die Europäische Gemeinschaft vorangehen, wenn Korruption wirksam bekämpft werden soll.

Man muß also schon tiefer einsteigen in die Materie und darf sich nicht mit populistischen Forderungen nach Straferhöhungen begnügen. Wo gibt es Lücken im Strafgesetz, die Schlupflöcher für die Korruption bieten? Ich sagte, daß vielfach und zunehmend Ingenieur- und Architektenbüros eingeschaltet werden. Das sind aber keine Amtsträger. Die dürfen nach geltendem Recht – so die h.M., einige Gerichte sehen das anders – bestochen werden, dürfen nach geltendem Recht sich bestechen lassen. Nur zivilrechtlich kann man sie zu Schadensersatz heranziehen. Einige fordern deshalb, den Amtsträgerbegriff auszuweiten, damit auch diese beauftragten Personen von der Strafbarkeit erfaßt werden. Dies würde aber nicht nur ein Systembruch im Gesetz der Amtsdelikte bedeuten; dies ist auch gar nicht notwendig. Es gibt die Möglichkeit, die Mitarbeiter derartiger Büros, zumindest die leitenden Mitarbeiter, besonders dienstrechlich zu verpflichten. Sie müssen dann gleichsam wie Beamte dienstrechliche Pflichten einhalten. Dann können sie auch wegen Bestechung und

Bestechlichkeit, wegen Vorteilsgewährung und Vorteilsnahme bestraft werden.

Wie sehr man genau Forderungen nach Strafausweitung überprüfen muß, zeigt sich auch an der sehr populären Forderung, Abgeordnete des Deutschen Bundestages und der Landtage wie Amtsträger zu behandeln und den Tatbestand der Abgeordnetenbestechung auszuweiten. Wie gesagt, angesichts des Anhiebstiefs der Politiker eine populäre Forderung. Wir müssen aber sehen, daß die Abgeordneten vielfach Spendengelder für ihre Parteien annehmen, ja daß diese Spendengelder für die Finanzierung der Parteien zur Zeit notwendig sind. Die Parteienfinanzierung stützt sich trotz staatlicher Unterstützung im Rahmen der Erstattung von Wahlkampfkosten, trotz der Mitgliederbeiträge, gerade auch auf Parteidenden. Dieses Finanzierungssystem würde zusammenbrechen, wenn Abgeordneten untersagt würden, Spenden anzunehmen. Wenn man die Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung ausweiten will, muß dieses Finanzierungssystem neu geregelt werden. Meines Ermessens würde es zur Kontrolle der Abgeordneten genügen, wenn sie ihre Einkünfte offenlegen müßten, wie dies beispielsweise der Kieler Bundestagsabgeordnete Norbert Gansel seit Jahren freiwillig praktiziert.

Umgekehrt zu Strafausweiterungen gilt es in bestimmten Fällen, Strafbarkeit zurückzunehmen. Wir kennen die sog. tätige Reue auch bei anderen Delikten, um den Anreiz zu schaffen, aus der Kriminalität auszusteigen. Dies sollte auch für die Korruption eingeführt werden, Straffreiheit bzw. Strafermäßigung bei Selbstanzeige, wenn damit für die Zukunft weitere Korruptionsfälle verhindert werden können, um einen Knoten im Korruptionsgeflecht aufzulösen.

Vor Strafausweiterungen muß zunächst das geltende Recht genutzt werden. Hier fehlen den Strafverfolgungsbehörden vielfach die notwendigen Informationen. Solche Informationen sind aber zum Teil den anderen Behörden bekannt, insbesondere den Steuerbehörden. Meldungen erfolgen in der Praxis – ich sagte es eingangs – äußerst selten. Anzeigen waren bei korrekter Anwendung des bisherigen Rechts, § 30 AO, bereits zulässig. Mit dem Jahressteuergesetz '96 ist sogar eine Verpflichtung zur Anzeige in Fällen der Korruption eingeführt worden, allerdings an ganz versteckter Stelle, in § 4 Abs. 5 Nr. 10 Einkommensteuergesetz. Diese Mitteilungspflicht für Steuerbeamte in Fällen der Korruption ist bislang nicht von den Medien registriert worden. Sie ist auch erst im Vermittlungsausschuß so formuliert worden. Die Gesetzesinitiative der SPD-Bundestagsfraktion sah insoweit nur eine Erlaubnis vor. Im Ergebnis bleibt festzuhalten: Die »heilige Kuh« des Steuergeheimnisses ist in einem wichtigen Kriminalitätsbereich »geschlachtet«. Wichtig ist allerdings, daß die bis-

herigen Richtlinien zu § 30 AO abgeändert werden, sonst steht diese Revolution des Steuerrechts nur auf dem Papier. Richtlinien entfalten in der Praxis häufig eine größere Bedeutung als Gesetze. Dementsprechend heißt es in der erwähnten Resolution der Generalstaatsanwälte: »Die Generalstaatsanwälte begrüßen die Anzeigepflicht der Finanzbehörden, wie sie mit § 4 Abs. 5 Nr. 10 EStG in der Fassung des Jahressteuergesetzes 1996 abgeschafft worden ist. Sie fordern, daß die Richtlinien zu § 30 AO daran angepaßt werden.«

Darüber hinaus ist eine enge Zusammenarbeit aller staatlichen Behörden zur Bekämpfung der Korruption mit Einschluß der Landesrechnungshöfe, der kommunalen Prüfungsämter gefordert. Wie im § 6 Subventionsgesetz muß auch für die Korruption eine Anzeige-

»Auch der Staat verhält sich wenig konsequent, ja vertritt eine Doppel-moral. Auf der einen Seite wird für Korruption Strafe angedroht, auf der anderen Seite wurde erlaubt, Schmier-gelder steuerlich als Betriebsausgaben abzusetzen.«

pflicht für Behörden und Ämter eingeführt werden.

Was ist darüber hinaus, was ist primär zu tun? Die Strafverfolgungsbehörden kommen immer zu spät, wenn das Kind schon in den Brunnen gefallen ist. Vernünftiger – da effektiver – ist es, vorher etwas zu tun, präventiv zu agieren, anstelle nur hinterher zu reagieren.

Aufklärung tut not. Das Rechtsbewußtsein für die Sozialschädlichkeit der Korruption muß aktiviert werden. Zur Aufklärung gehört vor allem, Entlastungsstrategien entgegenzutreten.

- Da ist als erstes die Ohnmachtssstrategie – frei nach dem Motto: Korruption hat es immer gegeben, sie wird es immer geben, Geld regiert die Welt, wir werden diese Welt nicht

ändern können. Natürlich können wir nicht das Paradies zurückholen. Wer aber aufgibt, gegen das Böse vorzugehen, hat nicht nur das Gute aufgegeben, er gibt sich selbst auf.

- Die Verklärungsstrategie – Korruption wird von einigen als positive Innovation verkauft, als eine Form des Wettbewerbs. Und der Wettbewerb sei eben die Triebfeder des ökonomischen Fortschritts (Nachweis bei Sielaf, Kriminalistik 1992, S. 356). Die Antwort auf diese schon abenteuerliche Entlastungsstrategie lautet: Korruption ist keine Form des Wettbewerbs, Korruption ist der Tod des Wettbewerbs.
- Die dritte Entlastungsstrategie ist die wichtigste, die auch durchschlägt auf die aktuelle Politik: Aus Gründen des internationalen Wettbewerbs sei man gezwungen zu korrumpern, weil dies im Welthandel vielfach üblich sei. Hier könne man nicht ausscheren, wenn nicht Marktanteile aufgegeben, Ar-

*»Wenn wir
Korruption
bekämpfen wollen,
müssen wir
zunächst bei uns
selbst anfangen.
Verantwortungs-
abgabe ist ein
beliebtes Gesell-
schaftsspiel.«*

beitsplätze gefährdet werden sollen. Daß dieses Argument nicht für den inländischen Markt gelten kann, ist die erste Antwort. Für den internationalen Markt gilt es, Farbe zu bekennen.

Richtig ist, daß Schmiergeldzahlungen international weit verbreitet sind. Im internationalen Waffenhandel sollen 20 bis 30% Zuzatzzahlungen üblich sein. Richtig ist, daß diese Schmiergeldzahlungen in vielen Ländern steuerlich absetzbar sind. Richtig ist, daß es schwer ist, als einzelnes Land gegen diese Korruptionspraxis vorzugehen. Dann »bekommen eben die anderen die Aufträge« – so Bundeswirtschaftsminister Rexrodt in der ARD-Sendung »Bericht aus Bonn« vom 13. Januar 1995. Richtig ist aber auch, daß andere Länder, wie die USA, bereits vorangegangen sind. Auch in England sind Kor-

ruptionszahlungen ins Ausland steuerlich nicht absetzbar, wenn in diesen Ländern solche Zahlungen rechtswidrig sind. Richtig ist aber auch, daß in Absprache mit anderen Industrienationen, vor allem auch im Bereich der EU, sehr wohl eine Gegenwehr machbar ist. Richtig ist vor allem, daß einmal ein Anfang gemacht werden muß. Dieser Anfang ist mit dem Jahressteuergesetz '96 gemacht, allerdings wird die Nichtabsetzbarkeit von justitiellen Entscheidungen abhängig gemacht: § 4 EStG »Die folgenden Betriebsausgaben dürfen den Gewinn nicht mindern: Die Zuwendung von Vorteilen sowie damit zusammenhängende Aufwendungen, wenn wegen der Zuwendung oder des Empfangs der Vorteile eine rechtskräftige Verurteilung nach einem Strafgesetz erfolgt ist oder das Verfahren gemäß den §§ 153 bis 154e der Strafprozeßordnung eingestellt worden ist, oder wenn wegen der Zuwendung oder des Empfangs der Zuwendung ein Bußgeld rechtskräftig verhängt worden ist« (§ 4 Abs. 5 Nr. 10 EStG).

Zur Prävention gehört es vor allem, Gelegenheitsstrukturen entgegenzutreten, derartige Strukturen aufzubrechen. Ich will nur stichwortartig solche Präventionsmaßnahmen auflisten:

- Die Korruption in Italien ist durch die Nebentätigkeit vieler Staatsbeamter, auch Polizeibeamter begünstigt worden. Daß die schlechte Bezahlung hierfür ein tragender Grund war und ist, soll nicht verschwiegen werden. Man muß nicht unbedingt einer ägyptischen Empfehlung aus dem Jahre 2000 v. Chr. folgen: »Mache Deine Beamten reich, damit sie Deine Gesetze ausführen« (Zitat nach Middendorff, Kriminalistik 1985, S. 160). Aber aus solchen Nebentätigkeiten erwachsen Gelegenheiten zur Korruption, können Abhängigkeiten entstehen, die zur Korruption ausgenutzt werden. Die Einschränkung der Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst ist ein wichtiger Ansatz zur Prävention in der Bundesrepublik Deutschland. Allein in Hamburg hatten 1992 585 Polizeibeamte eine Nebentätigkeitsgenehmigung, das sind 7,31% aller dort tätigen Polizeibeamten. In Schleswig-Holstein waren es im Jahre 1993 sogar 10%. Sie arbeiten nicht nur als Hausmeister oder Fahrlehrer, sondern auch als Mitarbeiter von Sicherheitsdiensten oder Finanzberatern bei dubiosen Kapitalanlagefirmen.
- Das Prinzip der öffentlichen Ausschreibung muß strenger befolgt werden. Dies macht mehr Arbeit, dauert länger. Beschränkte Ausschreibungen und freihändige Vergabe öffnen aber das Tor zur Manipulation.
- Bei der Auftragsvergabe, im Beschaffungswesen muß das Mehr-Augen-Prinzip umgesetzt werden. Wenn einem einer über die Schulter guckt, geht es in der Regel korrekter zu.
- Derjenige, der das Leistungsverzeichnis erstellt, der ausschreibt, darf nicht über den Zuschlag entscheiden. Zuständigkeiten und Kompetenzen müssen gesplittet werden. Es ist – auch – eine exekutive Gewaltenteilung gefordert.
- Nach dem Zuschlag sollen grundsätzlich keine Positionsveränderungen mehr vorgenommen werden dürfen. Wenn hierfür eine Notwendigkeit besteht, muß darüber von einer gesonderten Prüfstelle entschieden werden. Über Scheinpositionen, die später gestrichen werden, läßt sich wunderbar manipulieren.
- Das Kontrollsysteem muß intensiviert werden. Wir brauchen über die Kontrolle durch die Landesrechnunshöfe, durch kommunale Prüfämter, über die Kontrolle durch Dienstvorgesetzte hinaus interne Prüfgruppen, mobile Prüfgruppen, die unangemeldet ihre Kontrollen durchführen. Es müssen unkalkulierbare Risiken gesetzt werden. Dies gilt insbesondere, wenn eine dezentrale Mittelverwaltung eingeführt wird, die sog. Budgetierung.
- Diejenigen, die über Aufträge zu entscheiden haben, müssen häufiger, als in der Vergangenheit geschehen, ausgewechselt werden. Ansonsten entstehen in der Praxis Verknüpfungen, die zur Korruption mißbraucht werden können. Ein regelmäßiger Austausch dieser Entscheidungsträger beugt vor (Rotationsprinzip).
- Wir brauchen – und das ist der wichtigste Ansatz – eine Auftragssperre für Firmen, die der Korruption überführt worden sind, die in einem erheblichen Verdacht stehen. Dies ist das wirksamste Mittel zur Bekämpfung der Korruption, da damit die wirtschaftlichen Interessen tangiert sind. 80% der von »Capital« befragten Manager befürworten derartige »schwarze Listen«. Eine solche Auftragsperre wird heute bereits in Hessen mit Erfolg praktiziert.

Allerdings müssen rechtsstaatliche Bedingungen eingehalten werden. Der Hebel ist hierbei die Zuverlässigkeitssprüfung der Anbieter, die ja auch ansonsten durchgeführt wird. Hierfür gibt § 5 des Schwarzarbeitergesetzes vom 26. Juli 1994 eine Vorlage. Danach sollen Bewerber von öffentlichen Aufträgen für die Dauer von zwei Jahren ausgeschlossen werden, wenn sie wegen Schwarzarbeit oder wegen illegaler Beschäftigung zu einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Monaten oder zu einer Geldstrafe von mehr als 90 Tagessätzen oder mit einer Geldbuße von wenigstens 5.000,- DM verurteilt worden sind.

Das gleiche gilt auch schon vor Durchführung eines Straf- oder Bußgeldverfahrens, wenn kein vernünftiger Zweifel an einer entsprechenden schwerwiegenden Verfehlung besteht.

Ich möchte abschließend zwei Punkte ansprechen:

- Über den preußischen Beamten, über seine Sturheit, seine Humorlosigkeit, über seine Autoritätsgläubigkeit ist – zu Recht – vielfach gelästert worden. Bestimmte Tugenden des preußischen Beamten, seine Korrektheit, seine Unbestechlichkeit, müssen wieder neu belebt werden, und zwar nicht nur für den öffentlichen Dienst.
- Eingangs habe ich die durch Umfragen belegte Korruptionsanfälligkeit der Bürger an-

gesprochen. Statt dessen, statt eines solchen Eingeständnisses, wird vielfach nur über die korrupten Politiker geschimpft. Jedes Volk hat die Politiker, die es verdient. In einer Demokratie repräsentieren sie auch das Volk in seinen Unarten. Wenn wir Korruption bekämpfen wollen, müssen wir zunächst bei uns selbst anfangen. Verantwortungsabgabe ist ein beliebtes Gesellschaftsspiel. Suchen wir die Eigenverantwortlichkeit, haben wir den Mut, in unserem sozialen Umfeld uns zur Korrektheit zu bekennen. Packen wir die

Scheinheiligkeit am eigenen Schopfe! Korruption ist eine Herausforderung für den Staat, für die Gesellschaft, für uns alle!

Prof. Dr. Heribert Ostendorf ist Generalstaatsanwalt in Schleswig-Holstein und Mit-Herausgeber dieser Zeitschrift.

Anmerkungen:

Der Beitrag basiert auf einem Vortrag vom 28. November 1995 vor der Brandenburgischen Kriminalpolitischen Vereinigung in Potsdam.

Dirk Fabricius/Margarete Fabricius-Brand/Michael Murach (Hrsg.)

Unter Ansehen der Person

Irritation des juristischen Selbstverständnisses in der Begegnung mit Strafgefangenen

Die Beiträge dieses Bandes dokumentieren Veränderungen im Strafrechts- und Kriminalitätsverständnis von (angehenden) Juristinnen und Juristen, die durch die Begegnung mit Strafgefangenen im Rahmen eines »Sozialen Trainings« ausgelöst wurden. Die Befunde werden dann im Kontext eines – »Täter-Opfer-Verfolger« – integrierenden Kriminalitätsmodells interpretiert.

Dabei werden die Defizite traditioneller Unternehmungen deutlich: Während Straftäter und Strafgefangene häufig zum Forschungsgegenstand gemacht und damit als Personen ansichtig werden, bleiben die Juristen in den Institutionen verborgen, obgleich sie an prominenten Stellen bei der Definition des Verbrechens ebenso beteiligt sind wie an Verfolgung, Ermittlung, Strafvollstreckung und -vollzug. Selten jedoch haben sie persönlichen Kontakt mit Straftätern und Strafgefangenen außerhalb formeller Verfahren. Wie diese Vermeidung von Kontakt, die durch die institutionelle Ausbildung gefördert wird, ein realitätsangemessenes Verständnis von Kriminalität und damit eine rationale Kriminalpolitik behindert, wird an Hand des aus Gruppensitzungen und Interviews gewonnenen Materials verdeutlicht.

1994, 163 S., brosch., 39,- DM, 289,- öS, 39,- sFr, ISBN 3-7890-3266-2



Nomos Verlagsgesellschaft · Postfach 610 · 76484 Baden-Baden

