

2 Korruption und Antikorruptionspolitik: Grundlagen

Dieses Kapitel liefert begriffliche und konzeptionelle Grundlagen und Anregungen für die politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Themen Korruption und Korruptionsbekämpfung.

2.1 Was ist Korruption?

Korruption ist in aller Munde, und zumindest jeder Laie scheint eine intuitive Vorstellung davon zu haben, was korrupt ist und was nicht. Deshalb ist wohl für viele Menschen die Feststellung überraschend, dass es keine konsensuale oder allgemeingültige Korruptionsdefinition gibt. PolitikwissenschaftlerInnen mag dies weniger erstaunlich erscheinen, da sie häufig mit nichtkonsensualen Begriffen arbeiten (z. B. „Demokratie“ oder „Frieden“) und dann jeweils erst einmal die von ihnen verwendeten Arbeitsdefinitionen darlegen (und begründen) müssen. Da das Wort „Korruption“ in der Regel eindeutig negativ besetzt ist, empfiehlt sich eine gut begründete Begriffsbestimmung im wissenschaftlichen Kontext ganz besonders, um sich nicht den Vorwurf vager Kategorien oder fragwürdiger Werturteile einzuhandeln.

Keine konsensuale
Korruptionsdefinition

Das Wort „Korruption“ ist lateinischen Ursprungs: „Corruptere (lat.) bedeutet zerbrechen, verderben, bestechen, fälschen, verführen“ (von Arnim 2003: 283). Korruption ist in allen Gesellschaftsbereichen vorstellbar und wohl auch existent. Viele Menschen betrachten sie jedoch vor allem als Problem der Politik oder generell des öffentlichen Sektors. Auch dieses Überblicks- und Einführungswerk beschäftigt sich primär mit politischer Korruption in einem weiten, auch die öffentliche Verwaltung umfassenden Sinn (vgl. 2.1.1 und 2.1.2). Dies soll jedoch nicht bedeuten, dass Korruption in anderen Gesellschaftssegmenten nicht existent oder unproblematisch wäre. Auf Korruption im privaten Sektor (Geschäftsverkehr) wird im weiteren Verlauf gelegentlich Bezug genommen.

Lateinischer
Wortstamm

Fokussierung auf
politische Korruption

2.1.1 Vorüberlegungen zum Begriff der politischen Korruption²

PolitikwissenschaftlerInnen (aber nicht nur diese) beschäftigen sich aus naheliegenden Gründen vor allem mit „politischer“ Korruption. Auch aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive ist der Begriff von besonderer Bedeutung, zumindest wenn man einen eher weiten Begriff von Politik im Sinne des politisch-administrativen Systems verwendet (vgl. Scharpf 1973). „Politische Korruption“ impliziert eine Fokussierung in Form einer Abgrenzung von Korruptionsphänomenen in anderen Gesellschaftsbereichen. Da aber keine konsensfähige Politik-

Politische Korruption
bedeutet eine gemein-
wesenbezogene
Perspektive

² Die Abschnitte 2.1.1 und 2.1.2 wurden überwiegend Wolf (2012) entnommen.

definition existiert, dient das Adjektiv „politisch“ nicht immer einer genaueren Bestimmung des Untersuchungsobjekts. Viele AutorInnen wiederum meinen „politische Korruption“, wenn sie schlicht von „Korruption“ sprechen (von Alemann 2005a: 20). Nach einer in der (deutschen) Politikwissenschaft häufig verwendeten Definition ist Politik die Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen für ein Gemeinwesen (Rudzio 2011: 9). Eine Beschäftigung mit politischer Korruption legt also eine unmittelbar oder mittelbar gemeinwesenbezogene Perspektive nahe. In jeder Gesellschaft existieren mehr oder weniger klar umrissene Normen bezüglich des Zustandekommens kollektiv verbindlicher Entscheidungen und des Verhaltens von hieran beteiligten Akteuren oder Institutionen. Diese Regeln sind häufig umstritten; sie bilden und wandeln sich im gesellschaftlichen Diskurs (Fischer 2002; Morlok 2005). Politische Korruption kann als Verstoß gegen derartige Normen zur Erlangung privater Vorteile (vgl. Philp 2002: 24-25) aufgefasst werden (siehe 2.1.2).

Abgrenzung
zwischen privaten
und öffentlichen
Bereichen ist zu-
nehmend schwierig,
aber weiterhin
sinnvoll

Die Abgrenzung von öffentlich und privat wird in Zeiten von (Teil-) Privatisierungen und Gebilden wie Public Private Partnerships zunehmend schwierig; dies hat auch Auswirkungen auf die Korruptionsbekämpfung (vgl. Niehaus 2009: 34; von Maravić 2007). Selbst korruptive Vorgänge in oder zwischen Firmen oder sonstigen privaten Organisationen können eine politische Dimension erlangen, z.B. wenn sicherheitsrelevante oder kollektive Güter oder die Beziehungen zwischen zwei Staaten betroffen sind. Auch wenn die Unterscheidung öffentlich/privat im Einzelfall schwierig ist, so handelt es sich doch um eine immer noch sinnvolle und in der Regel auch mögliche Differenzierung, denn korruptive Handlungen ohne jeglichen Bezug zum Gemeinwesen (etwa Bestechung im Geschäftsverkehr zwischen zwei mittelständischen deutschen Unternehmen) stellen ziemlich eindeutig keine politische Korruption dar. In früheren Zeiten, in denen die heute übliche Trennung zwischen Staat und Gesellschaft noch nicht galt, politische Einheiten als Privateigentum des Monarchen, Adels oder sonstiger Eliten betrachtet wurden und folglich keine normative Trennung zwischen öffentlicher und privater Rolle existierte, gab es wohl keine politische Korruption nach heutigem Verständnis (Johnston 2005: 63; Morlok 2005: 137).

Politik als
abgrenzbares System

Voraussetzung für politische Korruption ist vor diesem Hintergrund eine ausdifferenzierte Gesellschaft, in der „Politik“ beziehungsweise das politisch-administrative System (vgl. für Deutschland Rudzio 2011: 209-433) als einigermaßen abgrenzbares Gesellschaftssegment oder Subsystem mit eigenen Handlungslogiken auszumachen ist und das bürokratische Grundprinzip der Trennung von Person und Amt (Rubinstein/von Maravić 2010) gelten soll (vgl. Fischer 2002: 75). Als zweite Grundüberlegung ist anzuführen, dass mit dem Begriff „korrupt“ praktisch immer ein „Moment der Verfehlung“ verbunden ist (Plumpe 2009: 31). Ohne bereits auf konkretere Begriffsbestimmungen einzugehen, lässt sich politische Korruption, aufbauend auf diesen Überlegungen, zunächst einmal ganz allgemein als eine Verletzung bestimmter geschriebener oder ungeschriebener Normen formulieren, die für das Verhalten an der Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen beteiligter Akteure gelten sollen (vgl. Morlok 2005: 136).

„Korrupt“ impliziert
Verfehlung

Gesellschaftliche Normen für korruptes politisches Handeln sind historischen Wandlungen unterworfen (Plumpe 2009: 25) und divergieren überdies kulturell und regional in einem gewissen Umfang (Johnston 2005: 72; Philp 2002: 26-27). So rettete Oskar Schindler zwar beispielsweise durch Bestechung Juden vor der Verfolgung durch das nationalsozialistische Regime, aber dieses – aus der Perspektive des NS-Staats – korrupte Verhalten ist vor dem Hintergrund eines heute geltenden normativen Bezugsrahmens wohl moralisch kaum zu verurteilen (Morlok 2005: 146; vgl. auch Johnston 2005: 69). Man muss allerdings gar nicht erst zu derartigen historischen Extrembeispielen greifen, um zu konstatieren, dass selbst in relativ homogenen Gesellschaften heutzutage Meinungsunterschiede in der Frage existieren, was politische Korruption ist und welche Normen also für Akteure gelten sollen, die in die Schaffung kollektiv verbindlicher Normen involviert sind: „Die Strenge der Maßstäbe, welche das politische Handeln leiten, ist eine Sache der Aushandlung. Damit ist auch das, was als politische Korruption gewertet wird, in einem kontroversen Prozess der Wertgewichtung, des Abwägens und des Aushandelns zu bestimmen“ (Morlok 2005: 149). Prozess- und Verfahrensperspektiven sind für die politikwissenschaftliche Korruptionsforschung von besonderer Bedeutung.

Normative Maßstäbe für Korruption divergieren und bedürfen der diskursiven Aushandlung

Nicht zuletzt aus der Perspektive eines verfahrensorientierten Demokratiebegriffs, nach dem die Normunterworfenen an den sie betreffenden Entscheidungen beteiligt sein sollen (Abromeit 2002: 165), lässt sich politische Chancengleichheit als zentrales normatives Ideal konzipieren (Morlok 2005: 148). Politische Korruption zielt häufig auf die Störung politischer Chancengleichheit zum partikularen Vorteil, indem beispielsweise der (Parteien-) Wettbewerb unzulässig beeinflusst (Fischer 2002: 77) oder der mit dem Rechtsstaatsprinzip eng verknüpfte Gleichheitsgrundsatz bei der Implementierung von Regelungen in Frage gestellt wird. Es scheint hingegen nicht sinnvoll, die – ohnehin häufig nur schwer zu bewertende – Richtigkeit bzw. Qualität von politischen Handlungen als zentrales Definitionsmerkmal anzusehen (vgl. Johnston 2005: 66). Nach dem skizzierten Verfahrensansatz kann politische Korruption auch bei einem idealtypisch perfekten politischen Output vorliegen. Die in diesem Abschnitt umrissenen Grundmerkmale kennzeichnen die meisten konkreteren Begriffsbestimmungen politischer Korruption.

Politische Korruption als Störung politischer Chancengleichheit

2.1.2 Enge und weite Definitionen politischer Korruption

Johnston (2005: 61) meint zu beobachten, dass die Debatte über die Definition politischer Korruption in den letzten Jahren eine geringere Rolle gespielt habe. Dies hat möglicherweise damit zu tun, dass man derzeit in der Politikwissenschaft tendenziell zu eher weiten Definitionen politischer Korruption neigt, die sich nicht kategorisch und grundsätzlich voneinander unterscheiden. Heidenheimer/Johnston/Le Vine (1997: 8-11) differenzieren – nicht ganz trennscharf – zwischen drei Perspektiven von Definitionen: „public-office-centered definitions“, „market-centered definitions“ und „public-interest-centered definitions“.

Heidenheimer et al.: Drei Gruppen von Definitionen

Nye: Politische
Korruption als
deviantes Verhalten in
Bezug auf öffentliche
Pflichten zum
privaten Vorteil

Zwei der in der Politikwissenschaft sehr häufig zitierten Begriffsbestimmungen sind der ersten Kategorie zuzuordnen. Nye (1967: 419) definiert Korruption als „behavior which deviates from the formal duties of a public role because of private-regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence“.

Senturia, Weltbank,
Johnston, TI:
Missbrauch
öffentlicher bzw.
anvertrauter Macht
zum privaten Vorteil

Mindestens ebenso verbreitet ist folgende klassische Definition: „The misuse of public power for private profit“ (Senturia 1931). Sie ist nahezu identisch mit dem sehr häufig verwendeten Korruptionsbegriff der Weltbank (1997: 8): „The abuse of public office for private gain.“ Auch Johnston (2005: 72) kommt in seiner kritischen Analyse von Korruptionsdefinitionen zu einem ähnlichen Ergebnis und betont gleichzeitig die Vagheit der einzelnen Komponenten: „I treat corruption as the abuse of public roles or resources for private benefit – emphasizing that terms such as abuse, public, private, and even benefit are matters of considerable ambiguity or dispute in many societies.“ Diese recht umfassende Begriffsbestimmung ist in geringfügigen sprachlichen Variationen „now standard in systematic comparative studies“ (Kunicová/Rose-Ackerman 2005: 577). Sie gleicht zudem der von Transparency International Deutschland (2011) verwendeten Korruptionsdefinition: „Missbrauch von anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil.“ Diese Definition ist etwas weiter, denn durch die Verwendung des Begriffs „anvertraut“ anstelle von „öffentlich (public)“ werden auch Korruptionsphänomene in anderen Gesellschaftsbereichen (etwa der Wirtschaft) erfasst. Eine derart weitreichende Beschreibung ist für den Teilbereich politischer Korruption wohl nicht notwendig.

Politische Kultur
und Korruption

Kulturwissenschaftliche Studien betonen u. a. die Bedeutung von Werten, Sozialisation, Diskursen und sozialen Konstruktionen für das kontextspezifische Verständnis von Korruption (Tänzler/Maras/Giannakopoulos 2007) oder den Zusammenhang von informalem Verhalten und Korruption in einer Gesellschaft (Grødeland 2010). Teilweise wird die Universalisierbarkeit von Korruptionsdefinitionen kritisch gesehen (Salbu 1999). Für unterschiedliche Auffassungen und Praktiken von Korruption in verschiedenen Gesellschaften, Organisationen oder Ländern spielt auch der Faktor „Vertrauen“ eine Rolle, beispielsweise im Hinblick auf Governance-Fragen (Braithwaite/Levi 1998), Kooperationsstrukturen und -kulturen (Cook/Hardin/Levi 2005) oder Reziprozitätsverständnisse und -handlungen (Ostrom/Walker 2003). Manche Autoren machen trotz zahlreicher kultureller Divergenzen einen epochen- und länderübergreifenden Minimalkonsens hinsichtlich des Korruptionsbegriffs bzw. der Verwerflichkeit von Korruption aus (vgl. z. B. Nichols 2000).

Lobbyismus und
Korruption

Häufig wird Lobbyismus mit politischer Korruption in Verbindung gebracht. Umgangssprachlich werden beide Phänomene gelegentlich gleichgesetzt, was eine wenig hilfreiche Verkürzung darstellt. Die Grenze zwischen dem in pluralistischen Demokratien erwünschten Einfluss organisierter Interessen auf das politisch-administrative System (Rudzio 2011: 66) und illegitimer, partikularer Einflussnahme zum Nachteil für das Gemeinwohl (vgl. Rudzio 2011: 91) ist schwer zu ziehen und länderspezifischen, kulturellen sowie zeitlichen Veränderungen unterworfen. Fest steht, dass nicht nur wirtschaftsnahe Interessenorganisationen und deren Vertreter

Lobbyismus betreiben, sondern auch beispielsweise Nichtregierungsorganisationen wie Transparency International oder LobbyControl (vgl. 2.7.1). Während der Austausch von Informationen und Argumentationen zwischen Interessenvertretern und politisch-administrativen Entscheidungsträgern als grundsätzlich legitim und häufig sinnvoll angesehen werden kann, ist es nach dem heutigem Demokratieverständnis eindeutig nicht vertretbar, wenn Verantwortliche in Politik und Verwaltung die ihnen anvertraute oder delegierte Entscheidungsmacht zum privaten Vorteil verkaufen. Um die Abgrenzung zwischen freier Meinungsbildung und unabhängiger politischer Entscheidungsfindung einerseits sowie unzulässigen Lobbyingmethoden andererseits wird in einer pluralistischen Demokratie wie Deutschland aber notwendigerweise regelmäßig gerungen.

Manche PolitikwissenschaftlerInnen bevorzugen engere Korruptionsdefinitionen. Hier wird der Fokus häufig auf bestimmte deviante Tauschhandlungen gelegt. So ist etwa für Zimmerling (2005: 79) der Kern von Korruption eine „Tauschbeziehung“, „die zwei besondere Merkmale hat: (1) eine Seite des Tauschs ist eine Amtshandlung, und (2) der Amtsträger ist zur Herstellung dieser Tauschbeziehung nach den zugrunde liegenden Regeln des betreffenden normativen Systems nicht autorisiert“. Von Alemann (2005a: 31) hebt folgende Komponenten einer „Austauschlogik“ hervor:

„(1) Der Nachfrager (der Korruptierende) will (2) ein knappes Gut (Auftrag, Konzession, Lizenz, Position), (3) das der Anbieter, der Entscheidungsträger in einer Organisation oder Behörde, also der Korruptierte, vergeben kann. (4) Er erhält einen persönlichen verdeckten Zusatzanreiz (Geld oder geldwerte Leistung) für die Vergabe über den normalen Preis hinaus und (5) verstößt damit gegen öffentlich akzeptierte Normen und (6) schadet damit Dritten, Konkurrenten und/oder dem Gemeinwohl. (7) Deshalb findet Korruption versteckt, im Verborgenen statt.“

Zimmerling und von Alemann:
Korruption primär als Tauschhandlung

Enge Definitionen politischer Korruption haben den Vorteil, dass sie korrupte Handlungen präziser beschreiben und damit auch der beispielsweise vom Strafrecht geforderten Klarheit von kriminalisierenden Normen eher entsprechen. Andererseits wird man dem komplexen Phänomen politischer Korruption wohl nicht gerecht, wenn man es auf die Austauschbeziehung von Bestechungshandlungen reduziert: „Nepotism, official theft and fraud, and conflict-of-interest problems, for example, are not simple exchanges.“ (Johnston 2005: 65) Politische Korruption kann auch als einseitiges machtmisbräuchliches Handeln zum partikularen Vorteil auftreten (Philp 2002: 25). Von Arnim/Heiny/Ittner (2006: 20) gebrauchen für solche Fälle, in denen nicht das klassische Prinzipal-Agenten-Klienten-Verhältnis besteht (weil der Agent ohne Einwirkung eines Klienten korrupt handelt), den Begriff „Autokorruption“. Des Weiteren sind Fälle denkbar, in denen man schwerlich von einem „verdeckten Zusatzanreiz über dem normalen Preis“ für ein bestimmtes Gut ausgehen kann. So haben etwa Gesetze in diesem Sinne wohl keinen „normalen Preis“. Drittens muss der unzulässige Vorteil nicht Geld oder eine geldwerte Leistung darstellen, es kann sich auch um ungerechtfertigte immaterielle Vorteile handeln (etwa die heimtückische Freude über die für andere Personen negativen Folgen einer machtmisbräuchlichen Handlung). Viertens muss politische Korruption nicht notwendigerweise im Verborgenen stattfinden, auch wenn die meisten – insbesondere die strafbaren – korrupten Handlungen heimlich

Kritik enger Korruptionsdefinitionen

Vor- und Nachteile
enger und weiter
Korruptions-
definitionen

vollzogen werden. So dürften beispielsweise offen bezahlte Lobbyistentätigkeiten von Abgeordneten von vielen Beobachtern als politische Korruption bewertet werden (von Arnim/Heiny/Itnner 2006: 25).³

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass enge und weite Korruptionsdefinitionen jeweils unterschiedliche Vor- und Nachteile aufweisen. Enge Begriffsbestimmungen umschreiben korruptive Handlungen genauer, was sowohl in der Praxis (z. B. mehr Rechtssicherheit, Vermeidung von Überkriminalisierung, kontextbezogene Präzisierungen) als auch in der Theorie (etwa genauere Forschungsdesigns, exaktere Fragen in Umfragen) vorteilhaft sein kann. Andererseits besteht hier die Gefahr, dass mehr oder weniger eindeutig korrupte Handlungen nicht oder kaum berücksichtigt werden. Weite Korruptionsdefinitionen erfassen demgegenüber auch Randbereiche korruptiven Verhaltens. So geraten aus praktischer Sicht beispielsweise Vorfelddelikte und Regelungslücken nicht aus dem Blickfeld, für theoretische Forschung ist gegebenenfalls ein höheres Abstraktionsniveau möglich. Auf der anderen Seite sind hier die soeben skizzierten Vorteile enger Korruptionsbegriffe nicht gegeben. Letztlich ist eine Definition zu wählen und zu begründen, die für den beabsichtigten Zweck und Kontext unter Abwägung der jeweiligen Vor- und Nachteile am geeignetsten erscheint.

Wählerbestechung
und Einflusshandel
als exemplarische
Grenzfälle

Abschließend sei nur noch kurz darauf hingewiesen, dass bestimmte Grenzfälle politischer Korruption existieren, die sogar von der oben skizzierten weiten Begriffsbestimmung nicht oder nur begrenzt erfasst werden. So stellt Wählerbestechung nach heutigem Mehrheitsverständnis und geltendem Strafrecht (siehe Anhang) eine Form politischer Korruption dar, aber für eine diesbezügliche unzulässige Beeinträchtigung des politischen Wettbewerbs muss kein besonderes Treueverhältnis vorliegen (etwa wenn ein Kandidat oder Parteianhänger, der nicht Amtsträger ist, einen einfachen Wähler „besticht“). Hier dominiert ein „market-centered“ Begriffsverständnis (vgl. Heidenheimer/Johnston/Le Vine 1997: 9). Bei korruptivem Einflusshandel (Trading in influence), der zwar nicht in Deutschland, aber in anderen Ländern unter Strafe steht, ist es ebenfalls nicht notwendig, dass einer der direkt Beteiligten eine anvertraute oder öffentliche Machtposition innehat; ein einschlägiges Treueverhältnis existiert aber in der Regel bei dem politischen Akteur, auf den der unzulässige Einfluss ausgeübt werden soll. Es bleibt wohl zu resümieren, dass angesichts verschiedener und sich wandelnder kultureller und politischer Werte „die Suche nach einer für alle Mal gültigen Definition politischer Korruption nicht sinnvoll ist“ (Fischer 2002: 81), außer man beschränkt sich auf eine sehr weite und damit notwendigerweise unscharfe Begriffsbestimmung.

³ Transparency International Deutschland hat die früher in ihrer Korruptionsdefinition verwendete Einschränkung „heimlich“ vor ein paar Jahren bewusst gestrichen (von Arnim/Heiny/Itnner 2006: 25).

2.2 Formen der Korruption

Korruption kann in nahezu unzähligen Formen und Facetten auftreten, und doch (oder vielleicht auch gerade deswegen) findet sich „Korruption“ nicht als Straftatbestand im deutschen Strafgesetzbuch.⁴ Hier zeigt sich einmal mehr, dass es sich um einen eher schwammigen Begriff handelt, der den Anforderungen des Strafrechts im Hinblick auf relativ präzise Begriffsbestimmungen so nicht genügt. Jedoch können Bestechung und Bestechlichkeit als zentrale Formen von Korruption angesehen werden (vgl. 2.1.2). Diese Delikte finden sich auch – differenziert als Amtsträgerbestechung (§§ 332, 334, 335 StGB), (Angestellten-) Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§§ 299, 300 StGB), Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB) und Wählerbestechung (§ 108b StGB) – im Strafgesetzbuch (Wortlaut siehe 6.5).⁵ Es existieren zudem noch zahlreiche weitere Handlungen oder Delikte, die als mehr oder weniger korruptionsnah gelten können, aber diesbezüglich nicht unumstritten sind. Sie stehen teilweise nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen unter Strafe. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit können hier genannt werden:

- Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung ohne Pflichtverletzung (§§ 331, 333 StGB – Beispiel: A gibt dem Beamten B einen privaten Vorteil für eine Genehmigung, die A ohnehin zusteht oder ohne dass überhaupt gerade ein A konkret betreffender Amtsvorgang existiert). Diese Handlungen nennt man umgangssprachlich auch „Anfüttern“ oder „politische Landschaftspflege“.
- Amtsmissbrauch, strafbar etwa in Gestalt der Delikte Nötigung im Amt (§ 240 StGB), Strafvereitelung im Amt (§ 258a StGB), Erpressung im Amt (§ 253 StGB), Urkundenfälschung im Amt (§ 267 StGB), Betrug (§ 263 StGB) und Subventionsbetrug (§ 264 StGB) insbesondere durch Amtsträger, Falschbeurkundung im Amt (§ 348 StGB), Gebührenübererhebung (§ 352 StGB), Abgabenübererhebung und Leistungskürzung (§ 353 StGB), Verletzung des Dienstgeheimnisses (§ 353b StGB) und anwaltlicher Parteiverrat (§ 356 StGB).
- Untreue (§ 266 StGB – Missbrauch einer Befugnis, fremdes Vermögen zu verwalten, mit der Folge einer Schädigung dieses Vermögens) sowie Unterschlagung anvertrauter Sachen (§ 246 StGB)
- Submissionsbetrug (§ 298 StGB – Wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen), Kartelle (§ 1 GWB – Wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen bei Unternehmen und Unternehmensvereinigungen) und Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung bei Unternehmen (§ 19 GWB).
- Einflusshandel („Trading in influence“, „Verbotene Intervention“ – Bestechung einer Person, die einem Amtsträger nahesteht, mit der Absicht, dass diese Person die Entscheidungsfindung des Amtsträgers in unzulässiger

Bestechung und Bestechlichkeit als zentrale Formen von Korruption

Einfache Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung

Amtsmissbrauch

Untreue und Unterschlagung

Submissionsbetrug, Kartelle, Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung

Einflusshandel

⁴ Eine stets aktuelle Fassung des deutschen Strafgesetzbuchs ist abrufbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/stgb/> (letzter Zugriff: 22.05.2013).

⁵ Hinzu kommen Straftatbestände für die Bestechung ausländischer und internationaler Amtsträger und Abgeordneter, die in Nebengesetzen – vor allem dem Internationalen Bestechungsgesetz und dem EU-Bestechungsgesetz (siehe 6.5 und 6.6) – geregelt sind (vgl. z. B. Möhrenschrager 2007).

| | |
|--|--|
| Geldwäsche und Steuerhinterziehung | <p>Weise beeinflusst). Diese Handlung ist in Deutschland nicht strafbar, aber beispielsweise in Österreich (§ 308 StGB-AT).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geldwäsche (§ 261 StGB) und Steuerhinterziehung (§ 370 AO) stellen in der Regel keine Korruptionstaten im engeren Sinne dar, treten aber häufig im Zusammenhang mit Korruptionshandlungen auf, um beispielsweise Erträge aus missbräuchlichen Handlungen oder Mittel für Bestechungszahlungen zu verschleiern oder nicht zu versteuern. |
| Idealtypische Kategorisierungen | <p>Mithilfe verschiedener mehr oder weniger grober Kategorisierungen wird versucht, korruptive Handlungen einzuteilen oder zu typologisieren. Häufig verwendete, idealtypisch-polarisierende Begriffspaare sind hier:</p> |
| „Petty corruption“ und „grand corruption“ | <ul style="list-style-type: none"> • „Petty corruption“ und „grand corruption“ (vgl. Elliott 2002): Als „petty corruption“ wird in der Regel eine kleinere Korruptionshandlung bezeichnet, z. B. eine Bestechungszahlung mit einer niedrigen Summe, um bei einem Amtsträger eine eher geringe Pflichtverletzung mit marginalen Auswirkungen zu erreichen. Unter „grand corruption“ versteht man hingegen üblicherweise eine für Dritte folgenschwere Tat mit hoher krimineller Energie, bei der es um umfangreiche unzulässige Vorteile geht. |
| Situative Korruption und strukturelle Korruption | <ul style="list-style-type: none"> • Situative und strukturelle/systemische Korruption (vgl. Bannenberg 2002): Situative Korruption erfolgt üblicherweise ohne jegliche Planung oder Anbahnung, etwa in Form eines spontanen Bestechungsangebots an einen Polizisten, der einen Autofahrer beim Überfahren einer roten Ampel erwischt. Strukturelle oder systemische Korruption erfordert demgegenüber idealtypisch langjährige intensive Beziehungsgeflechte oder Netzwerke, die nach einer gewissen Anbahnungsperiode oder auch „Anfütterungszeit“ immer wieder für missbräuchliche Transaktionen zum Schaden Dritter genutzt werden und durch Verschwiegenheit und wechselseitige Abhängigkeiten gekennzeichnet sind. |
| Korruption im öffentlichen oder privaten Sektor | <ul style="list-style-type: none"> • Korruption im öffentlichen oder privaten Sektor: Die schutzwürdigen Rechtsgüter unterscheiden sich in der Regel nach dem Gesellschaftsbereich, in dem korruptive Handlungen begangen werden (vgl. Möhrenschrager 2007). Korruption im öffentlichen Sektor schwächt u. a. die Integrität, Lauterkeit und Sachlichkeit des politisch-administrativen Systems und schädigt damit zumindest mittelbar das Gemeinwohl. Bei Korruption im privaten Sektor kann es sich zwar auch um Missbrauch zulasten des Prinzipals (Geschäftsherrn) handeln, häufig steht hier aber der freie Wettbewerb zwischen Wirtschaftsteilnehmern im Mittelpunkt, der etwa durch Bestechungszahlungen verzerrt werden kann.⁶ |
| Initiative Vorteilsgeber oder Vorteilsnehmer | <ul style="list-style-type: none"> • Initiative Vorteilsgeber oder Vorteilsnehmer: Korruptive Handlungen können, vor allem wenn es sich um Bestechungskonstellationen handelt, nach dem Initiator der kriminellen Tat unterschieden werden. So kann Korruption im Zollmilieu etwa von einem Exporteur ausgehen, der einen Zollbeamten korrumpiert, um Einfuhrbestimmungen zu umgehen. Das Gegenbeispiel ist |

⁶ Zu den Folgen von Korruption siehe ausführlicher 2.3, zur zunehmend schwierigen Unterscheidung von öffentlichem und privatem Sektor 2.1.1.

ein Zollmitarbeiter, der einem Exporteur droht, dessen rechtlich unbedenkliche, aber leicht verderbliche Ware ohne Zahlung einer privaten Geldsumme längere Zeit nicht zur Einfuhr freizugeben.

Was macht nun den Kern von Korruption aus? Aus den zahlreichen Straftatbeständen und Korruptionsdefinitionen lassen sich nach Ansicht des Autors zwei Kernphänomene oder -mechanismen herausfiltern:

Prinzipal-Agenten-Ansatz: Ein Agent begeht gegenüber seinem Prinzipal eine Pflichtverletzung zum eigenen Nutzen („Missbrauch anvertrauter Macht“, vgl. 2.1.2). In Bezug auf das politisch-administrative System lässt sich dies als Verstoß gegen das Gemeinwohl zum partikularen Vorteil deuten.

Als Beispiel aus dem Strafrecht kann hier der Straftatbestand für Amtsträgerbestechlichkeit angeführt werden:

„Ein Amtsträger [] , der einen Vorteil [] dafür [] annimmt, dass er eine Diensthandlung [...] künftig vornehme und dadurch seine Dienstplichten [...] verletzen würde, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft [...].“ (§ 332 Abs. 1 StGB in gekürzter Form mit Hervorhebung durch den Autor)

Zwei funktionale Kerne von Korruption

Prinzipal-Agenten-Ansatz

Wettbewerbsansatz: Mindestens zwei Teilnehmer in einem grundsätzlich kompetitiv ausgestalteten System (z. B. Marktwirtschaft oder politischer Wettbewerb um Wählerstimmen) begehen eine Wettbewerbsverzerrung durch einen illegitimen Tausch zulasten Dritter. Bezogen auf das politisch-administrative System liegt hier ein Verstoß gegen Regeln des politischen Wettbewerbs zum partikularen Vorteil vor.

Wettbewerbsansatz

Ein Beispiel aus dem Strafrecht ist der Straftatbestand der Bestechung im Geschäftsverkehr:

„Wer als Angestellter [] eines geschäftlichen Betriebes [] einen Vorteil [] dafür [] annimmt, dass er einen anderen [] im Wettbewerb in unlauterer Weise bevorzuge, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft [...].“ (§ 299 Abs. 1 StGB in gekürzter Form mit Hervorhebung durch den Autor)

2.3 Folgen von Korruption

In den folgenden zwei Abschnitten soll nicht nur die im Grunde recht überzeugende Mainstream-Auffassung dargestellt werden, dass Korruption immer und überall notwendigerweise mit negativen Auswirkungen für das Gemeinwesen verbunden ist (2.3.1). Es wird auch die mittlerweile eher randständige Position zumindest andiskutiert, dass spezifische korruptive Handlungen in bestimmten Kontexten aus der Perspektive einzelner Denkschulen in begrenztem Umfang auch gewisse kollektive Vorteile mit sich bringen könnten (2.3.2).

2.3.1 Der Regelfall: negative Auswirkungen politischer Korruption⁷

Allgemein verbindet
man negative
Auswirkungen mit
Korruption

Politische Korruption (und Korruption generell) wird heute von fast allen KorruptionsforscherInnen als ein Phänomen mit fast ausschließlich negativen Folgen angesehen (siehe statt vieler von Alemann 2005a: 38-40; Klitgaard 1988: 36-48, jeweils mit weiteren Nachweisen). Oben wurde bereits darauf hingewiesen, dass schon rein begrifflich mit dem Wort „Korruption“ praktisch immer ein „Moment der Verfehlung“ (Plumpe 2009: 31) in Verbindung gebracht wird.

Funktionalistische
Theorie postulierte
begrenzt positive
Wirkung von
Korruption

Eine bemerkenswert andere Sichtweise in der sozialwissenschaftlichen Korruptionsforschung vertrat die sogenannte funktionalistische Schule, die vor allem in den 1960er Jahren dominiert von US-Autoren eine gewisse Popularität erlangte. Sie ging im Wesentlichen davon aus, dass spezifische Korruptionsformen unter bestimmten, sehr engen Kontextbedingungen – insbesondere in Entwicklungs- und Transformationsprozessen – eine begrenzt positive Wirkung für das Gemeinwesen entfalten könnten (z. B. Huntington 2002 [1968]; Leff 2002 [1964]; Nye 1967; vgl. hierzu auch 2.3.2). Ausgangspunkt war die Frage, wie man in den sogenannten unterentwickelten Ländern Modernisierungsprozesse in Gesellschaft und (vor allem) Wirtschaft anstoßen könne. Der Wandel von agrarischen, familiären und traditionalistischen Wirtschaftsstrukturen zu modernen Formen des ausdifferenzierten Industrie- und Dienstleistungskapitalismus (wie beispielsweise Arbeitsteilung, Produktion in großformatigen Organisationen, Kapitalakkumulation etc.) bedeutete enorme ökonomische und soziale Umbrüche (vgl. Smelser 1976: 141-163). Samuel Huntington und andere vertraten vor diesem Hintergrund die Überzeugung, dass Korruptionshandlungen in begrenztem Umfang unter Umständen nützlich sein könnten für das Aufbrechen verkrusteter Wirtschaftsstrukturen, in die etwa aufgrund von familiären, ethnischen oder Stammesbindungen ansonsten keine als vorteilhaft angesehenen externen Einflüsse (wie z. B. ausländische Investitionen, Waren, Dienstleistungen und Technik) einzudringen in der Lage waren. Korruption – von den Vertretern der funktionalistischen Schule generell durchaus als nachteilig für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Wirtschaft eingeschätzt – könne in dieser spezifischen Situation gegebenenfalls „funktional“ sein und (falls sie im Zuge fortschreitender Modernisierung zurückgedrängt werde und nicht überhand nehme) bei der Schaffung kompetitiv funktionierender Märkte langfristig kollektiv vorteilhafte Effekte haben.

Funktionalistische
Schule überzeugte
nicht

In den 1960er und 1970er Jahren wurde das Scheitern verschiedener marktwirtschaftlich bzw. neoliberal orientierter Modernisierungs- und Entwicklungsansätze (mit mehr oder weniger staatlicher Steuerung) in mehreren Ländern von unterschiedlichen Seiten konstatiert und kritisiert (Smelser 1994: 222-238). Anhängern der funktionalistischen Schule gelang es nicht, überzeugende empirische Belege für ihre Hauptthese vorzulegen, dass Korruption unter bestimmten Kontextbedingungen in Transformationsprozessen tatsächlich positive Effekte für das Gemeinwesen, insbesondere das Wirtschaftssystem, zur Folge habe. Die funktionalistischen Autoren gelten mittlerweile nicht unbedingt als eindeutig widerlegt, aber zumindest als veraltet (vgl. Klitgaard 2000: 2). Sie spielen in der theoretischen

⁷ Die Abschnitte 2.3.1 und 2.3.2 wurden überwiegend Wolf (2012) entnommen.

Korruption, Antikorruptionspolitik und öffentliche
Verwaltung

Einführung und europapolitische Bezüge

Wolf, S.

2014, XII, 211 S. 1 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-04107-6