

MATTHIAS BAUER

# Korruptionsbekämpfung durch Rechtsetzung

Juristische Reihe **TENEA** / [www.jurawelt.com](http://www.jurawelt.com) Bd. 5



Bd. 5

Juristische Reihe **TENEA** / [www.jurawelt.com](http://www.jurawelt.com)

5



**TENEA**

Seit Beginn der 90er Jahre wird in Deutschland, ausgelöst durch immer wieder neue Skandale, verstärkt über das Thema Korruption diskutiert. Neben Politik und öffentlicher Verwaltung stehen auch Unternehmen in der Kritik. Der Gesetzgeber hat auf diese Entwicklung mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13. August 1997 reagiert, welches Grundlage der vorliegenden rechtssoziologischen Arbeit ist. Sie konzentriert sich dabei auf Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Zunächst werden grundlegende Erkenntnisse zur Korruption erarbeitet und dargestellt. Darauf aufbauend werden die Ursachen und Bedingungen für das Entstehen von Korruption auf individueller Ebene erarbeitet. Hierfür werden sowohl theoretische Überlegungen als auch Erfahrungen aus der Verwaltungs- und Strafverfolgungspraxis herangezogen. Im Anschluß daran werden die Maßnahmen des Gesetzgebers auf diese Ergebnisse hin durchleuchtet. Unter den gleichen Voraussetzungen folgt eine Untersuchung zur strukturellen Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Schließlich wird die angestrebte Verwaltungsreform daraufhin untersucht, ob sie den Ansprüchen an eine effektive Korruptionsbekämpfung und -prävention stand hält.

TENEA

# TENEA

Juristische Reihe **TENEA** / [www.jurawelt.com](http://www.jurawelt.com) Bd. 5



**Tenea** (ἡ Τενέα), Dorf im Gebiet von Korinth an einem der Wege in die → Argolis, etwas s. des h. Chiliomodi. Sehr geringe Reste. Kult des Apollon Teneates. T. galt im Alt. sprichwörtl. als glücklich, wohl wegen der Kleinheit [...]  
Aus: K. Ziegler, W. Sontheimer u. H. Gärtner (eds.): *Der Kleine Pauly*. Lexikon der Antike. Bd. 5, Sp. 585. München (Deutscher Taschenbuch Verlag), 1979.

**MATTHIAS BAUER**

Korruptionsbekämpfung durch  
Rechtsetzung

TENEA

---

---



Matthias Bauer

Korruptionsbekämpfung durch  
Rechtsetzung

(Juristische Reihe Tenea/[www.jurawelt.com](http://www.jurawelt.com); Bd. 5)

Zugleich Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau  
Dissertation 2002

© TENEVA Verlag für Medien  
Berlin 2002

Alle Rechte vorbehalten. All rights reserved.

Digitaldruck und Bindung:  
docupoint GmbH · 39112 Magdeburg

Umschlaggestaltung: nach Roland Angst, München  
TENEVA-Graphik: Walter Raabe, Berlin  
Printed in Germany 2002

ISBN 3-936582-11-4

Meinen Eltern



## **Vorwort**

Die Überlegungen zu dieser Arbeit begannen bereits vor dem Inkrafttreten des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Daher bedurfte es bis zur Erstellung des endgültigen Konzeptes zahlreicher Anregungen, die ich insbesondere in verschiedenen Seminaren unter der Leitung von Herrn Prof. Dr. Manfred Rehbin-der erhalten habe, wofür ich mich an dieser Stelle bedanken möchte.

Darüber hinaus gehört mein Dank all denen, die mich über die gesamte Zeit der Erstellung dieser Arbeit unterstützt haben. Die zahlreichen Ratschläge und Hinweise waren mir stets eine große Hilfe. Mein besonderer Dank gilt Frau Petra Bauer und Herrn Jörg Hanebrink, die mir bei der Korrektur der Arbeit mit uner- müdlicher Geduld und Ausdauer zur Seite gestanden haben.

Düsseldorf, im Juni 2002

Matthias Bauer



## Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	13
<b>Erster Teil: Arbeitsgrundlagen .....</b>	<b>15</b>
<b>1. Kapitel: Definition, Erscheinungsformen und Zahlen .....</b>	<b>15</b>
§ 1. <i>Definition</i> .....	15
I. Korruption im Alltagssprachgebrauch .....	15
II. Definitionen verschiedener Wissenschaftszweige .....	16
1. Der Korruptionsbegriff im Strafrecht und in der Kriminologie .....	17
2. Die soziologische Begriffsdefinition .....	18
3. Die politikwissenschaftliche Sichtweise .....	19
4. Der Korruptionsbegriff in den Wirtschaftswissenschaften .....	20
5. Der Korruptionsbegriff in der Sozialpsychologie .....	21
III. Eine Definition für die Zwecke dieser Arbeit.....	21
§ 2. <i>Erscheinungsformen der Korruption</i> .....	26
I. Genehmigungserteilung .....	27
II. Auftragsvergabe.....	28
III. Kollusive Zusammenarbeit.....	30
IV. Korruptionsanfällige Fachbereiche .....	31
§ 3. <i>Statistiken und empirische Grundlagen</i> .....	32
<b>2. Kapitel: Gesetzgeberische Maßnahmen .....</b>	<b>39</b>
§ 4. <i>Das Korruptionsbekämpfungsgesetz</i> .....	39
I. Strafrecht .....	40
II. Dienstrecht .....	43
III. Das Zweite Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetz.....	44
§ 5. <i>Weitere Gesetze und Maßnahmen</i> .....	45
I. Richtlinie der Bundesregierung vom 17. Juni 1998.....	45
II. Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung .....	47
III. Steuerrechtliche Änderungen .....	51

IV. Korruptionsbekämpfung als gesellschaftspolitische Aufgabe .....	52
1. Gesetzgeberische Gedanken .....	52
2. Literatur und Praxis .....	53
<b>Zweiter Teil: Individuelle Ursachen und Voraussetzungen für Korruption .....</b>	<b>55</b>
<b>3. Kapitel: Recht als gesellschaftliches Gestaltungsmittel .....</b>	<b>55</b>
§ 6. Grundlagen .....	55
I. Einführung .....	55
II. Die Funktionen des Rechts .....	56
III. Funktionen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes .....	57
IV. Ursache und Wirkung von Rechtsfortbildung .....	59
V. Der Adressat des Korruptionsbekämpfungsgesetzes .....	61
<b>4. Kapitel: Rechts- und soziopsychologische Aspekte der Korruption .....</b>	<b>63</b>
§ 7. <i>Das Recht als Mittel gesellschaftlicher Integration</i> .....	63
I. Psychische Gründe für die Normbefolgung .....	64
II. Rechtspsychologische Voraussetzungen der Normbefolgung .....	66
§ 8. <i>Soziopsychologische Erklärungsansätze</i> .....	73
I. Das Unrechtsbewußtsein .....	73
II. Die Vorbildfunktion .....	76
III. Neid .....	78
IV. Strukturelle und individuelle Bedingungen .....	80
§ 9. <i>Erfahrungen aus der Praxis</i> .....	81
I. Personen- und aufgabenorientierte Schwachstellen .....	81
II. Tätermotive .....	82
III. Täterprofile .....	85
IV. Unrechtsbewußtsein und Einstellung zur Kriminalität .....	87
§ 10. <i>Änderung des Rechtsbewußtseins durch Wertewandel?</i> .....	89
I. Allgemeines .....	89
II. Die Diskussion um den Wandel der Wertvorstellungen .....	90
III. Der Wertewandel .....	91
IV. Wertewandel oder Werteverfall .....	93
V. Der Einfluß auf das Rechtsbewußtsein .....	95
§ 11. <i>Rechtsgehorsam</i> .....	103
I. Gesetzesflut .....	103
II. Bedeutung des Rechtsgehorsams .....	105

	11
III. Wirkungslosigkeit erhöhter Strafandrohung .....	106
IV. Wirksamkeit des Rechts als Kampfmittel gegen Korruption .....	108
§ 12. <i>Bewertung der gesetzgeberischen Maßnahmen</i> .....	109
<b>5. Kapitel: Exkurs</b> .....	117
Die Funktionalität von Korruption .....	117
<b>Dritter Teil: Strukturelle Bedingungen der Korruption in der Verwaltung</b> .....	123
<b>6. Kapitel: Die Bedeutung der Verwaltung für den Implementationserfolg</b> .....	123
§ 13. <i>Öffentliche Verwaltung und Gesetzgebung</i> .....	123
I. Das Verhältnis zwischen Verwaltung und Gesetzgeber.....	123
II. Voraussetzungen des Implementationserfolgs.....	124
III. Strukturelle Maßnahmen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes .....	125
<b>7. Kapitel : Verwaltungsakzeptanz und Strukturmaßnahmen</b> .....	127
§ 14. <i>Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen</i> .....	127
I. Der Gang des Verwaltungsverfahrens.....	127
II. Das Akzeptanz-Management.....	128
III. Die sinkende Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen .....	130
IV. Höhere Akzeptanz durch mehr Transparenz? .....	131
V. Stellungnahme.....	134
§ 15. <i>Verwaltungsstruktureform</i> .....	138
I. Die Kritik an den bestehenden Strukturen .....	138
II. Modernisierungsvorschläge.....	139
III. Verwaltungsreform und Korruption.....	143
IV. Aktuelle Bestrebungen zur Verwaltungsstruktureform .....	149
Schlußbemerkungen .....	151



## *Einleitung*

Anfang der 90er Jahre setzte sowohl in der juristischen Fachliteratur als auch in den Medien verstärkt eine Diskussion um das Thema Korruption ein. Auslöser hierfür waren mehrere große Korruptionsskandale in der öffentlichen Verwaltung, insbesondere in Frankfurt/ Main<sup>1</sup> und München<sup>2</sup>. Seit Ende 1986 bis heute wurden allein in Frankfurt/ Main mehrere hundert Fälle von Korruption jeglicher Art in der Stadtverwaltung aufgedeckt, so daß infolge zahlreicher Verhaftungen teilweise die Arbeit ganzer Abteilungen der öffentlichen Verwaltung zum Erliegen kam. Solch ungewöhnlich hohe Ausmaße waren auch in anderen Großstädten wie beispielsweise Berlin, Bochum oder Wuppertal zu verzeichnen.

Aufgrund dieser Entwicklung wurde der Ruf nach einer Reaktion des Gesetzgebers immer lauter. Allenthalben machte sich die Meinung breit, die öffentliche Verwaltung sei durchsetzt von Korruption<sup>3</sup>, es war die Rede von „italienischen Verhältnissen“<sup>4</sup>. Auf fachlich-juristischer Ebene fand diese Diskussion ihren Höhepunkt auf dem 61. Deutschen Juristentag (DJT) von 1996, der sich in vielfältiger Weise mit der Korruptionsproblematik auseinandersetzte. Der Bundesgesetzgeber reagierte auf diese Diskussion nach zahlreichen Vorschlägen aus Bundesrat, Bundestag und seitens der Bundesregierung<sup>5</sup> mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption vom 13.08.1997,

---

<sup>1</sup> Eine kurze Darstellung findet sich z.B. bei Wolfgang *Schaupensteiner* in Hans-Rudolf *Claussen* S. 83 - 89 (entspr. KR 1990 S. 507 - 510); Gottfried *Herbig* S. 381 - 393.

<sup>2</sup> Hans-Rudolf *Claussen* S. 8f.

<sup>3</sup> Z.B. Klaus *Lang* S. 363 - 366; Udo *Müller* KR 1993 S. 509; Wolfgang *Schaupensteiner* ZRP 1993 S. 250; Bernd *Seidel* S. 2; Wolfgang *Steinke* S. 359; teilweise einschränkend Edwin *Kube*/ Werner *Vahlenkamp* S. 432.

<sup>4</sup> Dazu Werner *Vahlenkamp*/ Ina *Knauß* S. 19.

<sup>5</sup> S. zu den einzelnen Vorschlägen mit dazugehörigen Fundstellen die Darstellung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes unter § 4.

welches am 01.04.1998 in Kraft getreten ist. Flankiert wird dieses Gesetz von weiteren Maßnahmen, deren Darstellung ebenso wie die des Korruptionsbekämpfungsgesetzes selbst im 2. Kapitel folgt. Diese Arbeit untersucht die Frage, ob sich das Korruptionsbekämpfungsgesetz an der Rechtswirklichkeit orientiert und in welcher Form seine Umsetzung in die Praxis stattgefunden hat. Da sich die Korruptionsproblematik als äußerst komplex darstellt, war es erforderlich, einen Schwerpunkt zu wählen. Dieser wurde in den Bereich der öffentlichen Verwaltung gelegt. Die Untersuchung differenziert zwischen individuellen und strukturellen Voraussetzungen sowie Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung und -prävention. Den Erkenntnissen und Erfahrungen aus der Praxis sind die jeweils relevanten theoretischen Überlegungen vorangestellt. Letztlich wird überprüft, inwieweit sich die gesetzgeberischen Maßnahmen an den Erkenntnissen aus Theorie und Praxis orientieren.

## Erster Teil: Arbeitsgrundlagen

### 1. Kapitel: Definition, Erscheinungsformen und Zahlen

#### § 1. Definition

##### *I. Korruption im Alltagssprachgebrauch*

Im täglichen Sprachgebrauch wird mit „Korruption“ in aller Regel mehr als nur die Bezeichnung eines Sachverhalts ausgedrückt, nämlich zugleich eine moralische Qualifikation. So fällt der Begriff insbesondere im Zusammenhang mit Bestechlichkeit und Käuflichkeit der Gesinnung, sei es, daß „sich jemand korrumpieren läßt“ oder daß „er seine Ideale korrumpiert“<sup>6</sup>. Aber auch im Kontext mit Protektion, Betrug, Sittenverfall, Unmoral, Ausbeutung etc. wird immer wieder Korruption genannt<sup>7</sup>.

Dieses Verständnis von Korruption ist mit seiner Verwendung in den Medien zu erklären: Gern wird über Korruption im Zusammenhang mit auftretenden Skandalen jeglicher Form berichtet<sup>8</sup>. Der Nachrichtenkonsument erhält hier Informationen über Anstößiges, ganz gleich, ob es den Bereich der Politik, der Privatwirtschaft, der öffentlichen Verwaltung oder auch des Sports betrifft. Die

<sup>6</sup> Christian *Fleck*/ Helmut *Kuzmics* S. 7 ff.; Christian *Brünner* S. 678.

<sup>7</sup> S. zur vielschichtigen Verwendung des Begriffs Korruption auch Georg *Cremer* S. 21.

<sup>8</sup> Bernd *Seidel* S. 2; s. auch die Berichte in: TAZ v. 20.02.2001; SZ v. 09.02.2001; FAZ v. 06.02.2001; SZ v. 24.01.2001; TAZ v. 15.01.2001; NZ v. 11.12.2000; Hannoversche Allgemeine Zeitung v. 01.12.2000; Mainpost v. 23.10.2000; Lausitzer Rundschau v. 16.10.2000; Die Welt v. 09.10.2000; Frankfurter Rundschau v. 08.09.2000; Berliner Morgenpost v. 05.09.2000; Saarbrücker Zeitung v. 31.08.2000; Stuttgarter Zeitung v. 23.08.2000; Berliner Zeitung v. 23.08.2000; Yahoo News v. 19.08.2000; Berliner Zeitung v. 17.8.2000; Frankfurter Rundschau v. 16.08.2000; Freie Presse v. 15.08.2000; Berliner Morgenpost v. 03.08.2000/ 31.07.2000; Hamburger Abendblatt v. 27.07.2000; Frankfurter Rundschau v. 19.07.2000; TAZ vom 13.07.2000; Freie Presse v. 10.07.2000; Hamburger Abendblatt v. 07.07.2000; Berliner Morgenpost v. 06.07.2000.

Differenzierung nach Ereignissen des In- oder Auslands erfolgt ebenso wenig. Auch wird eine Gegebenheit oder Person häufig schon dann mit dem Begriff Korruption in Verbindung gebracht, wenn sie vom Wertemuster des Beurteilenden abweicht.<sup>9</sup> Konsequenz solcher Berichterstattung ist der Vertrauensverlust der Bürger in die staatlichen Institutionen und die Demokratie.<sup>10</sup>

## *II. Definitionen verschiedener Wissenschaftszweige*

Seinen Ursprung findet das Wort Korruption im lateinischen „*corrumpere*“, was soviel wie verderben im Sinne von vernichten, aber auch im Sinne eines sittlichen Verderbens oder Entehrens bedeutet<sup>11</sup>. Als weitere Übersetzung wird auch bestechen genannt<sup>12</sup>, allerdings gilt dies nur im Zusammenhang mit *pecunia, auro, pretio, donis* oder *promissis*<sup>13</sup>.

Die Korruptionsproblematik wird seit geraumer Zeit in verschiedenen Wissenschaftszweigen diskutiert, so daß sie auch als interdisziplinärer Forschungsgegenstand bezeichnet werden kann<sup>14</sup>. Somit hängt eine Definition des Begriffes Korruption auch immer von der jeweiligen Disziplin ab, weil eine jede von ihnen Korruption nach ihren eigenen Belangen, Erkenntnissen und Zielen gebraucht. Eine gesetzliche Definition fehlt.

Soweit also eine Definition gegeben wird, geschieht dies anhand einer sich an den Maßstäben ihrer jeweiligen Wissenschaft orientierten Sichtweise. Im folgenden seien die wichtigsten Definitionen vorgestellt.

---

<sup>9</sup> Christian *Fleck*/ Helmut *Kuznics* S. 8.

<sup>10</sup> Thomas *Ohlemacher*/ Christian *Pfeiffer* S. 473.

<sup>11</sup> Langenscheidts Großwörterbuch Latein.

<sup>12</sup> Adelheid *Kühne* S. 61.

<sup>13</sup> Langenscheidts Großwörterbuch Latein; s. auch Michael *Überhofen* S. 30.

<sup>14</sup> Martin *Usteri* S. 80.

## 1. Der Korruptionsbegriff im Strafrecht und in der Kriminologie

Strafrechtler und Kriminologen orientieren sich vornehmlich an den Tatbestandsmerkmalen der §§ 331 bis 334 StGB<sup>15</sup>, in denen ein Teil der Straftaten im Amt, namentlich die Vorteilsannahme, die Bestechlichkeit, die Vorteilsgewährung und die Bestechung, geregelt ist. Korruption jedoch allein als Bestechung und Vorteilsgewährung zu verstehen und sich somit auf die §§ 331 ff. StGB zu beschränken, ist aber nicht üblich<sup>16</sup>. Man ist sich vielmehr einig, daß auch sozial-ethisch verwerfliche, wenn auch nicht strafbare Verhaltensformen unter den Korruptionsbegriff fallen<sup>17</sup>.

In einer BKA-Studie<sup>18</sup> wurden folgende Kriterien zur Beschreibung von Korruption genannt:

- Mißbrauch einer amtlichen Funktion, einer vergleichbaren Funktion in der Wirtschaft oder eines politischen Mandats;
- auf Veranlassung oder Eigeninitiative;
- Erlangen oder Anstreben eines persönlichen Vorteils;
- Eintritt eines unmittelbaren oder mittelbaren Schadens oder Nachteils für die Allgemeinheit oder für ein Unternehmen und
- Geheimhaltung oder Verschleierung dieser Machenschaften.<sup>19</sup>

Korruption ist danach eine verdeckte pflichtwidrige Fehlsteuerung von Organisationen aus Eigennutz.<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> Bernd *Seidel* S. 2; Edwin *Kube*/ Werner *Vahlenkamp* S. 433.

<sup>16</sup> Anders jedoch Roland *Schönherr* S. 12.

<sup>17</sup> Werner *Vahlenkamp*/ Ina *Knauf* S. 20; Edwin *Kube*/ Werner *Vahlenkamp* S. 433.

<sup>18</sup> Werner *Vahlenkamp*/ Ina *Knauf*: Korruption - ein unscharfes Phänomen als Gegenstand zielgerichteter Prävention, 1995.

<sup>19</sup> Werner *Vahlenkamp*/ Ina *Knauf* S. 20; Dieter *Dölling* S. 10, der das verdeckte Handeln zwar als typisch, jedoch nicht als begriffsnotwendig ansieht; Edwin *Kube*/ Werner *Vahlenkamp* S. 434; im Ansatz auch Wolfgang *Steinke* S. 359.

<sup>20</sup> Edwin *Kube*/ Werner *Vahlenkamp* S. 432, 434; zustimmend Dieter *Dölling* S.10.

## 2. Die soziologische Begriffsdefinition

Im Blickwinkel der Soziologie beschränkt sich Korruption nicht auf den Bereich der kodifizierten Regelverletzung, sondern sie ist eine allgemeine Form sozialen Handelns. Korruptes Handeln wird primär durch das Aufeinandertreffen individueller Interessen mit den mehr oder weniger kodifizierten Erwartungshaltungen und Bewertungen der sozialen Umgebung geprägt.<sup>21</sup>

Die meistzitierte Definition in den Sozialwissenschaften lautet daher:

„Korrupt nennt man ein Verhalten, das von den normalen Pflichten einer öffentlichen Rolle (in die man gewählt oder zu der man ernannt wurde) abweicht, um sich privat orientierte (persönliche, familiäre, einer privaten Clique zugute kommende) finanzielle Vorteile oder Statusgewinne zu verschaffen; oder welches Regeln gegen bestimmte Arten der privat orientierten Einflußnahme verletzt.“<sup>22</sup>

Darüber hinaus gibt es die subjektivistische Perspektive und den strukturfunktionalistischen Ansatz. Deren theoretische Definitionsversuche stellen entweder subjektive Handlungsmerkmale oder objektive Systemeigenschaften heraus. Die subjektivistische Perspektive stellt auf Verhaltensstandards ab.<sup>23</sup> Es geht um den Verstoß gegen positive gesetzliche Normen und die Frage, ob dem Verstoß ein Unrechtsbewußtsein zugrunde liegt. Der strukturfunktionalistische Ansatz sieht Korruption im Zusammenhang mit einem funktionalen Erfordernis. Es geht um strukturelle gesellschaftliche Bedingungen, objektive Bedingungen der Rolle, in der sich der einzelne befindet. Sie können z.B. ökonomischer<sup>24</sup> oder sozial integrativer Natur<sup>25</sup> sein. Der strukturfunktionalistische Ansatz erkennt i.ü. seine eigenen Grenzen, die durch die moralische Integrität der Akteure gesetzt werden<sup>26</sup>. Seine Vertreter kritisieren daher die subjektivistische Per-

<sup>21</sup> Ulrich von Alemann/ Ralf Kleinfeld S. 267.

<sup>22</sup> J.S. Nye S. 419, übersetzt von Christian Fleck/ Helmut Kuzmics S. 13.

<sup>23</sup> Christian Fleck/ Helmut Kuzmics S. 14.

<sup>24</sup> Christian Fleck/ Helmut Kuzmics S. 13 f.

<sup>25</sup> Ulrich von Alemann/ Ralf Kleinfeld S. 268.

<sup>26</sup> Christian Fleck/ Helmut Kuzmics S. 16.

spektive, weil die Vernachlässigung objektiver Systemeigenschaften ihrer Ansicht nach zu einer unzulässigen Eingrenzung führen könne.<sup>27</sup>

### 3. Die politikwissenschaftliche Sichtweise

Das politikwissenschaftliche Verständnis von Korruption steht in engem Zusammenhang mit der Intensität der Betrachtung dieses Gegenstandes. Soweit nur grundsätzliche Überlegungen angestrengt werden, spricht man von Bestechung und Bestechlichkeit im Zusammenhang mit den einschlägigen Tatbeständen des Strafgesetzbuches<sup>28</sup>. Im Rahmen einer detaillierten Auseinandersetzung liegt der Schwerpunkt hingegen auf der politischen Korruption, wodurch die Definition des Begriffs bereits tendenziell vorgezeichnet ist.

Politische Korruption versteht man als eine Form der Interessenverfolgung in einer Machtsituation oder auch als Interessendurchsetzung im politischen Prozeß.<sup>29</sup> Sie ist eine funktionale Alternative zu anderen Mechanismen der Interessenartikulation. Die Politologie siedelt sie an zwischen legitimierten und regulierten Kanälen der politischen Einflußnahme einerseits und illegitimen und illegalen Formen andererseits.<sup>30</sup> Korruption, als mögliche Form von Einflußpolitik verstanden, wird als Austauschbeziehung zwischen politischen Macht- und ökonomischen Ressourcen aufgefaßt. Der Korrumpierende wendet für ein knappes Gut, wie z.B. einen Auftrag oder eine Konzession, dem Korrumpierten einen Zusatzanreiz in Form von Geld oder einer geldwerten Leistung zu. Gleichzeitig verstoßen die Akteure gegen öffentlich akzeptierte Normen und handeln in der Regel zum Schaden Dritter.<sup>31</sup>

Politische Korruption im engeren Sinne ist demzufolge als Austauschverhältnis zwischen mindestens zwei Akteuren zu verstehen, von denen mindestens einer dem Bereich des politischen Systems angehören muß. Die Handelnden

<sup>27</sup> Christian Fleck/ Helmut Kuzmics S. 14.

<sup>28</sup> Paul Noack S. 13 f.

<sup>29</sup> Ulrich von Alemann/ Ralf Kleinfeld S. 278.

<sup>30</sup> Neil J. Smelser S. 207.

<sup>31</sup> Ulrich von Alemann/ Ralf Kleinfeld S. 279; ähnlich auch Michael Clemens S. 10, der Korruption als qualifizierte Form des Amtsmißbrauches bezeichnet.

verfolgen das Ziel, auf politische Entscheidungen, die in der Verfügungsgewalt mindestens eines der beteiligten Akteure liegen, Einfluß zu nehmen.<sup>32</sup>

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, daß das deutsche Strafgesetzbuch mit § 108 e StGB auch den Tatbestand der Abgeordnetenbestechung kennt. Er ist ebenfalls dem Bereich der politischen Korruption zuzuordnen. Für die Rechtswirklichkeit spielt diese Vorschrift aufgrund der zahlreichen Einschränkungen jedoch keine Rolle<sup>33</sup>. Der Anwendungsbereich des § 108 e StGB beschränkt sich auf verwerfliches Abstimmungsverhalten von Mandatsträgern innerhalb der Volksvertretung. Die Vorschrift zeigt jedoch nicht die Grenzen zwischen erlaubtem und unerlaubtem Abstimmungsverhalten auf. Zusätzlich eingeschränkt wird der Tatbestand durch das Erfordernis der Unrechtsvereinbarung. Außerdem werden weder nachträgliche Zuwendungen noch die Vergütung für beratende Tätigkeiten erfaßt<sup>34</sup>. Diese zahlreichen Einschränkungen haben maßgeblich dazu beigetragen, daß es bislang noch keine Gerichtsentscheidung zu dieser Vorschrift gibt.

#### *4. Der Korruptionsbegriff in den Wirtschaftswissenschaften*

Die Wirtschaftswissenschaften konzentrieren sich naturgemäß auf Korruption in der Privatwirtschaft. Aus ihrer Sicht schafft Korruption einen illegalen Markt<sup>35</sup> im Sinne eines Tausches. Einer der Beteiligten erbringt eine nicht erlaubte Handlung durch Mißbrauch einer Vertrauensstellung. Typischerweise wird dieser Leistungsaustausch mit einer gewissen Heimlichkeit vorgenommen.<sup>36</sup> Beim Mißbrauch der Vertrauensstellung handelt es sich zudem um einen Treubruch aus eigennützigen Motiven zu Lasten fremder Interessen, da mindestens auf einer Seite nur ein bevollmächtigter Vertreter handelt.<sup>37</sup>

---

<sup>32</sup> Ulrich von Alemann/ Ralf Kleinfeld S. 279.

<sup>33</sup> So auch Hans-Jürgen Kerner/ Stephan Rixen S. 365; ausführlichere Darstellungen zu § 108 e StGB beispielsweise bei Stephan Barton S. 1098 - 1101 und Hans de With S. 400 - 402.

<sup>34</sup> Herbert Tröndle/ Thomas Fischer § 108 e StGB Rdnr. 5f.

<sup>35</sup> Erich Streissler S. 302.

<sup>36</sup> Kurt Schmidt/ Christine Garschagen S. 565f.

<sup>37</sup> Erich Streissler S. 300.

Mindestens ein Täter gehört der Privatwirtschaft an. Ist der andere Täter ebenfalls Angehöriger der Privatwirtschaft, so geht es in der Regel um geschäftliche Kontakte mit Kunden oder Lieferanten.<sup>38</sup> Handelt es sich bei dem zweiten Täter um einen Angehörigen der öffentlichen Verwaltung oder Politik, so befindet er sich üblicherweise in einer Position, in der er Aufträge oder Genehmigungen beeinflussen kann. Durch dieses Handeln werden die einschlägigen Tatbestände des Strafgesetzbuches erfüllt. Daher wird Korruption in den Wirtschaftswissenschaften vor allem mit Bestechung gleich gesetzt.

### *5. Der Korruptionsbegriff in der Sozialpsychologie*

Die Sozialpsychologie versteht Korruption als ein von der Norm abweichendes Verhalten, wodurch der Handelnde einen persönlichen Gewinn auf Kosten und zum Schaden der Öffentlichkeit erzielt. Typischerweise halten der Bestechende und der Bestochene ihre erlangten Vorteile geheim, damit die geschädigte Öffentlichkeit, auf deren Vertrauen die Möglichkeit einer Fortsetzung korrupter Praktiken beruht, von diesen Vorgängen nichts erfährt.<sup>39</sup> Wesensmerkmal der Korruption ist aus diesem Blickwinkel das eigenwillige Außerkraftsetzen oder Nichtberücksichtigen von moralischen oder normierten Standards, die für eine bestimmte Gemeinschaft Gültigkeit besitzen. Dabei ist dem Handelnden bewußt, daß für ihn die Einschränkungen im Verhalten nicht gelten, die für die anderen weiterhin Standard bleiben.<sup>40</sup>

### *III. Eine Definition für die Zwecke dieser Arbeit*

Für die Zwecke der Rechtssoziologie, die Sichtweise dieser Arbeit, ist eine Begriffsdefinition für Korruption in der Literatur nicht zu finden. Der Grund

---

<sup>38</sup> Caroline Walser Kessel/ Thomas Stähli S. 275.

<sup>39</sup> Friedrich Hacker S. 140; Hans Rotter S. 107.

<sup>40</sup> Joachim Illies S. 123; Hans Rotter S. 107.

hierfür liegt darin, daß sich die rechtssoziologische Literatur bislang nur oberflächlich mit dieser Thematik befaßt hat.

In Ermangelung repräsentativer Untersuchungen wird die Definition der BKA-Studie als zweckdienliche Grundlage herangezogen.<sup>41</sup> Vahlenkamp/ Knauß weisen zwar darauf hin, daß die Ergebnisse ihrer durchgeführten Befragungen nicht repräsentativ sind<sup>42</sup>. Auch mußten sie sich angesichts der Komplexität der Thematik auf besonders wichtige bzw. instruktive Konsequenzen beschränken, konnten also nicht alle Einzelheiten berücksichtigen<sup>43</sup>. Dennoch handelt es sich um die bislang umfangreichste empirische Untersuchung zur Korruption, und daher ist sie auch für rechtssoziologische Zwecke wertvoll<sup>44</sup>.

Die Autoren definieren Korruption als Mißbrauch einer Funktion in der öffentlichen Verwaltung, der Wirtschaft oder Politik, auf Veranlassung oder Eigeninitiative und zur Erlangung oder zumindest als Anstreben eines persönlichen Vorteils. Hierdurch tritt ein unmittelbarer oder mittelbarer Schaden oder Nachteil für die Allgemeinheit oder für ein Unternehmen ein; letztlich ist Korruption durch die Geheimhaltung oder Verschleierung dieser Machenschaften gekennzeichnet.<sup>45</sup>

Adelheid Kühne<sup>46</sup> hält diese Definition jedoch für wissenschaftlich wenig praktikabel und schränkt sie daher unter Berufung auf Ernst-Heinrich Ahlf<sup>47</sup> ein. Dieser Vorschlag umfaßt folgende Kriterien:

- Mißbrauch einer amtlichen/ öffentlichen Vertrauensstellung oder eines politischen Mandats durch kollusives Zusammenwirken mit einem

<sup>41</sup> Die zuvor genannten Definitionen sind hingegen zu eng auf ihre eigenen Bedürfnisse zugeschnitten und daher als Grundlage für eine Begriffsdefinition zu rechtssoziologischen Zwecken nur wenig geeignet.

<sup>42</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 117.

<sup>43</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 252.

<sup>44</sup> I.ü. ist es kein Zufall, daß für die Kriminologie - s.o. § 2 III - und die Rechtssoziologie die gleiche Definition als Grundlage heranzuziehen ist, arbeitet die Kriminologie doch insbesondere mit Erkenntnissen, die auch die Rechtssoziologie zur Beurteilung heranzieht.

<sup>45</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 20; Dieter Dölling S. 10, der das verdeckte Handeln zwar als typisch, jedoch nicht als begriffsnotwendig ansieht; Edwin Kube/ Werner Vahlenkamp S. 434; im Ansatz auch Wolfgang Steinke S. 359.

<sup>46</sup> Adelheid Kühne S. 64.

<sup>47</sup> Ernst-Heinrich Ahlf in Waldemar Burghard/ Hans-Werner Hamacher S. 12.

privaten Dritten, wodurch dieser Privatmann bessergestellt/ begünstigt wird,

- auf Veranlassung oder Eigeninitiative,
- zur Erlangung eines eigennützigen, materiellen oder immateriellen Vorteils für den Amtsträger,
- unter Verstoß gegen allgemein anerkannte Standards (wie z.B. DIN-Normen, strafrechtliche Bestimmungen oder moralische Normen) und
- unter Geheimhaltung, Verschleierung oder Vertuschung der Machenschaften.

Bei einem Vergleich der beiden Definitionen sind die Unterschiede nur im Detail zu finden. Aus dem Mißbrauch einer Funktion in Verwaltung, Politik oder Wirtschaft wird der Mißbrauch einer Vertrauensstellung. Die konditionale Besserstellung oder Begünstigung eines Dritten wird bei Kühne hinzugefügt. Darüber hinaus bezieht sie den Mißbrauch allgemein anerkannter Standards in die Definition mit ein.

Nun stellt sich die Frage, worin der Unterschied zwischen einer Funktion und einer Vertrauensstellung liegt. Für den Zweck einer Definition läuft die inhaltliche Unterscheidung im Ergebnis ins Leere. Denn jeder Amtsträger, der in seiner Funktion Kontakt zum Bürger hat, besitzt in irgendeiner Form auch eine Vertrauensstellung in seiner Behörde, sowohl nach innen als auch nach außen. Dies macht nicht zuletzt das Ablegen des Amtseides deutlich. Daher dürfte es wohl schwierig sein, den Begriff der Funktion gegen den der Vertrauensstellung so abzugrenzen, daß sich hier im Sinne verbesserter wissenschaftlicher Ergebnisse eine größere Praktikabilität ergibt. In gleicher Weise gilt dies für Funktionsinhaber in der Wirtschaft. Hier handeln immer nur solche Personen, die für ihr Unternehmen disponieren können, da sie nach außen, nämlich hier speziell in Richtung öffentliche Verwaltung, tätig werden. Folglich ist die Unterscheidung zwischen Funktion und Vertrauensstellung nur eine begriffliche, aber keine tatsächliche im Sinne praktischer Auswirkungen.

Die Besserstellung oder Begünstigung Dritter als Folge des Mißbrauchs der Vertrauensstellung stellt ein Wesensmerkmal der Korruption dar und muß deshalb in die Definition mit einfließen. Selbst in den §§ 331ff. StGB ist dieses Element als Tatbestandsmerkmal zu finden. Es handelt sich hierbei um die entscheidende Motivation der beiden korrupt handelnden Parteien. Darüber hinaus resultiert der Nutzen des außenstehenden Dritten aus dem Mißbrauch der Vertrauensstellung des Amtsträgers. Also sind der Mißbrauch der Vertrauensstellung und der Nutzen des Außenstehenden untrennbar miteinander verknüpft.

Schon wegen des aufgezeigten Kausalzusammenhangs ist die Benennung dieses zusätzlichen Merkmals erforderlich.

Auch der Mißbrauch allgemein anerkannter Standards muß in die Definition einbezogen werden. Dabei mag der Verstoß gegen moralische Normen im Einzelfall Fragen aufwerfen des Inhalts, ob eine Verhaltensweise tatsächlich gegen eine moralische Norm verstößt oder ob es eine möglicherweise in Betracht kommende moralische Norm als solche überhaupt gibt. Diese Fragen können die Bestimmung von korruptivem Verhalten im Einzelfall sicherlich erschweren, dennoch gehört der Verstoß gegen allgemein anerkannte Standards zum Korruptionsbegriff. Denn Korruption ist von der Norm abweichendes Verhalten, und zu diesen Normen zählen auch allgemein anerkannte Standards.

Setzt man sich mit der Untersuchung von Vahlenkamp/ Knauß genauer auseinander, so kann man deutlich erkennen, daß inhaltlich keine Unterschiede hinsichtlich des Verständnisses für den Korruptionsbegriff bestehen. Auch sie sehen sowohl die Besserstellung des Dritten durch den Mißbrauch der Vertrauensstellung als auch den Normverstoß als der Korruption immanent an<sup>48</sup>. Man kann ihnen allerdings vorhalten, daß sie ihre Definition ungenau formuliert haben. Daher ist der Begriffsbestimmung von Kühne respektive Ahlf der Vorzug zu geben.

Diese Definition wird auch in der vorliegenden Arbeit herangezogen. Sie enthält alle zur Begriffsbestimmung erforderlichen Elemente, ohne sich dabei in unwesentlichen Einzelheiten zu verlieren. Gleichzeitig sind alle Tatbestandsmerkmale der einschlägigen Vorschriften des Strafgesetzbuches aufgenommen, wodurch diese Definition neben dem soziologischen auch dem rechtlichen Anspruch genügt. Zudem enthält sie die Elemente, die in der Begriffsdefinition der Sozialpsychologie insoweit genannt werden, wie sie als Grundlage für spätere Ausführungen in dieser Arbeit heranzuziehen sind.

Da die politische Korruption nicht Gegenstand dieser Arbeit ist, wird das Merkmal des politischen Mandats nicht berücksichtigt. Sie hat andere Erschei-

---

<sup>48</sup> Die Bedeutung des Merkmals Mißbrauch einer Vertrauensstellung drückt sich in dem ausdrücklichen Hinweis auf die jeweilige Funktion des Handelnden aus; der Normverstoß ergibt sich schon aus dem vorangehenden Hinweis auf ethisch-moralisch verwerfliche Praktiken sowie aus der anschließenden Aufzählung der in Betracht kommenden zu verletzenden Normen, s. Werner *Vahlenkamp/ Ina Knauß* S. 20.

nungsformen, Tatmotive und Täterprofile und stellt somit einen weiteren Unterfall der Korruption dar, für dessen Darstellung hier kein Raum ist<sup>49</sup>.

Auch die Korruption in der Privatwirtschaft soll nur soweit angesprochen werden, wie es zur Darstellung und Untersuchung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung erforderlich ist. Wie bei der politischen Korruption handelt es sich auch hier um einen mit eigenen Erscheinungsformen und Tätern versehenen Unterfall der Korruption. Sie muß daher unter anderen Voraussetzungen beleuchtet werden, als es bei Korruption in der öffentlichen Verwaltung erforderlich ist. Eine ansatzweise Behandlung ist jedoch unvermeidbar, schließt Korruption in der öffentlichen Verwaltung doch fast immer auch das korruptive Handeln eines außerhalb der Verwaltung stehenden Dritten ein<sup>50</sup>. Dabei handelt es sich zumeist um Angehörige eines privaten Unternehmens. Eine strikte Trennung ist also nicht möglich, da die Schnittstelle zwischen öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft einen wesentlichen Faktor in der Korruption darstellt. Vor diesem Hintergrund kann die ethische Sanierung der Wirtschaftsgesellschaft, so das formulierte Ziel des Korruptionsbekämpfungsgesetzes<sup>51</sup>, nicht nur mit Hilfe von Maßnahmen in Bezug auf die öffentliche Verwaltung umgesetzt werden. Auch die Privatwirtschaft muß in die Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen eingeschlossen werden.

Die sog. Polizeikorruption<sup>52</sup> wird ebenfalls nicht thematisiert. Denn auch sie stellt eine z.T. ganz eigene Erscheinungsform der Korruption dar, mit wieder anderen Tätern, teilweise anderen Motivationen, eigenen Handlungsabläufen und damit auch anderen Voraussetzungen für Präventionsmaßnahmen<sup>53</sup>. Auch

---

<sup>49</sup> S. für einen kurzen Überblick zur politischen Korruption z.B. Paul *Noack* KR 1995 S. 481 - 486.

<sup>50</sup> Eine Ausnahme kommt nur für den Fall in Betracht, daß zwei Amtsträger unter Ausnutzung ihrer Funktionen in korruptiver Weise zum gegenseitigen und eigenen Vorteil handeln.

<sup>51</sup> S. hierzu unten § 5 IV. 1.

<sup>52</sup> Ebenso wie Korruption im Justizvollzug.

<sup>53</sup> Ernst-Heinrich *Ahlf* in Waldemar *Burghard*/ Hans-Werner *Hamacher* S. 51.

wenn die Polizei einen Teil der Exekutive darstellt, so soll sie dennoch nicht zu dem Bereich gezählt werden, der hier mit öffentlicher Verwaltung gemeint ist<sup>54</sup>.

## § 2. Erscheinungsformen der Korruption

Der nachfolgenden Darstellung liegen Erfahrungswerte von Strafverfolgungsbehörden, Rechnungshöfen und Erkenntnisse aus empirischen Untersuchungen zugrunde<sup>55</sup>. Sie hat keinen Anspruch auf Vollständigkeit, es sollen lediglich prägnante Formen von Korruption in der öffentlichen Verwaltung skizziert werden, um so einen Einblick in die Korruptionspraxis zu gewinnen<sup>56</sup>.

Die Erscheinungsformen der Korruption werden in der Literatur unterschiedlich dargestellt. So differenzieren manche nach der Art und Weise der Begehung, sie trennen beispielsweise zwischen einmaliger und langfristig angelegter Korruption<sup>57</sup>. Andere unterscheiden nach den Zielen korruptiven Han-

<sup>54</sup> Zur Polizeikorruption z.B.: Klaus *Holz*: Korruption in der Polizei? - Eine Untersuchung zum Umfang von Korruption in der Polizei und zur Einstellung von Polizeibeamten zu Korruption, in: KR 1997 S. 407 - 414; Wolfgang *Stelaff*: Kriminalistik im europäischen Wandlungsprozeß - Auswirkungen auf die polizeiliche Berufsethik, in: KR 1997 S. 37 - 44; ders.: Bruchstellen im polizeilichen Berufsethos, in: KR 1992 S. 351 - 357.

<sup>55</sup> Ernst-Heinrich *Ahlf*, Korruptionsbegriff, KR 1996 S. 156f.; Hans-Rudolf *Claussen* S. 6 - 16; Gottfried *Herbig* in Hans-Rudolf *Claussen* S. 55 - 66; Udo *Müller* in Hans-Rudolf *Claussen* S. 67 - 82 (entspr. KR 1993 S. 509ff.); Udo *Müller*/ Paul *Marcus* S. 103 - 105; Wolfgang *Schauensteiner* in Hans-Rudolf *Claussen* S. 83 - 89 (entspr. KR 1990 S. 507 - 510); ders. ZRP 1993 S. 250 - 252; ders. KR 1994 S. 514 - 524; ders. KR 1996 S. 237 - 243 und 306 - 313 (Fortsetzung); ders. NSTZ 1996 S. 409 - 416; ders. in Mark *Pieth*/ Peter *Eigen* S. 131 - 147; Uwe *Schmidt* S. 521 - 532; speziell zur Korruption im Baubereich Gottfried *Kilian*, Korruption, KR 1994 S. 249 - 254, insbes. S. 250; ders., Korruptionssumpf, KR 1994 S. 654; ders. KR 1996 S. 705 - 709; ebenso Michael *Stemmer*/ Dietmar *Augustin* S. 35 - 40; auch Dieter *Dölling* bezieht sich bei der Darstellung der Erscheinungsformen von Korruption auf Erfahrungen aus der Strafverfolgungspraxis, S. 18ff; Karlhans *Liebl* S. 283 - 294; Werner *Vahlenkamp*/ Ina *Knauf*, z.B. S. 118 unter Bezugnahme auf die gewählten Schwerpunkte der Untersuchung.

<sup>56</sup> Für ausführliche Informationen wird auf die Quellen in der vorangehenden Fußnote verwiesen, hier insbesondere die BKA-Untersuchung von Werner *Vahlenkamp*/ Ina *Knauf*.

<sup>57</sup> So z.B. Ernst-Heinrich *Ahlf* in *Burghard*/ *Hamacher*, erstmals S. 16.

delns<sup>58</sup>. In dieser Arbeit wird nach der Art und Weise der Begehung unterschieden. Korruption in der öffentlichen Verwaltung wird in die Bereiche der sog. Beschleunigungsgelder und der Auftragsvergabe unterteilt. Darüber hinaus gibt es einen weit verzweigten Bereich, in welchem es um eine sonstige kollusive Zusammenarbeit von Bediensteten der öffentlichen Verwaltung und Außenstehenden, insbesondere Unternehmern, geht<sup>59</sup>.

### *I. Genehmigungserteilung*

Die im Rahmen von Genehmigungserteilungen an den Amtsträger gegebenen Vorteile kann man auch als „Schmier-“gelder im eigentlichen Sinne bezeichnen. In diesen Fällen geht es darum, eine Genehmigungserteilung, z.B. Erteilung eines Führerscheins, eines Personalausweises, einer Aufenthaltsgenehmigung oder eines Gewerbescheins, schneller oder „unbürokratischer“ oder überhaupt zu erlangen. Keine Rolle spielt es, ob die begehrten Diensthandlungen rechtmäßiger oder rechtswidriger Natur sind. Insbesondere in Verfahren mit einer z.T. jahrelangen Entscheidungsdauer konnten einige Fälle des illegalen Beschleunigens durch die Strafverfolgungsbehörden aufgedeckt werden<sup>60</sup>. Das Erlangen einer dem Antragsteller nicht zustehenden Verwaltungsdienstleistung bildet aber zweifellos den Schwerpunkt dieser Kategorie.

---

<sup>58</sup> Z.B. Dieter *Dölling* S. 19f.

<sup>59</sup> Die Unterteilung erscheint i.ü. allgemein als nahezu beliebig; so zählt Dieter *Dölling*, S. 19f., unter Berufung auf Roland *Schönherr*, S. 219ff., und Karlhans *Liebl*, S. 283ff., folgende Formen der Korruption auf: Gewinnmaximierungs-/ Verdrängungs- und Leistungs-/ Finanzierungs-/ Auflagen-/ Grenzkontroll-/ Genehmigungsgeld- und Aufenthaltsgeldkorruption. Inhaltlich bedeutet dies keinen Unterschied zu der hier dargestellten Differenzierung, es handelt sich eher um eine Frage der Übersichtlichkeit und der persönlichen Gewichtung, da man sowohl nach Begehungsweise als auch nach den angestrebten Zielen sinnvoll unterscheiden und aufzählen kann.

<sup>60</sup> Dementsprechend werden die hier gezahlten Summen auch als „Beschleunigungsgelder“ bezeichnet.

Zum Täterkreis der Korrumpierenden gehört in der Regel der einfache Bürger, der in einzelnen Anliegen korrumpiert. Es handelt sich hier demnach um situative Korruption<sup>61</sup>.

## II. Auftragsvergabe

Bei öffentlichen Aufträgen geht es üblicherweise um sehr hohe Summen und damit um hohe Gewinne für private Unternehmen. Der Anreiz, den Auftrag zu erlangen, ist folglich hoch und damit auch der Einfallsreichtum im Hinblick auf korruptive Methoden.

Eine wichtige Schnittstelle ist dabei die Zusammenarbeit zwischen einem Amtsträger und einem einzelnen Unternehmer im Hinblick auf die Vergabe eines öffentlichen Auftrags. Voraussetzung ist hier, daß der Amtsträger über die Vergabe des Auftrags, den der Unternehmer erhalten soll, zu entscheiden hat. Zum Erfolg kommen die Parteien am schnellsten, wenn der Auftrag nicht öffentlich ausgeschrieben wird. Also beeinflußt der Amtsträger schon in diesem Stadium das Verfahren, indem er die Ausschreibung nicht vornimmt, obwohl eine solche geboten wäre.

Prädestiniert für diesen Bereich des Amtsmissbrauchs sind beispielsweise Materiallieferungen für die öffentliche Verwaltung im Rahmen des Beschaffungswesens<sup>62</sup>. Es kann sich aber auch um häufig wiederkehrende Dienstleistungen handeln, so z.B. Baumaßnahmen, die die öffentliche Verwaltung nicht selbst durchführt.

In der Rechnung des Unternehmers an die Behörde finden sich die gezahlten Bestechungsgelder in Form von vereinzelt erhöhten Rechnungsposten wieder. Es kommt aber auch vor, daß die Aufträge gar nicht oder in unzureichendem Ausmaß durchgeführt werden.<sup>63</sup> Dann werden z.B. ohne Kenntnis der Behörde minderwertige Materialien verwendet. Letztlich verdienen an diesem Geschäft sowohl der Verwaltungsbedienstete als auch der Unternehmer.

---

<sup>61</sup> Diese Bezeichnung stammt von Ernst-Heinrich Ahlf in *Burghard/ Hamacher* S. 16.

<sup>62</sup> Dazu auch Werner *Vahlenkamp/ Ina Knauß* S. 139.

<sup>63</sup> Gottfried *Herbig* in Hans-Rudolf *Claussen* S. 56 (Rdnr. 5).

Eine andere Methode der Korruption in der öffentlichen Ausschreibung besteht darin, daß der korrumpierende Unternehmer die Höhe seines Angebots offenlassen kann. Wenn alle Angebote eingegangen sind, setzt der Amtsträger den zur Auftragserrlangung erforderlichen niedrigsten Betrag in das Angebot ein. Später erhöht der Unternehmer die zunächst angegebenen niedrigen Kosten, um so doch noch seinen Gewinn zu erzielen. Begründet wird die Erhöhung in der Regel mit dem Entstehen unvorhergesehener Kosten. Ebenso besteht auch hier die Möglichkeit, durch die Verwendung minderwertigen - nicht im Angebot angegebenen - Materials Kosten zu sparen<sup>64</sup>. Vom Gewinn des Unternehmers wird der Amtsträger bezahlt. Dabei kann diese Bezahlung durchaus in Form von Naturalien oder Dienstleistungen bestehen<sup>65</sup>.

Beim sog. Submissionsbetrug bilden verschiedene Unternehmen einer Branche anläßlich einer öffentlichen Ausschreibung eines Bau- oder sonstigen Vorhabens ein Preiskartell. Hier sprechen sich die Unternehmen hinsichtlich der abzugebenden Angebote für die Ausschreibung ab, wobei festgelegt wird, welcher Unternehmer welchen einzelnen Auftrag erhalten soll. Dieser gibt dann das günstigste Angebot ab. Später werden auch hier über Nachtragspositionen und angeblich nicht kalkulierbare Mehrkosten während der Ausführung die Kosten wieder so erhöht, daß der Unternehmer seinen ursprünglich geplanten Gewinn erzielt.

Die übrigen Unternehmer des Preiskartells erhalten einerseits Gewinnbeteiligungen des ausführenden Unternehmers, andererseits wird durch das Kartell gewährleistet, daß mit der Zeit jeder Unternehmer einen Auftrag erhält. Folglich ist ein solches Preiskartell von vornherein auf längere Zeit angelegt. Darüber hinaus setzt es auch voraus, daß zumindest die Mehrzahl der Unternehmen der jeweiligen Branche daran beteiligt ist. Dadurch wird die Gefahr unvorhergesehener niedrigerer Gebote anderer Unternehmen herabgesetzt.

Beim reinen Submissionsbetrug ist folglich kein Amtsträger zwingend eingebunden. Damit fallen die Elemente Mißbrauch einer amtlichen Funktion und Vergütung des Amtsträgers aus dem Submissionsbetrug heraus. Somit entspricht diese Form der „Korruption“ nicht der Begriffsdefinition.

---

<sup>64</sup> Werner *Vahlenkamp/ Ina Knauf* S. 132.

<sup>65</sup> Z.B. kostenlose Materiallieferungen beim Hausbau o.ä.; in der Regel handelt es sich aber um Geldzahlungen.

Dennoch fällt der Submissionsbetrug unter die Korruptionsthematik. Preiskartelle sichern sich nämlich zumeist in der Form ab, daß sie mit einem Verwaltungsbediensteten gegen eine Provision, in der Höhe abhängig vom Auftragsvolumen<sup>66</sup>, zusammenarbeiten. Dieser Amtsträger befindet sich in der Position, auf die Vergabe des Auftrags den notwendigen Einfluß nehmen zu können. Dabei kam es in der Vergangenheit sogar vor, daß ein besonders einflußreiches Preiskartell „ihren“ Amtsträger zunächst in den entscheidungsrelevanten Bereich innerhalb der öffentlichen Verwaltung versetzen ließ.<sup>67</sup> Der Einsatz eines Amtsträgers gewährleistet dem Preiskartell eine noch höhere „Erfolgsquote“. Bezahlt wird er aus einem Fond, den das Preiskartell eingerichtet hat.

Es sei noch angemerkt, daß die in diesem Abschnitt dargestellte, strukturelle Korruption<sup>68</sup> häufig den Nährboden für organisierter Kriminalität bietet, insbesondere dann, wenn Korruption eine Verbindung zwischen Politik und organisiertem Verbrechen stützt.<sup>69</sup>

### *III. Kollusive Zusammenarbeit*

Der Bereich der kollusiven Zusammenarbeit umfaßt neben den typischen Korruptionsdelikten der §§ 331ff. StGB insbesondere Betrug einschließlich Computerbetrug, Urkundenfälschung, Untreue und Verrat von Dienstgeheimnissen<sup>70</sup>, begangen durch den Amtsträger außerhalb der Vergabe öffentlicher Aufträge. Er mißbraucht hier seine mittelbare oder unmittelbare Verfügungsgewalt über öffentliche Mittel. Der Vorteil für den Außenstehenden besteht darin, Verwaltungsleistungen billiger zu bekommen bzw. Leistungen gegenüber der

---

<sup>66</sup> Die Höhe der Provision liegt nach den Erfahrungen der Strafverfolgungsbehörden in der Regel bei 2 - 5% des Auftragsvolumens, s. Wolfgang *Schaupensteiner* in Hans-Rudolf *Claussen* S. 86 (Rdnr. 19); ders. KR 1990 S. 508 und 509.

<sup>67</sup> Wolfgang *Schaupensteiner* in Hans-Rudolf *Claussen* S. 84f. (Rdnr. 10).

<sup>68</sup> Diese Formulierung für den wiederholten Einsatz von Korruptionsmethoden zur rechtswidrigen Gewinnmaximierung benutzt auch Wolfgang *Schaupensteiner* NStZ 1996 S. 411.

<sup>69</sup> So eine der Beschlußfassungen des 61. DJT; ebenso Hans-Christoph *Schaefer* KR 1997 S. 24 und 28.

<sup>70</sup> Wolfgang *Schaupensteiner* ZRP 1993 S. 250; Edwin *Kube*/ Werner *Vahlenkamp* S. 441; Werner *Vahlenkamp*/ Ina *Knauß* S. 311.

öffentlichen Verwaltung abrechnen zu können, die er zumindest in der geltend gemachten Form nicht erbracht hat.

So wird beispielsweise in der Abfallentsorgung eine billigere Abfallart berechnet als die, die tatsächlich auf die Deponie gefahren worden ist. Dazu müssen die Unterlagen der Mülldeponie durch den Amtsträger entsprechend manipuliert werden.<sup>71</sup> Der Unternehmer spart hierdurch einen Großteil seiner Entsorgungskosten, der Verwaltungsbedienstete erhält die vereinbarte Provision.

In einem anderen Fall beschäftigte ein Unternehmer, der bereits einen Auftrag für die öffentliche Verwaltung ausführte, kurzfristig ältere Schüler und Studenten. Dies tat er jedoch nur, um sie der Verwaltungsbehörde, die gerade Arbeitskräfte benötigte, zur Verfügung zu stellen. Als Aushilfskräften zahlte er ihnen nur einen geringen Stundenlohn, gegenüber der Verwaltungsbehörde rechnete er jedoch in Absprache mit einem Amtsträger die Arbeitsleistung von Facharbeitern ab.<sup>72</sup>

#### *IV. Korruptionsanfällige Fachbereiche*

Bei der Frage nach den korruptionsanfälligen Verwaltungsbereichen sind - wie bereits aus der vorangehenden Darstellung zu erkennen ist - all die Abteilungen zu nennen, in denen die öffentliche Verwaltung Aufträge vergibt. Ein weiterer Schwerpunkt ist dort zu finden, wo die öffentliche Verwaltung ein Monopol als Leistungsnachfragerin besitzt. Aber auch in den Verwaltungsbereichen, in denen der Bürger gebührenpflichtige Dienstleistungen begehrt, besteht aufgrund der monopolartigen Stellung der öffentlichen Verwaltung eine erhöhte Korruptionsgefahr. Besonders gefährdet sind also im allgemeinen all die Bereiche, in denen eine Schnittstelle zwischen Bürger bzw. Wirtschaft und Verwaltung besteht.

---

<sup>71</sup> Gottfried *Herbig* in Hans-Rudolf *Claussen* S. 57 (Rdnr. 7).

<sup>72</sup> Gottfried *Herbig* in Hans-Rudolf *Claussen* S. 56 (Rdnr. 6).

Die höchste Anzahl aller aufgedeckten Korruptionsdelikte ist zweifellos im Bausektor anzusetzen<sup>73</sup>. Darüber hinaus ist der Bereich der Abfallentsorgung korruptionsanfällig<sup>74</sup>. Ein wesentlicher Grund liegt darin, daß hier private Unternehmen besonders große Korruptionsgewinne erzielen können. Vahlenkamp/Knauß weisen allerdings zurecht darauf hin, daß eine Schwerpunktsetzung die Gefahr einer Spaltung innerhalb der öffentlichen Verwaltung mit sich bringt. Auch darf nicht der Eindruck entstehen, daß grundsätzlich alle Behörden in diesen Abteilungen mit der Korruptionsproblematik zu kämpfen hätten<sup>75</sup>.

### § 3. Statistiken und empirische Grundlagen

Bislang liegen nur wenige Erkenntnisse aus empirischen Untersuchungen zur Korruption vor<sup>76</sup>. Auch die wohl bislang umfangreichste und zweifellos verdienstvolle Untersuchung des BKA unter der Federführung von Werner Vahlenkamp und Ina Knauß vermag an dieser Einschätzung nichts zu ändern. Denn auch sie ist nicht in der Lage, ein repräsentatives Bild der Korruptionslage in Deutschland zu erstellen. Es handelt sich hier um ein von vielen Unbekannten geprägtes und demzufolge interpretationsbedürftiges Stimmungsbild.<sup>77</sup>

Diese Bewertung gilt auch für alle anderen empirischen Untersuchungen zur Korruption.<sup>78</sup> Als Beispiel sei hier die Untersuchung von Ohlemacher und Pfeiffer genannt, die ihre Analyse nach eigener Einschätzung ebenfalls für nicht re-

---

<sup>73</sup> So auch Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 138; ebenso Wolfgang Schauensteiner ZRP 1993 S. 250; ders. KR 1990 S. 507.

<sup>74</sup> Hierzu ein Beispiel von Uwe Schmidt S. 532.

<sup>75</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 135.

<sup>76</sup> So Hans-Jürgen Kerner/ Stephan Rixen S. 364; Friedrich Geerds S. 310; Dieter Dölling S. 23; Norbert Geis S. 48.

<sup>77</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 37, 62, 117.

<sup>78</sup> Henning Rosenau S. 92; Andreas Oliver Vogt S. 139.

präsentativ erachten<sup>79</sup>. Allerdings weisen sie darauf hin, daß bei aller Ungenauigkeit der Daten die Zahlen doch bei weitem nicht so hoch sind, wie es häufig - insbesondere in den Medien, aber auch vereinzelt in der Fachliteratur<sup>80</sup> - behauptet und dargestellt wird.<sup>81</sup>

Darüber hinaus ist dieser Arbeit eine eigene Befragung ausgewählter Strafverfolgungsbehörden zu Grunde gelegt. Selbstverständlich handelt es sich auch hier um kein repräsentatives Bild. Mehrere Interviews mit Staatsanwälten der Staatsanwaltschaften Bochum und Wuppertal lagen zur Auswertung vor. Diese Strafverfolgungsbehörden wurden insbesondere deshalb ausgewählt, weil sie zahlreiche große Korruptionsfälle, aber auch sonst überdurchschnittlich viele Fälle aufgeklärt haben. Angesichts der schon seit mehreren Jahren bestehenden Sonderdezernate war von einer entsprechend großen Erfahrung der ermittelnden Staatsanwälte auszugehen. Die Ergebnisse dieser Befragung werden im Rahmen der Praxiserfahrungen dargestellt.

Auch die polizeilichen Kriminal- und Verfolgungsstatistiken besitzen keinen repräsentativen Charakter. Dabei ist nur ein Problem, daß Straftaten nach §§ 331ff. StGB in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) erst seit dem 01.01.1994 und Delikte nach § 12 UWG bzw. nunmehr § 299 StGB seit dem 01.01.1995 gesondert ausgewiesen sind. Dadurch läßt sich die Entwicklung registrierter Korruptionskriminalität derzeit kaum nachvollziehen<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> Thomas *Ohlemacher*/ Christian *Pfeiffer*, S. 471; allerdings ist darauf hinzuweisen, daß der Aussagegehalt dieser Untersuchung für die Korruptionsproblematik ohnehin teilweise begrenzt ist. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt nämlich bei der Schutzgelderpressung, wodurch sich schon aus der Natur der Sache heraus ein nur sehr eingeschränkter Personen- und Täterkreis ergibt; als weitere Einzeluntersuchungen seien i.ü. genannt: Roland *Schönherr*: Vorteilsgewährung und Bestechung als Wirtschaftsstraftaten, 1985, mit Erkenntnissen insbesondere zu den Erscheinungsformen der Korruption; Karlhans *Liebl*: Das Ausmaß der Korruption in der öffentlichen Verwaltung, der Strafverfahren nach §§ 331ff. StGB aus den Jahren 1976 bis 1985 untersuchte.

<sup>80</sup> Als herausragendes Beispiel für eine polemische und keinerlei Nutzen bringende Darstellung sei genannt: Klaus *Lang*: Korruption - Pestilenz unserer Tage - Eine nachdenkliche Betrachtung, in KR 1993 S. 363 - 366.

<sup>81</sup> Thomas *Ohlemacher*/ Christian *Pfeiffer* S. 473; zur übertriebenen Darstellung in den Medien, gleichzeitig aber auch zur Problematik des vorhandenen Zahlenmaterials s. Wolfgang *Steinke* S. 359 - 360.

<sup>82</sup> Genauere Zahlen in aufbereiteter Form finden sich z.B. bei Dieter *Dölling* S. 13ff oder bei Michael *Überhofen* S. 216ff..

Der Strafverfolgungsstatistik kann man u.a. die Zahl der Personen entnehmen, die wegen eines Deliktes nach §§ 331 bis 334 StGB abgeurteilt und verurteilt wurden<sup>83</sup>. Sie vermittelt aber insofern kein aufschlußreiches Bild der Wirklichkeit, als sie die Delikte nach §§ 331 ff. StGB nur dann erfaßt, wenn nicht auch die Sanktionierung eines gleichzeitig abgeurteilten schwereren Deliktes erfolgt<sup>84</sup>. Also kann anhand der Strafverfolgungsstatistik nicht abgelesen werden, wie viele Verurteilungen nach §§ 331 - 334 StGB tatsächlich ausgesprochen wurden.

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, daß die Abgeurteilten nach §§ 331 ff. StGB nur einen sehr geringen Anteil, gemessen an der Anzahl aller Abgeurteilten, einnehmen. 1954 kamen beispielsweise 3,2 Verurteilungen wegen Vorteilsannahme oder Bestechlichkeit auf je 100 000 öffentliche Bedienstete<sup>85</sup>, in den achtziger Jahren belief sich diese Zahl auf 0,87<sup>86</sup>.

Auch im Verhältnis zu der Anzahl aller Abgeurteilten ergeben sich nur geringe Werte. So betrug der Anteil der nach §§ 331 bis 334 StGB Abgeurteilten im Jahre 1993 rund 0,03%, 1996 waren es 0,14%. Dieser prozentuale Anstieg muß jedoch vor dem Hintergrund relativiert werden, daß Großverfahren im Bereich der Korruption für diesen Zeitraum teilweise mit mehr als 1000 Straftaten in der PKS erfaßt wurden.<sup>87</sup> Ähnliche Einschränkungen gelten auch für das Jahr 1997<sup>88</sup>. Hier hat die geänderte Rechtsprechung des BGH zum sog. Fortsetzungszusammenhang insbesondere die Anzahl der Korruptionsdelikte in die

---

<sup>83</sup> Unter Abgeurteilten sind die Angeklagten zu verstehen, gegen die Strafbefehle erlassen wurden oder deren Strafverfahren nach Eröffnung des Hauptverfahrens durch Urteil oder Einstellungsbeschluß rechtskräftig abgeschlossen wurde. Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) Strafverfolgung 1993 (vollständiger Nachweis der einzelnen Straftaten), S. 6.

<sup>84</sup> Zur Erfassungstechnik Statistisches Bundesamt, S. 6; zum häufigen tateinheitlichen Zusammentreffen von Korruptionsstraftaten und Spionagedelikten siehe Hans *Zachert* S. 10; eine Auflistung von Delikten aus dem StGB und dem UWG neben den Delikten nach §§ 331 ff. StGB als die üblichen Korruptionsdelikte findet sich bei Wolfgang *Schaupensteiner* ZRP 1993 S. 250.

<sup>85</sup> Paul *Noack* S. 135.

<sup>86</sup> Diese Zahl ist ein Ergebnis der Berechnungen von Göttrik *Wewer* S. 297.

<sup>87</sup> Ernst-Heinrich *Ahlf* in Waldemar *Burghard*/ Hans-Werner *Hamacher* S. 14.

<sup>88</sup> Wobei sich ausweislich der PKS die Straftaten für die §§ 331 - 334 StGB von 1996 zu 1997 kaum verändert haben, es ist sogar ein Absinken der Zahlen um rund 1,8% zu verzeichnen.

Höhe schnellen lassen. Denn aufgedeckte langfristig angelegte Korruption<sup>89</sup> zerfällt nunmehr in viele, auch statistisch gesehen, eigenständige Taten.<sup>90</sup>

Das BKA gibt jährlich das sog. Lagebild Korruption heraus. Im Unterschied zur PKS werden hier alle, also auch die noch nicht abgeschlossenen, polizeilichen Ermittlungsverfahren registriert. Da aber auch diese Statistik erst seit 1994 erscheint, ist ihre Aussagekraft, ähnlich der der PKS zu den §§ 331ff. StGB, nur sehr begrenzt. Hier angesichts erheblicher numerischer Schwankungen von registrierten Zu- oder Abnahmen zu sprechen, ist zwar anhand der Zahlen möglich, hat derzeit aber wohl kaum großen Wert<sup>91</sup>.

Als weitere Quelle ist die Statistik über beamtenrechtliche Disziplinarverfahren zu nennen. Danach wurden in der Zeit von 1975 bis 1979 pro Jahr durchschnittlich 3 förmliche Disziplinarverfahren gegen Bundesbedienstete wegen verbotener Geschenkkannahme, Vorteilsannahme oder Bestechlichkeit geführt.<sup>92</sup> In den Jahren 1980 bis 1989 lag die durchschnittliche Anzahl der jährlichen Disziplinarverfahren bei 12, von 1990 bis 1994 belief sich diese auf 5 Verfahren. Auch wenn sich die Zahl der Verfahren im Jahre 1999 auf 17 belief, so vermag dieser relative Anstieg aus den bereits genannten Gründen kaum etwas über die Korruption in der öffentlichen Verwaltung zu sagen. Insbesondere läßt sich nicht sagen, ob entsprechend dieser Zahlen auch die Korruption in der öffentlichen Verwaltung gestiegen ist. Ein Grund für den Anstieg kann ebenso auch eine intensivere Verfolgung und Ahndung<sup>93</sup> o.ä. sein. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß die Zahl der Bediensteten in der öffentlichen Verwaltung in den letzten Jahrzehnten insgesamt deutlich gestiegen ist<sup>94</sup>. Somit hat die Anzahl der Disziplinarverfahren nur eine sehr bedingte Aussagekraft.

<sup>89</sup> Und diese überwiegt zahlenmäßig deutlich gegenüber der sog. situativen Korruption; der Anteil der situativen Korruption lag 1996 laut BKA, Lagebild Korruption, bei lediglich 31% und liegt damit sogar noch um 9% höher als im Jahre 1994, als der Anteil der langfristig angelegten Korruption folglich bei 78% lag.

<sup>90</sup> Ernst-Heinrich Ahlf in Waldemar Burghard/ Hans-Werner Hamacher S. 14.

<sup>91</sup> S. eine Darstellung der wesentlichen Zahlen des BKA, Lagebild Korruption, mit einigen Erläuterungen bei Ernst-Heinrich Ahlf in Waldemar Burghard/ Hans-Werner Hamacher S. 15ff.

<sup>92</sup> Diese und die folgenden Berechnungen entstammen dem Gutachten von Dieter Dölling S. 15f.

<sup>93</sup> S. hierzu auch unten § 12.

<sup>94</sup> Auch unter Berücksichtigung des Umstands, daß die Beschäftigtenzahl seit einigen Jahren wieder abnimmt.

Die amtlichen Statistiken können auch in anderer Hinsicht kein adäquates Bild der Korruptionswirklichkeit vermitteln. Denn neben den typischen Korruptionsdelikten werden oft auch solche wie Betrug, Urkundenfälschung, Computerbetrug, Untreue etc. verwirklicht<sup>95</sup>. Diese werden in den Statistiken jedoch nicht als Korruptionsdelikte kenntlich gemacht.

Darüber hinaus vermindert die schlichte Unterscheidung zwischen § 331 StGB und § 332 StGB ebenfalls die Aussagekraft der Statistiken. Hierdurch können sie keine Angaben zum tatsächlichen Umfang und zur Intensität der jeweiligen Tathandlungen machen. Eine Auswertung hinsichtlich der Anzahl der Einzelfälle oder der Frage danach, in welchen Teilakten die Tat begangen worden ist, wird ebenso nicht vorgenommen wie eine Angabe des jeweiligen Schadensumfangs.<sup>96</sup> Es existieren auch keinerlei Angaben zum Tatzeitraum. Eventuell seit Jahren oder Jahrzehnten bestehende Korruptionsverhältnisse<sup>97</sup> kann man gegenüber einmaligen Bestechungstaten nicht erkennen<sup>98</sup>.

Betrachtet man die vorstehenden Ausführungen, so zeigt sich, daß nur wenige Korruptionsdelikte bekannt werden. Weder in der PKS, noch in der Strafverfolgungsstatistik oder im Bereich der beamtenrechtlichen Disziplinarverfahren ist empirisch gesichertes, repräsentatives Zahlenmaterial zu finden. Zeitliche Trends sind nicht erkennbar. Dennoch gibt es in Literatur und Praxis eine große Anzahl derer, die die Korruption in Deutschland weit ausgeprägter sehen, als es die Zahlen darzustellen vermögen. Bereits die Tatsache, daß in einigen Städten - meist durch Zufälle - Korruption in großem Umfang aufgedeckt worden ist, zeige, daß es Korruption überall gebe, diese nur nicht bekannt sei. Man vermutet also mit anderen Worten ein ganz erhebliches Dunkelfeld der Korruption<sup>99</sup>.

---

<sup>95</sup> S. hierzu auch § 2 III.

<sup>96</sup> Hans-Rudolf Claussen S. 11.

<sup>97</sup> Taten mit einem solchen zeitlichen Umfang sind, wie das Lagebild Korruption 1994, aber auch die sog. „Frankfurter Fälle“ erkennen lassen, durchaus keine Seltenheit, s. Hans-Rudolf Claussen S. 7.

<sup>98</sup> S. zur Problematik der Aussagekraft von Statistiken auch unten § 10 IV.

<sup>99</sup> So z.B. Bernd Seidel S. 5f.; Hans-Rudolf Claussen S. 11; Werner Vahlenkamp/ Ina Knauff S. 256; Wolfgang Schaubensteiner KR 1994 S. 524; Michael Überhofen S 41; Hans Ludwig Zachert S. 87.

Für diese Vermutung sprechen mehrere Gründe. Zweifellos ist von einem geringen Anzeigeaufkommen aus dem Umfeld der Betroffenen auszugehen.<sup>100</sup> Dies liegt daran, daß Korruptionsdelikte keine natürliche Person als Opfer haben, ein Verletzter kommt folglich als Quelle für das Bekanntwerden der Tat nur selten in Betracht. Die korruptiven Parteien sind beide Täter und somit interessiert und bemüht, ein Aufdecken der Tat zu verhindern.

Laut Untersuchung des BKA ist zudem die Bereitschaft der Amtsleiter, in Verdachtsfällen die Strafverfolgungsorgane einzuschalten, nicht sehr stark ausgeprägt<sup>101</sup>. Lediglich 37% der befragten Amtsleiter waren der Ansicht, daß alle in der Behörde auftretenden Korruptionsfälle angezeigt werden. Rund 18% glaubten, daß zwar nicht alle, aber doch die meisten Fälle angezeigt werden. Etwa 29% der Befragten gingen davon aus, daß nur von Fall zu Fall eine Anzeige erfolgt. Die meisten Fälle werden demzufolge verwaltungsintern und damit gegebenenfalls disziplinarrechtlich geahndet. Doch wird andererseits beklagt, daß Dienstvorgesetzte bei Verdacht eines Dienstvergehens häufig keine disziplinarrechtlichen Vorermittlungen einleiten würden.<sup>102</sup>

Eine wichtige Rolle spielen überdies die Beeinflussungsversuche von Bürgern und speziell Unternehmern auf Angehörige der öffentlichen Verwaltung. Laut Untersuchung des BKA haben 18% der befragten Amtsleiter und Sachbearbeiter der Landesbehörden entsprechende Angaben über Beeinflussungsversuche gemacht, bei den Bundesbediensteten wurde ein Wert von fast 30% erreicht.<sup>103</sup> Nach Einschätzung des BKA kommt dieser Aussage hinsichtlich der Verbreitung von Korruption eine besondere Bedeutung zu. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die relativ flächendeckend durchgeführte Befragungsaktion bei den Amtsleitern. Nach Ansicht des BKA indizieren erfolglose Korruptionsversuche eine erhöhte Bereitschaft bzw. Akzeptanz von Korruptionspraktiken in der gewerblichen Wirtschaft und beim Bürger.<sup>104</sup>

---

<sup>100</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 21.

<sup>101</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 120.

<sup>102</sup> Hans-Rudolf Claussen S. 46 f.

<sup>103</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 119f.

<sup>104</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 120.

Letztlich bleibt die Erkenntnis, daß man trotz aller Indizien von einem Dunkelfeld innerhalb der Korruption ausgehen muß, das in seiner Dimension nicht einmal halbwegs wissenschaftlich fundiert eingeschätzt werden kann<sup>105</sup>.

Trotzdem besteht erheblicher Streit über das Ausmaß von Korruption und darüber, ob es heute mehr Korruption gibt als früher. Immer wieder wird behauptet, die Korruption in der öffentlichen Verwaltung habe deutlich zugenommen habe<sup>106</sup>. Den Vertretern dieser Ansicht steht allerdings auch nicht mehr empirisches Material zur Verfügung als das oben Aufgezeigte. Sie stützen sich häufig vielmehr auf ihre persönliche Erfahrungen und kommen so zu Einschätzungen, die zwar legitim, wissenschaftlich aber nicht ergiebig und daher zu vernachlässigen sind.

Folgendes Ergebnis ist also festzuhalten: Es gibt Korruption in der öffentlichen Verwaltung, in welchem Umfang ist jedoch unklar. Allein nach den Zahlen und Daten der einschlägigen Statistiken und Untersuchungen kann man nur von einer sehr geringen Verbreitung ausgehen. Darüber hinaus gibt es ein Dunkelfeld der Korruption. Wie groß dieses ist, läßt sich nicht genau bestimmen und ragt in den Bereich der Spekulation. Die Aussage, Korruption in der öffentlichen Verwaltung sei heute nicht mehr die Ausnahme, muß als nicht mit Zahlen belegbares Werturteil angesehen werden.

Einig ist man sich aber, daß der durch Korruption verursachte Schaden hoch ist. Neben dem materiellen<sup>107</sup> gilt dies vor allem für den immateriellen Schaden,

<sup>105</sup> So auch Hans-Jürgen *Kerner*/ Stephan *Rixen* S. 365; Bernd *Seidel* S. 5f.; Manfred *Bruns* S. 697 - 704; Hans-Rudolf *Claussen* S. 10 f.; Dieter *Dölling* S. 8.

<sup>106</sup> Z.B. Hans-Jürgen *Kerner*/ Stephan *Rixen*, S. 366, die feststellen, daß es in Deutschland inzwischen erhebliche Korruption gibt; ebenso Klaus *Lang* S. 363ff.; Wolfgang *Schaupensteiner* ZRP 1993 S. 250; eher differenzierend z.B. Edwin *Kube*/ Werner *Vahlenkamp* S. 441; Bernd *Seidel* S. 2; Wolfgang *Steinke* S. 359; gegen diese Auffassung z.B. der 61. DJT, der entspr. Beschluß I. 4. der Abteilung C von einer überwiegenden Ablehnungshaltung gegenüber Korruption von Seiten der öffentlichen Verwaltung und Privatwirtschaft, dennoch aber von einer ernst zu nehmenden Problematik ausgeht; noch weiter gehen Jürgen *Bellers*/ K. *Schöler* S. 87, die weder von einer Zunahme der Korruption noch von einem hohen Dunkelfeld ausgehen.

<sup>107</sup> Die Schadensschätzung ist etwa gleich schwierig und schwankt zwischen 2 und mehr als 10 Mrd. DM p.a.; für eine so hohe Schätzung beispielsweise Wolfgang *Schaupensteiner* ZRP 1993 S. 251; i.ü. weisen Hans-Jürgen *Kerner*/ Stephan *Rixen*, S. 366, zurecht darauf hin, daß Schätzungen nicht selten von ökonomisch fragwürdigen Schadensbegriffen ausgehen, also insbesondere den Individualschaden mit dem volkswirtschaftlichen Schaden verwechseln; Markus *Dietz*, S. 76, hält die Gesamthöhe der durch Korruption verursachten Schäden für nicht meßbar.

also insbesondere den Vertrauensverlust der Bevölkerung in die Lauterkeit der Entscheidungen des öffentlichen Dienstes<sup>108</sup>. Daher sah sich der Gesetzgeber zum Handeln veranlaßt.

## 2. Kapitel: Gesetzgeberische Maßnahmen

### § 4. Das Korruptionsbekämpfungsgesetz

Dem Gesetz zur Bekämpfung der Korruption<sup>109</sup> vom 13.08.1997, in Kraft getreten am 01.04.1998, lag eine Vielzahl von Vorschlägen zugrunde<sup>110</sup>.

Neben Gesetzesentwürfen und Anträgen der Bundesregierung<sup>111</sup>, des Bundesrates<sup>112</sup>, der Koalitionsfraktionen<sup>113</sup>, der SPD-Fraktion<sup>114</sup> und der Fraktion von Bündnis 90/ Die Grünen<sup>115</sup> hatte der Bundestagsrechtsausschuß am 16.04.1997 eine öffentliche Anhörung von Experten zu den verschiedenen Vorschlägen durchgeführt<sup>116</sup>. Darüber hinaus beeinflussten auch die Ergebnisse und Empfehlungen des 61. DJT 1996 in Karlsruhe, der sich mit der Frage der Änderung des Straf- und Strafprozeßrechts zur Korruptionsbekämpfung in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft befaßt hatte, die Beratungen nachhaltig<sup>117</sup>. Trotz der zahlreichen Vorschläge waren keine wesentlichen Meinungsverschieden-

---

<sup>108</sup> Norbert Geis S. 49f.

<sup>109</sup> BGBl. I 2038.

<sup>110</sup> S. zu der folgenden Darstellung auch Matthias Korte S. 2556 - 2558.

<sup>111</sup> BT-Drs. 13/ 6424.

<sup>112</sup> BR-Drs. 298/ 95 (Beschluß).

<sup>113</sup> BT-Drs. 13/ 5584 (dieser entspricht inhaltlich dem Regierungsentwurf); 13/ 8082 und 13/ 8085.

<sup>114</sup> BT-Drs. 13/ 742; 13/ 1717; 13/ 4118; 13/ 8083 und 13/ 8084.

<sup>115</sup> BT-Drs. 13/ 617.

<sup>116</sup> Protokoll Nr. 13/ 82 des Bundestagsrechtsausschusses.

<sup>117</sup> Matthias Korte S. 2556.

heiten zu verzeichnen. Der Bundestagsrechtsausschuß hatte einige Änderungen und Ergänzungen im Regierungs- und Koalitionsentwurf vorgenommen. Auf der Grundlage seines Berichts und seiner Beschlußempfehlung<sup>118</sup> wurde das Gesetz schließlich verabschiedet. Die Änderungen basierten insbesondere auf den Beschlüssen des DJT und der Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf<sup>119</sup>.

Nachdem die Vorschriften zum Nebentätigkeitsrecht aus dem Korruptionsbekämpfungsgesetz herausgenommen wurden, liegt der Schwerpunkt nunmehr deutlich im Strafrecht. Den Änderungsvorschlägen zur StPO<sup>120</sup> ist der Gesetzgeber jedoch nicht gefolgt. Daneben verbleiben die Änderungen des Dienstrechts.

Folgende Änderungen wurden vorgenommen<sup>121</sup>:

### *I. Strafrecht*

#### **1. § 11 Abs. 1 Nr. 2 lit. c StGB, Amtsträgerbegriff**

Mit der Änderung des Amtsträgerbegriffs wird klargestellt, daß für die Amtsträgereigenschaft nur die Art der Aufgabe und nicht die zur Aufgabenerfüllung gewählte Form maßgeblich ist. Hierdurch will der Gesetzgeber Lücken in der Strafverfolgung vorbeugen. Diese Gefahr besteht durch die seit einigen Jahren zu beobachtende Entwicklung, daß die öffentliche Verwaltung ihre Aufgaben - insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge - zunehmend mittels Unternehmen in privatrechtlicher Organisationsform wahrnimmt.

---

<sup>118</sup> BT-Drs. 13/ 8079.

<sup>119</sup> BR-Drs. 553/ 96.

<sup>120</sup> So z.B. Dieter *Dölling* S. 97ff.; Beschluß III. 1. der Abteilung Strafrecht des 61. DJT.

<sup>121</sup> Einen Überblick zur neuen Rechtslage geben auch Helmut *Fiebig*/ Heinrich *Junker* S. 27ff.

## 2. §§ 331, 333 StGB, Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung

In der Vergangenheit hatten die Strafverfolgungsbehörden große Probleme mit dem Nachweis der sog. „Unrechtsvereinbarung“. Hier geht es um den Zusammenhang zwischen zuzuwendendem oder zugewendetem Vorteil und versprochener oder vorgenommener Diensthandlung. Durch die erfolgte Änderung sind bereits die Annahme und Gewährung von Vorteilen strafbar, soweit diese „für die Dienstausbübung“ des Amtsträgers erbracht wurden, §§ 331 Abs. 1, 333 Abs. 1 StGB. Der Nachweis einer hinreichend bestimmten Diensthandlung<sup>122</sup> als Gegenleistung ist nicht mehr erforderlich.

Des weiteren ist der Tatbestand der Vorteilsgewährung nicht mehr nur auf künftige im Ermessen des Amtsträgers oder Richters stehende Diensthandlungen beschränkt. Er hat jetzt eine spiegelbildliche Ausgestaltung zum Tatbestand der Vorteilsannahme erfahren, welcher seit jeher bereits erbrachte Diensthandlungen oder richterliche Handlungen erfaßt hat (§ 333 Abs. 1 und 2 StGB).

Der Gesetzgeber hat in beide Tatbestände die sog. Drittzuwendungen einbezogen. Damit muß ein zumindest mittelbarer Nutzen des Amtsträgers oder Richters nicht mehr bewiesen werden. Dies gilt beispielsweise in den Fällen, in denen Zuwendungen an dem Amtsträger nahestehende Dritte<sup>123</sup> fließen.

Schließlich wurden die Strafraumen für die Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung bei Amtsträgern von 2 auf 3 Jahre Freiheitsstrafe im Höchstmaß (§§ 331 Abs. 1, 333 Abs. 1 StGB) und bei Richtern von 3 auf 5 Jahre Freiheitsstrafe im Höchstmaß (§§ 331 Abs. 2, 333 Abs. 2 StGB) angehoben.

## 3. §§ 332, 334 StGB, Bestechlichkeit und Bestechung

Die Einfügung der Drittzuwendung entsprechend der §§ 331, 333 StGB ist die einzige Änderung dieser Straftatbestände. Das Erfordernis der zum Vorteil korrespondierenden Diensthandlung wurde hier, anders als bei §§ 331, 333 StGB, beibehalten.

---

<sup>122</sup> Zum Tatbestandsmerkmal der hinreichenden Bestimmtheit vgl. z.B. BGHSt 32, 290, 291 und BGHSt 39, 45, 46f.

<sup>123</sup> Beispielsweise an eine politische Partei, deren Mitglied der Amtsträger ist.

#### 4. § 335 StGB

Mit dem neu gefaßten § 335 StGB hat der Gesetzgeber eine Strafzumessungsregel für besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung eingeführt. Der Strafraum ist in diesen Fällen erweitert von einem Jahr bis zu 10 Jahren Freiheitsstrafe. Bei besonders schweren Fällen der Bestechlichkeit von Richtern ist Freiheitsstrafe nicht unter 2 Jahren vorgesehen.

#### 5. § 338 StGB

Nach dem neu eingefügten § 338 StGB kann jetzt der erweiterte Verfall (§ 73 d StGB) angeordnet oder eine Vermögensstrafe (§ 43 a StGB) verhängt werden.

#### 6. §§ 298 - 302 StGB, Straftaten gegen den Wettbewerb<sup>124</sup>

Der neu gefaßte 26. Abschnitt mit der Überschrift „Straftaten gegen den Wettbewerb“ weist als zentralen Tatbestand § 298 StGB („Wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen“) auf. Damit wird die Abgabe eines Angebotes auf der Grundlage einer rechtswidrigen (Kartell-) Absprache im Rahmen von öffentlichen Ausschreibungen und bei freien Vergaben nach Teilnahmewettbewerb zur Beeinflussung des Veranstalters unter Strafe gestellt. Hierdurch soll eine weitere Strafbarkeitslücke geschlossen werden. Bislang scheiterte nämlich in solchen Fällen insbesondere eine Verurteilung wegen Betrugs häufig an einem nicht genau nachzuweisenden Vermögensschaden<sup>125</sup>.

Mit § 299 StGB, der „Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr“, ist der bisherige § 12 UWG mit einigen Änderungen ins StGB aufgenommen worden. Vorrangiges Motiv für diesen Schritt war die Signalwirkung, die man sich durch das Einstellen dieses Tatbestands in das StGB erhofft hat<sup>126</sup>. Zu den Änderungen gehören neben einer neuen Anordnung der einzelnen Ab-

<sup>124</sup> S. zu dieser Neufassung auch Klaus *Lüderssen* S. 2525 - 2530, der sich i.ü. gegen den Tatbestand der Submissionsabsprache ausspricht, wobei zu bemerken ist, daß es sich hier um ein im Auftrag des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie erstattetes Gutachten handelt.

<sup>125</sup> S. zu dieser Problematik z.B. BGHSt 38, 186 = NJW 1992 S. 921.

<sup>126</sup> Dieter *Dölling* S. 85, der sich jedoch i.ü. gegen die Aufnahme dieser Regelung in das StGB ausspricht; ebenfalls gegen eine Aufnahme ist Friedrich *Geerds* S. 312.

sätze die bereits bekannte Aufnahme der Drittzuwendungen sowie die Erhöhung der Höchstfreiheitsstrafe von einem Jahr auf 3 Jahre.

Für besonders schwere Fälle ist nach § 300 StGB eine Freiheitsstrafe von bis zu 5 Jahren vorgesehen.

Die Strafverfolgung nach § 299 StGB ist zudem erleichtert worden. § 301 StGB ermöglicht bei Vorliegen eines besonderen öffentlichen Interesses ein Einschreiten von Amts wegen. § 12 UWG war hingegen ein reines Antragsdelikt.

Über § 302 StGB können auch bei Straftaten gegen den Wettbewerb entsprechend § 338 StGB der erweiterte Verfall und die Vermögensstrafe ausgesprochen werden.

## 7. Kartellrechtliche Neuregelungen

Durch den neu eingefügten § 81 a GWB können die Kartellbehörden bei Verstoß gegen die Kartellordnungswidrigkeiten nach § 38 I Nrn. 1 und 8 GWB eine Unternehmensgeldbuße verhängen. Auch nach § 38 IV GWB sind Geldbußen möglich gegen Unternehmen, die im Zusammenhang mit Korruption ihre Aufsichtspflichten gegenüber Angestellten verletzt haben. Hier kann die Sanktion im Höchstmaß die dreifache Höhe des durch die Zuwiderhandlung erlangten Mehrerlöses betragen.

## *II. Dienstrecht*

Das Dienstrecht hat durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz im wesentlichen zwei Änderungen erfahren. Zum einen stellen §§ 43 BRRG, 70 BBG und 19 SoldG deutlicher als bisher klar, daß Belohnungen und Geschenke grundsätzlich nicht mehr angenommen werden dürfen und Ausnahmen die Zustimmung des Dienstherrn erfordern. Zum anderen ist mit §§ 11 a BDO, 58 a WDO eine sog. „kleine Kronzeugenregelung im Disziplinarrecht“<sup>127</sup> eingeführt worden. Sie gilt für Beamte oder Soldaten, die dazu beigetragen haben, Straftaten

---

<sup>127</sup> Matthias Korte S. 2557.

- insbesondere nach den §§ 331 - 335 StGB - zu verhindern oder über ihren eigenen Tatbeitrag hinaus aufzuklären. So können sie, obwohl sie disziplinarrechtlich aus dem Dienst entfernt wurden, nach Vollendung des 65. Lebensjahres doch noch eine monatliche Unterhaltsleistung erhalten.

### *III. Das Zweite Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetz*

Das Zweite Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetz vom 09.09.1997<sup>128</sup> fungiert als flankierende Maßnahme zum Korruptionsbekämpfungsgesetz.<sup>129</sup>

Genehmigungsbedürftige und genehmigungsfreie Nebentätigkeiten von Bundesbeamten und Soldaten können jetzt durch den Dienstherrn effektiver kontrolliert werden. Insbesondere sind Nachweise sowohl über Art und Umfang der Nebentätigkeit als auch über die Entgelte oder geldwerten Vorteile hieraus zu führen und Änderungen unverzüglich anzuzeigen, §§ 65 Abs. 6 S. 2, 20 Abs. 5 S. 2 SoldG.

Neu ist eine Anzeigepflicht für bestimmte genehmigungsfreie Nebentätigkeiten. Sie sind in jedem Einzelfall vor ihrer Aufnahme unter Angabe von Art und Umfang sowie der voraussichtlichen Höhe der Entgelte und geldwerten Vorteile hieraus schriftlich anzuzeigen, Änderungen sind mitzuteilen (§ 66 Abs. 2 S. 1 BBG iVm. § 66 Abs. 1 Nrn. 3 - 5 BBG bzw. § 20 Abs. 6 S. 2 SoldG iVm. § 20 Abs. 6 S. 1 Nrn. 3 - 5 SoldG). Darüber hinaus kann die Dienstbehörde bzw. der Disziplinarvorgesetzte aus begründetem Anlaß verlangen, daß der Beamte oder Soldat über ausgeübte genehmigungsfreie Nebentätigkeiten schriftlich Auskunft erteilt (§§ 66 Abs. 2 S. 2 BBG, 20 Abs. 6 S. 3 SoldG).

---

<sup>128</sup> BGBl. I 2294.

<sup>129</sup> Herbert Tröndle/ Thomas Fischer, Vorbem. zu § 298 StGB Rdnr. 1.

## § 5. Weitere Gesetze und Maßnahmen

Das Korruptionsbekämpfungsgesetz war Auftakt für eine Reihe weiterer gesetzgeberischer Maßnahmen. Unmittelbar resultiert hieraus die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsbekämpfung in der Bundesverwaltung vom 17. Juni 1998.

Des weiteren ist am 15. Februar 1999 das Gesetz zum Übereinkommen vom 17. Dezember 1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr - zusammen mit diesem Übereinkommen - in Kraft getreten.

Weitere Änderungen erfolgten im Steuerrecht. Hier ging es insbesondere darum, die steuerliche Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern zu beseitigen.

### *1. Richtlinie der Bundesregierung vom 17. Juni 1998*

Nach der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsbekämpfung sind zunächst die korruptionsgefährdeten Gebiete innerhalb ihres Anwendungsbereiches festzustellen. Daraufhin will der Gesetzgeber der Korruptionsgefahr durch das Mehr-Augen-Prinzip und eine erhöhte Transparenz in der Entscheidungsfindung begegnen. Vorschläge zur Durchführung werden beispielhaft aufgezählt.

In besonders sensiblen Bereichen ist im Hinblick auf die Korruptionsprävention eine Personalrotation anzustreben. Falls aus organisatorischen Gründen die Rotation nicht durchführbar ist, soll statt dessen die Dienst- und Fachaufsicht verstärkt werden.

Gleichzeitig sind für Beschäftigte, Bürger und Dienststellenleitung Ansprechpartner zur Korruptionsvorsorge zu bestellen. Diese sollen, auch ohne Einhaltung des Dienstweges, beraten und aufklären, auf Korruptionsanzeichen achten und die Dienststellenleitung und Staatsanwaltschaften bei Ermittlungen und bei der Öffentlichkeitsarbeit unterstützen. Begleitend werden die Befugnisse und Pflichten des Ansprechpartners bei disziplinarischen und strafrechtlichen Verfahren geregelt.

Bei besonderen Anlässen soll die Dienststellenleitung eine Organisationseinheit mit einer inneren Revision beauftragen.

Darüber hinaus soll in Zukunft bei der Personalauswahl, insbesondere für korruptionsgefährdete Bereiche, eine gesteigerte Sorgfalt walten.

Zur Sensibilisierung für das Problemfeld Korruption werden die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung auf Korruptionsgefahren aufmerksam gemacht und über die Folgen korrupten Verhaltens unterrichtet. Aus- und Fortbildungsveranstaltungen sollen die Bediensteten im Hinblick auf Erscheinungsformen der Korruption, Gefahrensituationen, Maßnahmen zur Korruptionsprävention sowie straf-, dienst- und arbeitsrechtliche Konsequenzen in Korruptionsfällen intensiver schulen. Diese regelmäßige Sensibilisierung der Mitarbeiter obliegt den Vorgesetzten im Rahmen ihrer Dienst- und Fachaufsicht.

Speziell im Rahmen von Bauleistungen ist eine Trennung der einzelnen Arbeitsphasen vorgesehen. Vorbereitung, Planung und Bedarfsbeschreibung einerseits und die Durchführung des Vergabeverfahrens andererseits müssen grundsätzlich von getrennten Organisationseinheiten durchgeführt werden. Letztlich soll die Abrechnung der Baumaßnahmen durch eine dritte Organisationseinheit erfolgen.

Die vergaberechtlichen Vorschriften der VOL, VOB und VOF sind strikt einzuhalten. Rechtfertigende Gründe für ein Abweichen vom Vorrang der öffentlichen Ausschreibung bzw. des offenen Verfahrens muß der Verantwortliche aktenkundig machen. Diese Gründe werden im Falle eines über dem in § 3 Nr. 4 lit. p VOL/A festgesetzten liegenden Wertes von einem Vorgesetzten oder einer nicht beteiligten Organisationseinheit geprüft. Zusätzlich muß die Vergabe öffentlicher Aufträge regelmäßig im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht kontrolliert werden.

Hat sich ein Bieter oder Bewerber einer durch die Dienststelle festgestellten schweren Verfehlung schuldig gemacht, so kann er vom Wettbewerb ausgeschlossen werden. Eine solche Verfehlung liegt insbesondere dann vor, wenn der Bieter durch sein Handeln den Straftatbestand der Bestechung, auch im Versuch, erfüllt. I.ü. wird verwiesen auf den „Beschuß der Bundesregierung über die einheitliche Anwendung der Regeln zum Ausschluß von unzuverlässigen Unternehmen bei Aufträgen des Bundes sowie über die Einrichtung eines Registers für Unternehmen, die sich als unzuverlässig erwiesen haben“.

In geeigneten Fällen soll eine Antikorruptionsklausel in Verträge über entgeltliche Bau-, Dienst- oder sonstige Leistungen aufgenommen werden. Conse-

quenz einer solchen Klausel kann der Ausschluß des Auftragnehmers vom Wettbewerb und/ oder die Fälligkeit einer Vertragsstrafe sein.

Weiter sind private Unternehmen bei der Ausführung von Aufträgen der öffentlichen Hand zur gewissenhaften Ausführung ihrer Pflichten aus dem Vertrag zu verpflichten. Sie sind über das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken zu belehren.

Die Annahme von Zuwendungen außenstehender Dritter bedarf der vorherigen Zustimmung der obersten Dienstbehörde. Hier geht es um unentgeltliche Leistungen im Rahmen von Gemeinschaftsveranstaltungen und Gemeinschaftseinrichtungen sowie Sponsoring von Tätigkeiten, Veranstaltungen und Einrichtungen einer Dienststelle.

## *II. Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung*

Das Übereinkommen der Mitgliedstaaten der OECD und weiterer Vertragsstaaten zur Bekämpfung internationaler Bestechung bezweckt nicht nur die Einführung von Strafnormen in den einzelnen Staaten, es will insbesondere auch mit wirkungsvollen Maßnahmen von internationaler Bestechung abschrecken<sup>130</sup>.

Das OECD-Übereinkommen folgt in weiten Bereichen dem Modell der multilateralen Übereinkommen in Strafsachen, weicht jedoch andererseits in einigen Punkten auch davon ab. So sind seine wesentlichen Normen nicht self-executing. Daraus ergibt sich, daß der Straftatbestand der Bestechung eines ausländischen Amtsträgers im allgemeinen neu formuliert werden muß, damit er in die Strafgesetzbücher der Beitrittsstaaten aufgenommen werden kann. Auch andere Normen zu Maßnahmen, Sanktionen, Gerichtsbarkeit und Verjährung sind nicht abschließend formuliert, so daß sie noch innerstaatlicher Ausführungsnormen bedürfen.

Darüber hinaus enthält das Übereinkommen nicht-sanktionierende Normen, insbesondere zur Betriebsbuchführung, zwecks Prävention.

---

<sup>130</sup> S. zur Darstellung des OECD-Übereinkommens auch Giorgio *Sacerdotti* S. 212 - 227, und hier insbesondere S. 218f.; Hintergrundinformationen gibt Mark *Pieth* S. 57ff.

Eine multilaterale Überwachung, die der Arbeitsgruppe der OECD über transnationale Bestechung obliegt, soll die nachhaltige Umsetzung des Übereinkommens im Rahmen periodischer Prüfungen der getroffenen Maßnahmen seitens der Mitgliedstaaten vorantreiben.

Im folgenden sollen einige Bestimmungen detaillierter dargestellt werden. Dabei wird auch Bezug genommen auf die Umsetzung des Übereinkommens durch die Bundesrepublik in Form des Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 17. Dezember 1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung - IntBestG):

Um den Verpflichtungen aus Artikel 1 des Übereinkommens gerecht zu werden, wird durch § 1 der Anwendungsbereich der §§ 334 bis 336 und 338 StGB ausgedehnt. Einbezogen werden Bestechungshandlungen, die sich auf künftige richterliche Handlungen oder Diensthandlungen beziehen. Dabei müssen sie den Zweck verfolgen, sich oder einem Dritten einen Auftrag oder sonst einen unbilligen Vorteil im internationalen Geschäftsverkehr zu verschaffen oder zu sichern. Dem Richter wird ein Richter eines ausländischen Staates oder eines internationalen Gerichts gleichgestellt, ebenso der Amtsträger iSd. StGB einem Amtsträger eines ausländischen Staates. Das gleiche gilt für eine Person, die beauftragt ist, bei einer oder für eine Behörde eines ausländischen Staates, für ein öffentliches Unternehmen mit Sitz im Ausland oder sonst öffentliche Aufgaben für einen ausländischen Staat wahrzunehmen. Diese Gleichstellung setzt sich auch fort bei einem Amtsträger oder einem sonstigen Bediensteten einer internationalen Organisation oder einer mit der Wahrnehmung ihrer Aufgaben beauftragten Person.

Soldaten werden entsprechend gleichgestellt.

Die Entscheidung über die Aufnahme einer solchen Regelung in das Strafbuch ist im Hinblick auf das noch nicht abgeschlossene einschlägige Vorhaben des Europarates bis zu dessen Ratifizierung zurückgestellt worden.

Durch § 1 wird nicht jede Bestechung erfaßt, sondern nur eine solche, die im Zusammenhang mit „internationalem geschäftlichen Verkehr“ steht. Der Begriff „geschäftlicher Verkehr“ wird dabei weit im Sinne der Verwendung dieses Begriffes im UWG zu verstehen sein. „International“ setzt einen grenzüberschreitenden oder auslandsbezogenen Sachverhalt voraus. Dazu gehört allerdings auch der Geschäftsverkehr mit internationalen Organisationen, die im Inland ihren Sitz haben. Die Bestechung kann darauf abzielen, direkt von einem Amtsträger einen Auftrag oder sonst einen Vorteil zu erlangen, aber auch eine

Diensthandlung, wie z.B. eine Genehmigung, mit grenzüberschreitendem Bezug zu erwirken. Das Übereinkommen verlangt nicht, daß auch Bestechungshandlungen mit Bezug zu rechtmäßigen richterlichen Handlungen oder Diensthandlungen im internationalen Geschäftsverkehr unter Strafe zu stellen sind. Insgesamt erfolgt hier eine Anknüpfung an § 334 StGB.

Der Amtsträgerbegriff ist weit gefaßt, so daß schon eine einmalige Auftragserteilung zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben für die Anwendbarkeit der Bestechungsvorschriften ausreicht. Die Bestechung von Bediensteten öffentlicher Unternehmen wird nur soweit erfaßt, als sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen.

Nach § 2 ist die Strafbarkeit für den vorgesehen, der einem Mitglied eines Gesetzgebungsorgans eines ausländischen Staates oder einem Mitglied einer parlamentarischen Versammlung einer internationalen Organisation einen Vorteil anbietet, verspricht oder gewährt als Gegenleistung für die künftige Vornahme einer mit seinem Mandat oder mit seinen Aufgaben zusammenhängenden Handlung oder Unterlassung. Er muß dies in der Absicht tun, sich oder einem Dritten einen Auftrag oder einen unbilligen Vorteil im internationalen Geschäftsverkehr zu verschaffen oder zu sichern.

Der Gesetzgeber hat bewußt keine Gleichstellung mit § 108 e StGB vorgenommen, da es sich bei der Abgeordnetenbestechung um einen enger gefaßten Tatbestand handelt. Entschieden ist auch noch nicht, ob diese Regelung als neuer Absatz in § 108 e StGB oder in die §§ 331 ff. StGB aufgenommen werden soll.

Entscheidend ist auch hier für die Strafbarkeit die Käuflichkeit bestimmter Verhaltensweisen ausländischer Parlamentarier. Sie beschränkt sich allerdings nicht auf Fälle der Ausübung von Stimmrechten. Wie bei der Bestechung von ausländischen Amtsträgern muß die Strafbarkeit der Handlung des Bestechenden eingegrenzt werden. In subjektiver Hinsicht wird auf die Erlangung bzw. Sicherung von Aufträgen oder unbilligen Vorteilen im internationalen Geschäftsverkehr abgestellt. In objektiver Hinsicht erfolgt die Eingrenzung durch konkrete Handlungen/ Unterlassungen des Abgeordneten, die im Zusammenhang mit dessen Aufgaben im Sinne einer Unrechtsvereinbarung in Verbindung stehen.

§ 3 enthält eine Sonderregelung für Auslandsstaten. Hierdurch sollen auch die Fälle erfaßt werden, in denen ein Deutscher einen ausländischen Amtsträger in einem anderen Staat als dem, dem der Amtsträger angehört<sup>131</sup>, besticht.

Die Frage nach der supranationalen gerichtlichen Zuständigkeit wird ebenfalls durch das OECD-Übereinkommen beantwortet. Wesentliche Aspekte der Zuständigkeitsregelung hinsichtlich der nationalen Strafverfolgungs- und Justizbehörden für die Verfolgung und Aburteilung der im Übereinkommen definierten Straftaten werden hier festgeschrieben. Weitere gesetzgeberische Maßnahmen waren in dieser Hinsicht für die Bundesrepublik nicht erforderlich.

Des weiteren sieht das Übereinkommen eine Reihe von Kriterien zur Verfahrensweise im Falle des Zusammentreffens von Bestechungsdelikten und Geldwäsche vor. Von einer Einzeldarstellung wird abgesehen.

Hinzu kommt die Maßgabe zur Einführung von Vorschriften zur Kontrolle der Buchführung und Offenlegung der Jahresabschlüsse von Gesellschaften. Auf diese Weise will man eine verbesserte Möglichkeit zur Aufdeckung von geheimen Konten, aus denen Bestechungsgelder gezahlt werden können, erreichen. Zusätzlich ist eine entsprechende angemessene Sanktionierung vorzusehen.

Darüber hinaus regelt das Übereinkommen die gegenseitige Rechtshilfe sowie die Auslieferung von Beschuldigten bei entsprechenden Ersuchen. Im Falle der Nichtauslieferung besteht die Verpflichtung zur Einleitung eigener Strafverfolgungsmaßnahmen.

Ebenfalls vorgesehen ist die Verpflichtung zur Zusammenarbeit in einem Programm systematischer Folgemaßnahmen zur Überwachung und Förderung der vollständigen Anwendung dieses Übereinkommens.

Schließlich sind die üblichen verfahrenstechnischen und administrativen Notwendigkeiten geregelt.

---

<sup>131</sup> Also z.B. einem Nichtvertragsstaat.

### III. Steuerrechtliche Änderungen

Bis zum 31. Dezember 1995 waren Bestechungsgelder praktisch unbeschränkt als Betriebsausgabe abzugsfähig. Steuerliche Schwierigkeiten gab es allein bei Bestechungszahlungen an inländische Amtsträger. Bis dahin hatte der Bundesfinanzhof Schmier- und Bestechungsgelder durchweg als abzugsfähige Betriebsausgaben behandelt.<sup>132</sup>

Mit Wirkung zum 1. Januar 1996 hat der Gesetzgeber durch § 4 Abs. 5 S. 2 Nr. 10 EStG ein Abzugsverbot für Bestechungsgelder eingeführt. Danach wird die Versagung der steuerlichen Abzugsfähigkeit als Betriebsausgabe von der förmlichen Mißbilligung nach dem Straf- oder Ordnungswidrigkeitenrecht abhängig gemacht.

Gegen diese Regelung ist jedoch erhebliche Kritik laut geworden, da sie als halberzogene Maßnahme galt. Durch die Beschränkung auf Betriebsausgaben und die Voraussetzung eines abgeschlossenen straf- oder ordnungsrechtlichen Verfahrens zu Lasten des Steuernehmers kam diese Regelung für eine Vielzahl von Fällen gar nicht zum Tragen. Denn das Gewähren eines Rabattes oder das Einräumen eines Vorzugspreises erfüllt ohne weiteres das Tatbestandsmerkmal des Vorteils iSd. §§ 331ff. StGB, eine Betriebsausgabe im steuerrechtlichen Sinne ist dies jedoch nicht.<sup>133</sup> Ebenso fiel auch die Bestechung eines ausländischen Amtsträgers nicht unter diese Regelung, da eine solche zu diesem Zeitpunkt noch nicht strafbar war. Darüber hinaus wurde kritisiert, daß die Finanzbehörden gar nicht in der Lage seien, über die Strafbarkeit einer Vorteilszuwendung zu entscheiden. Aus diesem Grunde, und um die Einleitung eines Verfahrens zu ermöglichen, wurde ihre Mitteilungsverpflichtung gegenüber der Staatsanwaltschaft bei Verdacht solcher Straftaten gesetzlich festgeschrieben.<sup>134</sup>

Das Abzugsverbot für Bestechungsgelder ist mit Wirkung zum 20. August 1997 mittelbar verändert worden. Die Änderungen im StGB durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz sollen die Strafverfolgung erleichtern. Dadurch würde

---

<sup>132</sup> Wolfgang *Joecks* S. 378, mwN.; s. auch zur alten und neuen Rechtslage im Steuerrecht die ausführlichen Erläuterungen von Klaus *Offerhaus* S. 237 - 252, der sich i.ü. gegen eine Beseitigung der steuerlichen Absetzbarkeit von Bestechungsgeldern ausspricht.

<sup>133</sup> Wolfgang *Joecks* S. 380f.

<sup>134</sup> Wolfgang *Joecks* S. 380.

sich auch die Möglichkeit der Abzugsfähigkeit durch das Anknüpfen an ein straf- oder ordnungsrechtliches Verfahren mit belastendem Ausgang für den Steuernehmer verschlechtern. Diese Entwicklung hat sich mit dem Inkrafttreten des OECD-Übereinkommens und des dazugehörigen IntBestG und der somit bestehenden Strafbarkeit der Bestechung ausländischer Amtsträger fortgesetzt.

Festzuhalten ist also, daß die Frage nach der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern, in welcher Form auch immer, eine Frage des Erfolgs sanktionsorientierter Verfahren ist. Damit mißt sich die Qualität der steuerrechtlichen Änderungen entscheidend an der Qualität des Korruptionsbekämpfungsgesetzes.

#### *IV. Korruptionsbekämpfung als gesellschaftspolitische Aufgabe*

##### 1. Gesetzgeberische Gedanken

Der Gesetzgeber hat im Rahmen der Beratungen und Begründung zum Korruptionsbekämpfungsgesetz deutlich gemacht, daß er die Bekämpfung der Korruption als gesellschaftspolitische Aufgabe sieht<sup>135</sup>.

Die Ergebnisse des 61. DJT hatten, wie bereits ausgeführt, maßgeblichen Einfluß auf die verabschiedete Fassung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Er hat in den Beschlüssen seiner strafrechtlichen Abteilung die Bedeutung von Korruption, ihre Ursachen sowie die daraus resultierenden präventiven Aufgaben besonders deutlich herausgestellt. Danach wird Korruption als ein Ausdruck von Werteverfall, Erosion von Normen, übersteigertem Egoismus, fehlendem Unrechtsbewußtsein und Doppelmoral angesehen.<sup>136</sup> Diese Wertveränderungen seien nicht nur vereinzelt, sondern gesamtgesellschaftlich festzustellen. Dennoch könne Korruption nicht mit gesellschaftlicher Duldung rechnen, da allgemein akzeptiert werde, daß staatliche Entscheidungen gleich welcher Form nicht käuflich sein dürften. Demzufolge stoße der Staat bei der Korrupti-

---

<sup>135</sup> S. die Begründung I. zur Verabschiedung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes durch den Bundestag sowie die Stellungnahme der Bundesregierung zum Gesetzentwurf des Bundesrates, zusammen abgedruckt bei Hans *Dahs*, S. 137ff.

<sup>136</sup> Beschluß I. 4. der Abteilung Strafrecht des 61. DJT.

onsbekämpfung nicht in moralisches Neuland vor.<sup>137</sup> Zur Eindämmung der Korruption sei ein Gesamtkonzept erforderlich, welches zahlreiche Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen vorsehe und aufeinander abstimme. Grundlage des Konzeptes müsse die weitere Stärkung der gesamtgesellschaftlichen Ablehnung von Korruption, der Sensibilität für die Korruptionsproblematik und der Akzeptanz von Gegenmaßnahmen sein.<sup>138</sup>

Der Schwerpunkt des Gesamtkonzeptes müsse bei der Prävention liegen. Das Strafrecht habe zwar seinen Beitrag zur Eindämmung der Korruption zu leisten, es sei jedoch Utopie, die ethische Sanierung der Wirtschaftsgesellschaft allein mit strafrechtlichen Mitteln erreichen zu wollen.<sup>139</sup>

## 2. Literatur und Praxis

Auch in der Literatur ist man sich einig, daß die Korruptionsbekämpfung ein Gesamtkonzept benötige, das vor allem vom sozial-ethischen Unwerturteil der Gesellschaft über derartige Praktiken abhängt.<sup>140</sup> Korruptionsbekämpfung bedeute auch, eine ethische Rück- oder Neuorientierung zu erreichen.<sup>141</sup> Auch wenn vom Strafrecht ein Beitrag zur Korruptionseindämmung zu erwarten sei, so solle die Korruptionsprävention doch im Vordergrund stehen.<sup>142</sup> Deshalb müsse das Verhältnis von strafrechtlichen zu nichtstrafrechtlichen Maßnahmen klar bestimmt werden, um die spezifischen Leistungen der einzelnen Maßnahmen einordnen zu können.<sup>143</sup>

---

<sup>137</sup> Beschluß I. 5. der Abteilung Strafrecht des 61. DJT.

<sup>138</sup> Beschluß I. 6. der Abteilung Strafrecht des 61. DJT.

<sup>139</sup> Beschluß I. 7. der Abteilung Strafrecht des 61. DJT.

<sup>140</sup> Ernst-Heinrich Ahlf in Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 446; Dieter Dölling S. 110; Friedrich Geerds S. 309, 310 und 314; Manfred Möhrensclager S. 822f.; Hans-Jürgen Kerner/ Stephan Rixen S. 356f.; Eberhard Höfer S. 358; zustimmend auch Michael Hettinger S. 2265; Wolfgang Schaubensteiner NStZ 1996 S. 412; sehr ausführlich Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 354 - 360.

<sup>141</sup> Ernst-Heinrich Ahlf in Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 401; Wolfgang Schaubensteiner NStZ 1996 S. 415 und 416.

<sup>142</sup> So z.B. Andreas Ransiek S. 453; Hans-Jürgen Kerner/ Stephan Rixen S. 357; Peter König S. 358; Hans-Christoph Schaefer NJW 1996 S. 2989; ders. NJW 1996 S. 2490; Dieter Dölling S. 110; Heinz Reichmann S. 10; Karl Homann S. 37; Wilhelm Küchler S. 62f., 67f.

<sup>143</sup> Hans-Jürgen Kerner/ Stephan Rixen S. 357.

Demzufolge ist zu prüfen, welche Möglichkeiten dem Gesetzgeber zu einer solchen Zielerreichung zur Verfügung stehen, welche Voraussetzungen zu berücksichtigen sind und wie er diese Aufgabe gelöst hat.

## Zweiter Teil:

### Individuelle Ursachen und Voraussetzungen für Korruption

#### 3. Kapitel: Recht als gesellschaftliches Gestaltungsmittel

#### § 6. Grundlagen

##### *I. Einführung*

Diese Arbeit untersucht die rechtliche und gesellschaftliche Relevanz des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Dabei steht die Beurteilung der Wirksamkeit dieses am 1.4.1998 in Kraft getretenen Gesetzes im Vordergrund. Beurteilungskriterien sind die Zielsetzung des Gesetzgebers und der Implementationserfolg. Hinsichtlich einer erfolgreichen Implementation sind im wesentlichen drei Kriterien maßgebend. Die gesetzliche Regelung muß vom Großteil der Adressaten akzeptiert werden, sie muß effektiv sein und darf keine unerwünschten Nebenfolgen zeitigen<sup>144</sup>. Ergänzend ist aus rechtssoziologischer Sicht zu prüfen, welche Informationen dem Gesetzgeber im Rahmen der Beratungen zu diesem Gesetz zur Verfügung gestanden haben.

Die Entscheidungsgrundlagen, die im Gesetzgebungsverfahren zur Verfügung gestanden haben, sollen in die Untersuchung einbezogen werden. Solche Wissensbestände, die auf der Auswertung von Rechtstatsachen basieren, gewährleisten im allgemeinen eine größere Auswahl an Handlungsmöglichkeiten, eine höhere Effektivität bei der Anwendung des geeigneten Mittels und eine

---

<sup>144</sup> Manfred *Rehbinder*, Rechtssoziologie, § 10 III. 4. (Rdnr. 204).

verbesserte Berechenbarkeit von Nebenfolgen. Sie ermöglichen also eine Erweiterung der Handlungsfähigkeit und Legitimität staatlichen Handelns.<sup>145</sup>

Die Möglichkeiten des Gesetzgebers orientieren sich an den verschiedenen Funktionen, die das Recht erfüllen kann. Die Art der Funktion entscheidet über den Adressaten, das Mittel und die Wirkung seiner Regelung.

## *II. Die Funktionen des Rechts*

Die Aufgabe des Rechts wird üblicherweise - bezogen auf die eingesetzten rechtlichen Mittel - in zwei Bereiche unterteilt, nämlich in Verhaltenssteuerung und Konfliktbereinigung.

Diese Zweiteilung basiert auf der herkömmlichen Zweiteilung des Rechtsstoffes in Normen erster und zweiter Ordnung.<sup>146</sup> Normen erster Ordnung sind Handlungsnormen für die Gruppenmitglieder. Sie stellen die Organisationsnormen für das Gruppenleben dar. Normen zweiter Ordnung sind Entscheidungsnormen für den Rechtsstab. Sie sind ein bloßes Schutzrecht, das nur dann in Erscheinung tritt, wenn das Gruppenleben durch einen Rechtsbruch in Unordnung geraten ist.<sup>147</sup>

Die Aufgabe der Verhaltenssteuerung entspricht der regulativen Funktion des Rechts, d.h., wenn das Recht vorschreibt, wie der Rechtsunterworfenen sich verhalten soll. Ziel der integrativen Funktion des Rechts ist die Konfliktbereinigung. Das Recht trifft hier Vorkehrungen für die Reaktion auf einen Verstoß gegen Verhaltensnormen.<sup>148</sup>

---

<sup>145</sup> Wolfgang *van den Daele* S. 243.

<sup>146</sup> Eugen *Ehrlich*, Grundlegung, S. 44.

<sup>147</sup> Allgemein betrachtet beschränken sich die Funktionen des Rechts nicht auf die hier genannten; seine weiteren Funktionen sind aber für diese Arbeit nicht relevant.

<sup>148</sup> Manfred *Rehbinder*, Rechtssoziologie, § 6 (Rdnr. 96), mwN.

### III. Funktionen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes

Die Regelungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes sind sowohl integrativer als auch regulativer Natur. Die Unterscheidung zwischen diesen beiden Funktionen offenbart den Charakter des Korruptionsbekämpfungsgesetzes und ermöglicht Rückschlüsse auf die Intention des Gesetzgebers und zu erwartende Erfolge. Regelungen mit integrativer Funktion haben repressiven, solche mit regulativer Funktion präventiven Charakter.

Die Änderungen im StGB verfolgen - bis auf wenige Ausnahmen - eine integrative Funktion. Dies gilt insbesondere für den Wegfall des Zusammenhangs zwischen Vorteil und einer bestimmten Diensthandlung. Hierbei handelt es sich auch um die Realisierung einer Forderung, die gerade von Vertretern der Strafverfolgungsbehörden gestellt wurde<sup>149</sup> und dem Zweck dient, Straftaten leichter nachweisen zu können.

Da der nunmehr ausdrücklich geregelte Drittverteil Strafbarkeitslücken schließt, die bislang in Ausnahmefällen auftreten konnten, kann man von einer tatbestandlichen Ausweitung sprechen. Darüber hinaus dient diese Neuerung für den Regelfall der Drittbereicherung in erster Linie der Klarstellung, da sie bereits durch gefestigte Rechtsprechung weitgehend verankert war<sup>150</sup>. Die Zuordnung zu einer der beiden o.g. Funktionen ist i.ü. nicht eindeutig. Der regulativen Funktion entspricht die Klarstellung, daß auch die Zuwendung über einen Amtsträger an einen Dritten gegen gesellschaftliche Standards verstößt. Andererseits wird nun auch die Strafverfolgung erleichtert, weil eine in dieser Form bis dahin nicht gegebene Rechtssicherheit geschaffen wird, die vor allem dem Rechtsstab dient.

Die Neuregelung des Amtsträgerbegriffs entspricht hinsichtlich seiner Einordnung in die Funktionsarten der Regelung des Drittverteils. Denn auch hier hat der Gesetzgeber vor allem eine Klarstellung vorgenommen, da die teilweise unklare Rechtslage in der Praxis häufig einer Verurteilung nicht im Wege stand<sup>151</sup>. Gleichzeitig werden hier ebenfalls mögliche Strafbarkeitslücken ge-

---

<sup>149</sup> S. statt vieler Wolfgang *Schaupensteiner* KR 1996 S. 241.

<sup>150</sup> BGHSt 14, 123; 15, 286; 33, 336; 35, 128;

<sup>151</sup> Werner *Vahlenkamp/ Ina Knauf* S. 276 mit weiteren Angaben aus der Literatur zur Notwendigkeit der Klarstellung des Begriffs.

geschlossen<sup>152</sup>, wodurch Rechtssicherheit geschaffen wird. Diese Sicherheit gilt nicht zuletzt auch für die betroffenen Personengruppen selbst, da sie sich häufig über ihre eigene Rechtsposition nicht im klaren waren<sup>153</sup>.

Die Aufnahme des § 12 UWG in das Strafgesetzbuch in Form des § 299 StGB macht insbesondere deutlich, welche große Bedeutung dieser Tatbestand für die Korruptionsbekämpfung in der privaten Wirtschaft hat<sup>154</sup>. So soll noch deutlicher als bisher die Verwerflichkeit der Angestelltenbestechung und -bestechlichkeit betont werden. In den Augen des Gesetzgebers stellt ein solches Handeln einen gravierenden Verstoß gegen die soziale und rechtliche Ordnung dar, dessen Pönalisierung seinen Platz im StGB und nicht in einem Nebengesetz haben soll<sup>155</sup>. Grundsätzlich besteht die Gefahr, daß die Bestimmungen des Nebenstrafrechts im Rechtsbewußtsein nicht präsent sind.<sup>156</sup> Dem sollte mit der Einfügung der Angestelltenbestechung und -bestechlichkeit in den umfassenden Rechtsgüterschutz des Strafgesetzbuches entgegengewirkt werden<sup>157</sup>. Damit richtet sich diese Neuregelung an den Rechtsunterworfenen und hat eine regulative Funktion. Für den Rechtsstab ergibt sich soweit keine Änderung, da die strafrechtliche Verfolgbarkeit solchen Handelns bereits vorher gegeben war. Die Aufhebung der reinen Beschränkung als Antragsdelikt richtet sich allerdings an den Rechtsstab, der jetzt bereits im Falle eines besonderen öffentlichen Interesses strafrechtliche Ermittlungen aufnehmen kann. Diese Änderung hat somit auch eine integrative Funktion.

Die übrigen tatbestandlichen Änderungen des § 12 UWG bzw. § 299 StGB entsprechen den bereits o.g., so daß auf diese Ausführungen verwiesen werden kann.

Die Strafrahmenerhöhung ist nicht eindeutig einer Funktion von gesetzlichen Regelungen zuzuordnen. Grundsätzlich ist zwar die Regelung einer Strafandrohung integrativer Natur, da dies eine Ermächtigung für den Rechtsstab zur Bestrafung darstellt. Handelt es sich aber wie in diesem Falle lediglich um eine

---

<sup>152</sup> So z.B. in Fällen, in denen Private von der öffentlichen Verwaltung beauftragt wurden.

<sup>153</sup> Werner *Vahlenkamp/ Ina Knauß* S. 275.

<sup>154</sup> Dieter *Dölling* S. 85 mwN.

<sup>155</sup> Dieses Argument wird z.B. von Dieter *Dölling*, S. 84f., genannt.

<sup>156</sup> Thomas *Würtenberger*, *Zeitgeist*, 4. Kap. 2. c) (S. 121).

<sup>157</sup> S. hierzu ebenfalls Dieter *Dölling* S. 84f.

Erhöhung des Strafrahmens, so kommt dieser Regelung eine eher regulative Funktion zu, insofern kenntlich gemacht wird, daß der Gesetzgeber eine höhere Verwerflichkeit im zu bestrafenden Handeln sieht, als dies bislang zum Ausdruck gekommen ist. Diese Aussage richtet sich gerade an den Rechtsunterworfenen, und so handelt es sich bei der Erhöhung des Strafrahmens um ein Instrument der Verhaltenssteuerung.

Die Neuregelungen im Dienstrecht dienen ebenso wie die aus dem Zweiten Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetz resultierenden Veränderungen der Klarstellung. Insoweit handelt es sich um keine inhaltlichen Neuerungen mit Ausnahme der verbesserten Kontrollmöglichkeiten des Dienstherrn, denen eine integrative Funktion zukommt. Darüber hinaus wird lediglich deutlicher herausgestellt, was aber bereits die alte Rechtslage vorsah: Das Verbot, Geschenke anzunehmen - es sei denn, der Dienstherr habe dies ausdrücklich genehmigt. In diesen Klarstellungen kann wiederum ausschließlich eine regulative Funktion gesehen werden.

Die im Kartellrecht vorgesehene Möglichkeit der Verhängung einer Unternehmensgeldbuße richtet sich an den Rechtsunterworfenen und hat somit ebenfalls eine regulative Funktion. Als Sanktionsinstrument für den Rechtsstab hat sie eine integrative Funktion; hier liegt sogar der funktionale Schwerpunkt dieser Regelung.

Das Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetz gilt als flankierende Maßnahme zum Korruptionsbekämpfungsgesetz. Nebentätigkeiten müssen nunmehr in Art und Umfang genauer dargelegt werden. Dadurch werden dem Rechtsstab effektivere Kontrollmöglichkeiten eingeräumt, wodurch die Regelung ihre integrative Funktion unterstreicht. Sie verdeutlicht aber auch das Korruptionsgefahrenpotential bei der Ausführung von Nebentätigkeiten und hat somit durchaus auch eine regulative Funktion. Hier sind also deutliche Parallelen zu den Änderungen im Dienstrecht erkennbar<sup>158</sup>.

Festzustellen bleibt, daß ein Großteil der Gesetzesänderungen eine integrative Funktion aufweist, was auf ihren eher repressiven Charakter schließen läßt. Angesichts der Zielsetzung des Gesetzgebers und seinem Grundsatz, daß die Prävention im Vordergrund stehen müsse, ergibt sich ein offensichtlicher Widerspruch, der für die weitere Arbeit von Bedeutung bleibt.

---

<sup>158</sup> Der Schwerpunkt der aus dem Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetz resultierenden Änderungen liegt ja auch im Dienstrecht.

#### IV. Ursache und Wirkung von Rechtsfortbildung

Anlässe und Gründe für eine Rechtsfortbildung sind zahlreich. Soziale oder ökonomische Probleme, die es zu lösen gilt, rechtliche Regelungen, die dem Rechtsgefühl nicht mehr entsprechen, politische Konzeptionen, die verwirklicht werden sollen, Forderungen von Verbänden jeglicher Art, die auf den Prozeß der Rechtsfortbildung Einfluß nehmen etc. Dem Gesetzgeber geht es in bezug auf das Korruptionsbekämpfungsgesetz bekanntlich um die ethische Sanierung der Wirtschaftsgesellschaft. Bei einer Rechtsfortbildung ist immer zu berücksichtigen, daß das Recht zwar das gesellschaftliche Zusammenleben ordnen und gestalten möchte, gleichzeitig aber auch soziale, kulturelle oder ökonomische Veränderungen in den Regelungshorizont einbeziehen muß.<sup>159</sup> Dies gilt angesichts der rechtspolitischen Zielsetzung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes in besonderem Maße.

Entfaltung von juristischem Sachverstand sowie Veränderungen im sozio-ökonomischen Bereich besitzen für den Prozeß der Rechtsentwicklung einen hohen Stellenwert.<sup>160</sup> Darüber hinaus stellt sich die Frage nach der Bedeutung dominanter geistiger Strömungen für die Ausprägung eines individuellen und kollektiven Bewußtseins und damit auch im Hinblick auf eine Änderung der Rechtsordnung<sup>161</sup>. Zweifellos ist auch die Beeinflussung der Wert-, Gerechtigkeits- und Richtigkeitsvorstellungen durch die Rechtsordnung denkbar.<sup>162</sup> Dieser Wirkzusammenhang ist jedoch kaum faßbar.<sup>163</sup> Normative Veränderungen haben einen erheblichen Einfluß auf das kollektive Rechtsbewußtsein. Andererseits wandeln sich Wert-, Gerechtigkeits- und Richtigkeitsvorstellungen bisweilen weniger in Anlehnung an eine sich ändernde Rechtsordnung, als vielmehr aufgrund sozialer, kultureller oder ökonomischer Veränderungen oder aus Anlaß besonderer Zeitereignisse.<sup>164</sup>

---

<sup>159</sup> Thomas Würtenberger, *Zeitgeist*, 1. Kap. (S. 9f.) mwN.

<sup>160</sup> Thomas Würtenberger, *Zeitgeist*, 1. Kap. (S. 10).

<sup>161</sup> Zu diesen Fragen Bruno Liebrucks S. 108ff.

<sup>162</sup> Thomas Würtenberger, *Zeitgeist*, 1. Kap. (S. 15).

<sup>163</sup> Helmut Schelsky S. 78f.; instruktiv und umfassend Konrad Hesse, insbes. S. 8ff.

<sup>164</sup> Thomas Würtenberger, *Zeitgeist*, 1. Kap. (S. 15)

Der Gesetzgeber will mit dem Korruptionsbekämpfungsgesetz die ethische Sanierung der Wirtschaftsgesellschaft erreichen. Angesichts dieser weiten Zielsetzung muß der Schwerpunkt aller gesetzgeberischen Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung und -prävention bei der Verhaltenssteuerung, der Ordnungsfunktion des Rechts liegen. Diese Funktion steuert, wie bereits angesprochen, das Verhalten der Gruppenmitglieder, ihre Einstellungen und Erwartungen, so daß Konflikte vermieden werden. Recht konzentriert sich demzufolge hier auf die Punkte, an denen Interessenkonflikte bestehen oder zu erwarten sind.<sup>165</sup> Instrumentarien dieser Form der Verhaltenssteuerung sind Informationen, die Gewährung von Anreizen und die Erteilung von Befehlen. Sie erfolgen durch den Gesetzgeber, die Gerichte, Behörden oder durch Verbände.<sup>166</sup>

#### *V. Der Adressat des Korruptionsbekämpfungsgesetzes*

Im Hinblick auf das Ziel einer effektiven Verhaltenssteuerung muß der Gesetzgeber den Adressaten der geplanten Maßnahmen ausmachen. Je nach Adressat müssen die jeweiligen Ansatzpunkte gewählt werden.

Eine mögliche Zielgruppe ist die Gesellschaft insgesamt. Bei diesem Weg handelt es sich um die weitestgehende Form einer generalpräventiven Maßnahme, bei der alle bereits von Korruption betroffenen Sparten der Gesellschaft mit einbezogen wären. Hier wird der Gedanke berücksichtigt, daß das Individuum in der Gesellschaft unterschiedliche Rollen einnimmt und in dieser Rollenvielfalt angesprochen werden soll. Rollenkonflikte sollen so beim einzelnen vermieden werden. Darüber hinaus wird so der deutlichste Zusammenhang zur Zielsetzung der ethischen Sanierung der Wirtschaftsgesellschaft hergestellt.

Dieser Weg ist aber zweifellos utopisch. In einer mehr oder weniger pluralistischen Gesellschaft gibt es nicht das eine Konzept, mit dem alle Mitglieder dieser Gesellschaft erreicht werden können. Nur mit einem auf die jeweils einwirkende Zielgruppe abgestimmten Konzept kann das anstehende Problem gelöst werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß nicht alle Mitglieder einer je-

---

<sup>165</sup> Manfred *Rehbinder*, Rechtssoziologie, § 6 II. (Rdnr. 100).

<sup>166</sup> Eike von *Hippel* S. 77 - 80; Manfred *Rehbinder*, Rechtssoziologie, § 6 II. (Rdnr. 100).

weiligen Gruppe erreicht werden können. Ziel kann in diesem Fall nur das Anstreben einer höchstmöglichen Quote sein. Die möglichst wenigen Mitglieder einer Zielgruppe, die eine Normbefolgung ablehnen, setzen sich zwangsläufig den Repressionen des Straf- und Ordnungsrechts aus - dessen Effektivität vorausgesetzt.

Daher ist ein Einwirken auf die wichtigsten Zielgruppen bei der Korruptionsbekämpfung anzustreben, die in den Bediensteten der öffentlichen Verwaltung und in den Unternehmern bzw. Angestellten der privaten Wirtschaft zu sehen sind. Jede der beiden Zielgruppen weist eine gewisse Homogenität auf, die es erleichtert, geeignete Ansatzpunkte für zielorientierte Maßnahmen zu finden. Problematisch kann hier allerdings das Auftreten eines Rollenkonfliktes sein. Der Verwaltungsbedienstete ist gleichzeitig auch beispielsweise Familienvater, Parteimitglied o.ä. Lebt er in diesen verschiedenen Rollen verschiedene Werte, so gerät er in einen Wertekonflikt.

Ob sich ein entsprechender Konflikt aber auch tatsächlich nach außen auswirkt, ist nicht eindeutig zu beurteilen. Selbst wenn die Anweisung eines Vorgesetzten im diametralen Gegensatz zu den Wertmaßstäben des Untergebenen und Angewiesenen steht, muß diese Anordnung vom Betroffenen nicht als Zumutung empfunden werden.<sup>167</sup> Begründen läßt sich dieses Phänomen in der durch einschlägige Untersuchungen<sup>168</sup> erwiesenen Befehlsgläubigkeit von Mitarbeitern, festzustellen im Rahmen des klassischen Mechanismus von Befehl und Gehorsam. Hierarchische Abhängigkeitsverhältnisse untergraben regelmäßig den Willen von Untergebenen, unethische Praktiken überhaupt zur Sprache zu bringen. Der Untergebene rechtfertigt sein Unterlassen häufig mit der sog. Loyalitätsverpflichtung gegenüber dem Vorgesetzten.<sup>169</sup> In der Praxis hat sich auch gezeigt, daß kritische Entscheidungen und Planungen aus der Verwaltungsführung von ihren Bediensteten häufig angesichts mangelnder Kritikfähigkeit als unbedenklich hingenommen würden.<sup>170</sup> Daher muß in diesem Zusammenhang zweierlei Beachtung finden: Zum einen müssen die Verwaltungsbediensteten für die Korruptionsproblematik sensibilisiert und zusätzlich in ihrer Kritikfähigkeit gefördert werden, zum anderen müssen Vorgesetzte dazu ange-

<sup>167</sup> Ernst-Heinrich Ahlf in Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 417.

<sup>168</sup> So z.B. das Milgram-Experiment zur Gehorsamsbereitschaft gegenüber Autoritäten.

<sup>169</sup> Ernst-Heinrich Ahlf in Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 417.

<sup>170</sup> So auch Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 141.

halten werden, ihre Entscheidungen, gleichzeitig aber auch ihr Verhältnis zu ihren Mitarbeitern, zu hinterfragen. Auf diesem Wege fördern sie die Kritikfähigkeit ihrer Mitarbeiter und führen so deren Sensibilisierung für Problemfelder herbei. Unter diesem Gesichtspunkt scheint ein Konzept, das sich auf bestimmte überschaubare Gruppen konzentriert, dem Ziel am nächsten zu kommen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß der Weg in den Hierarchiestufen von oben nach unten führen muß. Denn je weiter unten ein Vorgesetzter in der Hierarchie steht, desto mehr ist er auch ein Befehlsempfänger. Also muß das Konzept auf der oberen Führungsebene ansetzen.

## **4. Kapitel: Rechts- und soziopsychologische Aspekte der Korruption**

### **§ 7. Das Recht als Mittel gesellschaftlicher Integration**

Die Möglichkeiten zur Eingrenzung sozial unerwünschten Verhaltens sind äußerst vielfältig und decken das gesamte Instrumentarium formeller und informeller Sozialkontrolle ab. Es reicht von der bloßen Mißbilligung bis hin zur Todesstrafe und kann sowohl präventiver als auch repressiver Natur sein.<sup>171</sup> Zunehmend wird jedoch über die Wirkungslosigkeit des Rechts und seiner Sanktionen geklagt. Dies gilt u.a. und vor allem für das Wirtschaftsrecht. Der Grund hierfür wird im wesentlichen in den übrigen sozialen Ordnungssystemen wie Religion, Sitte und Moral gesehen, denen man diesbezüglich Versagen attestiert.<sup>172</sup> Darüber hinaus sind außerrechtliche soziale Kontrollgruppen wie die Familie, Nachbarschaft, Arbeitswelt etc. nur noch sehr bedingt in der Lage, durch Internalisierung gemeinsamer Ziele und Mittel den Menschen in die Gesamtgesellschaft zu integrieren.<sup>173</sup> Daher ist notwendig, daß das Recht wieder

---

<sup>171</sup> Günther *Kaiser* § 28, 4., Rdnr. 25 (S. 218).

<sup>172</sup> Günther *Kaiser* § 28, 2., Rdnr. 10 (S. 211) und § 28, 4., Rdnr. 26 (S. 218f.); Manfred *Rehbinder*, Rechtssoziologie, § 5 II. 3. (Rdnr. 89).

<sup>173</sup> Manfred *Rehbinder*, Rechtssoziologie, § 7 III. (Rdnr. 115).

an Wichtigkeit gewinnt. Rechtseinrichtungen werden immer mehr zu entscheidenden Integrationsmitteln der Gesamtgesellschaft<sup>174</sup>, ihre Verantwortung für das Schaffen einer verbesserten sozialen Integration nimmt deutlich zu<sup>175</sup>.

Unter diesen Voraussetzungen ist zu untersuchen, mit welchen Mitteln das gesetzgeberische Ziel zu erreichen ist. Zweifellos ist die Internalisierung von Normen allein durch Androhung und Vollzug negativer Sanktionen nicht möglich. Denn Zwangsmittel führen in der Regel nur zur Normdurchsetzung, nicht zur freiwilligen Normbefolgung. Dies gilt auch für die Korruptionsbekämpfung, worauf nicht zuletzt der 61. DJT hinweist<sup>176</sup>. Will man die ständige Präsenz des Zwangsapparates vermeiden, so kann das Ziel nur sein, den Rechtsunterworfenen zur freiwilligen Befolgung der Rechtsnormen zu bewegen.<sup>177</sup> Die Anstrengungen hierfür sind jedoch ungleich höher und schwieriger. Hierzu muß man nämlich nicht nur wissen, was den Rechtsunterworfenen zur freiwilligen Normbefolgung veranlassen kann, sondern man muß auch Kenntnis davon haben, wie man diese Motivation im einzelnen hervorrufen kann.

### *I. Psychische Gründe für die Normbefolgung*

Normbefolgung kann aus unterschiedlichen Motivationen erfolgen:

1. Das erste Motiv ist die Orientierung an der Sanktion, mit der das erwogene Verhalten bedroht ist, im Sinne einer Kosten-Nutzen-Analyse. Normgemäßes Verhalten ist zu erwarten, wenn die Wahrscheinlichkeit einer negativen Sanktionierung höher erscheint als der aus dem Normbruch zu ziehende Nutzen. Um dies richtig prognostizieren zu können, bedarf es der Kenntnis der Rechtsnorm oder zumindest der sog. „Parallelwertung in der Laiensphäre“ und eines Un-

---

<sup>174</sup> Günther *Kaiser* § 28, 4., Rdnr. 26 (S. 219); Manfred *Rehbinder*, Rechtssoziologie, § 7 I. (Rdnr. 112) und § 5 II. 3. (Rdnr. 89 a.E.).

<sup>175</sup> Es geht also auch hier um die regulative Funktion des Rechts.

<sup>176</sup> Beschluß I. 7. der Abteilung Strafrecht des 61. DJT: Eine effektive Korruptionsbekämpfung, insbesondere im Hinblick auf eine ethische Sanierung der Wirtschaftsgesellschaft, ist allein mit den Mitteln des Strafrechts nicht zu erreichen.

<sup>177</sup> Manfred *Rehbinder*, Rechtssoziologie, § 7 III. (Rdnr. 115).

rechtsbewußtseins.<sup>178</sup> Erfahrungsgemäß ist diese Kenntnis aber nur in wenigen Rechtsbereichen festzustellen, so z.B. im Straßenverkehrsrecht.<sup>179</sup> Dennoch besagt der allgemeine Forschungsstand, daß das Entdeckungsrisiko noch am ehesten gefürchtet wird<sup>180</sup>.

2. Normbefolgung kann auch durch die Identifikation mit Bezugsgruppen oder individuellen Vorbildern erklärt werden. So geleitete Menschen befolgen Normen nicht aufgrund der ihnen innewohnenden sozialen Werte, sondern weil sie ihre Beziehungen zur Bezugsgruppe oder zu den Führungspersonen aufrechterhalten wollen. Sie sind geleitet durch die Angst vor dem Abbruch sozialer Beziehungen, Statusverlust und anderen sozialen Sanktionen.<sup>181</sup> Neben dieser Art der Normbefolgung durch Identifikation können Normen auch aufgrund defensiver Identifikation Beachtung finden. Hier identifiziert sich der einzelne mit einer Gewalt, die er fürchtet, damit sie ihn nicht mehr verletzen kann. Daraus entsteht die globale Übernahme der Werte von Autoritätspersonen. Diese Normbefolgung durch den Zwang, den gesellschaftliche Zusammenhänge ausüben, entspricht dem, was man als Normwirksamkeit durch soziale Interdependenz bezeichnet.<sup>182</sup>

Allerdings verlieren diese Erklärungen der Normbefolgung angesichts der nachlassenden Ordnungskraft der gesellschaftlichen Gruppierungen und des zunehmenden gesellschaftlichen Pluralismus immer mehr an Bedeutung.<sup>183</sup>

3. Das Befolgen von Normen kann schließlich auch gänzlich freiwillig sein, weil ihre Legitimität akzeptiert wird.<sup>184</sup> Der Rechtsadressat folgt seinem Rechtsgefühl, so daß die Befolgung der Norm auch nicht von deren Einhaltung

<sup>178</sup> Hubert *Rottleuthner* III. 7. b) (S. 73); Manfred *Rehbinder*, Rechtssoziologie, § 7 III. 1. a) (Rdnr. 115).

<sup>179</sup> Siehe zur Normeinhaltung wegen Sanktionierung die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen von Andreas *Diekmann* S. 98f., 109f., 120f. und 144 - 149 sowie hierzu Thomas *Würtenberger*, *Zeitgeist*, 4. Kap. 2. c) bb) (S. 122ff.), der diesen Aspekt unter dem Punkt Rechtsgehorsam problematisiert.

<sup>180</sup> Günther *Kaiser* § 31, 4., Rdnr. 35 (S. 260).

<sup>181</sup> Manfred *Rehbinder*, Rechtssoziologie, § 7 III. 1. b) (Rdnr. 116).

<sup>182</sup> Hierzu ausführlich Theodor *Geiger*, *Vorstudien*, S. 8 - 10, 40 - 53.

<sup>183</sup> Manfred *Rehbinder*, Rechtssoziologie, § 7 III. 1. b) (Rdnr. 116).

<sup>184</sup> Hubert *Rottleuthner*, III. 2. (S. 58f.), spricht in diesem Zusammenhang von „perzipierter Zielrelevanz“.

durch andere abhängt.<sup>185</sup> Die Internalisierung einer Rechtsnorm ist die verlässlichste Form der Normbefolgung und sollte daher immer Ziel der Rechtspolitik sein.

Zusammenfassend lassen sich diese Mechanismen der Normbefolgung mit den Begriffen Sanktionsorientierung, Identifikation und Internalisierung beschreiben.

## *II. Rechtspsychologische Voraussetzungen der Normbefolgung*

Welcher der o.g. Mechanismen die Normbefolgung bewirkt, ist individuell verschieden und hängt von folgenden Faktoren ab: Rechtskenntnis, Rechtsbewußtsein und Rechtsethos des Handelnden.<sup>186</sup>

1. Rechtskenntnis ist das verstandesmäßige Erfassen des Inhalts bestimmter Rechtsnormen. Es stellt eine maßgebliche Bedingung für einen wirksamen Einfluß der Rechtsnormen in der Gesellschaft dar, ist jedoch keine Garantie für die Effektivität der Rechtsnormen. Insbesondere ist die Kenntnis von einem gesetzlichen Verbot nicht auch gleichbedeutend mit der moralischen Verurteilung des so geregelten Lebenssachverhaltes.<sup>187</sup> Rechtskenntnis allein ohne eine entsprechende moralische Bewertung führt also nicht ohne weiteres zur Normbefolgung. Ziel kann daher nur die Internalisierung der Norm sein<sup>188</sup>.

2. Rechtsbewußtsein meint in der psychologischen Erscheinungsform des Rechts seine kognitiven, rationalen Elemente.<sup>189</sup> Abzugrenzen ist dieser Begriff von dem des Rechtsgefühls, welches auf emotionale, irrationale Elemente zurückgreift.

<sup>185</sup> Manfred *Rehbinder*, Rechtssoziologie, § 7 III. 1. c) (Rdnr. 116).

<sup>186</sup> Manfred *Rehbinder*, Rechtssoziologie, § 7 III. 2. (Rdnr. 117).

<sup>187</sup> S. zum Zusammenhang zwischen gesetzlichem Verbot und moralischer Bewertung Hubert *Rottleuthner* III. 6. (S. 70) unter Bezugnahme auf entsprechende durchgeführte Experimente; i.ü. ders. zu KOL-Untersuchungen VIII. 3. a) (S. 166 - 169).

<sup>188</sup> Manfred *Rehbinder*, Rechtssoziologie, § 7 III. 2. a) (Rdnr. 117).

<sup>189</sup> Erwin *Riezler* I. 9. (S. 23f.); Manfred *Rehbinder*, Rechtssoziologie, § 7 III. 2. b) (Rdnr. 118).

Rechtsbewußtsein ist ein Komplex verschiedener Faktoren, der jedoch erfahrungswissenschaftlich nicht zugänglich und theoretisch ohne Erklärungswert ist<sup>190</sup>. Der Begriff des Rechtsbewußtseins ist insbesondere im rechtspolitischen Sinne von Bedeutung: Über meinungsbildende Maßnahmen soll die Gesellschaft die Richtigkeit des Rechts anerkennen, aber auch den Steuerungsmöglichkeiten von Gesetzgebung und Rechtsprechung eine Grenze setzen können. Nur so ist die Effektivität des Rechts zu gewährleisten.<sup>191</sup>

Kollektives Rechtsbewußtsein, das aus dem individuellen Rechtsbewußtsein resultiert, ist der gemeinsame Bestand an Wertungen über das, was Recht ist, Recht sein oder Recht leisten soll.<sup>192</sup> Es resultiert zum einen aus einer majoritären Übereinstimmung des Rechtsbewußtseins der Mitglieder der Rechtsgemeinschaft, formt und prägt zum anderen aber auch das individuelle Rechtsbewußtsein. Es äußert sich durch die Organe der Rechtsetzung und Rechtsprechung, durch politische Öffentlichkeitsarbeit, durch Massenmedien, durch einflußreiche gesellschaftliche Institutionen, aber auch durch Stellungnahmen von Angehörigen der gesellschaftlichen Führungsebene. Im Idealfall entsteht ein weitgehend gleichgerichtetes Rechtsbewußtsein, das von den politisch Aktiven artikuliert und von einer schweigenden Mehrheit akzeptiert wird. Allerdings stellt sich in diesem Zusammenhang auch die wohl nicht zu beantwortende Frage, ob es in einer pluralistischen Gesellschaft eine Gemeinsamkeit im Rechtsbewußtsein überhaupt geben kann<sup>193</sup>, oder ob man sich damit begnügen muß, auf dem Weg zu einem allgemeinen Konsens die höchstmögliche Stufe zu erreichen.

3. Rechtsethos muß Rechtsbewußtsein überall dort ersetzen, wo der Einzelne mangels Kenntnisnahme und Verständnis von Rechtsnormen dieses Bewußtsein nicht erzeugen kann. Dieses Rechtsethos hat zur Folge, daß der Normadressat in großem Umfang die Richtigkeit von Rechtsnormen fraglos unterstellt.<sup>194</sup> Eben

---

<sup>190</sup> So zumindest Theodor *Geiger*, Vorstudien, S. 340 - 375, da niemand mit Sicherheit wissen könne, was andere Leute „im Bewußtsein haben“ (S. 341); zustimmend Manfred *Rehbinder*, Rechtssoziologie, § 7 III. 2. b) (Rdnr. 119).

<sup>191</sup> Manfred *Rehbinder* § 7 III. 2. b) (Rdnr. 119) unter Berufung auf Theodor *Geiger*, Vorstudien, S. 369.

<sup>192</sup> Thomas *Württemberg*, *Zeitgeist*, 4. Kap. 1. b) (S. 99).

<sup>193</sup> Dagegen z.B. Hubert *Rottleuthner* VIII. 3. a) (S. 168f.).

<sup>194</sup> Manfred *Rehbinder*, Rechtssoziologie, § 7 III. 2. c) (Rdnr. 120) unter Berufung auf Hans *Ryffel*.

dies wird heute auch von ihm erwartet, da ein wirkliches Verständnis einen sehr hohen Sachverstand erfordern würde.<sup>195</sup> Daher ist es erforderlich, daß Rechtsethos an die Stelle von Rechtskenntnis tritt. Angesichts des immer noch geringen Vertrauens in den Rechtsapparat stellt dies jedoch eine große Herausforderung dar.<sup>196</sup> Auf der anderen Seite kommt gerade den staatlichen Institutionen die Aufgabe zu, den Rechtsethos in der Gesellschaft stärken.<sup>197</sup>

Ein wesentlicher Ansatzpunkt, der sich für die Rechtspolitik bietet, liegt in der Persönlichkeitserziehung. Diese Erziehung erfolgt über das Rechtsgefühl.

4. Das Rechtsgefühl entscheidet darüber, welchen Interessenstandpunkt der Normadressat einnehmen will.<sup>198</sup> Diese Entscheidung ist im wesentlichen emotional geprägt.<sup>199</sup> Rechtsgefühl entwickelt sich über zwei Stufen. Die erste Stufe ist die spontane, gefühlsmäßige Stellungnahme in einer Rechtsfrage, die sog. primäre Bewertung; darauf folgt als zweite Stufe das diese Bewertung rechtfertigende Werturteil<sup>200</sup>.

A. Die primäre Bewertung resultiert aus der Emotion. Bestimmungsgrund dieser Emotion ist das Gemeinschaftsgefühl.<sup>201</sup> Um zu verstehen, wie das Gemeinschaftsgefühl entstanden ist, bedarf es eines weiten zeitlichen Rückgriffs. Nach allgemeinem Kenntnisstand über die Urgeschichte hat der Mensch seit Anbeginn niemals isoliert, sondern stets in Gemeinschaft mit seinesgleichen gelebt. Zu erkennen ist dies schon an der körperlichen Konstitution des Menschen.<sup>202</sup> Ein im Urzustand über so spärliche Angriffs- und Verteidigungsmög-

<sup>195</sup> Dabei wird allerdings selbst ein sehr erfahrener und sachverständiger Jurist nicht alle Rechtsnormen verstehen.

<sup>196</sup> Sehr ausführlich hierzu: Helmut Klages, Traditionsbruch, S. 120ff., Vertrauen und Vertrauensverlust in westlichen Demokratien, insbesondere S. 132ff.; Manfred Reh binder, Rechtssoziologie, § 7 III. 2. c) (Rdnr. 120); s. zum Vertrauensverlust in der Bevölkerung gegenüber der öffentlichen Verwaltung im Hinblick auf Korruption auch die Umfrageergebnisse bei Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 126ff.

<sup>197</sup> Manfred Reh binder, Rechtssoziologie, § 7 III. 2. c) (Rdnr. 120) mwN.

<sup>198</sup> Manfred Reh binder, Rechtsgefühl, S. 174, unter Bezugnahme auf Michael Bihler.

<sup>199</sup> Erwin Riezler I. 9. (S. 23f.).

<sup>200</sup> Theodor Geiger, Vorstudien, S. 276ff.; Manfred Reh binder, Rechtssoziologie, § 7 III. 3. (Rdnr. 121).

<sup>201</sup> Manfred Reh binder, Rechtssoziologie, § 7 III. 3. a) (Rdnr. 122).

<sup>202</sup> Erwin Wexberg S. 78.

lichkeiten verfügendes Lebewesen wie der Mensch hätte sich als einzelner keinesfalls erhalten können. Vom Standpunkt der biologischen Fitness aus erweisen sich alle Kulturrerungenschaften - Sprache, Gebrauch von Werkzeugen und Nutzung des Feuers etc. - als notwendige Kompensation geringer Überlebenschancen. Die in Gemeinschaft lebenden Menschen werden zum Träger einer technischen Tradition, der sie es verdanken, nicht immer wieder von vorn anfangen zu müssen.

Aus der Geschichte des Menschen ist die Tatsache seiner sozialen Gebundenheit also nicht wegzudenken. Sie findet überdies in der seelischen Struktur des Menschen ihren Niederschlag.<sup>203</sup> Der aus der Biologie des Menschen resultierenden Notwendigkeit des Gemeinschaftslebens muß ein psychologischer Zwang in Richtung auf Sozialität, muß ein Gemeinschaftsgefühl entsprechen. Denn die Annahme, jeder Mensch müßte erst durch Erziehung und Umwelt für die Idee der Gemeinschaft gewonnen werden, widerspräche allen soziologischen Erkenntnissen. Folglich kann man ein Gemeinschaftsgefühl als Anlage des Menschen postulieren.<sup>204</sup>

Neben dieser Anlage zum Gemeinschaftsgefühl besteht ebenso die Tendenz zur Individuation. Die beiden Wesenszweige des Menschen, Individuation und Gemeinschaftsgefühl, können zu inneren Konflikten führen, die je nach Persönlichkeitsstruktur des Individuums unterschiedlich stark ausgeprägt sein können. Die im Spannungsverhältnis zum Gemeinschaftsgefühl stehende Individuation ist weder in der Menschheitsgeschichte noch im einzelnen Individuum umkehrbar. Sie kann nur weiter, nie aber zurückgehen. Auf der anderen Seite gehört das Gemeinschaftsdasein heute wie zu allen Zeiten zu den unerläßlichen Lebensbedingungen der Menschheit, eine Individuation ohne Gemeinschaft gibt es nicht. Daher ist auch die Entwicklung des Gemeinschaftsgefühls ein wichtiges Ziel der Rechtspolitik für die Gemeinschaft. Wachsender Individualismus und zunehmende Persönlichkeitskultur auf der einen Seite und Erziehung zum Gemeinschaftsgefühl auf der anderen Seite stellen zwar einander zuwiderlaufende Entwicklungslinien dar. Sie stehen aber zueinander in einem durchaus zu vereinbarenden Verhältnis.<sup>205</sup> Sie werden insbesondere überall dort als Antithese erlebt, wo die Forderungen des Gemeinschaftsgefühls verabsolutiert werden.

---

<sup>203</sup> Erwin Wexberg S. 79.

<sup>204</sup> Erwin Wexberg S. 79.

<sup>205</sup> Erwin Wexberg S. 88.

Denn dann ergibt sich zwangsläufig die Situation des seelischen Konflikts verschiedener moralischer Niveaus. Die ethische Formulierung der Lehre vom Gemeinschaftsgefühl stellt nichts anderes dar als einen unvermeidbaren Kompromiß mit dem Individualismus. Seelische Konflikte auf dieser Basis sind keine solchen zwischen „Gut“ und „Böse“, sondern solche zwischen verschiedenen Wegen des Geltungswillens. Der eine Weg steht dem Gemeinschaftsgefühl näher, der andere hat einen eher egozentrischen Charakter.<sup>206</sup> Vorbereitung und Ausgang sowie Nachklingen des Konflikts sind jedoch durch den Charakter, d.h. durch die Leitlinie der Persönlichkeit, eindeutig bestimmt. Daher ist die Ausprägung dieses Konfliktes vom Charakter des jeweiligen Individuums abhängig.<sup>207</sup>

B. Die erste spontane, aus der Emotion und damit aus dem Gemeinschaftsgefühl resultierende Beurteilung wird auf der zweiten Stufe der Beurteilung durch das Gewissen ausgesetzt, dem Sinn für Gerechtigkeit, einem sog. Normenfilter. Die Beurteilung durch das Gewissen ist gekennzeichnet durch das Streben nach Gerechtigkeit. Zu unterscheiden ist zwischen der austeilenden (oder Verteilungs-) Gerechtigkeit und der ausgleichenden (oder Tausch-) Gerechtigkeit.<sup>208</sup> Während die Verteilungsgerechtigkeit eher im rechtlichen Über- und Unterordnungsverhältnis zu finden ist<sup>209</sup>, wird Tauschgerechtigkeit insbesondere im Verhältnis Gleichberechtigter relevant. Der Maßstab der einzelnen zu erbringenden Leistungen ist jedoch im allgemeinen unklar und hängt zumeist von der Sicht der betroffenen Parteien ab<sup>210</sup>. Die Betroffenen entscheiden sich je nach Persönlichkeitsstruktur und Situation für das eine oder andere Prinzip. Die Gesetzmäßigkeiten bei dieser Wahl sind jedoch noch weitgehend unerforscht, möglicherweise gibt es aber auch überhaupt keine. Die Wahl für das eine oder andere Ergebnis soll beispielsweise dann auf größere Akzeptanz bei den ande-

---

<sup>206</sup> Wobei diese Formulierung kein „gut“ und „schlecht“ ausdrücken soll.

<sup>207</sup> Erwin Wexberg S. 89.

<sup>208</sup> Nach Manfred Reh binder, Rechtssoziologie, § 7 III. 3. b) (Rdnr. 123).

<sup>209</sup> Verteilungsgerechtigkeit kann als Aufhänger für den Aspekt „Korruption im Rahmen von öffentlichen Aufträgen“ dienen.

<sup>210</sup> Manfred Reh binder, Rechtssoziologie, § 7 III. 3. b) (2) (Rdnr. 123).

ren stoßen, wenn die Entscheidung in einem als fair beurteilten Verfahren gefallen ist.<sup>211</sup>

C. Die Beurteilung durch das Gewissen prägt die nachfolgenden primären Bewertungen, das Rechtsgefühl wird hierdurch geschult und sensibilisiert. Es handelt sich also wie das Gemeinschaftsgefühl um einen trainierbaren kognitiven Prozeß, da gesellschaftliche Zusammenarbeit geübt werden kann.<sup>212</sup>

Philosophen und Psychologen sind sich über Herkunft und Funktion des Gewissens seit jeher uneinig. Einerseits wird das Gewissen als ein angeborenes Prinzip der Gerechtigkeit und der Tugend gesehen, nach dem wir unsere Handlungen und die anderer beurteilen, ob sie gut oder böse sind.<sup>213</sup> Andererseits wird der Glaube an die Autorität als Quelle des Gewissens gesehen, herrührend aus all dem, „was in der Kindheit von uns gefordert wurde“<sup>214</sup>. Das Gewissen wird als Bewußtseinssystem verstanden, in dem sich Belehrungen und Erfahrungen über den geltenden Sitten- und Verhaltenskodex angesammelt haben über das, was von der Gesellschaft als moralisch gut oder böse betrachtet wird. Der Mensch muß in einer ethischen Leistung mit seinem rationalen Bewußtsein eine endgültige Entscheidung treffen, wie er sich in einer bestimmten Situation verhalten soll.<sup>215</sup> Darüber hinaus gibt es seit jeher Stimmen, die dem Gewissen einen religiösen Gehalt beimessen, sie verstehen es als „Gottesstimme“.<sup>216</sup>

<sup>211</sup> Manfred *Rehbinder*, Rechtssoziologie, § 7 III. 3. b) (Rdnr. 123); dies ist im Rahmen der Korruption insbesondere für den umgekehrten Fall interessant, daß öffentliche Aufträge durch Verfahrensmanipulationen vergeben worden sind; s. auch den Zusammenhang mit der Transparenz- und Akzeptanzproblematik unter § 14 IV.; hier besteht möglicherweise auch ein Ansatz für ein mögliches Absinken des Rechtsbewußtseins: Es ist davon auszugehen, daß das Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge allgemein eben nicht mehr als fair angesehen wird. Beispiel hierfür ist die Einschätzung Wolfgang *Schaupensteiners* in der „Zeit“ vom 13.05.1994, S. 30, wonach rund 90% aller Unternehmen in irgendeiner Form schon einmal an der illegalen Beeinflussung bei der öffentlichen Auftragsvergabe beteiligt gewesen sind. Laut Bundeskartellamt sind es 40 - 50% des Produktionsvolumens des Bauhauptgewerbes, s. Wolfgang *Schaupensteiner* ZRP 1993 S. 250.

<sup>212</sup> Manfred *Rehbinder*, Rechtssoziologie, § 7 III. 3. c) (Rdnr. 124) unter Berufung auf Alfred Adler.

<sup>213</sup> Robert *Bossard* S. 33 unter Berufung auf Jean-Jacques *Rousseau*.

<sup>214</sup> So Friedrich *Nietzsche*, zitiert nach Robert *Bossard* S. 33.

<sup>215</sup> C.G. *Jung* S. 477 - 481; Robert *Bossard* S. 33.

<sup>216</sup> Nachweise hierzu bei C.G. *Jung* S. 483.

In der Psychoanalyse wird das Gewissen als Funktion des Über-Ich verstanden, welche im Zusammenwirken mit Selbstbeobachtung und Vorstellungen von einem ideal handelndem Ich eine „richterliche Tätigkeit“ ausübt. Das Über-Ich wird durch früheste elterliche Erziehung, aber auch durch Personen bestimmt, die an Stelle der Eltern - z.B. Lehrer oder auch ideale Vorbilder - treten<sup>217</sup>. Die durch Lehrer und Autoritäten vermittelten Ge- und Verbote bleiben im Über-Ich als Charakteristika eines Ideal-Ich verhaftet, und dieses Ideal-Ich übt als Gewissen eine moralische Zensur aus. Die Spannungen, die zwischen den Ansprüchen des Gewissens und den Leistungen des Ich auftreten, werden als Schuldgefühl empfunden.<sup>218</sup> Neben kognitiven Prozessen erfolgen also auch emotionale Reaktionen wie Gefühle von Schuld, Reue und Scham.<sup>219</sup>

Diese Wesenszüge des Gewissens geben Anhaltspunkte dafür, welche Rolle es im Rahmen von Korruption spielen kann. Die Schwäche religiöser Bindungen und moralischer Gebote sowie die Infragestellung des sittlichen Verhaltenskodexes beeinflussen das Gewissen und können ein Schwenden des Unrechtsbewußtseins zur Folge haben. Zusätzlich fördern Fehler in der Erziehung, insbesondere aber auch durch ungünstige Umweltfaktoren bedingte Schwierigkeiten im Sozialisationsprozeß, asoziales Verhalten in Konfliktsituationen. Auf Grund dieser Schwächen und Fehlentwicklungen des Gewissens macht es einem Täter wenig aus, mit seinen Handlungen in Widerspruch zu einem sozial verträglichen Verhalten zu treten.<sup>220</sup>

Diese Erwägungen lassen sich an einem konkreten Beispiel festmachen. Die Strafverfolgung der letzten Jahre hat gezeigt, daß der Einstieg in die Korruption im sog. „Anfüttern“ lag. Das Anfüttern läuft üblicherweise so ab, daß die Bediensteten einer Abteilung nach dem Gießkannenprinzip kleine Aufmerksamkeiten erhalten, die anfangs noch als „sozialneutral“ oder „sozialadäquat“ einzustufen sind. So soll herausgefunden werden, wer hierfür am empfänglichsten zu sein scheint. Der auf diesem Wege gefundene Verwaltungsbedienstete wird

<sup>217</sup> Robert *Bossard* S. 33 unter Berufung auf Sigmund *Freud*.

<sup>218</sup> Sigmund *Freud* S. 265.

<sup>219</sup> Ähnlich auch Manfred *Rehbinder*, Rechtssoziologie, § 7 III. 3. c) (Rdnr. 123): Die Verletzung einer internalisierten Regel ruft Angstgefühle hervor, die sich in Schuldreaktionen in Form von Selbstkritik und Selbstbestrafung äußern.

<sup>220</sup> Robert *Bossard* S. 34; in diesem Zusammenhang sei auch auf Lawrence Kohlberg und seine Theorie der Moralentwicklung verwiesen.

in der Zukunft mit zunehmend wertvolleren Aufmerksamkeiten bedacht, so daß sein Unrechtsbewußtsein nach und nach schwindet und die Hemmschwelle zur Annahme weiterer Vergünstigungen dauerhaft sinkt.<sup>221</sup>

Das Anfüttern zielt darauf ab, das Gewissen des jeweiligen Bediensteten der öffentlichen Verwaltung zu deformieren, um ihn so für die Zwecke des Einflußnehmenden zu gewinnen. Hier zeigt sich, daß geringe Gewissensbisse bei der Annahme von Geschenken von denjenigen, die Verwaltungsbedienstete auf unlautere Art und Weise beeinflussen wollen, für ihre Zwecke instrumentalisiert werden. Damit wird auch deutlich, welchen entscheidenden Einfluß das Gewissen im Zusammenhang mit der Korruptionsanfälligkeit haben kann.

## § 8. Soziopsychologische Erklärungsansätze

### *I. Das Unrechtsbewußtsein*

Im folgenden gilt es, die Rolle des Unrechtsbewußtseins für Korruption zu klären. Einerseits ist zu untersuchen, welchen Einfluß das Unrechtsbewußtsein auf Korruption hat, andererseits aber auch, durch welche Faktoren es selbst wiederum beeinflusst wird.<sup>222</sup>

Psychologen gehen davon aus, daß Änderungen oder der Zerfall von bestimmten Wertvorstellungen sowie eine immer weiter aus dem Blickfeld rückende Verbindlichkeit tradierter religiöser Gebote und normsetzender Sitten die Schwelle zu korruptiven Handlungen herabsetzen.<sup>223</sup> Ideelle Werte treten hinter

---

<sup>221</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauf S. 218.

<sup>222</sup> Obwohl die Problematik des Unrechtsbewußtseins in diversen Zusammenhängen zu thematisieren ist, soll schon an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, daß aus Gründen der Übersicht und des Sachzusammenhangs einige Aspekte erst an späterer Stelle angesprochen werden; hinzuweisen ist i.ü. darauf, daß die nachfolgenden Thesen zunächst nur in ihrer abstrakten Bedeutung dargelegt werden. Inwieweit dies anhand der empirischen Forschung belegt werden kann, wird in § 10 und hier insbesondere in § 10 V. untersucht.

<sup>223</sup> Robert Bossard S. 29.

materielle zurück, die Individualisierung und eine tendenzielle Vernachlässigung des Allgemeinwohls rücken den Eigennutzen vor den Gemeinnutzen. Wendet man sich von ethischen Grundwerten ab und hin zu einer „Ellenbogen-gesellschaft“, in der wirtschaftlicher Erfolg höchste Priorität hat, so droht die Sensibilisierung des Unrechtsbewußtseins für Korruption wegzufallen.<sup>224</sup>

Aus den gleichen Gründen vermag ein Wandel von Wertvorstellungen nicht nur den Bereich der Korruption, sondern auch vergleichbare Delikte wie beispielsweise die Steuerhinterziehung zu begünstigen. Vergleichbar sind diese Delikte insbesondere deshalb, weil auch hier die geringe Wahrscheinlichkeit der Entdeckung sowie der Umstand eines nicht personifizierbaren Opfers in Verbindung mit einer wie oben dargestellten - möglichen - gesellschaftlichen Entwicklung ein stetes Herabsinken der Hemmschwelle zur Begehung derartiger Delikte fördert.<sup>225</sup>

Die Frage nach dem Unrechtsbewußtsein steht in engem Zusammenhang mit den Motiven für korruptes Handeln. Das Streben nach wirtschaftlichen Vorteilen steht bei den individuellen Motiven an erster Stelle. Dabei sollen gerade im Bereich der Auftragsvergabekorruption der Aufbau langfristiger, stabiler Beziehungen und der dadurch erzielte Informationsvorsprung zu Wettbewerbsvorteilen führen, die eine gute Auftragslage und höheren Gewinn sichern<sup>226</sup>. Die Parteien geraten dabei auf Dauer in ein gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis, welches später durchaus erpresserische Züge annehmen kann.<sup>227</sup> Weitere Motive können auf beiden Seiten das Streben nach Einfluß und Prestige sein.<sup>228</sup> Dahinter verbirgt sich häufig der Umstand, daß der jeweils Betroffene dazu neigt, sich und seine Leistung für seinen Arbeitgeber zu überschätzen. Daraus entsteht nicht selten die Auffassung beim Korruptierten, daß er für seine eigentliche berufliche Leistung zu schlecht entlohnt wird, und er wähnt sich unzureichend anerkannt. Diese Entwicklung macht sich insbesondere bei Bediensteten der öffentlichen Verwaltung bemerkbar, da man hier die in der Privatwirtschaft teil-

---

<sup>224</sup> Martin *Usteri* S. 83.

<sup>225</sup> Robert *Bossard* S. 29.

<sup>226</sup> Adelheid *Kühne* S. 66.

<sup>227</sup> Robert *Bossard* S. 30.

<sup>228</sup> Adelheid *Kühne* S. 65.

weise sehr viel höheren Verdienstmöglichkeiten für die vermeintlich gleiche Leistung häufig vor Augen hat.<sup>229</sup>

Menschen, die ihre Lebenssituation als ungerecht wahrnehmen, erleben Streß und Unbehagen, wobei dieses Unbehagen um so größer ist, je größer die Unausgewogenheit erlebt wird. Um diese zu reduzieren, kann der einzelne entweder aktiv verändernd eingreifen oder durch veränderte kognitive Bewertungen den als ungerecht erlebten Zustand als gerecht umdeuten.<sup>230</sup> Der aktiv verändernde Eingriff kann gerade bei als unangemessen erlebter Bezahlung in einer Reduzierung der qualitativen und quantitativen Arbeitsleistung bestehen. Eine andere Möglichkeit, die Frustration zu kompensieren, liegt im Einstieg in die Korruption, um so durch Prestige- und finanziellen Gewinn der eigenen, subjektiven Gerechtigkeit Geltung zu verschaffen.

Darüber hinaus können aber auch schlichtweg Arbeitsfrust sowie eine mangelnde Identifikation mit dem Arbeitgeber die Hemmschwelle zu korruptivem Verhalten herabsetzen.<sup>231</sup> Korruption wird i.ü. eher als eine Normabweichung des mittleren Erwachsenenalters gesehen, da ein enger Zusammenhang zwischen zunehmendem Alter und beruflichen Ermüdungserscheinungen besteht.<sup>232</sup> In der öffentlichen Verwaltung kann Arbeitsfrust insbesondere dann auftreten, wenn ihr die Lösung von Problemen zugewiesen wird, für die ihr die erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen fehlen.<sup>233</sup>

Der Wunsch, sich in eine soziale Gruppe zu integrieren, sich unter Anerkennung der Rechte seiner Mitmenschen als nützliches Mitglied der Gemeinschaft zu bewähren, konkurriert mit dem Streben nach Machtzuwachs und nach Verbesserung der materiellen Grundlagen der eigenen Existenz.<sup>234</sup> Gleichzeitig ist davon auszugehen, daß bei Korruptionstätern häufig narzißtische Persönlichkeitsstörungen vorliegen.<sup>235</sup> Gewinnen diese an Übergewicht, so schwindet die

<sup>229</sup> Raimund *Jakob* S. 57; Adelheid *Kühne* S. 65.

<sup>230</sup> Adelheid *Kühne* S. 68.

<sup>231</sup> Helmut *Fiebig*/ Heinrich *Junker* S. 94; Raimund *Jakob* S. 57; Adelheid *Kühne* S. 65.

<sup>232</sup> Adelheid *Kühne* S. 71 unter Bezugnahme auf diverse Untersuchungen von R.D. *Chessick*, F. *McCafferty* und M.A. *McCafferty* sowie M.I. *Kurke*.

<sup>233</sup> Wolfgang *Seibel* S. 333.

<sup>234</sup> Robert *Bossard* S. 32.

<sup>235</sup> Adelheid *Kühne* S. 71.

Rücksichtnahme auf das Wohl der Gemeinschaft, wobei zur Erreichung persönlicher und egoistischer Ziele auch illoyale Verhaltensweisen an den Tag gelegt und illegale Mittel angewendet werden.

Diese Gedanken lassen sich ebenfalls in Beziehung setzen zu den Ausführungen zum Gemeinschaftsgefühl und zum Gewissen. Denn gerade Korruption stellt einen die Gemeinschaft schädigenden Delikttypus dar. Es ist davon auszugehen, daß das Unrechtsbewußtsein bezogen auf Korruption und das Überschreiten der Hemmschwelle des Gewissens mit einer geringen Ausprägung des Gemeinschaftsgefühls in engem Zusammenhang stehen.

## *II. Die Vorbildfunktion*

„Der menschliche Geist ist eine sehr zarte Pflanze, die durch ungünstige Einflüsse nur allzu leicht geschädigt werden kann.“<sup>236</sup>

Da der Mensch häufig sein Verhalten - wenn auch unbewußt - an Vorbildern ausrichtet, ist es von großer Bedeutung, daß Persönlichkeiten an der Spitze von Politik und Wirtschaft entschieden gegen Korruption in jeglicher Form Stellung beziehen und in ihrem Handlungsbereich diese Haltung auch durchsetzen. Vertreter dieser gesellschaftlichen Gruppierungen dürfen sich nicht, wie es in der Vergangenheit häufiger vorgekommen ist, mit populären Verlautbarungen an die Öffentlichkeit und an die Mitarbeiter wenden, sich ansonsten aber nur wenig um solche Anliegen kümmern und den Untergebenen weitgehend freie Hand bei der Wahl der Mittel zur Erreichung guter Geschäftsergebnisse lassen.<sup>237</sup>

Aus dem Blickwinkel der Gesellschaft entwickeln sich einflußreiche Unternehmer entsprechend ihres wirtschaftlichen Erfolgs immer mehr zu angesehenen und kapitalkräftigen Geschäftsleuten. Gleichzeitig werden aber häufig Gerüchte oder Anschuldigungen laut, wonach dieser Erfolg durch unlautere - korruptive - Mittel herbeigeführt worden sei. Da Persönlichkeiten der Wirtschaft immer auch Vorbilder für Nachwuchsführungskräfte sind, sieht man die Gefahr,

---

<sup>236</sup> Carl J. Friedrich S. 137.

<sup>237</sup> Robert Bossard S. 35.

daß auch derartige zweifelhafte Wirtschaftsgrößen Vorbildcharakter gewinnen könnten. Dieser Vorbildcharakter könnte in Folge auch auf die Geschäftspraktiken derer ausstrahlen, die sich von Vorbildern leiten lassen und so einen Nachahmereffekt hervorrufen. In der Folge könnten also die Geschäfts- und Verwaltungsmoral sukzessive sinken.<sup>238</sup>

Gestützt wird diese Annahme vor allem dadurch, daß die Nachahmung rechtswidrigen Verhaltens leichter fällt, wenn ein Rechtfertigungsgrund durch ein negatives Vorbild besteht. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn das Unrechtsbewußtsein ohnehin nur schwach ausgeprägt ist. Für den Fall besonderer unternehmerischer Erfolge dieser Vorbilder schwindet die Abneigung gegen ein solches Handeln mehr und mehr. Auch gesellschaftliche Zwänge beschränken Korruption nicht wesentlich. Sie bewegt sich in einem Grenzbereich zwischen Nicht-Akzeptanz und inkonsequenter Verurteilung. Da Korruption häufig keine Ächtung erfährt, gilt erfolgreiche Bestechung in manchen Fällen sogar als Auszeichnung.<sup>239</sup>

Unter § 7 I. 2. wurde die Möglichkeit angesprochen, daß eine Norm von einzelnen wegen ihrer Identifikation mit positiven Vorbildern befolgt wird. Diese Begründung der Normbefolgung wurde mit der Einschränkung versehen, daß die Bindungswirkung dieser Motivation nur gering sei. Aufgrund dieser schwachen Wirkung ist davon auszugehen, daß, im Unterbewußtsein, bei Abwägung positiver und negativer Einflüsse durch Vorbilder die negative Vorbildfunktion überwiegt.

Nicht nur Vertreter der Wirtschaft, auch Spitzenpolitiker können die negative Vorbildfunktion erfüllen. In diesem Zusammenhang ist z.B. die Ende 1999 bekannt gewordene Finanzaffäre der CDU zu nennen, die in der Presse häufig mit Korruption in Zusammenhang gebracht wurde<sup>240</sup>. In dieser Affäre agierten Personen, die angesichts ihres gesellschaftlichen Status eine Vorbildfunktion ausgeübt haben und überdies an gesetzgeberischen Maßnahmen gegen Korruption

---

<sup>238</sup> Edwin Kube/ Werner Vahlenkamp S. 440.

<sup>239</sup> Caroline Walser Kessel/ Thomas Stähli, II. 2. (S. 282) unter Bezug auf Ergebnisse der Untersuchung von Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 201.

<sup>240</sup> S. hierzu auch die Quellenangaben zu der Berichterstattung in den Tageszeitungen unter § 1 I. (FN 7).

beteiligt waren. Hier wurde der selbstformulierte Anspruch des Gesetzgebers pervertiert<sup>241</sup>.

### III. Neid

Mitglieder einer Gemeinschaft vergleichen sich im Hinblick auf Werte, Besitztümer oder Möglichkeiten, die einem selber nicht gegeben sind. Ist dieser Vergleich durch einen allgemeinen oder gezielten Benachteiligungsverdacht motiviert, so ist die Grundlage für Neid geschaffen.<sup>242</sup> Da dies die Möglichkeit des Sich-Vergleichen-Könnens der Mitglieder einer Gemeinschaft mit anderen voraussetzt, ist ein derartiger Neid ein Wesenszug der sozialen Existenz des Menschen.

Dabei verhält sich die Intensität des Neides nicht unbedingt proportional zum Wert des Objektes, das den Anlaß für das Empfinden von Neid darstellt. Eine minimale Ungleichheit kann den Neid weit mehr reizen als eine überwältigende, Staunen erregende Ungleichheit. Eine entwicklungspsychologische Erklärung für dieses Phänomen wird u.a. in einem im Unbewußten fortwirkenden Erlebnis der Geschwistereifersucht gesehen. Das Neid bewirkende Gut ist in der Regel dem eigenen Besitz sehr ähnlich, wenn nicht sogar gleichwertig und wird nur in der Einbildung des mit Ressentiments behafteten Kindes als schöner, neuer, teurer, größer und besser gesehen<sup>243</sup>.

Nach Freud wird ein solches Verhalten, welches er als „Reaktionsbildung“ bezeichnet, bereits in frühester Kindheit erlernt und ist ein Ausdruck der kindlichen Ohnmacht, ursprünglich feindselige Gefühle gegenüber Geschwistern durchzusetzen.<sup>244</sup> Aus dieser erzwungenen Identifizierung eines Kindes mit anderen Kindern entsteht ein Gemeinschaftsbewußtsein, welches dann in der

---

<sup>241</sup> Auch Hans-Christoph *Schaefer* NJW 1996 S. 2989, betont in seinem Referat für den 61. DJT die Bedeutung der Vorbildfunktion von Politikern, Prominenten und Amtsträgern in Staat und Gesellschaft für die Korruptionsbekämpfung und -prävention; ders. ebenso NJW 1996 S. 2490.

<sup>242</sup> Raimund *Jakob* S. 54.

<sup>243</sup> Helmut *Schoeck* S. 75.

<sup>244</sup> Sigmund *Freud* S. 133.

Schule seine weitere Entwicklung erfährt. Diese Reaktionsbildung zieht die Forderung nach Gleichbehandlung, nach Gerechtigkeit nach sich, da niemand bevorzugt werden soll, wenn man schon selbst nicht der Bevorzugte sein kann.<sup>245</sup> Neid zielt damit auf die Herstellung egalitärer Gerechtigkeit ab; man mag ihn daher auch als Hüter der Gleichheit bezeichnen.<sup>246</sup>

Selbstverständlich darf man nicht übersehen, daß Neid auch destruktiv wirken kann, und es ist anzunehmen, daß eine Gesellschaft von Denunzianten und Verhinderern keine Zukunft hätte. Dies widerspricht jedoch nicht der Erkenntnis, daß Neid und die ihm wesensmäßig immanente Forderung nach Gleichheit den Ursprung und das Motiv für soziale Kontrolle darstellen, ohne die das gesellschaftliche Zusammenleben von Menschen letztlich nicht möglich ist.<sup>247</sup>

Der Zusammenhang zwischen Neid und Korruption liegt auf der Hand: Er ist in der Motivation der Täter zu finden, insbesondere nach finanziellen Vorteilen sowie nach Prestige und Machtgewinn zu streben. Der Grund für eine solche Motivation liegt nicht zuletzt darin, daß sich Menschen, die sich korrumpieren lassen, häufig als ungerecht behandelt, als unterbezahlt etc. fühlen. Diese Einschätzung schöpft er aus dem Vergleich mit für ihn vergleichbar erscheinenden Personen, und er mag die aus seinem korrupten Verhalten gewonnenen Vorteile subjektiv als ausgleichende Gerechtigkeit sehen.

Die diesbezüglichen Erkenntnisse der Sozio-Biologie gehen in die gleiche Richtung. Korruption ist danach nicht jede Verletzung des Standards, sondern vor allem die Beanspruchung von Vorrechten und Ausnahmeregelungen gegenüber der Gruppe, also das eigenwillige Außerkraftsetzen oder Nichtberücksichtigen des für eine bestimmte Gemeinschaft gültigen Standards.<sup>248</sup> In der vergleichenden anthropologischen Verhaltenskunde bedeutet Korruption den Durchbruch eigensüchtigen Denkens<sup>249</sup> und Handelns gegenüber dem Standard der betreffenden Kulturgemeinschaft.<sup>250</sup> Folglich ist Korruption nach dieser Betrachtung objektiv gesehen das Gegenteil egalitärer Gleichheit. Festzuhalten

<sup>245</sup> Sigmund Freud S. 133f.

<sup>246</sup> So Raimund Jakob S. 54 und S. 55.

<sup>247</sup> Raimund Jakob S. 55.

<sup>248</sup> Joachim Illies S. 122f.

<sup>249</sup> In einem biologisch-animalischen Sinn.

<sup>250</sup> Joachim Illies S. 122.

bleibt jedoch, daß der einzelne auf subjektiver Ebene häufig von Neid getrieben eine aus seiner Sicht egalitäre Gleichheit herzustellen versucht, wodurch der Bezug zum Neid erneut deutlich wird.

#### *IV. Strukturelle und individuelle Bedingungen*

Die vorangegangenen Ausführungen setzen im Blick auf korruptes Verhalten<sup>251</sup> schwerpunktmäßig beim Individuum an. Doch bestehen neben Persönlichkeitsvariablen auch vielfältige Umweltfaktoren, die korruptes Verhalten auslösen oder beeinflussen können, z.B.: Unzufriedenheit mit der Berufstätigkeit, unehrenhaftes Verhalten tolerierende Gruppennormen, Gelegenheit zu korruptem Verhalten innerhalb der Arbeitsorganisation, fehlende Abschreckung und Bestrafung von unehrenhaftem Verhalten durch die Organisation, Alter und sozialer Status.<sup>252</sup> Auch diese Faktoren müssen im Rahmen einer umfassenden Korruptionsbekämpfung und -prävention Berücksichtigung finden<sup>253</sup>.

Eine Korruptionsbekämpfung unter psychologischen Gesichtspunkten erfordert den Appell an die private Moral und das Gewissen des einzelnen. Veränderungen der gesellschaftlichen Bedingungen, der gesetzlichen Maßnahmen und der Kontrollen mindern politisch-kulturelle Korruptionsneigung sowie korruptes Handeln von Funktionsträgern durch Amtsmissbrauch. In diesem Zusammenhang ist auch die Forderung nach einer konzertierten Aktion von Politik, Wirtschaft und Verwaltung zur Stärkung des Bürgerbewußtseins und der Reformbemühungen des Staates zur Korruptionsbekämpfung laut geworden.<sup>254</sup>

---

<sup>251</sup> Entsprechend dem 2. Teil dieser Arbeit.

<sup>252</sup> Adelheid Kühne S. 71 mwN.; eine ausführlichere Darstellung zum Einfluß struktureller Bedingungen auf Korruption erfolgt w.u. unter § 13 II. und § 14 II. - IV. sowie § 15 III.

<sup>253</sup> Ausführungen hierzu sind im dritten Teil dieser Arbeit zu finden; an dieser Stelle soll lediglich auf den Zusammenhang zwischen individuellen und strukturellen Faktoren hingewiesen werden.

<sup>254</sup> S. hierzu die Literaturnachweise unter § 5 IV.

## § 9. Erfahrungen aus der Praxis

Nachfolgend werden die Erfahrungen angeführt, die Angehörige der öffentlichen Verwaltung und der Strafverfolgungsbehörden mit Korruption gemacht haben, um sie im Anschluß mit den vorgenannten theoretischen Erkenntnissen zu vergleichen. Dieser Vergleich soll über die zu erwartenden Wirkungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes Aufschluß geben. Aufgrund der geringen Anzahl empirischer Daten handelt es sich nicht um eine repräsentative Untersuchung.<sup>255</sup> Wegen der unterschiedlichen Erfahrungen und Blickwinkel findet eine Differenzierung zwischen der Befragung von Bediensteten der öffentlichen Verwaltung und von Strafverfolgern statt.

### *I. Personen- und aufgabenorientierte Schwachstellen*

Als korruptionsverursachend oder -begünstigend führen Verwaltungsbedienstete vor allem Charakterschwäche und Labilität der Täter an.<sup>256</sup> Der Grund hierfür liegt teilweise in einer unzureichenden Aufklärung und Sensibilisierung für die Korruptionsproblematik. Daher sollte versucht werden, durch Aufklärung und Stärkung der Charakterfestigkeit des einzelnen größtmögliche Immunität gegen illegale Handlungsweisen unter den Verwaltungsbediensteten herzustellen.<sup>257</sup>

Unterbezahlung im öffentlichen Dienst wird ebenfalls als korruptionsfördernd gesehen. Es existiert nämlich in weiten Kreisen die Vorstellung, in der gewerblichen Wirtschaft und Industrie werde für gleichen Ausbildungsstand und gleiche Tätigkeit ein erheblich höheres Einkommen gezahlt.<sup>258</sup> Dieser Umstand wird sowohl vom öffentlich Bediensteten, der seinen Anteil beim Unter-

---

<sup>255</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 117.

<sup>256</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 140.

<sup>257</sup> S. in diesem Zusammenhang für eine Intensivierung der Unternehmensethik Gerd Eidam S. 543 - 554.

<sup>258</sup> Gottfried Herbig in Hans-Rudolf Claussen S. 58 (Rdnr. 12).

nehmer einfordert, als auch vom Unternehmer, der dem vermeintlich Unterbezahlten einen Gehaltsausgleich bietet, genutzt. Eine solche Praxis wird zwar nicht als legal, aber gern als legitim angesehen.<sup>259</sup>

Die Überforderung des einzelnen mit Aufgaben, die er aufgrund des hohen Vorgangsaufkommens, des Schwierigkeitsgrads oder aufgrund mangelnder Qualifikation nicht erfüllen kann, werden als weitere Schwachstelle genannt. Die Auswirkungen dieser Überforderung zeigen sich nicht selten in der offen demonstrierten Unzufriedenheit mit dem Dienstherrn und in Unmutsäußerungen. Da solch persönliche Negativmerkmale geradezu ideale Bedingungen für Einflußnahmen von außen bieten, wird diese Situation gern genutzt, um dem Bediensteten „die schwierige Arbeit zu erleichtern oder zu versüßen“. So kann man einerseits schlicht Vorteile gewähren, andererseits eine „fachliche Beratung“ in schwierigen (z.B. technischen) Vorgängen entlohnen. Die „Verweigerungsquote“ unter diesen öffentlich Bediensteten wird in einem derartigen Umfeld als sehr gering eingeschätzt.<sup>260</sup>

## *II. Tätermotive*

Gerade hinsichtlich der Tätermotive wird immer wieder darauf hingewiesen, daß sich die Motive - insbesondere die der korrupten Verwaltungsbediensteten - sehr stark am Charakter der jeweiligen Person und an den Bedingungen im persönlichen Umfeld des Täters orientieren. Aus diesem Grunde ist es äußerst schwierig, allgemein gültige Aussagen hierüber zu treffen.<sup>261</sup>

Aus Sicht der befragten Verwaltungsbediensteten stehen an erster Stelle materielle und finanzielle Vorteile. Diese dienen nach Aussage der meisten Befragten zur Finanzierung eines erhöhten Lebensstandards, welcher bereits schon bestand oder dadurch erst ermöglicht wird. Hier wird auch ein Zusammenhang zur stetigen Ausweitung und Aufwertung des Freizeitbereiches gesehen, wodurch sich der Druck aus der Familie und dem Bekanntenkreis erhöht, mittels

<sup>259</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 140f.

<sup>260</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 141.

<sup>261</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 149.

Nebeneinnahmen den Lebensstandard aufzubessern.<sup>262</sup> Verbunden mit diesem erhöhten Standard wird vielfach die Gefahr eines entstehenden Schuldendrucks gesehen<sup>263</sup>, der die weitere Bereitschaft zur Korruption entscheidend ansteigen läßt.<sup>264</sup>

Zu den materiellen Vorteilen wird indirekt auch die berufliche Aufstiegsmöglichkeit gezählt, da mit der Verbesserung der Position auch ein höheres Gehalt einhergeht. „Erfolgreiche“ Verwaltungsbedienstete werden bei anstehenden Beförderungen eher berücksichtigt. Offensichtlich sind sie in der Lage, mit der Wirtschaft gut zusammen zu arbeiten, und können so die Zufriedenheit der Verwaltungskunden und der Vorgesetzten auf der Basis persönlicher Bekanntschaften erreichen, ohne auf große Widerstände zu stoßen.<sup>265</sup>

Auch nach Einschätzung der Strafverfolger findet Korruption in erster Linie aus Profitgier und im Rahmen wirtschaftlicher Betätigung statt. Die Dominanz dieses Motivs führt auch dazu, daß die rechtlichen und ethischen Grenzen der geschäftlichen Aktivitäten zunehmend ausgedehnt und verwässert werden - irgendwann können sie sogar völlig aus dem Blickfeld verschwinden. Dieser Umstand vermindert auf Dauer auch wesentlich das Unrechtsbewußtsein.<sup>266</sup>

Hinsichtlich der Täter aus der Privatwirtschaft ist die Mehrzahl der Strafverfolger der Ansicht, daß maßloses Gewinnstreben in der Unternehmensleitung oft auf die Mitarbeiter durchschlägt. Dies führt dazu, daß sie mit dem Ziel des beruflichen Aufstiegs innerhalb firmeninterner Täterkreise einen überzogenen Korpsgeist entwickeln, der sich u.a. in der Duldung unseriöser Geschäftsmethoden niederschlägt; in Krisenzeiten können sie auf diese Art und Weise auch versuchen, den eigenen Status quo zu halten, also den beruflichen Abstieg/ die Entlassung „mit allen Mitteln“ zu verhindern.<sup>267</sup>

Zusätzlich bedingt das subjektive Gefühl der Unterbezahlung als Grund für das Entstehen von Frust regelmäßig den Verlust des Wir-Gefühls und bietet

<sup>262</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 148.

<sup>263</sup> Weil man zunehmend über seine Verhältnisse lebt.

<sup>264</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 147.

<sup>265</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 147f.

<sup>266</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 214.

<sup>267</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 215.

durch eine nachfolgende Isolierung des Betroffenen einen idealen Nährboden für Korruption<sup>268</sup>.

Der in aller Regel langfristige Anbahnungsprozeß, im Laufe dessen die Zuwendungen üblicherweise immer umfangreicher werden, führt dazu, daß der Begünstigte ab einem gewissen, nicht genau auszumachenden Zeitpunkt in eine Abhängigkeit gerät, die ihn einerseits erpreßbar macht<sup>269</sup>, andererseits aber auch diesen Zustand akzeptieren läßt, weil er auf die ihm zuvor gewährten Vorteile nicht mehr verzichten kann oder will.<sup>270</sup> Hinzu kommt möglicherweise aber auch ein sinkendes Unrechtsbewußtsein, da man die jahrelang geübte Praxis als Usus und allgemein praktiziert ansieht. Dies kommt insbesondere dann in Betracht, wenn es sich hierbei personell um keinen Einzelfall handelt, also die Kollegen genauso handeln<sup>271</sup>.

Als weitere mögliche Faktoren werden Frust und Unzufriedenheit im Dienst verbunden mit dem Motiv des Strebens nach Einfluß und Macht genannt. Der mit seiner Behörde hadernde Bedienstete hofft durch seinen Kontakt zu Persönlichkeiten der Wirtschaft auf mehr Anerkennung im dienstlichen und privaten Bereich.<sup>272</sup> Die Möglichkeit, auf Verwaltungsentscheidungen einen entscheidenden, wenn auch manchmal illegalen Einfluß zu nehmen, vermittelt zusätzlich auch ein Gefühl der Macht. Einige der Befragten vermuten, daß der so motivierte Täter sich des Schadens für die Behörde möglicherweise nicht bewußt ist.<sup>273</sup>

Gewinn- und Machtstreben mit dem Ziel der Marktbeherrschung ist aus der Sicht der Strafverfolger das Motiv der korrumpierenden Täter der gewerblichen Wirtschaft. Der Weg der Korruption beginnt in vielen Fällen mit der Partizipa-

<sup>268</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 148.

<sup>269</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 149.

<sup>270</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 148.

<sup>271</sup> Auch die eigene Untersuchung hat gezeigt, daß es sich bei den aufgedeckten Fällen häufig um Jahrzehnte alte Strukturen handelte, wodurch sich im jeweiligen Fall z.T. ein ganzes Geflecht von Korruption in einzelnen Abteilungen der öffentlichen Verwaltung entwickelt hatte.

<sup>272</sup> S. hierzu ergänzend auch Ernst-Heinrich Ahlf in Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 442 sowie Helmut Fiebig/ Heinrich Junker S. 92.

<sup>273</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 149; i.ü. wird hier auch auf die Ausführungen zur Thematik „Unrechtsbewußtsein“ § 9 IV. verwiesen.

tion an etablierten Kartellen. Diese bieten den Einstieg in den Kernbereich der geschäfts- und gewerbsmäßig betriebenen Korruption.<sup>274</sup>

Folgendes Fazit läßt sich ziehen: Trotz des unterschiedlichen Blickwinkels auf Korruption kommen Verwaltungsbedienstete und Strafverfolger zu sehr ähnlichen Ergebnissen. Demnach stehen finanzielle Vorteile an erster Stelle der Tätermotive. Sie stehen häufig im Zusammenhang mit dem Streben nach Macht und Ansehen. Diese Ansichten stimmen i.ü. im wesentlichen mit den unter § 8 dargestellten Erkenntnissen überein.

### III. Täterprofile

Die folgenden Angaben basieren auf Erfahrungen der (spezialisierten) Strafverfolgungsbehörden<sup>275</sup>. Auch diese Angaben sind aus den o.g. Gründen<sup>276</sup> nicht als repräsentativ anzusehen.

**1.** Zunächst soll auf das Täterprofil derjenigen eingegangen werden, die auf Politik und Verwaltung Einfluß nehmen, also die Vertreter der gewerblichen Wirtschaft und der Bürger.

Der profitsüchtige Unternehmer, dessen Geschäftspolitik keine ethischen Grenzen kennt<sup>277</sup>, ist zumeist in mittelständischen Unternehmen zu finden, häufig ist es der Chef des Unternehmens persönlich<sup>278</sup>. Aber auch Unternehmen der Großindustrie entsenden Vertraute der Unternehmensleitung oder Vertreter aus

<sup>274</sup> Werner *Vahlenkamp*/ Ina *Knauß* S. 214f.

<sup>275</sup> Und diese wiederum stammen aus Werner *Vahlenkamp*/ Ina *Knauß* S. 211ff.

<sup>276</sup> S. § 9.

<sup>277</sup> Werner *Vahlenkamp*/ Ina *Knauß* S. 211; allerdings ist dieses Bild doch ein wenig einfach und zeigt hier besonders deutlich vor allem eine persönliche Meinung. Denn häufig sehen sich Unternehmer allein aus existentiellen Gründen zur Teilnahme an einem Korruptionskartell gezwungen, so vor allem in der Bauwirtschaft. Auch wenn dieser Grund illegales unternehmerisches Handeln nicht legitimiert, kann daraus nicht einfach gefolgert werden, daß es sich dann auch um einen ethisch grenzenlosen und profitsüchtigen Unternehmer handelt.

<sup>278</sup> Wolfgang *Schaupensteiner* in Mark *Pieth*/ Peter *Eigen* S. 140: „Die Täter sitzen oben in den Chefetagen.“

den relevanten Unternehmensbereichen. Insgesamt läßt sich feststellen, daß im Bereich der gewerblichen Wirtschaft tendenziell Personen in zumindest gehobener wirtschaftlicher Position innerhalb des Unternehmens auf der Seite der Korruptierenden auftreten. Dies läßt sich mit dem Erfordernis einer gewissen Entscheidungsbefugnis des Handelnden begründen. Für den Bereich kleinerer gewerblicher Unternehmen versteht es sich fast von selbst, daß hier als Korruptierender nur der Chef in Betracht kommt, da er zumeist der einzige Entscheidungsbefugte ist<sup>279</sup>.

Der korrumpierende Bürger versucht im Umgang mit den Behörden sein Anliegen durchzusetzen oder einen sonstigen persönlichen Vorteil zu erlangen. Hier handelt es sich insbesondere um geringfügig Gewerbetreibende oder Personengruppen, die einer Genehmigung, Erlaubnis, Verbotsaufhebung oder ähnlichen Begünstigungen bedürfen. Im Ergebnis ist aber festzustellen, daß eine konkrete Segmentierung in bestimmte Personengruppen nicht vorgenommen werden kann.

2. In der öffentlichen Verwaltung handeln einerseits Gelegenheitstäter, die sich eine ihnen bietende Gelegenheit nutzen, um sich einen Vorteil zu verschaffen. Andererseits reifen mit zunehmender Korruptionserfahrung z.T. ganze verwaltungsinterne Korruptionszirkel heran, die sich alsbald durch eine fortschreitende Professionalisierung auszeichnen.<sup>280</sup> Im Rahmen der Strafverfolgung hat sich gezeigt, daß es sich hier um die Mehrzahl der Korruptionsfälle handelt. So lag laut BKA, Lagebild Korruption, der Anteil der registrierten langfristig angelegten Korruption beispielsweise im Jahre 1994 bei 78%. Die Täter stammen dabei aus allen in Frage kommenden Hierarchiestufen der öffentlichen Verwaltung, da es insoweit mehr um die Frage nach der Funktion im Bezug auf Außenkontakte und weniger um die Frage der Hierarchie in der Verwaltung geht<sup>281</sup>. Entscheidungen zugunsten eines außerhalb der Verwaltung stehenden Leistungsbegehrenden kann sowohl der zuständige Sachbearbeiter als auch ein Amtsleiter treffen. Bezüglich des Alters der Täter ist festzustellen, daß es sich meist um Bedienstete im mittleren Erwachsenenalter handelt<sup>282</sup>.

---

<sup>279</sup> So auch ein Ergebnis der eigenen Umfrage.

<sup>280</sup> Werner *Vahlenkamp*/ Ina *Knauf* S. 211.

<sup>281</sup> So nicht zuletzt auch ein eindeutiges Ergebnis der eigenen Untersuchung.

<sup>282</sup> Dies ist ebenfalls ein Ergebnis der eigenen Untersuchung und stützt i.ü. auch die Aussage Adelheid *Kühnes* S. 71.

#### IV. Unrechtsbewußtsein und Einstellung zur Kriminalität

Im Zusammenhang mit der Frage nach dem Unrechtsbewußtsein der Täter wird im allgemeinen von einer merklichen Bereicherungsmentalität, einem Vorstellen des Eigennutzes vor den Gemeinnutz gesprochen. Mehrheitlich wird daher auch ein verändertes Rechtsbewußtsein angenommen<sup>283</sup>. Zudem werden Straftaten zum Nachteil des Staates bzw. der Allgemeinheit<sup>284</sup> in der Gesellschaft zunehmend als Kavaliersdelikte abgetan<sup>285</sup>, was letztlich der Kriminalität insgesamt zu mehr Akzeptanz verhilft und ihr den Anschein von Normalität verleiht. Eine solche Entwicklung kann im Rahmen der Korruptionskriminalität einen Nachahmungseffekt bewirken. Es wird also die Gefahr eines Gewöhnungseffektes gesehen, der die Hemmschwelle zum Begehen von Kriminalität auf breiter Ebene heruntersetzen kann, was sich auch auf das Rechtsbewußtsein in der Gesellschaft insgesamt ausweiten kann. Da ohnehin davon ausgegangen wird, daß eine zunehmende Bereitschaft zu betrügerischen Handlungen zum Nachteil der Allgemeinheit zu befürchten steht, erwartetet man auch mit Sorge ein Ansteigen der Zahl korruptionsnaher Delikte wie etwa Betrug, Untreue, Urkundenfälschung oder Verrat von Dienstgeheimnissen.<sup>286</sup>

Bereits ein schleichend sinkender Schwellenwert bei der Annahme von Geschenken und sonstigen Vorteilen kann eine solche Entwicklung zumindest fördern. Die in der gewerblichen Wirtschaft herrschenden Praktiken, wo Geschenke erheblichen größeren Umfangs üblich sind, können so womöglich auf die Verwaltung übertragen werden.<sup>287</sup>

Auch nach vorherrschender Ansicht und den Erfahrungen der Strafverfolger werden die Gepflogenheiten der Wirtschaft oft bedenkenlos auf die öffentliche Verwaltung oder Politik übertragen. Nach subjektiven Vorstellungen tut man nur das, was in der Wirtschaft ohnehin gang und gäbe ist. Dies gilt zwar nicht

<sup>283</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 130f.

<sup>284</sup> Wie auch z.B. bei Steuerhinterziehung und Schwarzfahren, hierzu ausführlich Andreas Diekmann; s. i.ü. Thomas Würtenberger, *Zeitgeist*, 4. Kap. 2. c) bb) (2) (S. 124) der die Bereiche Schwarzarbeit, Straßenverkehrs- und Umweltrecht nennt.

<sup>285</sup> So auch Robert Bossard S. 34.

<sup>286</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 131.

<sup>287</sup> Robert Bossard S. 34.

unbedingt als Rechtfertigungsgrund, kann aber bei der Beurteilung des Unrechtsbewußtseins eine gewisse Rolle spielen.<sup>288</sup> Darüber hinaus hat sich gezeigt, daß bei vielen Tätern ein Unrechtsbewußtsein anfangs durchaus vorhanden ist, dieses jedoch während der Phase des Anfütterns sukzessive herabgesetzt wird.

Die befragten Strafverfolger machen größtenteils gesellschaftliche und wirtschaftliche Fehlentwicklungen für geringes Unrechtsbewußtsein verantwortlich. Die Schwierigkeit, in Gesellschaft und Wirtschaft ein stabiles Rechtsbewußtsein zu formen, begründet sich auf folgenden Umständen: Die Erziehung des Bürgers in einer „Ellenbogengesellschaft“, die sinkende Moral in der Gesellschaft wie auch in der Wirtschaft und die fehlenden Vorbildfunktionen einzelner staatlicher Repräsentanten. Auf Korruption bezogen sind dies v.a. diese Gründe: Unzureichende Ächtung sowie staatliche Förderung bzw. Subventionierung von Korruption. Die Beseitigung dieser Mängel stellt für die mit der Korruptionsprävention beauftragten Stellen in Staat und Gesellschaft eine besondere Herausforderung dar, wenn nicht sogar ein unlösbares Problem. Gleichwohl muß diesem schwindenden Unrechtsbewußtsein entschieden entgegen getreten werden.<sup>289</sup>

Weitgehend Einigkeit besteht aber auch darin, daß mangelndes oder fehlendes Unrechtsbewußtsein unter den Tätern beider Seiten nicht nur auf ethische Schieflagen in der Gesellschaft oder negative Charaktereigenschaften zurückgeführt werden kann. Ein wesentlicher Grund liegt auch in der geringen behördeninternen Aufklärung über Korruption. Der öffentliche Dienst ist „keine Insel der Glückseligkeit, sondern ein Spiegel unserer Gesellschaft“<sup>290</sup>. In der Politik, der gewerblichen Wirtschaft und bei den Bediensteten der öffentlichen Verwaltung muß noch viel für eine erhöhte Sensibilisierung getan werden.

---

<sup>288</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 218.

<sup>289</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 217.

<sup>290</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 220.

## § 10. Änderung des Rechtsbewußtseins durch Wertewandel?

### I. Allgemeines

In den vorangegangenen Paragraphen wurde mehrfach vom Einfluß des gesellschaftlichen Wertewandels auf das kollektive und individuelle Rechtsbewußtsein gesprochen. Hinweise darauf erfolgten nicht nur im Rahmen der gerade abgeschlossenen Darstellung der persönlichen Einschätzungen von Probanden der BKA-Untersuchung, sondern auch bei der Frage nach den strukturellen Bedingungen für Korruption aus soziologischer und soziopsychologischer Sicht<sup>291</sup>. Diese eher subjektiv gefärbten Einschätzungen sind jedoch nicht auf ihren objektiven Wahrheitsgehalt überprüft worden. Daher ist zu untersuchen, ob überhaupt Wandlungen der Werte und des Rechtsbewußtseins zu verzeichnen sind, und welche Wechselwirkungen sich aus möglichen Veränderungen ergeben können.

In einer pluralistischen Gesellschaftsordnung sind Antworten auf die Frage, welche Gründe Wandlungen im Rechtsbewußtsein bewirken, mit Vorsicht zu geben<sup>292</sup>. Die Frage kann womöglich schon in ihrem eigenen Ansatz nicht zu beantworten sein, nämlich dann, wenn man versucht, dieses Rechtsbewußtsein klar zu definieren. Was ist unter diesem Rechtsbewußtsein, das sich verändert haben soll, zu verstehen? Was hatte es ursprünglich mit dem Rechtsbewußtsein auf sich? Wo muß man bei seiner Untersuchung ansetzen, wo ist die Grundlage, von der aus die weitere Entwicklung und u.U. mögliche Veränderungen registriert werden können? Folglich müßte ein kollektives Rechtsbewußtsein, auf das man abzustellen gedenkt, zumindest in einer majoritären Form vorhanden sein; ein solches ist aber nicht ohne weiteres bestimmbar.

In dieser Situation kann man sich womöglich mit dem viel zitierten Wertewandel über den skizzierten Problembereich hinweg helfen.

Werte werden als Garanten der Sozialintegration gesehen<sup>293</sup>, sie sind „Vorstellungen des Wünschbaren“<sup>294</sup>, nach denen die Menschen ihr Handeln aus-

---

<sup>291</sup> Unter § 8.

<sup>292</sup> Thomas *Würtenberger*, *Zeitgeist*, 4. Kap. 3. (S. 127).

<sup>293</sup> So Heiner *Meulemann*, S. 102, unter Berufung auf die Traditionen *Durkheims* und *Webers*.

richten. Die Identifikation der Menschen mit den Werten sichert die Integration, den Zusammenhalt der Gesellschaft. Werte legitimieren die gesellschaftliche Ordnung, gerade weil sie Motiv des persönlichen Handelns sind.<sup>295</sup> Die Anlässe für Einstellungsänderungen sind sehr komplex und vielfältig und lassen sich nicht auf ein einfaches Wenn-Dann-Schema reduzieren. „So können Wandlungen im Zeitgeist, spektakuläre Einzelereignisse, Orientierungsverluste im religiös-weltanschaulichen sowie Veränderungen im sozialen und ökonomischen Bereich, rechtspolitische Stellungnahmen in den Massenmedien, konsensfähige gesetzliche Regelungen oder eine veränderte Wahrnehmung der Umwelt im Bereich von Recht und Gerechtigkeit zu Neubewertungen führen.“<sup>296</sup> Der Zeitgeist ist damit eine der Variablen, die das Rechtsbewußtsein zu verändern vermögen. Beeinflußt wird er im wesentlichen durch die in der Gesellschaft gelebten Werte, wodurch sich der Kreis wieder schließt.

## *II. Die Diskussion um den Wandel der Wertvorstellungen*

Die Annahme, unsere Wertvorstellungen hätten sich in den letzten Jahrzehnten wesentlich verändert, ist weit verbreitet (s.o.). Es wird von einer stillen Revolution des Wertewandels gesprochen<sup>297</sup>, von Moralverfall und Ethikbedarf<sup>298</sup>. Es fehle zudem heute jeder klare Konsens über die Stellung der Tugendbegriffe im Verhältnis zu anderen Moralbegriffen. In gleicher Weise gelte dies für die Frage, welche Dispositionen in den Katalog von Tugenden oder von Anforderungen, die bestimmte Tugenden stellen, aufgenommen werden sollten.<sup>299</sup> Aus dem Wertewandel resultiere auch ein sich verstärkendes, allgemeines Korruptionsklima, das einen sich selbst beschleunigenden Prozeß darstel-

---

<sup>294</sup> So Heiner Meulemann S. 102 unter Berufung auf Clyde Kluckhohn.

<sup>295</sup> Heiner Meulemann S. 102.

<sup>296</sup> Thomas Würtenberger, *Zeitgeist*, 4. Kap. 3. (S. 127f.).

<sup>297</sup> Ernst-Heinrich Ahlf in Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 401.

<sup>298</sup> Kurt Freisitzer spricht gar von „Entartungserscheinungen“ (S. 163), wobei er eine Unterscheidung zwischen „anständigem und unanständigem Verhalten“ bemüht (S. 153).

<sup>299</sup> Alasdair MacIntyre S. 301.

le.<sup>300</sup> Also wird vorgeschlagen, über die alte Untugend der Habgier in modernen, kapitalistisch orientierten Gesellschaften neu und ernsthafte nachzudenken, da insoweit offenbar eine totale Umwertung der Werte stattgefunden habe.<sup>301</sup>

Damit diese z.T. doch sehr weit reichenden Ansichten Geltung beanspruchen und nicht als schlichte Behauptungen und subjektive Vorstellungen abgetan werden können, bedarf es ihrer Untermauerung durch empirische Daten.

Verschiedene empirische Untersuchungen haben zweifellos deutlich belegt, daß sich ein Wandel der Werte innerhalb unserer Gesellschaft vollzogen hat<sup>302</sup>. Diesen Untersuchungen ist jedoch nicht zu entnehmen, es habe hinsichtlich der Habgier eine totale Umwertung der Werte im Sinne eines Verfalls stattgefunden (s.o.). Der 61. DJT in Karlsruhe hält z.B. dagegen, daß solch ein Wertewandel nicht ernsthaft angenommen werden kann.

Weitgehend anerkannt ist jedoch die Auffassung, daß ein Wertewandel in der ersten Hälfte der 60er Jahre einsetzte. Man spricht hier mittlerweile von einem historischen „Wertwandlungsschub“.<sup>303</sup> Die in diesem Zusammenhang wesentlichen Entwicklungen und Auslöser sollen im folgenden kurz dargestellt werden<sup>304</sup>.

### *III. Der Wertewandel*

Das Konsumverhalten überschreitet Anfang der 60er Jahre immer deutlicher die Ebene der materiellen Existenzerhaltung und -verbesserung und wird erstmals von echter Entscheidungsspontaneität bestimmt. Breite Bevölkerungs-

<sup>300</sup> Ernst-Heinrich Ahlf in Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 401; ähnlich auch Bernd Seidel S. 6.

<sup>301</sup> Ernst-Heinrich Ahlf in Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 402.

<sup>302</sup> S. beispielsweise Helmut Klages, Wertorientierungen, S. 123ff.

<sup>303</sup> Helmut Klages, Wertorientierungen, S. 123ff.

<sup>304</sup> Die folgende Darstellung orientiert sich an Helmut Klages, Traditionsbruch, S. 63ff.

schichten erleben eine „Konsumentensouveränität“, durch die die bisherigen Anbietermärkte von Nachfragermärkten abgelöst werden.

Des weiteren sinkt die ohnehin schon seit längerem abnehmende Arbeitszeit, wodurch in weiten Bevölkerungskreisen die Wochenend- und Freizeitgestaltung in ihrer Bedeutung immer mehr an Raum gewinnt.

Mit dieser expandierenden Freizeit geht eine „Motorisierungsrevolution“ einher, die die individuelle Emanzipationserfahrung in besonderem Maße verstärkt.

Gleichzeitig rückt für breite Bevölkerungsschichten immer mehr ins Bewußtsein, daß ihnen eine weitreichende institutionelle Absicherung der Daseinsrisiken widerfährt. Auslöser hierfür ist die große Rentenreform von 1957, der erste große Ansatz zur Umsetzung des Sozialstaatsprinzips. Dadurch ändert sich nachhaltig die Neigung zu sparen, um in Notzeiten abgesichert zu sein. Vielmehr wird nun für Gebrauchsgüter der Wohlstandsgesellschaft gespart. Motive der Selbsteinschränkung um der sozialen Absicherung willen verlieren so ihre bis dato mentalitätsbeeinflussende Kraft.

Den größten Einfluß auf eine fortschreitende Selbstentfaltung hat die Bildungsrevolution. Im Sozialbewußtsein der deutschen Gesellschaft entsteht die Vorstellung unbeschränkter individueller Aufstiegs- und Entwicklungschancen. Dadurch darf sich jeder einzelne dazu aufgefordert sehen, durch die Nutzung seiner individuellen Möglichkeiten seine Zukunft selbst zu bestimmen. Die Selbstentfaltung wird zu einer sozial wirksamen Zielkategorie des individuellen Handelns.

Nicht zuletzt ist auch die Medienrevolution zu nennen, durch die alle vorgenannten Faktoren noch wesentlich verstärkt worden sind. Das Fernsehen tritt seinen Siegeszug durch die Gesellschaft an und bietet dem Zuschauer eben das Bild von Überfluß und individueller Unabhängigkeit, welches das individuelle Bewußtsein braucht, um die Bremskraft historischer Erfahrungen zu überwinden. Aus diesem Grunde ist das Fernsehprogramm der 60er Jahre geprägt von Zukunftsoptimismus und Reformfreude und gleichzeitig von wachsender Kritik an den Reformunwilligen.

Der Wertewandel betrifft im wesentlichen zwei voneinander unabhängige Wertdimensionen, nämlich die „Selbstzwang- und Kontrollwerte“ und die

„Selbstentfaltungswerte“.<sup>305</sup> Es ist ein Veränderungstrend von den insgesamt schrumpfenden Pflicht- und Akzeptanzwerten zu den allgemein expandierenden Selbstentfaltungswerten zu verzeichnen.<sup>306</sup> Zu den Selbstzwang- und Kontrollwerten gehören solche Werte, die das individuelle Selbst einschränken, wie Selbstbeherrschung, Enthaltbarkeit oder Werte mit positivem Gesellschaftsbezug wie Pflichterfüllung, Ordnung, Treue und Gehorsam. Unter die Selbstentfaltungswerte faßt man solche, die vom Individuum ausgehen und auf das Subjekt zurückführen. Einerseits haben sie einen hedonistischen Zug, andererseits lassen sich hier aber auch Werte wie Kreativität, Selbstverwirklichung und Eigenständigkeit finden<sup>307</sup>.

#### IV. Wertewandel oder Werteverfall

Deshalb stellt sich u.a. die Frage, ob Wertewandel zwangsläufig mit Werteverfall gleichzusetzen ist.

Zweifellos ist heute ein starker Trend zur Individualisierung auszumachen. Werte, die von individueller Selbstbestimmung sowohl im Arbeitsleben als auch in Politik und Freizeit geprägt sind, haben in ihrer Gewichtung zugenommen. Dementsprechend haben traditionelle, auf die kollektive Einordnung des einzelnen gerichtete Verhaltensnotwendigkeiten abgenommen.<sup>308</sup> Dies für sich genommen bedeutet aber noch keine Wertekrise oder gar einen Werteverfall. Denn das würde voraussetzen, daß man traditionelle, kollektive Pflicht- und Akzeptanzwerte als grundsätzlich positiv, die Selbstentfaltungswerte hingegen als grundsätzlich negativ bewertete<sup>309</sup>. Dabei kann die exzessive Betonung von Gemeinschaftswerten mit der Folge einer Unterordnung des Individuums ebenfalls wohl kaum ein gesellschaftlich anzustrebendes Ziel sein. Welche Auswir-

---

<sup>305</sup> Ernst-Heinrich Ahlf, *Ethische Aspekte*, KR 1996 S. 92; Henning *Rosenau* S. 73.

<sup>306</sup> *Helmut Klages*, Wertorientierungen, S. 17ff.

<sup>307</sup> Henning *Rosenau* S. 74 unter Berufung auf *Helmut Klages*, Wertorientierungen, S. 17ff.

<sup>308</sup> Henning *Rosenau* (s.o.) S. 74f. mwN.

<sup>309</sup> S. in diesem Zusammenhang auch die Ausführungen zum Widerstreit zwischen Gemeinschaftsgefühl und Individualisierung unter § 7 II. 3. A.

kungen die kompromißlose Durchsetzung eines solchen Gesellschaftsmodells haben kann, hat gerade die deutsche Vergangenheit des 20. Jahrhunderts gezeigt<sup>310</sup>.

Der Wertewandel hat aber auch neue Orientierungen mit sich gebracht, die allgemein durchaus als positiv und wünschenswert bewertet werden. Zu nennen ist hier beispielsweise ein wesentlich neues ökologisches Bewußtsein<sup>311</sup> oder auch ein liberalerer Umgang mit Minderheiten. Die sexuelle Revolution hat u.a. zu der längst überfälligen Abschaffung des § 175 StGB geführt.

Demzufolge ist es nicht gerechtfertigt, von einem Werteverfall zu sprechen. Werteverfall bedeutet den Verlust von Werten, tatsächlich aber ist die Bedeutung tradiierter Werte zugunsten von neuen Wertorientierungen in den Hintergrund getreten. Die Werte wandeln sich also, aber die neuen sind per se weder schlechter noch besser als die alten<sup>312</sup>.

Nicht unerwähnt bleiben sollen empirische Untersuchungen aus den Jahren 1984 bis 1992, die zeigen, daß sich der sog. Wertewandel nicht nur verlangsamt hat, sondern tendenziell zum Stillstand gekommen ist. In aktuellen Untersuchungen ist sogar teilweise wieder ein Trend zu alten, tradierten Werten auszumachen.<sup>313</sup>

---

<sup>310</sup> Dabei ist allerdings anzumerken, daß jegliche exzessive Durchsetzung von Vorstellungen ohne Berücksichtigung anderer Ansichten, mit anderen Worten jegliche Form von Fanatismus kein probat einzusetzendes Mittel und auch kein anzustrebendes Ziel sein kann.

<sup>311</sup> Henning *Rosenau* S. 76; ob das von ihm ebenfalls genannte Ansteigen der Solidarität in Form von freiwilligen Hilfsleistungen und Engagement für wohltätige Zwecke in den USA auch für die Bundesrepublik gilt, darf wohl bezweifelt werden. Jedenfalls verzeichnen deutsche Organisationen mit ehrenamtlichen Tätigkeiten zu wohltätigen Zwecken einen Rückgang ihrer Mitgliederzahlen.

<sup>312</sup> S. nicht zuletzt auch Karl-Heinz *Hillmann*, der ab- und aufgewertete Tendenzen einander gegenüber stellt, S. 175ff., und i.ü. im Wertewandel ein großes gesellschaftsförderndes und positives Potential sieht, zuletzt S. 219f.

<sup>313</sup> Henning *Rosenau* (s.o.) S. 77f. mwN.

## V. Der Einfluß auf das Rechtsbewußtsein

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen stellt sich die Frage, ob der Wertewandel das kollektive und auch das individuelle Rechtsbewußtsein beeinflusst hat, und darüber hinaus, ob generell die Bereitschaft geschwunden ist, Gesetze zu befolgen.

Eine wechselseitige Beeinflussung durch den Wandel von Wertvorstellungen und Rechtsbewußtsein ist nicht anzuzweifeln.<sup>314</sup> Allerdings werden nicht nur die rein kognitiven und rationalen Elemente angesprochen, auch die emotionalen und häufig irrationalen Elemente werden hiervon berührt. Es geht also auch um die gefühlsmäßige Entscheidung, welche Lösung gerecht oder ungerecht ist.<sup>315</sup> Folglich muß sich ein Wandel der Wertvorstellungen zwangsläufig auch auf das Rechtsgefühl auswirken. Im Kontext dieser Wertveränderungen stehen ein Wandel in den Erziehungskomponenten und, am Rande, gleichzeitig ein Wandel in der Interpretation von Geschichte; dies hat sicher nicht allein, aber doch in beträchtlichem Umfang auch zur Veränderung des Rechtsbewußtseins beigetragen.<sup>316</sup> Doch gleichermaßen, wie man den nachweislichen Wertewandel nicht einfach mit einem Werteverfall gleichsetzen kann, ist auch nicht davon auszugehen, daß eine Änderung im Rechtsbewußtsein gleichzusetzen ist mit einem Schwinden des Rechtsbewußtseins. Solange man den Wertewandel als Werteverfall betrachtet und der Ansicht ist, eine Änderung in den Wertvorstellungen bewirke zwangsläufig auch eine Änderung des kollektiven Rechtsbewußtseins, wird man leicht dazu verleitet, auch von einem Schwinden des Rechtsbewußtseins auszugehen. Dies ist zwar folgerichtig gedacht, aber nur im Rahmen der getätigten Prämisse. Ändert sich beispielsweise eine Norm nicht entsprechend der gesellschaftlichen Entwicklung, so verhält sich der von seinem Rechtsgefühl geleitete Normadressat konsequenterweise normwidrig. Doch wird man nicht

---

<sup>314</sup> Henning *Rosenau*, S. 78f., nennt in diesem Zusammenhang als Beispiele die Änderungen im StGB aufgrund einer gewandelten Sexualmoral oder die Ausweitung der Rechtsetzung zum Schutze der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere aufgrund eines veränderten ökologischen Bewußtseins. Aber auch die Anerkennung der informationellen Selbstbestimmung durch das BVerfG oder die Diskussion um einen Straftatbestand zur Vergewaltigung in der Ehe werden zu Recht genannt.

<sup>315</sup> Thomas *Württemberg* NJW 1986 S. 2282.

<sup>316</sup> Thomas *Württemberg*, *Zeitgeist*, 4. Kap. 3. (S. 128).

von einem Schwinden des Rechtsbewußtseins in den Fällen sprechen können, in denen er mangels Rechtskenntnis auf sein Rechtsgefühl angewiesen ist. Denn hier kann die Akzeptanz des Rechts angesichts der fehlenden Normkenntnis gar nicht in Frage gestellt werden<sup>317</sup>. Vielmehr wäre hier dann das Rechtsethos betroffen. Ob das Rechtsbewußtsein tatsächlich gesunken ist, muß daher gesondert anhand des vorhandenen empirischen Materials untersucht werden. Dabei läßt sich das Schwinden des Rechtsbewußtseins nur anhand eines Rechtsbereiches untersuchen, in dem das Rechtsbewußtsein im engeren Sinn, wenn auch als sog. Parallelwertung in der Laiensphäre, dem Rechtsgefühl tatsächlich voraus ist. Eine solche Einordnung erfährt im allgemeinen das Strafrecht, das anscheinend fast immer und überall als Recht identifiziert wird<sup>318</sup>, wohl, weil es mit seinen „moralnahen“ Straftatbeständen der Lebenswelt näher steht<sup>319</sup>.

Dabei ist zunächst einmal festzustellen, daß es an empirischen Untersuchungen mangelt, die sich sowohl mit Fragen des Rechtsgefühls als auch mit Fragen des Rechtsbewußtseins befassen. Die ansatzweise in diese Richtung gehenden vorhandenen Untersuchungen lassen keine eindeutige Beantwortung der Frage zu. Dies liegt schon allein an der Vielzahl der verschiedenen Interpretationsmöglichkeiten, die das Ergebnis einer empirischen Untersuchung oder aber verschiedener Untersuchungen zu demselben Themenkomplex bietet. So läßt beispielsweise die Untersuchung der Wirksamkeit einer Verhaltensnorm allein noch keinen Schluß auf eine Änderung der Normakzeptanz zu. Auch die Art der Frageformulierung ist ein ganz wesentlicher Faktor für den Ausgang einer Untersuchung, ebenso wie die Qualität des verwendeten Materials<sup>320</sup>.

Die mangelhafte Aussagefähigkeit gilt in gleicher Weise für statistische Aufgaben. Dabei ist es - auch wenn man einmal von der problematischen Vergleichbarkeit der verschiedenen Statistiken absieht - zusätzlich sehr fraglich, ob

<sup>317</sup> Henning *Rosenau* S. 81.

<sup>318</sup> Günther *Kaiser* § 33, 1., Rdnr. 5 (S. 289); Henning *Rosenau* S. 81.

<sup>319</sup> Hubert *Rottleuthner* VIII. 3. a) (S. 166) unter Berufung auf Jürgen *Habermas*.

<sup>320</sup> Henning *Rosenau* stellt z.B. einer Untersuchung von Elisabeth *Noelle-Neumann* zum Diebstahl am Arbeitsplatz eine Untersuchung von Karl-Heinz *Reuband* zu demselben Thema gegenüber und zeigt, daß die Untersuchungen zu deutlich unterschiedlichen Ergebnissen kommen, was womöglich auf teilweise unzulängliches Material zurückzuführen sei: Henning *Rosenau* S. 82ff., mit detaillierten Zahlen und weiteren Quellen; s. zur Bedeutung der Frageformulierung die Ausführungen mit Beispielen bei Hubert *Rottleuthner* VIII. 3. a) (S. 161ff.) im Rahmen der KOL-Untersuchungen.

solche Zahlen überhaupt Aufschluß über das Rechtsbewußtsein in der Bevölkerung geben können.

Die umfangreichste Statistik<sup>321</sup> ist die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS). Nach dieser war von 1963 bis 1983 ein Anstieg der Zahl rechtswidriger Taten zu verzeichnen, im Jahre 1984 ein Rückgang. In den folgenden drei Jahren stieg die Zahl der Straftaten erneut an, 1988 sank sie abermals. Danach stieg sie bis 1992 wieder an<sup>322</sup>. Absolut gesehen bedeutet dies für den genannten Zeitraum eine Zunahme der registrierten Straftaten. Es ist jedoch fraglich, ob damit auch zwangsläufig auf ein Schwinden des Rechtsbewußtseins geschlossen werden kann. Darüber hinaus wäre zu fragen, ob das Rechtsbewußtsein seit etwa Mitte der 80er Jahre wieder steigt, da ab diesem Zeitpunkt nicht nur nicht mehr ein kontinuierlicher Anstieg der Kriminalitätsrate, sondern z.T. sogar ein Sinken zu verzeichnen ist.

Eine Ursache für den Anstieg der Zahl rechtswidriger Taten läßt sich der Statistik nicht entnehmen. Lediglich Veränderungen des Rechtsbewußtseins als Erklärungsdimension heranzuziehen, wäre jedoch wissenschaftlich ungesichert und zu monokausal angelegt. Denn die Einflußmöglichkeiten sind überaus vielfältig und für jeden Delikttyp gesondert zu betrachten. So verlangen beispielsweise Versicherungen im Falle des Diebstahls einer hiergegen versicherten Sache als Voraussetzung für einen Schadenersatz eine Anzeige bei der Polizei. Dadurch erhöht sich die Zahl der Diebstähle in der Statistik, auch wenn dies nicht unbedingt bedeutet, daß früher weniger gestohlen wurde. Dies belegt die Tatsache, daß nach einem Diebstahl  $\frac{3}{4}$  der versicherten, aber nur  $\frac{1}{4}$  der nicht versicherten Diebstahlsopfer Anzeige erstattet haben<sup>323</sup>.

Die registrierte Diebstahlskriminalität bei Kraftfahrzeugen ist 1999 um 16,8 % gegenüber 1998 gesunken<sup>324</sup>. Dies ist insbesondere auf verbesserte Sicherungseinrichtungen zurückzuführen, so daß diese Zahlen das Rechtsbewußtsein betreffend im Grunde gar nichts auszusagen vermögen. Ähnliche Ursachen für veränderte Kriminalitätszahlen, die in keinem Zusammenhang mit einem

<sup>321</sup> Ebenso wie bei der Darstellung des Zahlenmaterials unter § 3.

<sup>322</sup> Vgl. auch die Abbildung 1 bei Henning *Rosenau* S. 95.

<sup>323</sup> Henning *Rosenau* S. 86 mwN.

<sup>324</sup> PKS 1999, Kurzinformation zur Kriminalitätsentwicklung, Stichwort Diebstahlskriminalität.

Wandel des Rechtsbewußtseins stehen, lassen sich auch für beliebige andere Delikte finden.

Auch die Gesamtkriminalität ist laut PKS seit 1993<sup>325</sup> mit Ausnahme des Jahres 1995 kontinuierlich gesunken<sup>326</sup>. Nimmt man einen Zusammenhang von Rechtsbewußtsein und Anzahl der Straftaten an, müßte auf ein erhöhtes Rechtsbewußtsein geschlossen werden. Tatsächlich behauptet dies aber derzeit niemand. Eine Parallele ließe sich allenfalls zur Werteentwicklung seit Beginn der 90er Jahre herleiten, da empirische Untersuchungen einen gewissen Trend zurück zu den traditionellen Werten feststellen. Ob hierbei aber ein Zusammenhang mit einer rückläufigen Kriminalitätsrate besteht, läßt sich gegenwärtig in keiner Weise belegen.

In Bezug auf die Daten der PKS ist überdies kritisch anzumerken, daß diese auf der tatsächlichen und juristischen Beurteilung der Polizeidienststellen vor Abgabe an die Staatsanwaltschaften basieren und daher nur beschränkt zuverlässig sind. So wundert es beispielsweise nicht, daß die Zahlen des PKS nur wenig mit der Verurteilungsstatistik gemein haben<sup>327</sup>. Denn danach ist z.B. die Zahl der Delikte, die der Gewaltkriminalität zuzuordnen sind, in den Jahren von 1989 bis 1993 im wesentlichen unverändert geblieben, ebenso wie deren Anteil an der Gesamtkriminalität.<sup>328</sup>

Auch die Kriminalstatistiken der Bundesländer geben in diesem Zusammenhang nur wenig Aufschluß über die hier zu klärende Frage. Während in dem einen Bundesland die Kriminalitätsrate insgesamt steigt, sinkt sie in demselben Jahr in einem anderen Bundesland. Daraus kann aber sicherlich nicht geschlossen werden, daß die Bewohner des einen Bundeslandes in diesem einen Jahr rechtsbewußter waren als die des anderen<sup>329</sup>.

Somit wird deutlich, daß eine Monokausalität zwischen Anzahl der Straftaten und Höhe des Rechtsbewußtseins nicht gegeben ist. Dies gilt auch für den Zu-

---

<sup>325</sup> 1993 wurden in der PKS zum ersten Mal Zahlen für Gesamtdeutschland aufgeführt.

<sup>326</sup> PKS 1999, Übersicht bekannt gewordene Straftaten.

<sup>327</sup> S. zur Problematik der Auswertung statistischer Angaben, insbesondere der PKS und der Verurteilungsstatistik, oben § 3.

<sup>328</sup> Henning *Rosenau* S. 87 und dazu die Abbildungen 3 und 4 (S. 96 und 97).

<sup>329</sup> Genaue Zahlenbeispiele sind zu finden bei Henning *Rosenau* S. 84f.

sammenhang zwischen Rechtsbewußtsein und Wertewandel; bei deren Entwicklung sind lediglich Parallelen zu erkennen.

Als gesichert gilt allerdings, daß Kriminalität durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflußt wird. Hierzu gehören neben Moral, Erziehung und Recht auch solche wie Kultur, Politik, Wirtschaft und Technik, genauso aber auch die Massenmedien, Arbeit, Urbanisierung, Freizeit und Alkoholkonsum.<sup>330</sup>

Die im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung gesammelten Erfahrungen der Strafverfolgungsbehörden lassen ebenfalls keine Rückschlüsse auf die Entwicklung des Rechtsbewußtseins in der Gesellschaft zu. Denn diese Erfahrungen basieren auf strafrechtlichen Untersuchungen mit Beschuldigten und Angeklagten. Bei diesen ist natürlich häufig von einem verminderten Rechtsbewußtsein auszugehen, ein solches wird im Rahmen der Ermittlungen ja auch immer wieder festgestellt. Nur sind diese Erfahrungen weder exemplarisch für die gesamte Bevölkerung, noch für die gesamte öffentliche Verwaltung oder Privatwirtschaft. Darüber hinaus ist die Aussage, das Rechtsbewußtsein sei gerade in den letzten Jahren angesichts der Vielzahl der aufgedeckten Korruptionsfälle deutlich gesunken, nicht haltbar. Denn dieser Aussage widerspricht schon allein die Feststellung, daß den aufgedeckten Straftaten oftmals jahrzehntelange Beziehungen zugrunde lagen<sup>331</sup>. Niemand würde aber behaupten wollen, daß man vor 20 Jahren Korruption mit schlechtem Gewissen betrieben habe, wohingegen dies heute ohne entsprechendes Unrechtsbewußtsein geschehe.

Es würde im Rahmen dieser Arbeit zu weit führen, sämtliche Ursachen zu ergründen, die in den letzten 10 Jahren zu einer gestiegenen Aufdeckungsquote geführt haben. Bedeutsam ist jedoch die hohe Medienpräsenz, die die Korruptionsthematik für die Öffentlichkeit interessant machte. Aber auch das sog.

---

<sup>330</sup> Günther *Kaiser* § 39, 3.1, Rdnr. 9 (S. 453).

<sup>331</sup> Laut BKA, Lagebild Korruption, lag der Anteil der langfristig angelegten Korruption an der Gesamtzahl aller registrierten Korruptionsfälle im Jahr 1994 bei 78% und im Jahr 1996 bei 69%.

Lüchow-Dannenberg-Syndrom<sup>332</sup> spielt eine entscheidende Rolle. Denn mit Bekanntwerden einer größeren Anzahl von Korruptionsfällen wurden bei vielen Staatsanwaltschaften Sonderdezernate eingerichtet. Diese haben eine sehr viel effektivere Ermittlungsarbeit betrieben, als dies in der Vergangenheit der Fall war, da die Spezialisierung zu mehr Professionalität und damit zu höherer Effizienz führte<sup>333</sup>. Zudem konnten sich die Strafverfolger auf die Erkenntnisse der bis dahin schon zahlreichen aufgeklärten Fälle beziehen. Die Aufklärung von Korruptionsfällen bringt angesichts der umfangreichen Verflechtungen der Täter untereinander wiederum die Aufklärung weiterer Fälle mit sich<sup>334</sup>.

So können weder empirische Untersuchungen noch Statistiken oder die Erfahrungen der Strafverfolgungsbehörden die These untermauern, das allgemeine Rechtsbewußtsein sei durch den Wertewandel gesunken. Dabei mag es Bereiche geben, in denen eine solche Vermutung naheliegt, wie im Bereich der das Eigentum schützenden Normen unter Zugrundelegung der Häufigkeitsentwicklung der Diebstahlsdelikte<sup>335</sup>. Die Erkenntnisse aus solchen Einzelbereichen der Kriminalität lassen allerdings weder auf das Rechtsbewußtsein allgemein noch auf das Rechtsbewußtsein im Hinblick auf Korruption Rückschlüsse zu. Diese Feststellung wird durch die eigene Untersuchung bestätigt. Keiner der Befragten sprach sich aus für einen nachvollziehbaren Zusammenhang zwischen der gesellschaftlichen Werteentwicklung und dem Schwinden des Rechtsbewußtseins hinsichtlich Korruption oder gar einem allgemein gesunkenem Rechtsbewußtsein. Dabei sei auch darauf hingewiesen, daß keiner der Befragten davon ausgeht, daß es heute mehr Korruption gibt als früher. Früher ist diese Thematik weniger problematisiert worden, zudem sind heute die Ermittlungen effektiver, wodurch mehr Fälle bekannt werden.

---

<sup>332</sup> In den Landkreis Lüchow-Dannenberg wurde wegen der erwarteten Anti-Atomproteste eine größere Anzahl von Polizeibeamten versetzt, die nach dem politischen Aus der Wiederaufbereitungsanlage schlicht unterbeschäftigt waren. Aus diesem Grunde hatten sie sich andere Betätigungsfelder gesucht, was zu einem signifikanten Anstieg der registrierten kleinen Kriminalität in diesem Landkreis führte. Nicht zuletzt aus diesem Grund geht man daher davon aus, daß sich die Zahlen der PKS nur äußerst eingeschränkt zur Beurteilung der realen Kriminalitätsrate eignen, vgl. Henning *Rosenau* S. 86 mwN.

<sup>333</sup> So ein Ergebnis der eigenen Untersuchung.

<sup>334</sup> S. zu der Frage, ob Korruption zugenommen hat, auch Bernd *Seidel* S. 4ff.

<sup>335</sup> Wobei auch hier auf die neueren Zahlen der PKS unter Verweis auf oben, § 10 V., hinzuweisen ist, was diese Aussage wieder relativiert.

Schließlich bleibt noch die Frage zu untersuchen, ob man bei den Führungseliten unserer Gesellschaft berechtigterweise von einem schwindenden Rechtsbewußtsein sprechen kann. Die Frage ist hier deshalb relevant, weil der Einfluß dieser Persönlichkeiten auf die Meinungsbildung in der Gesellschaft nicht unterschätzt werden darf. Außerdem wird Korruption gerade auch von Führungspersonen in der Wirtschaft und im Rahmen der politischen Korruption bisweilen selbst durch namhafte Politiker verübt, wie die Strafverfolgungspraxis der Vergangenheit gezeigt hat. Die Vorbildfunktion von Führungskräften aus Politik und Wirtschaft ist damit fragwürdig geworden.

Für die Erfüllung der Vorbildfunktion würde es bereits genügen, wenn das Verhalten der Führungselite von der Gesellschaft als vorbildhaft und rechtsbewußt wahrgenommen werden würde. Denn gerade Korruption ist geeignet, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Lauterkeit staatlicher Entscheidungen zu erschüttern, wie es bereits in der Rechtsgutbestimmung der §§ 331 ff. StGB deutlich wird<sup>336</sup>. Um so mehr gilt dies dann für Korruption auf gesellschaftlicher und wirtschaftlicher, aber insbesondere auf politischer Führungsebene.

Die Annahme, daß der Wertewandel auch vor dieser Gruppe nicht Halt gemacht hat, bestätigt sich in einschlägigen empirischen Untersuchungen. Danach hat sich bei Führungskräften in der Wirtschaft eine egozentrische Erfolgsmentalität durchgesetzt<sup>337</sup>. Gekennzeichnet ist die Ich-Zentrierung durch Aussagen wie „jeder ist sich selbst der Nächste“, „das höhere Ziel rechtfertigt auch manchmal Unrecht“ und „man muß sich das Leben so angenehm wie möglich machen“.

Die Bedeutung dieser Mentalität für das Rechtsbewußtsein ist äußerst umstritten. Einerseits wird daraus der Schluß gezogen, daß sie kaum etwas über das Rechtsbewußtsein der Führungselite auszusagen vermag.<sup>338</sup> Andererseits sieht man eine Übereinstimmung der Ergebnisse all dieser Untersuchungen darin, daß die ethischen Standards der Führungskräfte sich in einem bedenklichen Prozeß der Erosion befinden.<sup>339</sup>

---

<sup>336</sup> S. statt vieler Herbert *Tröndle*/ Thomas *Fischer* § 331 Rdnr. 3.

<sup>337</sup> Ernst-Heinrich *Ahlf*, *Ethische Aspekte*, KR 1996 S. 94; Henning *Rosenau* S. 93f.

<sup>338</sup> Henning *Rosenau* S. 92.

<sup>339</sup> Ernst-Heinrich *Ahlf*, *Ethische Aspekte*, KR 1996 S. 94; ebenso Wolfgang *Sielaff* KR 1997 S. 43.

Die Sichtweise ist sicherlich auch sehr durch die persönliche Wertung geprägt. Entscheidend bleibt jedoch die Beantwortung der Frage, ob die Führungskräfte dieser Gesellschaft von denen, für die sie ein Vorbild sein sollen, auch als Vorbild betrachtet werden. Denn was nützen ethische Standards und ein ausgeprägtes Rechtsbewußtsein der Vorbilder, wenn diese Eigenschaften in der Bevölkerung nicht erkannt werden, weil beispielsweise nur Fälle publik werden, in denen Eliten als Vorbilder versagt haben? In Umfragen zum Vertrauen der Bürger in verschiedene gesellschaftliche und politische Institutionen bilden Unternehmen und politische Parteien - insbesondere Politiker - das Schlußlicht.<sup>340</sup> Um die positive Vorbildfunktion dieser Gruppen ist es also schlecht bestellt, das rechtsbewußte und verantwortungsvolle Handeln in diesen Kreisen wird als gering eingeschätzt. Die Untersuchungsergebnisse lassen natürlich keine Aussage darüber zu, wie es um das Rechtsbewußtsein der beurteilten Personen tatsächlich bestellt ist.

Zuletzt soll noch einmal auf neuere Untersuchungen hingewiesen werden, wonach der Wertewandel in den letzten Jahren tendenziell wieder eine Umkehr in Richtung tradierte Werte erfahren hat. Womöglich wird sich ein solcher Wertewandel auch bei der Führungselite bemerkbar machen. Eine klare Richtung ist jedoch für die kommenden Jahre kaum zu prognostizieren. Festzuhalten bleibt lediglich, daß an dieser Stelle zumindest ein Ansatzpunkt für eine in den Augen des Gesetzgebers wünschenswerte Veränderung besteht<sup>341</sup>.

Schon Theodor Geiger hatte festgestellt, daß das Rechtsbewußtsein einen Komplex verschiedener Faktoren darstellt, der erfahrungswissenschaftlich nicht zugänglich ist.<sup>342</sup> Diese Erkenntnis kann man auch hier als Ergebnis festhalten, da die Behauptung einer Wertekrise oder eines Verfalls des Rechtsbewußtseins empirischer Grundlagen entbehrt. Die Aussage, der Wertewandel habe das Korruptionsverhalten gefördert und deshalb gebe es heute mehr Korruption als früher, kann nicht belegt werden.

<sup>340</sup> Helmut Klages, Traditionsbruch, S. 132ff., insbesondere S. 135.

<sup>341</sup> Wenn man allerdings die sog. Schwarzgeldaffäre, i.ü. Wort des Jahres 2000, und alle weiteren politischen Skandale der jüngeren Vergangenheit in diese Überlegungen mit einbezieht, so dürfte wohl kaum von einem Umdenken in der Bevölkerung im Hinblick auf die Bewertung der politischen Führungsebene auszugehen sein.

<sup>342</sup> Theodor Geiger, Vorstudien, S. 340 - 375, insbes. S. 341f., da niemand mit Sicherheit wissen könne, was andere Leute „im Bewußtsein haben“ (S. 341), mit Zustimmung von Manfred Rehbinder, Rechtssoziologie, § 7 III. 2. b) (Rdnr. 119); aA. Erwin Riezler I. 10. (S. 25).

## § 11. Rechtsgehorsam

Hinsichtlich des Zusammenhangs von Korruption und Rechtsgehorsam soll insbesondere den Fragen nachgegangen werden, welche Voraussetzungen der Gesetzgeber für einen optimalen Rechtsgehorsam beim Bürger schaffen muß, und mit welchen Mitteln er Rechtsgehorsam durchsetzen kann. Daran anschließend ist zu prüfen, welche Mittel er sich tatsächlich bedient hat und welchen Erfolg sie versprechen.

Rechtsgehorsam ist das, was der Staat von seinem Bürger im Sinne eines geordneten Miteinanders erwartet. Rechtsgehorsam gehört folglich zu den Bürgerpflichten, er muß aber auch geleistet werden können. Die Voraussetzungen hierfür hat wiederum der Staat zu schaffen<sup>343</sup>.

### *I. Gesetzesflut*

Die häufig behauptete dramatische Zunahme der Zahl rechtlicher Regelungen (Gesetzesflut) ist inzwischen für die Gegenwart empirisch widerlegt worden.<sup>344</sup> Andererseits wird sowohl im staatlichen als auch im gesellschaftlichen Bereich eine Loslösung vom positiven Recht festgestellt, welche die Konsequenz einer Form der Normenflut ist, die besser mit der Tendenz zur Spezialisierung und Bürokratisierung umschrieben ist.<sup>345</sup> Hierdurch wird es der Verwaltung stellenweise unmöglich gemacht, in Verwaltungsverfahren noch alle einschlägigen Vorschriften zu beachten. Als besonders problematisch hat sich das Bau-, Planungs- und Melderecht erwiesen<sup>346</sup>; in gleicher Weise gilt dies aber auch für das

---

<sup>343</sup> Thomas *Würtenberger*, *Zeitgeist*, 4. Kap. 2. c) bb) (S. 122).

<sup>344</sup> Manfred *Rehbinder*, *Rechtssoziologie*, § 8 II. 1. (Rdnr. 145); vgl. auch § 5 II. 3. (Rdnr. 89f.) und § 10 III. (Rdnr. 201).

<sup>345</sup> So auch Manfred *Rehbinder*, *Rechtssoziologie*, § 5 II. 4. (Rdnr. 91) und § 5 II. 6. d) (Rdnr. 95).

<sup>346</sup> Thomas *Würtenberger*, *Zeitgeist*, 4. Kap. 2. c) bb) (2) (S. 123).

Steuerrecht. Zudem sind das Umweltschutzrecht und das europäische Wirtschaftsrecht in den letzten Jahren für die Verwaltung und den Bürger völlig unüberschaubar geworden. Die Ursache hierfür liegt gar nicht so sehr darin, daß sich der Umfang der Gesetzeswerke erheblich vergrößert hätte. Vielmehr unterliegen viele gesetzliche Regelungen, gerade in bestimmten Bereichen wie dem Steuerrecht, ständig Änderungen. Darüber hinaus konkurriert supranationales Recht mit Bundes- oder Landesrecht, was in der Praxis zu Komplikationen bei der Auslegung führen kann. Demzufolge vermögen sich die berufsmäßig Betroffenen nur mit großem Aufwand auf dem aktuellen Stand der Rechtslage zu halten. Unter diesen Umständen kann Rechtsgehorsam vielfach nicht mehr geleistet werden, da der Adressat solch detaillierte und sich ständig ändernde Vorschriften nicht mehr erfassen kann. Häufig verstehen nicht einmal die professionellen Anwender, z.B. die Finanzbehörden, diese Vorschriften in all ihren Einzelheiten, wodurch es zu Fehlern bei der Durchführung und zur Intransparenz von Verwaltungshandeln kommen kann.<sup>347</sup> In einer solchen Situation besteht die Gefahr, daß die allseitige Akzeptanz von Illegalität des Handelns zur Gewöhnung wird und die Verhaltensdisposition, die Rechtsordnung zu beachten, schwindet.

Neben der Unüberschaubarkeit bestimmter Rechtsgebiete kann auch die Abwägung zwischen Kosten und Nutzen der Normbefolgung bzw. Nichtbefolgung<sup>348</sup> im Hinblick auf den Rechtsgehorsam eine entscheidende Rolle spielen. Die Wahrscheinlichkeit des Rechtsbruchs ist dann sehr groß, wenn das Delikt kein personifiziertes Opfer hat und die Aufdeckungsgefahr gering ist. Hinzu kommt, daß diese Delikte häufig nach längerer Zeit eine unausgesprochene Toleranz erfahren<sup>349</sup>. So beeinflusst diese Form der Delinquenz auch den Rechtsgehorsam. Denn die allgemeine Bereitschaft zum Rechtsgehorsam nimmt ganz erheblich ab, wenn der Verstoß gegen Rechtsnormen zur Massenerscheinung wird.<sup>350</sup> Straftaten zum Nachteil des Staates bzw. der Allgemeinheit werden häufig als Kavaliersdelikte gesehen, was einer solchen Kriminalität insgesamt

---

<sup>347</sup> Thomas *Ellwein* S. 22 - 24.

<sup>348</sup> Auch Sanktionsorientierung genannt, s.o. § 7 I.

<sup>349</sup> Dies gilt neben Korruption beispielsweise für Schwarzarbeit, Steuerhinterziehung, Schwarzfahren oder den sog. Versicherungsbetrug.

<sup>350</sup> Thomas *Württemberg*, *Zeitgeist*, 4. Kap. 2. c) bb) (2) (S. 123f).

zu mehr Akzeptanz und Normalität verhelfen kann.<sup>351</sup> Ein besonders eindrückliches Beispiel für dieses Phänomen stellt die Schwarzarbeit dar. Hier will man einen als überzogen empfundenen Steuer- und Sozialabgabenanteil einsparen. Gleichzeitig veranschaulicht dieses Beispiel den generellen Umgang mit dem Steuerrecht und den Zustand der „Steuermoral“<sup>352</sup>. Vergleichbare Defizite zeigen sich auch im Umwelt- und Straßenverkehrsrecht<sup>353</sup> sowie beim sog. Versicherungsbetrug.

## *II. Bedeutung des Rechtsgehorsams*

Der demokratische Rechtsstaat lebt von der Verhaltensdisposition der Bevölkerung, dem demokratisch legitimierten Recht zu gehorchen. Er wäre schnell am Ende, wenn Staat und Bürger die Beachtung der Legalität in großem Umfang mit Zwangsmaßnahmen durchsetzen müßten.<sup>354</sup> Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit die übliche Praxis des Gesetzgebers, auf die Forderung nach staatlichem Handeln mit einer Erhöhung der Strafraumen - wie im Korruptionsbekämpfungsgesetz - zu reagieren, ein probates Mittel sein kann. Es wäre nur dann erfolgreich, wenn die Erhöhung des Strafmaßes zwingend mit größerem Rechtsgehorsam verbunden wäre. Das ist aber nicht der Fall.

---

<sup>351</sup> Werner *Vahlenkamp*/ Ina *Knauf* S. 130.

<sup>352</sup> Übliche Argumente und Gedankengänge für eine Steuerhinterziehung sind „es fällt nicht auf“, „jeder tut es“, „geschädigt wird ‚nur‘ der Staat als anonymes Gegenüber“ und „man zahlt ja eh schon genug“.

<sup>353</sup> Thomas *Würtenberger*, *Zeitgeist*, 4. Kap. 2. c) bb) (2) (S. 124); zu diesem Themenkomplex auch Manfred *Rehbinder*, § 7 III. 1. a) (Rdnr. 115) unter Berufung auf Andreas *Diekmann* (in FN 17).

<sup>354</sup> Thomas *Würtenberger*, *Zeitgeist*, 4. Kap. 2. c) bb) (S. 122).

### III. Wirkungslosigkeit erhöhter Strafandrohung

Einschlägige empirische Untersuchungen konnten nachweisen, daß keine Anhaltspunkte für die Effektivität strengerer Maßstäbe in der Strafzumessung vorliegen<sup>355</sup>. Hierfür gibt es, insbesondere aus dem Blickwinkel der Korruptionsbekämpfung, verschiedene Gründe.

Nach allgemeinem Forschungsstand ist es das Entdeckungsrisiko und nicht die Höhe der Strafe, die gefürchtet wird<sup>356</sup>. Die Durchsetzung der Sanktionen stellt folglich einen wichtigen Faktor für die Wirksamkeit des Rechts dar. Je geringer das Sanktionsrisiko ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit für das Begehen einer Straftat.<sup>357</sup> Korruptionsdelikte gelten jedoch als Straftaten mit einem relativ geringen Entdeckungsrisiko.<sup>358</sup> Der potentielle Täter geht also davon aus, daß er nicht entdeckt und belangt wird. Angesichts dieser Einschätzung bleiben selbst drakonische Strafandrohungen wirkungslos. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß die Größe des erhofften Vorteils im Verhältnis zur Höhe des Risikos der Entdeckung einen wichtigen Faktor für die Abwägung darstellt.<sup>359</sup> Da die Erträge aus korruptivem Handeln ein erhebliches Ausmaß annehmen können, ist es nicht unwahrscheinlich, daß die Kosten-Nutzen-Analyse zu Gunsten der Begehung der Straftat ausfällt.

Auf der anderen Seite liegt das Begehen von Straftaten wegen der hohen moralischen Verbindlichkeit von Strafrechtsnormen für den Bevölkerungsdurchschnitt so fern, daß auch ein äußerst geringes Entdeckungsrisiko oder ein besonders niedriger Strafrahmen ein deliktisches Handeln nicht fördert.<sup>360</sup> Solange eine innere Distanz zur Kriminalität besteht, hat die vermutete Sanktionswirklichkeit keine oder nur geringe statistische Bedeutung. Allein von der Vorstellung, daß bestimmte Handlungen bestraft werden, gehen abschreckende und normbegräufige generalpräventive Wirkungen aus. Daher wird angenom-

<sup>355</sup> Wilhelm *Küchler* S. 63; Günther *Kaiser* § 31, 4., Rdnr. 34 (S. 259).

<sup>356</sup> Günther *Kaiser* § 31, 4., Rdnr. 35 (S. 260).

<sup>357</sup> Markus *Dietz* S. 81; Günther *Kaiser* § 31, 4., Rdnr. 35 (S. 260) mwN.

<sup>358</sup> S. die Diskussion um das Dunkelfeld von Korruption unter § 3.

<sup>359</sup> S. hierzu auch die Kosten-Nutzen-Analyse als Motivkomplex der Normbefolgung unter § 7 I. 1.

<sup>360</sup> Günther *Kaiser* § 31, 4., Rdnr. 39 (S. 261).

men, daß milde Strafen gleiche Abschreckungswirkungen erzielen können.<sup>361</sup> Im übrigen scheint die Erwartung informeller Sanktionen, insbesondere durch Familie und Freundeskreis, teilweise größere Bedeutung zu haben als die zu erwartenden Strafsanktionen von staatlicher Seite.<sup>362</sup> Bei Korruptionsdelikten kann dies allerdings problematisch sein, da es hier häufig an der erforderlichen Ächtung mangelt und Täter in ihrem persönlichen oder beruflichen Umfeld sogar als raffinierte Geschäftsleute dastehen.<sup>363</sup>

Die Unwirksamkeit der Strafrahmenerhöhung von Korruptionsdelikten hat noch einen weiteren Grund: Er liegt in den zahlreichen, über einen langen Zeitraum gewachsenen Korruptionsstrukturen, die sich nicht einfach nach dem Willen eines der Beteiligten auflösen lassen. Der Ausstieg aus diesen Strukturen ist nur dann möglich, wenn beide Parteien - oder, im Falle von Ausschreibungskartellen, alle Beteiligten - mit dem Ende ihres korrupten Verhaltens einverstanden sind. Anderenfalls besteht für die Seite, die „aussteigen“ will, die Gefahr, von der Gegenseite zur Fortsetzung erpreßt zu werden. Auch in diesem Fall spielt die Höhe der Strafandrohung keine Rolle. Hier wäre hingegen die von verschiedenen Seiten vorgeschlagene<sup>364</sup> Einführung einer Kronzeugenregelung sinnvoll gewesen. Davon hat der Gesetzgeber allerdings Abstand genommen<sup>365</sup>.

---

<sup>361</sup> Günther *Kaiser* § 31, 4., Rdnr. 40 (S. 262).

<sup>362</sup> Günther *Kaiser* § 31, 4., Rdnr. 35 (S. 260) mit dem einschränkenden Hinweis, daß dieser Gesichtspunkt in einer gruppenorientierten Kultur wie z.B. der Japans schwerer wiegt als in der vom Individuum geprägten Kultur Westeuropas; s. zur gesellschaftlichen Steuerung von Korruption auch Sabine *Krug* S. 139ff.

<sup>363</sup> Dies gilt beispielsweise für erfolgreiche Unternehmer, s. hierzu Edwin *Kube*/ Werner *Vahlenkamp* S. 440; in gleicher Weise gilt dies auch generell für den Bereich der Drittbereicherung, da hier der Täter den Vorteil häufig nicht für sich, sondern für Freunde, seine Partei o.ä. anstrebt, um so diesen gegenüber seine Reputation aufzuwerten.

<sup>364</sup> Dieter *Dölling* S. 73 - 75; Hans-Christoph *Schaefer* NJW 1996 S. 2989; Michael *Überhosen* S. 156ff., 471.

<sup>365</sup> Auch der 61. DJT hat die Einführung einer Kronzeugenregelung bei Stimmengleichheit abgelehnt, s. Beschluß III 3. der Abteilung Strafrecht des 61. DJT (Hans *Dahs* S. 221); ebenso einzelne Stimmen in der Literatur wegen der möglicherweise nur geringen Verwertbarkeit der Aussagen von Kronzeugen, so z.B. Andreas *Ransiek* S. 449f; ebenso Frank *Littwin* S. 313, der kein sachliches Bedürfnis für eine solche Regelung sieht; rechtsstaatliche Bedenken äußert Klaus *Volk* S. 881.

Somit wird die Strafrahmenerhöhung durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz nicht den angestrebten Abschreckungseffekt haben. Die Strafrahmenerhöhung gewährleistet lediglich, daß nunmehr auch in schweren Korruptionsfällen eine dem Unrechtsgehalt der Tat angemessene Strafe verhängt werden kann.

#### *IV. Wirksamkeit des Rechts als Kampfmittel gegen Korruption*

Angesichts der vielfach negativen Erfahrungen mit der Implementierung von Gesetzen kamen Ende der siebziger Jahre Zweifel auf, ob bzw. inwieweit eine Steuerung der Gesellschaft durch den Gesetzgeber überhaupt möglich ist. Während bis dahin noch ein Steuerungsoptimismus vorherrschte, setzte sich bald die Erkenntnis durch, daß wirtschaftliche und gesellschaftliche Prozesse eigenen Gesetzen folgen und nur begrenzt einer Steuerung von außen zugänglich sind<sup>366</sup>. Folglich muß es das Ziel des Gesetzgebers sein, diese begrenzte Steuerungsmöglichkeit optimal zu nutzen.

Die besondere Schwierigkeit der Korruptionsbekämpfung und -prävention durch Rechtsetzung beruht auf der Tatsache, daß Korruption ebenso wie das Recht auf dem Prinzip der Reziprozität basiert. Korruption funktioniert nach Mechanismen, die in unserer Gesellschaft alltäglich sind, und sie bewegt sich häufig im Grenzbereich von legalem und illegalem Handeln. Die Täter verhalten sich vordergründig durchaus sozialadäquat, nach dem gängigen Muster von Leistung und Gegenleistung<sup>367</sup>. Auf Grund eines - auch hieraus resultierenden - häufig nicht (mehr) vorhandenen Unrechtsbewußtseins sehen sie ihre Handlungen nicht als Delikt, sondern vielmehr als Geschäft an.<sup>368</sup>

Die Effektivität der Korruptionsbekämpfung und -prävention durch Rechtsetzung hängt wie bei jedem anderen Gesetzeswerk von der Ausgestaltung seiner einzelnen rechtlichen Mittel ab. Erfolgreiches Beispiel ist der Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) in den USA vom 19.12.1977. Dieser formuliert eine Strafantrohung gegen US-Bürger und US-Firmen im In- und Ausland ein-

---

<sup>366</sup> Thomas Raiser 14. Abschnitt, III. 2. (S. 269).

<sup>367</sup> Arthur Benz, Normanpassung, S. 53.

<sup>368</sup> Martin Usteri S. 82.

schließlich deren Tochterfirmen für den Fall, daß sie ausländischen Beamten, Parteien oder Parlamentariern bzw. Kandidaten Zahlungen zukommen lassen, um damit auf Entscheidungen der öffentlichen Hand Einfluß zu nehmen<sup>369</sup>. Die Strafe für das Unternehmen, also die Höhe der Geldstrafe, bemißt sich nach den Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung innerhalb des Unternehmens. Je intensiver Kontrollen und Ethikschulungen durchgeführt worden sind, desto geringer fällt die Strafe aus. Dieser Anreiz veranlaßt die Unternehmen zu einer verbesserten internen Korruptionsbekämpfung<sup>370</sup>. Darüber hinaus haben Investoren aus den USA im Gegensatz zu denen anderer Länder nach 1977 erwiesenermaßen verstärkt in Ländern mit geringer Korruption investiert. Diese Tatsache wird vor allem auf die seit diesem Zeitpunkt neue amerikanische Gesetzgebung zurückgeführt.<sup>371</sup>

Zweifellos wird Korruption mit diesem Gesetz nicht gänzlich verhindert. Das Beispiel zeigt jedoch, daß Gesetze einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsbekämpfung leisten können.

## **§ 12. Bewertung der gesetzgeberischen Maßnahmen**

Abschließend sind die gesetzgeberischen Maßnahmen auf der Basis der im zweiten Teil der Arbeit entwickelten Ergebnisse zu untersuchen.

Die Änderungen des StGB erweisen sich als sinnvoll; insbesondere ist das bis zu diesem Zeitpunkt bestehende Rechtsprechungsrecht nunmehr gesetzlich verankert. Dadurch wird die Rechtssicherheit erhöht. So sorgt die Neuformulierung des § 11 Abs. 1 Nr. 2 lit. c StGB für die Klarstellung des Amtsträgerbegriffes. Beliehenen oder anderen von der öffentlichen Verwaltung beauftragten Personen kann nunmehr, ohne daß dabei größere Auslegungsschwierigkeiten überwunden werden müssen, verdeutlicht werden, daß auch sie angesichts ihrer Funktion die für die Verwirklichung der §§ 331ff. StGB erforderliche Amtsträ-

---

<sup>369</sup> Frank *Littwin* S. 312.

<sup>370</sup> Karl *Homann* S. 42.

<sup>371</sup> Johann *Graf Lambsdorff* S. 172.

gereigenschaft innehaben. Diese Rechtssicherheit gilt in gleicher Weise für die Strafverfolgungsbehörden.

Durch die Klarstellung, daß Vorteile zugunsten Dritter ebenfalls strafbar sind, ist eine komplizierte Rechtsprechung hinfällig geworden, Strafbarkeitslücken wurden zudem geschlossen. Diese Vereinfachung sorgt ebenfalls für erhöhte Rechtssicherheit.

Darüber hinaus ist für eine Verurteilung nach § 331 Abs. 1 StGB der schwierige Nachweis einer Unrechtsvereinbarung nicht mehr erforderlich; es genügt, einen Zusammenhang zwischen Vorteil und Dienstausbübung herstellen zu können.

Auch die mit der Einfügung des § 298 StGB nun unter Strafe gestellte Submissionsabsprache ist als geeignete Maßnahme zur Korruptionsbekämpfung zu sehen. Denn Unternehmer können jetzt nicht mehr darauf hoffen, im Falle von getroffenen Preisabsprachen straflos auszugehen, da der bisher für eine Verurteilung erforderliche Nachweis eines Vermögensschadens gemäß § 263 StGB mit § 298 StGB nicht mehr notwendig ist.

Alle diese Maßnahmen sind Verbesserungen, sie versprechen aber - selbst in Verbindung mit den übrigen Änderungen im StGB<sup>372</sup> - keinen entscheidenden Erfolg in der Korruptionsbekämpfung und -prävention. Waren die bisherigen Regelungen des StGB bislang kein wirksames und schlagkräftiges Mittel gegen Korruption, so sind sie es trotz der Änderungen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes auch weiterhin nicht. Die genannten Verbesserungen im StGB waren erforderlich, um so die Möglichkeiten des Strafrechts besser ausschöpfen zu können. Für eine wirksame Korruptionsprävention ist das Strafrecht aber nicht das geeignete Mittel. Die Maßnahmen sind naturgemäß repressiv und lassen zudem kaum eine tiefgreifende Wirkung bei der Korruptionsbekämpfung erwarten. So bleiben beispielsweise die Änderungen der Strafrahmen ohne Konsequenzen für die Normbefolgung. Darüber hinaus ist der schwierige Nachweis der Unrechtsvereinbarung zwar aus dem Tatbestand der Vorteilsgewährung nach § 331 StGB herausgenommen worden, für die übrigen Tatbestände gilt dieses Erfordernis aber unvermindert weiter. Durch die Änderungen im StGB sind Erfolge in der Korruptionsprävention nicht zu erwarten, obwohl diese nach einhelliger Ansicht im Vordergrund stehen soll.

---

<sup>372</sup> S.o. § 4 I.

Die Gefahr der unerwünschten staatlichen Förderung bzw. Subventionierung von Korruption hat sich durch die veränderte steuerrechtliche Lage in Verbindung mit dem Korruptionsbekämpfungsgesetz kaum verringert<sup>373</sup>. Diesbezügliche Erfolge sind eng mit den Änderungen im StGB und einer erfolgreichen Ahndung korruptiver Handlungen verknüpft. Da die Aussichten einer verbesserten Strafverfolgung nicht als sehr positiv zu bewerten sind, wird sich im Steuerrecht hinsichtlich der Absetzbarkeit von Schmiergeldzahlungen faktisch wenig ändern. Lediglich die Signalwirkung dieses Schrittes ist hervorzuheben.

Insgesamt kann man den Änderungen im StGB, aber auch denen im Dienstrecht allenfalls eine unterstützende Funktion im Rahmen einer ernst zu nehmenden Korruptionsbekämpfung zuerkennen. Die Tatsache, daß der Gesetzgeber den Forderungen nach Änderungen in der StPO<sup>374</sup> nicht nachgekommen ist, stellt einen deutlichen Hemmschuh beim Ausbau der Strafverfolgung dar. Demzufolge hat sich das Korruptionsbekämpfungsgesetz in der Strafverfolgungspraxis nach dem Ergebnis der selbst durchgeführten Untersuchung bislang nicht bemerkbar gemacht. Angesichts des geringen Umfangs der Änderungen im StGB, die auf eine Vereinfachung der Strafverfolgung abzielen, wird das Korruptionsbekämpfungsgesetz wohl auch in Zukunft kaum Wirkung erzielen.

Die weiteren Maßnahmen und hier insbesondere die Richtlinie der Bundesregierung<sup>375</sup> sind wegen ihres präventiven Charakters grundsätzlich zur Korruptionsbekämpfung geeignet. Bei besonderen Anlässen eine verwaltungsinterne Revision durchzuführen, ist nicht nur ein wirksames repressives Instrument, sondern dürfte angesichts ihrer abschreckenden Wirkung auch Erfolge in der Prävention erzielen. Das Ergebnis der Kosten-Nutzen-Analyse des potentiellen Täters verschiebt sich angesichts der konsequenten Ermittlung und Ahndung hin zu einer Entscheidung gegen Korruption, da das Entdeckungsrisiko zu hoch ist. Andererseits sollte die Einrichtung einer Innenrevision in besonderen Fällen zum Selbstverständnis der öffentlichen Verwaltung gehören. Die erneute expli-

---

<sup>373</sup> Bzgl. der Einzelheiten kann insoweit auf die Ausführungen unter § 5 III. verwiesen werden.

<sup>374</sup> Z.B. die Aufnahme der Bestechungsdelikte in den Katalog des § 100a StPO oder die Einführung der allerdings ohnehin recht umstrittenen Kronzeugenregelung.

<sup>375</sup> In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß sowohl die Maßnahmen der einzelnen Bundesländer in Form von Erlassen als auch die Vorschläge des Deutschen Städtetags im Hinblick auf Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung und -prävention inhaltlich der Richtlinie der Bundesregierung entsprechen. Daher gelten die nachfolgenden Ausführungen zur Richtlinie in gleicher Weise auch für die Länder und Kommunen.

zite Anweisung in der Richtlinie zeigt, daß hier noch weiterer Handlungsbedarf besteht. Zu diesem Ergebnis ist i.ü. auch die selbst durchgeführte Untersuchung gekommen. Vor Inkrafttreten derartiger Richtlinien haben die Strafverfolgungsbehörden immer wieder Versuche der Verwaltungsbehörden registriert, Korruptionsverdachtsfälle inoffiziell zu klären und nicht zur Anzeige zu bringen<sup>376</sup>. Mittlerweile wird Angestellten der öffentlichen Verwaltung bei Aufkommen nachhaltiger Verdachtsmomente in der Regel eine Verdachtskündigung ausgesprochen. Bei Beamten ist dies angesichts der beamtenrechtlichen Regelungen nicht erforderlich, Unterschiede resultieren daraus allerdings nicht. Sind Schadensersatzansprüche geltend zu machen, so werden konsequent alle Mittel gegen den Bediensteten eingesetzt. Bestehen solche Ansprüche hingegen nicht, ist häufig auch ein weniger konsequentes Handeln der Dienstherren festzustellen. Insgesamt gesehen ist die verwaltungsinterne Revision folglich als erfolgreiches Instrument zu beurteilen; sie bedarf allerdings im Hinblick auf die konsequente Durchführung noch einiger Verbesserungen.

Die in der Richtlinie geforderte höhere Sorgfalt bei der Personalauswahl müßte insbesondere die in § 9 II. und IV. genannten Kriterien berücksichtigen. Dies dürfte sich in der Praxis jedoch als äußerst schwierig erweisen. Denn schon seit längerem wird bei Neueinstellungen großes Augenmerk auf psychologische Kriterien gelegt. Das Auswahlverfahren im Sinne einer besonders früh einsetzenden Korruptionsprävention noch zu verschärfen, dürfte sich als nicht durchführbar erweisen. Hingewiesen sei i.ü. auch darauf, daß junge Verwaltungsbedienstete den bekannten Untersuchungen zu Folge weniger korruptionsgefährdet sind als Bedienstete mittleren Alters<sup>377</sup>. Demzufolge ist bei der Einstellung neuen Personals gar nicht der entscheidende Ansatzpunkt zu finden.

Die ethische Fortbildung der Verwaltungsbediensteten, die Aufstellung von Ethikkodizes sowie die Bewußtseinschärfung für die Korruptionsproblematik in der öffentlichen Verwaltung werden wiederholt als die wichtigsten Mittel für eine langfristig erfolgreiche Korruptionsbekämpfung genannt<sup>378</sup>. Denn in der Tat muß das Erreichen der Internalisierung einer Norm, hier übertragen auf die Formulierung einer gesellschaftspolitischen Zielsetzung, als eines der entschei-

---

<sup>376</sup> Zu diesem Ergebnis sind auch Werner *Vahlenkamp*/ Ina *Knauf* S. 120 gekommen.

<sup>377</sup> Dies ist nicht nur ein Ergebnis der eigenen Untersuchung, sondern ist auch ein Ergebnis, auf das Adelheid *Kühne*, S. 71, hingewiesen hat.

<sup>378</sup> So z.B. Helmut *Fiebig*/ Heinrich *Junker* S. 109f.

denden Ziele von Rechtspolitik gesehen werden. Die vorgenannten Maßnahmen dienen dazu, das Verständnis des einzelnen Verwaltungsbediensteten für die Korruptionsproblematik zu wecken. Rechtspolitische Maßnahmen mit dem Ziel, die Internalisierung von Normen zu veranlassen, sind allerdings besonders schwierig umzusetzen, da hier der Einzelne von der Richtigkeit der jeweiligen Norm überzeugt werden muß. Diesbezüglich sind viele psychologische, aber auch strukturelle Faktoren zu berücksichtigen. Die Frage nach der Effektivität solcher Maßnahmen stellt sich schon in der Phase, in der über ihre Ausgestaltung entschieden wird. Eine Schlüsselrolle bei der Entscheidung fällt beispielsweise einem Amtsleiter oder Bürgermeister zu. Hält ein Behördenleiter eine verstärkte Korruptionsbekämpfung für erforderlich und die vorgenannten Maßnahmen für zweckdienlich, so ist bereits eine wichtige Grundlage geschaffen. Ist dies nicht der Fall, werden Weiterbildungsmaßnahmen aus Opportunität und Dienstverpflichtung zwar durchgeführt, ihre Überzeugungskraft wird jedoch entsprechend gering bleiben.

Andererseits stellt sich die Frage, inwieweit das Instrument der ethischen Fortbildung tatsächlich zur Zielerreichung geeignet ist. Denn zu bedenken ist, daß auch Fortbildungsmaßnahmen, Aufklärungsveranstaltungen, die sog. ethische Weiterbildung und alle weiteren vorgeschlagenen Maßnahmen, die diesem Bereich zuzurechnen sind, als Korruptionsprävention nicht ausreichen. Es hat sich erwiesen, daß die Beziehung zwischen Moralentwicklung und rechtskonformem Verhalten nicht nur schwach, sondern z.T. sogar widersprüchlich ist.<sup>379</sup> Dem Delinquenten geht es darum, möglichst schnell und unbehelligt sein Ziel zu erreichen, und weniger darum, moralische Aufgaben oder Konflikte zu lösen. Daher ist die moralische Urteilsfähigkeit möglicherweise eine Bedingung, aber sicher keine Garantie für das Verhindern von delinquentem Verhalten.<sup>380</sup> Nichtsdestotrotz geht man davon aus, daß sich die moralische Orientierung eines Serientäters im Verhältnis zu einer strafrechtlich unbelasteten Person generell unterscheidet.<sup>381</sup> In der Sozialpsychologie sieht man ein Zusammenwirken von Umweltfaktoren und den Erfahrungen einer Person, die zu der abweichenden Handlung führen. Man versucht so zu erklären, warum Personen auf die

---

<sup>379</sup> Günther *Kaiser* § 16, 1., Rdnr. 4 (S. 120), unter Berufung auf Lawrence Kohlbergs Theorie des moralischen Urteils mwN.

<sup>380</sup> Günther *Kaiser* § 16, 1., Rdnr. 4 (S. 120).

<sup>381</sup> Günther *Kaiser* § 16, 1., Rdnr. 4 (S. 119f.).

gleichen sozialstrukturellen Bedingungen unterschiedlich, nämlich rechtskonform oder rechtswidrig reagieren. Nach herrschender Meinung beeinflussen Umweltfaktoren die Entscheidung des einzelnen für oder gegen normabweichendes Verhalten, wohingegen individuelle Erfahrungen für die Art des abweichenden Verhaltens verantwortlich sind.<sup>382</sup>

Demzufolge sind die Erwartungen an eine ethische Fortbildung einerseits sehr hoch, andererseits darf man nicht verkennen, daß auch diese Maßnahme - hinsichtlich ihrer Effektivität - ihre Grenzen hat. Sie ist erforderlich und hilfreich, langfristig müssen jedoch optimale sozialstrukturelle Bedingungen geschaffen werden. Dies ist wiederum Aufgabe der Rechtspolitik. Einer zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einsetzenden Persönlichkeitserziehung fällt hier eine entscheidende generalpräventive Aufgabe zu: Denn durch eine Erziehung nach moralischen Maßstäben muß die Grundlage für rechtskonformes Verhalten geschaffen werden.

In der gewerblichen Wirtschaft wurden ebenfalls Konzepte einer ethischen Korruptionsbekämpfung erarbeitet<sup>383</sup>. Folgende Lösungsansätze werden insbesondere genannt:

Die Verhinderung von Wirtschaftskriminalität soll zur Chefsache erklärt werden.<sup>384</sup> Wirtschaftsethische Grundsätze und das Bewußtsein für die Korruptionsproblematik müssen in der Unternehmenspolitik verankert werden. Klare Weisungen der Unternehmensspitze und angemessene Kontrollmechanismen sollen Korruption eingrenzen.<sup>385</sup> Das Verhalten und die Führung der Unternehmensleitung prägen die Maßstäbe, die für das Unternehmen insgesamt gelten.<sup>386</sup> Die Ablehnung jeder Form von Korruption muß vorbildhaft und glaubwürdig sein.<sup>387</sup>

---

<sup>382</sup> Günther *Kaiser* § 16, 1., Rdnr. 3 (S. 119).

<sup>383</sup> Thomas *Pletscher* S. 288f.; Jürgen *Thomas* S. 523ff.

<sup>384</sup> Jürgen *Thomas* S. 523.

<sup>385</sup> Thomas *Pletscher* S. 288 und S. 289; Jürgen *Thomas* S. 524f.

<sup>386</sup> Thomas *Pletscher* S. 288f.

<sup>387</sup> Jürgen *Thomas* S. 524; diese Ideen entsprechen i.ü. auch dem Bild der „corporate governance“, ein Projekt, das derzeit europaweit in der Diskussion steht und ethische Standards sowohl in Unternehmen als auch in wirtschaftlichen Beziehungen formulieren soll.

Diese Vorschläge lassen allerdings unberücksichtigt, daß eine korruptive Einflußnahme auf die öffentliche Verwaltung, sei es durch eine entsprechende Steuerung aufgrund der Befehlshierarchie oder durch persönliches Intervenieren, nach den Erfahrungen der Strafverfolgungsbehörden in den häufigsten Fällen von der Unternehmensführung selbst ausgeht<sup>388</sup>. Dementsprechend ist die geforderte Vorbildfunktion der Unternehmensleitung nur zweitrangig; Priorität müssen Korruptionsbekämpfung und -prävention auf der Führungsebene selbst haben, da dort die Täter zu finden sind. Hierin besteht der Unterschied zur öffentlichen Verwaltung, wo Täter auf allen Ebenen zu finden sind<sup>389</sup>. Die Zielgruppe ist also richtig gewählt, es müssen aber andere Maßnahmen ergriffen werden.

Darüber hinaus wird sich ein Einwirken auf die Mitglieder dieser Gruppe als sehr schwierig erweisen. Denn sie werden ihre Einstellungen und Handlungsweisen kaum überdenken. Diese Annahme stützt sich insbesondere auf ihren erreichten Status, die häufig hohe Qualifikation und die zahlreichen Erfahrungen aus dem Geschäftsleben, die „gereifte“ Persönlichkeiten haben entstehen lassen<sup>390</sup>. Sollte ein von Entschlossenheit und Durchsetzungsvermögen geprägter Unternehmer der Ansicht sein, daß ihm manche illegale Methode in der Unternehmensführung Gewinne verschafft, so wird er sich schwerlich vom Gegenteil überzeugen lassen. Auch strafrechtliche Sanktionsmittel werden hier aller Voraussicht nach versagen.

Folglich wird die Vorbildfunktion, die eine Unternehmensführung gegenüber ihren Mitarbeitern, aber auch gegenüber Konkurrenten grundsätzlich haben kann, nicht zum tragen kommen. Dabei wäre ein weitreichender Erfolg in der Korruptionsprävention schneller zu erzielen, wenn auch die einzelnen Unternehmensführer glaubhaft entsprechende Impulse setzen könnten.

Im übrigen hat der Gesetzgeber als entscheidendes Ziel einer wirksamen Korruptionsbekämpfung und -prävention die ethische Sanierung der Wirtschaftsgesellschaft proklamiert. Das bedeutet, daß ethische Interessen gegen wirtschaftliche abgewogen werden müssen, und es muß eine eindeutige Priorität

---

<sup>388</sup> Wolfgang *Schaupensteiner* in Mark *Pieth*/ Peter *Eigen* S. 140; Werner *Vahlenkamp*/ Ina *Knauß* S. 211; Karlhans *Liebl* S. 286.

<sup>389</sup> Aber allein angesichts der zahlenmäßigen Verteilung von Amtsleitern und Sachbearbeitern verstärkt auf unterer und mittlerer Ebene.

<sup>390</sup> Manch einer würde möglicherweise auch von Arroganz sprechen.

zugunsten der Ethik gesetzt werden. Inwieweit diese beiden unterschiedlichen Bereiche sinnvoll miteinander in Verbindung gebracht werden können, ist jedoch fraglich<sup>391</sup>. Der Konflikt zwischen Geschäft und Moral scheint vorprogrammiert, und die meisten Unternehmer können sich den Vorzug der Moral zumal dann nicht leisten, wenn dieser ihr wirtschaftliches Überleben zu gefährden droht<sup>392</sup>. Hier liegt auch ein wesentliches Problem des Wirtschaftsrechts: Die Motivation, ökonomische Chancen ungenutzt zu lassen, nur um legal zu handeln, ist naturgemäß gering, es sei denn, eine sehr lebendige Konvention mißbilligt eine Umgehung des formalen Rechts. Eine solche Einstellung zum Recht herbeizuführen wird jedoch äußerst schwierig, wenn die von einer gesetzlichen Neuerung benachteiligten Interessen weit verbreitet sind.<sup>393</sup>

Einen Unternehmer können im Zweifel nur wirtschaftliche Argumente zu einer Unternehmenspolitik ohne Korruption bewegen. Nur wenig erfolgversprechend erscheinen daher Vorschläge, wonach beispielsweise der Religion wieder ein höherer Stellenwert verschafft werden soll<sup>394</sup>. Dies mag gesellschaftstheoretisch wünschenswert sein, wirkt praktisch aber eher naiv und abgehoben. Ein Unternehmer, der um die Existenz seines Betriebs kämpfen muß, wird sich kaum allein von moralisch-religiösen Wertvorstellungen zu einer neuen Unternehmenspolitik verleiten lassen<sup>395</sup>.

Abschließend ist festzuhalten, daß die vorgenannten Instrumente zur Bekämpfung von Korruption mancher Nachbesserung bedürfen; die Auswahl der Mittel zur Korruptionsprävention muß vergrößert und die Mittel selbst müssen intensiver eingesetzt werden. Darüber hinaus ist die Forderung, Stellen zu schaffen, die die Effektivität der Maßnahmen beobachten und bewerten, zu unterstreichen. Entsprechende Überlegungen sind seit der Verabschiedung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes jedoch weit aus dem Blickfeld geraten. Aus diesem Grunde läuft das Programm Gefahr, wirkungslos zu bleiben, und der geschaffene Ansatz könnte sich schon mittelfristig als nutzlos erweisen.

---

<sup>391</sup> Gegen eine Vermengung Robert *Bossard* S. 35.

<sup>392</sup> So auch Robert *Bossard*, S. 35 mwN.; aA. Hans *Küng* S. 120.

<sup>393</sup> Thomas *Raiser* 7. Abschnitt, II. 3. (S. 126).

<sup>394</sup> So z.B. Hans *Küng* S. 124.

<sup>395</sup> Darüber hinaus ist diese Position auch kein Argument für die Behauptung, Ökonomie und Ethik seien keine unvereinbaren Gegensätze; so aber Hans *Küng* S. 120.

## 5. Kapitel: Exkurs

### Die Funktionalität von Korruption

Die Funktionalität von Korruption, also die Frage, inwieweit Korruption einer Gesellschaft und ihrem Recht dienlich sein kann<sup>396</sup>, ist immer wieder diskutiert worden<sup>397</sup>.

Funktionalität von Korruption erscheint zunächst abwegig; spontan wird mit Korruption erheblicher Schaden verbunden. Tatsächlich entsteht bei langfristig angelegter Korruption in der Regel ein sehr hoher finanzieller Schaden, insbesondere bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen. Hier wird der freie Wettbewerb ausgeschaltet, und in vielen Fällen hat dies aufgrund ausbleibender Aufträge seitens der öffentlichen Hand zur Insolvenz von Unternehmen geführt. Denn der Staat ist gerade in der Baubranche zu einem der wichtigsten Auftraggeber geworden, und der Bestand eines Bauunternehmens hängt nicht selten von der Erteilung öffentlicher Aufträge ab<sup>398</sup>. Insolvenzfolgen sind der Verlust von Arbeitsplätzen im betroffenen Unternehmen sowie der Ausfall von Forderungen seitens Zulieferfirmen mit der möglichen Konsequenz weiterer Arbeitsplatzverluste. Darüber hinaus wird die Allgemeinheit finanziell dadurch geschädigt, daß der Staat seine Aufträge teurer bezahlt, als dies im Falle eines funktionierenden freien Wettbewerbs der Fall wäre. Zusätzlich werden die vom Unternehmen gezahlten Bestechungsgelder versteckt in Rechnung gestellt, so daß letztlich der Staat bzw. die Allgemeinheit die Kosten der Bestechung trägt. Überdies wird die Allgemeinheit häufig noch zusätzlich dadurch finanziell belastet, daß - etwa bei Bauaufträgen - durch die Verwendung minderwertigen Ma-

---

<sup>396</sup> Es geht nicht um die Frage, ob Korruption schlichtweg für irgendwen „funktional“ im Sinne von „nützlich“ sein kann. Denn das ist sie immer, da Korruption auf beiden Seiten der Akteure ein Geben und Nehmen voraussetzt, und dieses Handeln erfüllt selbstverständlich die Funktion, Bedürfnisse der korrupt Handelnden zu befriedigen; s. zum mikroökonomischen Nutzen von Korruption Andreas Oliver *Vogt* S. 49ff.

<sup>397</sup> Zuletzt von Annemarie *Imhof* S. 77f.

<sup>398</sup> Hierin besteht auch einer der entscheidenden Gründe für ein Unternehmen, sich einem Preiskartell anzuschließen. Denn häufig ist nur so eine stabile Auftragslage langfristig gesichert.

terials alsbald Reparaturen an den erstellten Bauwerken mit beträchtlichem finanziellen Aufwand erforderlich werden<sup>399</sup>.

Um den Nutzen von Korruption beurteilen zu können, müssen die Themenkomplexe Norm und Normbefolgung näher beleuchtet werden. Soziale und rechtliche Normen sind Grenzen, die das Zusammenleben regeln. Sie sind in erster Linie durch gesellschaftliche und historische Gegebenheiten beeinflusst. Das Kind erlernt diese Regeln im Laufe der Sozialisation, und sie bilden die Grundlagen für sein Verhalten und Rechtsempfinden. Im Laufe seiner Entwicklung lernt das Kind, Regeln selbst zu entwickeln und in der Folge auch zu verändern, bis es schließlich autonome Gewissensentscheidungen treffen kann. Es findet also eine Entwicklung von einer von außen gesetzten Moral zu einer Moral der Autonomie statt.<sup>400</sup>

Normbefolgung und rechtliche Sozialisation sind das Ergebnis eines kognitiven Entwicklungsprozesses, der nicht allein auf eine strafvermeidende Beachtung von Normen beschränkt sein darf<sup>401</sup>. Es umfaßt auch die Fähigkeit, rechtliche und moralische Prinzipien zu realisieren und gerechte Lösungen anzustreben. Die Korruptionsanfälligkeit des einzelnen ist maßgeblich davon abhängig, inwieweit das jeweilige Individuum die gesellschaftlichen, sozialen und strafrechtlichen Normen internalisiert hat und im Rahmen seiner Handlungen entsprechend umsetzt.<sup>402</sup> Die Ergebnisse empirischer Untersuchungen zur Moralentwicklung vermögen allerdings keine Auskünfte darüber zu geben, wodurch das individuelle Rechtsempfinden geformt, geprägt und entwickelt wird, und in welchem Ausmaß moralische Einstellungen ein solches Handeln bestimmen.

Aufgrund seiner geistigen Fähigkeiten ist der Mensch imstande, die ihm in der jeweiligen Gemeinschaft gesetzten Grenzen zu erkennen, sie einzuschätzen und sich mit ihnen auseinanderzusetzen. Die gedankliche Auseinandersetzung mit solchen Grenzen bedeutet aber auch, diese bereits in Gedanken überschritten zu haben, da der Vorstellungsbereich der Grenze nicht nur das Begrenzte enthält, sondern auch das, was sich jenseits der Grenze befindet. Die Möglichkeit zur Auseinandersetzung mit und die Lust am Überschreiten einer Grenze

---

<sup>399</sup> S. zum Nutzen von Korruption aus ökonomischer Sicht Markus *Dietz* S. 73ff.

<sup>400</sup> Adelheid *Kühne* S. 64.

<sup>401</sup> Stichwort Sanktionsorientierung, s.o. § 7 I. 1.

<sup>402</sup> Adelheid *Kühne* S. 65; Raimund *Jakob* S. 56.

liegt in der Konfliktfähigkeit des Menschen begründet. Diese Fähigkeit ist es auch, die Fortschritt und Entwicklung ermöglicht.<sup>403</sup>

An diesem Punkt setzt der Gedanke der Funktionalität von Korruption an. Die Grenzüberschreitung in Form von korruptivem Handeln macht eine Weiterentwicklung von gesellschaftlichem Problembewußtsein und Recht nicht nur möglich, sondern sogar erforderlich, da immer wieder neue Wege gefunden werden müssen, um Korruption, die sich ihrerseits ständig in neuen Formen zeigt, mit gesellschaftlichen und rechtlichen Mitteln effektiv bekämpfen zu können. Hierdurch entwickeln sich gesellschaftliche Standards, entwickelt sich Recht fort, und sollten diese Faktoren Einfluß auf die Werte der Gesellschaft haben, dann entwickelt sich auch diese weiter.

In diesem Zusammenhang ist beispielsweise die Änderung der Regelungen für die Auftragsvergabe vom 1. Januar 1999 zu sehen. Die Gesetzesnovelle soll eine gerechte Auftragsvergabe gewährleisten und räumt erfolglosen Mitbewerbern die Möglichkeit ein, nachträglich die Rechtmäßigkeit des Vergabeverfahrens überprüfen zu lassen. Diese Neuerungen des Ausschreibungsverfahrens kamen seit Jahren erhobenen Forderungen nach, da die bisherige Verfahrenspraxis als ungerecht und wenig praktikabel empfunden wurde. Aus dieser unzweckmäßigen Praxis resultierte eine Form der Korruption, die zugleich ein entscheidender Grund für die Änderung der Verfahrensregeln bei der Auftragsvergabe war. Folglich ist eine gesetzliche Regelung, die sich angesichts der praktizierten Korruption als unzureichend erwiesen hat, reformiert worden. Dadurch stimmt das Recht nunmehr mit den Anforderungen der Praxis überein<sup>404</sup>. Eine solche sachgerechte Weiterentwicklung des Rechts dient letztlich auch der Gesellschaft. Überdies wird eine stärkere Sensibilisierung für das Problemfeld Korruption geschaffen. Im Rahmen der Strafverfolgung ist immer wieder deutlich geworden, daß ein Unrechtsbewußtsein der Täter, aber auch der Personen in ihrem Umfeld, kaum vorhanden war. Das Bekanntwerden von Korruption schafft eine Sensibilisierung sowohl bei den betroffenen Personengruppen als auch beim Gesetzgeber, der seinerseits Maßnahmen zur stärkeren Ausprägung und Verbreitung der Sensibilität einleiten kann. Demzufolge ändert sich das Recht, und gleichzeitig bewirkt die Sensibilisierung für die Problematik eine Korruptionsprävention, die gesellschaftliche und insbesondere wirtschaftliche

---

<sup>403</sup> Raimund Jakob S. 56.

<sup>404</sup> So zumindest der Idealfall.

Strukturen sowie individuelle Einstellungen zur Korruption dauerhaft ändern kann. So ist gewährleistet, daß sich gesellschaftliche Mechanismen weiterentwickeln, womit diese Gesellschaft lebendig bleibt.

Auch aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht wird Korruption unter dem Aspekt der Funktionalität betrachtet. Danach bedeutet Korruption das Herstellen eines zusätzlichen Marktes, der als gesellschaftlicher Zuteilungsprozeß nicht bestehen sollte, dessen Existenz verboten ist<sup>405</sup>. Korruption und Bestechung resultieren somit aus Marktbeschränkungen, vor allem aber aus Marktunvollkommenheiten. Korruption kompensiert diese Unvollkommenheiten und ist somit für den Markt funktional.<sup>406</sup>

Oft haben Bestechungen oder andere korrupte Praktiken das Ziel, Entscheidungen zu beschleunigen<sup>407</sup> oder den Verwaltungsapparat in Gang zu setzen. Diese Form der Korruption kann für die Gesellschaft ebenfalls funktional sein<sup>408</sup>. Das setzt allerdings voraus, daß man aus einem Lernprozeß heraus den aktuellen Status quo verändert verbunden mit dem Ziel, durch strukturelle Verbesserungsmaßnahmen der Korruption die Grundlage zu entziehen. Dies ist nur möglich, wenn angesichts verbesserter Strukturen Korruption keine Vorteile mehr gegenüber einem legalen Vorgehen bringt.

Folglich nimmt Korruption mit der Starrheit und Willkür von Regierung und Verwaltung zu.<sup>409</sup> Sie findet ihren gesellschaftlichen Nutzen in den Anstrengungen, die unternommen werden, um sie zu beseitigen.<sup>410</sup>

In einem letzten Schritt sind nun noch die durch Korruption entstehenden Schäden dem von ihr zu erwartenden Nutzen gegenüberzustellen. Sind die Schäden erheblich, so könnte ein gleichzeitig erkennbarer Nutzen als nicht mehr relevant erscheinen. Eine solche Abwägung wird jedoch stets von den subjektivi-

<sup>405</sup> S.o. § 1 II. 4.

<sup>406</sup> Erich *Streissler* S. 302f.; es geht bei der wirtschaftswissenschaftlichen Sichtweise also um die Funktionalität von Korruption für den Markt und weniger für die Gesellschaft.

<sup>407</sup> Die sog. Beschleunigungskorruption, s. § 2 I.

<sup>408</sup> Carl J. *Friedrich* S. 121.

<sup>409</sup> Carl J. *Friedrich* S. 190.

<sup>410</sup> Carl J. *Friedrich* S. 190.

von Vorstellungen des Betrachters geprägt sein<sup>411</sup>. Nur dort, wo keinerlei Schäden zu erkennen wären, könnte objektiv von einer Funktionalität der Korruption gesprochen werden. Dies ist jedoch nicht möglich. Denn eine Schadensform der Korruption tritt immer dann auf, wenn sie bekannt wird, nämlich der Bruch des Vertrauens der Allgemeinheit in die Lauterkeit der Entscheidungen des öffentlichen Dienstes<sup>412</sup>. Lediglich dann, wenn Korruption nicht bekannt würde, wäre dieses Vertrauen der Allgemeinheit nicht gefährdet. Unter diesen Umständen wäre dann allerdings auch aus den o.g. Gründen kein Nutzen für die Gesellschaft erkennbar. Somit wird deutlich, daß die Funktionalität von Korruption in zwingendem Zusammenhang mit ihrem öffentlichen Bekanntwerden steht. Bei den materiellen Schäden handelt es sich i.ü. um graduelle Abstufungen, gemessen an der Höhe des jeweils entstandenen Schadens.

Darüber hinaus ist im Rahmen dieser Diskussion auch anzuerkennen, daß der oben beschriebene Nutzen für die Gesellschaft nicht allein der Korruption zufällt. Vielmehr läßt sich diese Argumentation auf jegliche Formen der Kriminalität übertragen, auch wenn man einräumen muß, daß Korruption ein besonderes gesellschaftliches Problem<sup>413</sup> ist und sich insofern von den meisten Formen der Kriminalität unterscheidet. Zweifellos soll der dargestellte Nutzen für die Gesellschaft auch nicht bedeuten, daß eine Gesellschaft Korruption oder Kriminalität im allgemeinen bräuchte, um sich weiterzuentwickeln. Die gedankliche Auseinandersetzung mit der Tatsache, daß es Korruption und Kriminalität immer geben wird, führt jedoch zu der Frage, ob eine Gesellschaft ein geringes Maß an Kriminalität braucht, wodurch in diesem Umstand auch etwas Positives zu finden wäre. Die Beantwortung dieser Frage ginge hier allerdings zu weit, und letztlich dient dieser Ansatz wohl nur Optimisten, die in allem, und sei es noch so schädlich, etwas Positives und Nützliches sehen können.

Ungeachtet dessen läßt sich die aufgeworfene Frage nach der Funktionalität von Korruption für die Gesellschaft im Ergebnis bejahen. Voraussetzung hierfür ist allerdings das öffentliche Bekanntwerden der Korruption, darüber hinaus stehen der Funktionalität erhebliche Schäden gegenüber. Die Abwägung zwi-

---

<sup>411</sup> Im Sinne einer persönlichen Gewichtung anhand dessen, was der jeweilige Betrachter für wichtiger erachtet.

<sup>412</sup> Lü. auch das Rechtsgut der §§ 331ff. StGB.

<sup>413</sup> Schon allein aufgrund des hieraus resultierenden Vertrauensverlusts in staatliche Institutionen und durch die negative Vorbildwirkung.

schen Schaden und Funktion ist schwierig, weil beide sich gegenseitig bedingen<sup>414</sup>. Das bedeutet zudem, daß immer eine Wechselwirkung von Korruption und ihrer Bekämpfung bestehen wird, da die erfolgreiche Bekämpfung einer Form der Korruption immer wieder die Entwicklung neuer Formen von Korruption nach sich ziehen wird. Die Schäden veranlassen zum Handeln, dieses wiederum erweist sich als Nutzen für die Gesellschaft. Korruptionsbekämpfung kann aber immer nur das Ausmaß der Korruption steuern, denn sie wird sich niemals gänzlich unterbinden lassen. Es werden immer wieder neue Blüten der Korruption aus den veränderten wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und rechtlichen Verhältnissen hervorgehen, die es zu beschneiden gilt.

---

<sup>414</sup> Auch die Differenzierung in die verschiedenen Erscheinungsformen der Korruption vermag an diesem Ergebnis nichts zu ändern, selbst wenn beispielsweise Beschleunigungsgelder in der Regel keinen spürbaren materiellen Schaden verursachen.

## **Dritter Teil: Strukturelle Bedingungen der Korruption in der Verwaltung**

### **6. Kapitel: Die Bedeutung der Verwaltung für den Implementationserfolg**

#### **§ 13. Öffentliche Verwaltung und Gesetzgebung**

Der dritte Teil untersucht die strukturellen Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung und ihre Umsetzung. Anschließend werden diese Maßnahmen einer Bewertung unterzogen. Letztlich folgen eine Darstellung der angestrebten Verwaltungsstrukturreform und die Einordnung dieser Reform in die Korruptionsproblematik.

##### *I. Das Verhältnis zwischen Verwaltung und Gesetzgeber*

Die Implementationsforschung im Verwaltungsbereich hat gezeigt, daß die Ziele legislativer Programme im Regelfall erst im Prozeß ihrer verwaltungsförmigen Durchsetzung präzisiert werden.<sup>415</sup> In gleicher Weise gilt dies für die Anwendung der vom Gesetzgeber vorgeschlagenen Maßnahmen. Die eigentliche Zuständigkeit für die Entwicklung einer Strategie, die anhand des Katalogs der Präventionsmaßnahmen und -instrumente auf behördenspezifische Bedürfnisse zuzuschneiden ist, liegt bei den einzelnen Behörden bzw. Verwaltungs-

---

<sup>415</sup> Hubert Rottleuthner III. 7. c) (S. 74).

sektoren<sup>416</sup>. Denn nur hier sind notwendiges Fachwissen und erforderliche Kenntnisse über spezielle Verwaltungsabläufe vorhanden, um wirksame Kontroll- und Sicherungsmechanismen schaffen zu können. Folglich hält man die selbständige Umsetzung gesetzlicher Vorgaben durch die Verwaltung für zweckdienlich<sup>417</sup>.

## *II. Voraussetzungen des Implementationserfolgs*

Damit das Korruptionsbekämpfungsgesetz erfolgreich implementiert werden kann, müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein. Hierzu zählen die vom Gesetzgeber bereit gestellten und vorgesehenen Instrumente und Maßnahmen, denen eine wesentliche Bedeutung zukommt. Sie müssen klar bezeichnet und praktikabel sein.<sup>418</sup> Der Verwaltung müssen zudem auch die sachlichen, personellen und finanziellen Mittel zur Verfügung stehen, um den Zielen des Gesetzgebers nachkommen zu können. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund der „Verschlankung des Staates“ zu betonen, deren Konsequenz geringere Haushaltsbudgets und Personalmangel sein können.

Ebenfalls erheblichen Einfluß auf den Erfolg der Implementation haben Größe und Homogenität der Adressatengruppe<sup>419</sup> sowie Aufwand und Umfang der verlangten Verhaltensänderung. Im Zusammenhang mit Korruption sind hier verschiedene Faktoren zu nennen, die einer erfolgreichen Implementation entgegenstehen können. So weisen die mit neuen Vollzugsaufgaben betrauten Behörden häufig derart festgefügte Strukturen auf, daß es ihnen an der für Neuerungen erforderlichen Flexibilität mangelt.<sup>420</sup> Zudem spielen insbesondere bei restriktiven Normen die Anpassungsbereitschaft der Adressaten bzw. deren

---

<sup>416</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 29f.

<sup>417</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 30.

<sup>418</sup> Manfred Rehbinder, Rechtssoziologie, § 9 III. 2. (Rdnr. 180).

<sup>419</sup> Dieser Aspekt bestätigt die These, aus Zweckmäßigkeitserwägungen sei nur auf das Rechtsbewußtsein bestimmter Gruppen und nicht auf das der gesamten Gesellschaft einzuwirken, s.o. § 6 IV.

<sup>420</sup> Manfred Rehbinder, Rechtssoziologie, § 9 III. 3. (Rdnr. 181).

Ablehnungshaltung wegen der jeweiligen Eigeninteressen, das Verständnis für die zu lösende Problematik und das rechtliche Empfinden eine wesentliche Rolle.<sup>421</sup> Als Gründe für solch eine ablehnende Haltung des Verwaltungspersonals sind der Wunsch nach Beibehaltung des Status quo, die Schonung eigener Ressourcen sowie die Vermeidung zusätzlichen Aufwands und belastender Konflikte zu nennen.<sup>422</sup> Folglich kann gerade die Haltung der Verwaltungsbediensteten einer erfolgreichen Implementation im Wege stehen. Aus diesen Gründen wird es sehr schwer sein, korruptionsbelastete Verwaltungsbedienstete von der Richtigkeit einschlägiger Maßnahmen zu überzeugen. Denn die Einführung korruptionsbekämpfender Maßnahmen in ihrem Arbeitsumfeld führt bei ihnen zwangsläufig zu Qualitätseinbußen im Privat- und Arbeitsleben. Durch den Wegfall der bis dahin durch Korruption erlangten Vorteile müssen sie ihren Lebensstandard herabsetzen. Außerdem stehen sie in der Pflicht, ihre Handlungsweisen in ihrem Arbeitsalltag neu auszurichten. Zusätzlich sollen sie zu einem Umdenken bewegt werden.

Letztlich ist im Rahmen der Planung gesetzgeberischer Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung der Umstand zu berücksichtigen, daß Korruption im Zusammenspiel von öffentlicher Verwaltung und ihrem gesellschaftlichen Umfeld stattfindet. Folglich darf Korruptionsbekämpfung nicht auf die öffentliche Verwaltung begrenzt werden, sondern es gilt auch geeignete Maßnahmen im Verhältnis zum Bürger zu treffen. Andernfalls werden die Aussichten auf Erfolge bei der Eindämmung von Korruption nur gering sein.

### *III. Strukturelle Maßnahmen des Korruptionsbekämpfungsgesetzes*

Das Korruptionsbekämpfungsgesetz selbst trifft kaum Regelungen, die das Verwaltungs- oder Verwaltungsverfahrenrecht sowie sonstige, die öffentliche Verwaltung betreffende Rechtsbereiche berühren. Die Regelungen im Dienst-

---

<sup>421</sup> Manfred Reh binder, Rechtssoziologie, § 9 III. 4. (Rdnr. 182) mwN.

<sup>422</sup> Manfred Reh binder, Rechtssoziologie, § 9 III. 3. b) (1) (Rdnr. 181).

recht beschränken sich, wie bereits ausgeführt<sup>423</sup>, im wesentlichen auf Klarstellungen der bestehenden Rechtslage.

Demgegenüber sieht die Richtlinie der Bundesregierung schwerpunktmäßig verwaltungsinterne Regelungen zur Korruptionsbekämpfung und -prävention vor. Hier sind konkrete Angaben zu den einzelnen Maßnahmen in Form einer Rahmenvorgabe enthalten, innerhalb deren die öffentliche Verwaltung über die Umsetzung der Vorgaben entscheiden kann. Diese Vorgehensweise entspricht weitgehend den oben dargelegten Erfahrungen. Der Gesetzgeber muß einen klar definierten Maßnahmenkatalog mit verschiedenen Präventionsmaßnahmen und -instrumenten zur Verfügung stellen. Die einzelnen Behörden und Verwaltungssektoren haben dann unter Ausnutzung ihres Fachwissens eine auf behörden-spezifische Bedürfnisse zugeschnittene Strategie zu entwerfen. Auf diese Art und Weise können effektive Kontroll- und Sicherungsmechanismen aufgebaut werden.<sup>424</sup> Der in der Richtlinie der Bundesregierung enthaltene Maßnahmenkatalog erfüllt diese Voraussetzung so weit. Zusätzlich muß der Gesetzgeber darüber wachen, daß es zur Umsetzung der von ihm postulierten Maßnahmen kommt und die von ihm aufgestellten Ziele erreicht werden. Im Zweifelsfalle muß er weitere unterstützende Maßnahmen einleiten. Denn insbesondere bei ausschließlich verwaltungsinternen Veränderungen, bei denen Verwaltungsexterne keinen Anspruch auf Umsetzung und insofern auch keine Kontrollmöglichkeit haben, bedarf es einer steten Überprüfung des erreichten und angestrebten Fortschritts.

Damit wird eine weitere, bereits erhobene Forderung angesprochen: Die Verwaltung muß neben erforderlichen Reformen nach innen auch nach außen, im besonders korruptionsgefährdeten Verhältnis zum Bürger, der Prävention dienende Veränderungen vornehmen.

---

<sup>423</sup> S. hierzu § 6 III. und § 12.

<sup>424</sup> Werner *Vahlenkamp*/ Ina *Knauß* S. 29f.

## 7. Kapitel: Verwaltungsakzeptanz und Strukturmaßnahmen

### § 14. Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen

Der Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen kommt eine entscheidende Bedeutung für die Korruptionsprävention im Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürger zu. Akzeptiert der Bürger das Verwaltungshandeln, so gibt dies dem Verwaltungsbediensteten das Gefühl, das „richtige“ getan zu haben. Folglich sehen beide Seiten keine Notwendigkeit für den Normbruch, da er keine Vorteile einbringt oder doch zumindest keine solchen, für die sich der Normbruch lohnen würde<sup>425</sup>.

#### *I. Der Gang des Verwaltungsverfahrens*

Dieses für sich genommen recht einfache Prinzip ist aber nur das Ergebnis eines häufig sehr komplexen Verwaltungsverfahrens, welches im folgenden beispielhaft skizziert werden soll<sup>426</sup>. Die Verwaltung kann nämlich im Rahmen des Genehmigungsverfahrens vor teilweise erheblichen Problemen stehen<sup>427</sup>.

Die entscheidende Behörde hat zunächst die fachliche Grundlage ihrer Entscheidung zu erarbeiten. Hierbei geht es einerseits um das verfahrensmäßig und rechtlich „Machbare“; dementsprechend sind die gesetzlichen Bindungen der Verwaltung zu klären. Andererseits muß sie für die fachliche Grundlage der Entscheidung den aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik feststellen. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang ökonomische Belange, wozu insbesondere Fragen nach der Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft und nach der

---

<sup>425</sup> Entsprechend einer Kosten-Nutzen-Analyse, s.o. § 7 I. 1.

<sup>426</sup> Die folgende Darstellung orientiert sich an den Ausführungen von Thomas *Württemberg*, Akzeptanz, I. Kap. I. (S. 15f.).

<sup>427</sup> Wobei das nachfolgende Beispiel die Voraussetzungen eines umfangreichen Verwaltungsprojekts skizziert.

Finanzierbarkeit der Infrastruktur samt ihrer Schutz- und Ausgleichsmaßnahmen zu zählen sind<sup>428</sup>. Ökologische Überlegungen spielen in Verwaltungsverfahren mit entsprechendem Bezug heute ebenfalls eine gewichtige Rolle. Nicht zuletzt orientiert sich die (regional-)politische Perspektive an den (regionalen) entwicklungspolitischen Zielvorstellungen.

Diese unterschiedlichen und oft auch gegenläufigen Zielsetzungen müssen erschöpfend analysiert werden, um so eine Entscheidung zu finden, die aufgrund ihrer Transparenz und Sachlichkeit von allen öffentlichen und privaten Verfahrensbeteiligten akzeptiert werden kann. Sie soll mögliche Konflikte in optimaler Weise verhindern oder schlichten, wodurch Blockadeverhalten oder jahrelange Klageverfahren vermieden werden können. Es geht dementsprechend um eine möglichst kurze Verfahrensdauer durch ein Konflikt- und Akzeptanz-Management, das weder zu Lasten der Rechtmäßigkeit der Entscheidung geht, noch dem notwendigen öffentlichen Diskurs zu wenig Raum gibt.<sup>429</sup>

## *II. Das Akzeptanz-Management*

Zweifellos hat ein solches Konflikt- und Akzeptanz-Management seinen Standort im Planungs- und Genehmigungsverfahren und ist damit Aufgabe der Verwaltungsbehörde. Für sie ergibt sich in diesem Zusammenhang ein wichtiger verfahrensökonomischer Aspekt: Es wird kein verwaltungsprozessualer Rechtsschutz nachgesucht, weil sowohl der Entscheidungsfindungsprozeß als auch die Entscheidung selbst akzeptiert werden; dies führt zu einer deutlichen Verkürzung der Verfahrensdauer.<sup>430</sup>

Im allgemeinen strebt der Bürger in möglichst kurzer Zeit eine niedrige Interaktionsdichte, einen hohen Ressourcentransfer und einen geringen Kontrollzugriff der Verwaltung an. Die Verwaltung ist andererseits bestrebt, in kürzester

---

<sup>428</sup> Bei diesem Aspekt gesellt sich als weiteres Problem häufig eine Interessenabwägung auf politischer Seite hinzu, wodurch die Behörde in ihrer Entscheidungsfreiheit nicht selten durch entsprechende Vorgaben beschränkt wird.

<sup>429</sup> Thomas Würtenberger, *Akzeptanz*, 1. Kap. I. (S. 16).

<sup>430</sup> Thomas Würtenberger, *Akzeptanz*, 1. Kap. I. (S. 16).

Zeit die höchstmögliche Anzahl von Verwaltungsverfahren bei niedrigstem Finanzaufwand abzuschließen. Negative Folgen wie z.B. Rechtsmittel und Beschwerden oder erneute Anträge des Bürgers sollen minimiert werden<sup>431</sup>. Diese unterschiedlichen Zielsetzungen gilt es optimal zu koordinieren. Mit dem Akzeptanz-Management wird grundsätzlich die Absicht verfolgt, jeden Interessenten eines Verwaltungsprojektes möglichst frühzeitig in die Entscheidungsfindung einzubeziehen, so daß auftretende Konflikte ohne unnötige Verzögerung des Verfahrens behandelt und derart gelöst werden, daß spätere gerichtliche Rechtsstreitigkeiten überflüssig sind oder aussichtslos erscheinen.<sup>432</sup>

Zweifellos gibt es heute einen solchen Trend zu kooperativen Handlungsformen zwischen Staat und Bürger. Einvernehmliche Absprachen zwischen Bürger und Verwaltung stehen allerdings in engem Zusammenhang mit der Korruptionsproblematik. Es steht außer Frage, daß überall dort in der öffentlichen Verwaltung, wo verstärkt auf Kooperation mit dem Bürger gesetzt wird, auch das höchste Korruptionspotential besteht. Liebl hat anhand seiner Untersuchung<sup>433</sup> festgestellt, daß Korruptionsfälle am häufigsten in jenen Bereichen auftreten, in denen intensive Geschäftsbeziehungen zwischen Verwaltung und Privaten bestehen. Diese Bereiche sind - mehr als andere - durch informelle Handlungsformen gekennzeichnet, die oft in Austauschabsprachen münden<sup>434</sup>. Daher muß der Gesetzgeber bei aller geforderten Flexibilität die Grenzen solcher informellen Verwaltungshandeln aufzeigen. Werden diese Grenzen nicht deutlich gezogen, so besteht die Gefahr, Leistungen auszutauschen, für die das geltende Recht keine Grundlage bietet. Dieser Mißbrauch, der die Beschleunigung der Konsensfindung zum Ziel hat, kann mit der Zeit zur üblichen Praxis werden, da diese Vorgehensweise häufig unkomplizierter ist als ein formales, rechtmäßiges Verfahren und letztlich sowohl Antragsteller als auch Verwaltungsbediensteter hinsichtlich Verfahrensverlauf und -ergebnis zufriedengestellt werden. Im übrigen resultiert daraus auf längere Sicht zusätzlich die Gefahr eines schleichend abnehmenden Unrechtsbewußtseins. Der somit bestehende Regelungsbedarf widerspricht allerdings dem allgemeinen Wunsch nach geringerer Reglungsdichte; hier muß der Gesetzgeber einen tragfähigen Kompromiß finden.

---

<sup>431</sup> Nikolaus *Dimmel* S. 118.

<sup>432</sup> Thomas *Würtenberger*, Akzeptanz, 1. Kap. I. (S. 17).

<sup>433</sup> Karlhans *Liebl* S. 283 - 294.

<sup>434</sup> Arthur *Benz*, Korruption, S. 257f.

Denn daß andererseits erheblicher Bedarf an der Einführung eines Akzeptanz-Managements besteht, zeigt der Umstand, daß Verwaltungsentscheidungen vom Bürger immer weniger akzeptiert werden. Diese Entwicklung ist nicht zuletzt auch ein Resultat der Korruption.

### *III. Die sinkende Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen*

Das BKA hat sich in seiner Untersuchung auch mit dem Einfluß von Korruption auf die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen beschäftigt. Nach Angaben der Probanden macht der Bürger mittlerweile viel häufiger von seinem Widerspruchsrecht Gebrauch, oftmals sogar schon in nahezu unbilliger Weise. Dieses Verhalten belegt die geringe Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen.<sup>435</sup> Hinzu kommt teilweise auch eine gewisse Respektlosigkeit seitens des Bürgers gegenüber der öffentlichen Verwaltung.<sup>436</sup> Nach Ansicht der Probanden herrscht offenbar allgemein die Auffassung, nur mit Beziehungen und Geschenken sei eine wohlwollende Haltung der öffentlichen Verwaltung zu erreichen.<sup>437</sup> In den Augen der Bürger hat sich bei den Verwaltungsbediensteten schon lange eine Bereicherungsmentalität durchgesetzt. Diese Einschätzung wird durch aufgedeckte Korruptionsfälle immer wieder bestätigt.<sup>438</sup>

Eine mittels Manipulation hervorgerufene Bevorzugung eines Verwaltungskunden oder Auftragnehmers führt regelmäßig dazu, daß sich andere benachteiligt fühlen, insbesondere dann, wenn es zu einer Häufung derartiger Fälle kommt.<sup>439</sup> Die unausweichliche Folge sind Akzeptanzprobleme selbst bei Entscheidungen, die Allgemeingültigkeit besitzen, d.h. jeden Bürger betreffen. Einzelne Täter können die gesamte Verwaltung in den Augen des Bürgers als Widersacher erscheinen lassen. Denn häufig sieht der Bürger nicht, daß nur ein einzelner unrecht handelt; er geht davon aus, daß die gesamte öffentliche Ver-

---

<sup>435</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 126.

<sup>436</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 127.

<sup>437</sup> S. hierzu auch Ernst-Heinrich Ahlf in Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 442.

<sup>438</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 125f.

<sup>439</sup> Auch hier zeigt sich der Zusammenhang zu den Thematiken Gerechtigkeit und Neid (s.o.).

waltung korrupt sei.<sup>440</sup> Dieses Stimmungsbild erschwert dann wiederum die weitere Umsetzung von Entscheidungen.<sup>441</sup> Vor diesem Hintergrund sind alle Behörden von Korruption direkt oder indirekt betroffen, auch wenn sie nur örtlich und vereinzelt auftritt.<sup>442</sup> Man geht von einem Wandel der öffentlichen Meinung über die Verwaltung und das Berufsbeamtentum aus<sup>443</sup>, wobei sich jedoch die Mehrzahl der Bediensteten persönlich nicht betroffen fühlt.<sup>444</sup>

Darüber hinaus besteht beim Bürger der Eindruck, die Verwaltung versuche Verfahren undurchsichtig zu gestalten, wodurch die Akzeptanz der hieraus resultierenden Ergebnisse zusätzlich erschwert wird.<sup>445</sup>

#### *IV. Höhere Akzeptanz durch mehr Transparenz?*

Die Transparenz des Verwaltungshandelns steht nach heute einhelliger Ansicht in engem Zusammenhang mit seiner Akzeptanz beim Bürger. Kann der Bürger das Verwaltungshandeln - beispielsweise durch Akteneinsicht - entsprechend nachvollziehen, so fällt es ihm wesentlich leichter, den Grund für die Verwaltungsentscheidung zu verstehen und damit zu akzeptieren. Die Akzeptanz einer Entscheidung läßt wiederum, wie eingangs dieses Kapitels bereits dargelegt, den Anreiz zu korruptivem Handeln sinken. Zusätzlich könnte so der eine oder andere Verwaltungsrechtsstreit vermieden werden, wodurch die

---

<sup>440</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 126.

<sup>441</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 128.

<sup>442</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 127; s. auch Ernst-Heinrich Ahlf in Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 435f.

<sup>443</sup> 29% der Befragten glauben, das Ansehen der Verwaltung habe bereits stark gelitten, 41% meinen, das Ansehen habe bereits fühlbar nachgelassen, s. Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 127f.

<sup>444</sup> Im Gegensatz zu Kommunalpolitikern, bei denen 80% der befragten Mandatsträger davon ausgehen, daß ihr Ansehen in der Bevölkerung bereits fühlbar gelitten hat, s. Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 127f., und i.ü. auch Ernst-Heinrich Ahlf in Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 435f.

<sup>445</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 128.

Rechtsfrieden stiftende Funktion der Transparenz von Verwaltungshandeln unterstrichen wird.

Überdies kann eine höhere Transparenz auch die Korruptionsprävention verbessern; inoffizielle Absprachen, die Abkürzung von Verwaltungsabläufen, die Umgehung der Regelungen von Ausschreibungsverfahren etc. können so in vielen Fällen verhindert werden. Ein Mangel an Transparenz erleichtert den Mißbrauch öffentlicher Macht zu privatem Nutzen. Eine erhöhte Transparenz gilt gleichzeitig als Teil der demokratischen Kontrolle.<sup>446</sup> Nicht zuletzt in der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung aus dem Jahre 1998 wird deshalb die Schaffung von mehr Transparenz in der Entscheidungsfindung angemahnt<sup>447</sup>.

Die Erfahrungen aus den skandinavischen Ländern stützen diese Annahme. Hier herrscht eine lange Tradition der Informationsfreiheit<sup>448</sup>, und so sieht man es nicht als Zufall an, daß diese Länder als nahezu korruptionsfrei gelten.<sup>449</sup> Auch wenn diese tendenziell eindimensionale Betrachtungsweise als Erklärungsmodell für die geringe Ausprägung der Korruption allein nicht ausreicht, kann man doch der hohen Transparenz des Verwaltungshandelns einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsprävention zubilligen. Denn allein die Gefahr, daß die öffentliche Verwaltung in berechtigten Fällen ohne hohe Anforderungen Akteneinsicht gewähren muß, bremst die Korruptionsneigung zweifellos. Dem Wesen der Korruption wird hierdurch nämlich ein ganz entscheidender Aspekt genommen: Das Handeln im verborgenen. Aus diesem Grunde ist eine von der öffentlichen Verwaltung ernst zu nehmende Regelung der Informationstransparenz ein beachtliches Instrument zur Korruptionsprävention<sup>450</sup>.

Gesetzlich verankert werden kann ein solches Vorhaben in einem Informationsfreiheitsgesetz. Der Koalitionsvertrag der derzeitigen Bundesregierung vom 20. Oktober 1998 sieht ein solches Gesetz vor. Ende Dezember 2000 wurde ein

<sup>446</sup> Fritz Heimann/ Carel Mohn S. 540.

<sup>447</sup> S. die Darstellung unter § 5 I.

<sup>448</sup> Z.B. die schwedische Treckfrihetsförordning von 1766.

<sup>449</sup> Michael Wiehen, Vorsitzender von Transparency International Deutschland, im Rahmen der Vorstellung der „Berliner Erklärung für Transparenz der öffentlichen Verwaltung“ vom 29. Oktober 1999.

<sup>450</sup> So auch Erwin Scheuch S. 25.

erster Entwurf vorgelegt<sup>451</sup>, ein Termin zur Verabschiedung des Gesetzes steht derzeit aber noch nicht fest. Deutschland gilt in dieser Hinsicht als Schlußlicht einer allgemeinen internationalen Entwicklung. So besitzen in der Europäischen Union derzeit nur noch drei weitere Länder kein gesetzlich verankertes Akteneinsichtsrecht.

In Brandenburg, Berlin und Schleswig-Holstein existieren bereits gesetzliche Regelungen zur Informationsfreiheit. Schon im Sinne einer einheitlichen Rechtslage sind die übrigen Bundesländer und der Bund dazu aufgerufen, hier entsprechende Regelungen zu schaffen.

Folgende Kernpunkte werden für ein entsprechendes Bundesgesetz vorgeschlagen<sup>452</sup>:

- Die Begründung eines Informationsanspruches auf alle amtlichen Unterlagen bei Bundes-, Länder- und Kommunalbehörden.
- Das Recht für jedermann auf Akteneinsicht.
- Das Erfordernis einer schriftlichen Begründung bei Verweigerung des Informationsanspruches von der Verwaltung und das Ermöglichen des Rechtswegs.
- Eine Auslagen- und Gebührenregelung, die die Nutzung des Akteneinsichtsrechts nicht substantiell aushebelt.

Der Ende 2000 vorgelegte Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes für den Bund entspricht in vielen Punkten den o.g. Kriterien. Kritisiert wird allerdings die Möglichkeit, für eine Auskunft Gebühren bis zu einer Höhe von 1.000 DM erheben zu können, da dies der letztgenannten Forderung entgegensteht<sup>453</sup>. Darüber hinaus sieht der Entwurf viele Ausnahmen vom Zugang zu behördlichen Informationen vor. So gilt in Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 VwVfG weiterhin die Regelung des § 29 VwVfG, d.h., nur am Verfahren Beteiligte haben einen Anspruch auf Informationszugang. Überhaupt wird der

<sup>451</sup> Diesen Entwurf hat das Bundesministerium des Inneren auf seiner Internet-Homepage veröffentlicht, um so erstmalig eine öffentliche Diskussion über ein Gesetzesvorhaben zu ermöglichen ([www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de)).

<sup>452</sup> Nach der o.g. „Berliner Erklärung für Transparenz der öffentlichen Verwaltung“.

<sup>453</sup> Zur Gebührenregelung in Informationsfreiheitsgesetzen s. bereits Transparency International - Deutsches Chapter e.V. in seiner Stellungnahme zu den beiden Gesetzentwürfen für ein Informationsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 14. November 1999.

Behörde im Rahmen von Verwaltungsabläufen ein hohes Ermessen in bezug auf den Informationszugang eingeräumt. Dabei ist auch keine besondere zeitliche Einschränkung zur Beantwortung von Anfragen vorgesehen. Die Begründung, für derartige Verwaltungstätigkeiten keine anderen Fristen gelten zu lassen als in anderen Verwaltungsverfahren auch, leuchtet grundsätzlich zwar ein. Aus dem Blickwinkel der Korruptionsprävention ergeben sich jedoch Bedenken: Bleibt so doch ausreichend Zeit, Antragsteller hinzuhalten und womöglich Akten zu bereinigen. Darüber hinaus sind die Behörden auch nicht verpflichtet, Unterlagen über entscheidungsvorbereitende Maßnahmen herauszugeben. Gerade in diesem frühen Stadium des Verwaltungsverfahrens besteht jedoch das größte Korruptionspotential. Auch wenn nicht immer davon auszugehen ist, daß korruptive Praktiken schriftlich festgehalten werden<sup>454</sup>, könnten sich doch in diesen Unterlagen entscheidende Hinweise finden.

Bewertet man abschließend das Informationsfreiheitsgesetz vor dem Hintergrund der angestrebten Korruptionsprävention, so muß man zu dem Ergebnis kommen, daß der Gesetzgeber angesichts der zahlreichen Ausnahmen und der hohen Gebühren seine Möglichkeiten nicht ausgeschöpft hat. Daher wird dieser Entwurf auch nur eingeschränkt der Begründung des Gesetzgebers gerecht, wonach mit dem Informationsfreiheitsgesetz eine verbesserte Möglichkeit der Kontrolle staatlichen Handelns und damit ein Mittel zur Korruptionsbekämpfung geschaffen werden soll. Letztlich widerspricht der Entwurf z.T. auch der ebenfalls im Koalitionsvertrag vom 20. Oktober 1998 formulierten Absicht, Korruption im allgemeinen durch geeignete Mittel effektiver zu bekämpfen.

### *V. Stellungnahme*

Abschließend sind die Maßnahmen des Gesetzgebers auf ihre Erfolgsaussichten zu untersuchen. Die Änderungen im Dienstrecht und ihre zu erwartenden bzw. tatsächlichen Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung wurden bereits oben diskutiert. Darüber hinaus finden sich in der Richtlinie der Bundes-

---

<sup>454</sup> Wobei von Strafverfolgern immer wieder darauf hingewiesen wird, daß sich Korruptierende und Korruptierte häufig geradezu dilettantisch verhalten.

regierung Maßnahmen, die insbesondere auf Korruptionsprävention ausgerichtet sind. Der Schwerpunkt ist hier also richtig gewählt, allerdings muß im Hinblick auf Praktikabilität und Nutzen der einzelnen Vorschläge differenziert werden. So ist beispielsweise die Zweckmäßigkeit des sog. Rotationsprinzips in Zweifel zu ziehen. Vordergründig macht es durchaus Sinn, Sachbearbeiter in besonders korruptionsanfälligen Verwaltungsbereichen wie z.B. den Bauämtern durch Rotation alle zwei Jahre auszutauschen, um langfristigen geschäftlichen Beziehungen zu Verwaltungskunden vorzubeugen. Die Strafverfolgungspraxis hat jedoch gezeigt, daß korruptive Beziehungen zu Außenstehenden unter den Verwaltungsbediensteten häufig weitergegeben werden, wodurch der Zweck des Rotationsprinzips außer Kraft gesetzt wird. Darüber hinaus läßt sich ein Sachbearbeiter in einer Baubehörde angesichts seiner enormen Spezialisierung nicht einfach ersetzen: Denn die vollständige Einarbeitung eines neuen Sachbearbeiters dürfte nahezu zwei Jahre in Anspruch nehmen. So würde unter einem konsequent praktizierten Rotationsprinzip letztlich die Qualität behördlicher Entscheidungen leiden; die zunächst zu erwartende Überforderung mit den neuen beruflichen Aufgaben könnte wiederum einen neuen Ansatzpunkt für Korruption liefern<sup>455</sup>.

Das sog. Vier- oder Mehr-Augen-Prinzip ist in der Praxis ebenfalls mit Problemen behaftet. Hier sollen mindestens zwei Verwaltungsbedienstete einen Vorgang bearbeiten und sich so gegenseitig kontrollieren. Diese Maßnahme kann möglicherweise Korruption eindämmen, aber auch hier hat die Praxis gezeigt, daß es kein großes Problem darstellt, zwei statt eines Sachbearbeiters zu korrumpieren. Das entscheidende Argument gegen dieses Modell stellt aber der mit dem hohen Personalaufwand verbundene erhebliche finanzielle Aufwand dar. Diese Forderung läuft dem schon seit einigen Jahren anhaltenden Trend entgegen, Personal abzubauen. Zweifellos wird unter diesen Umständen die Forderung nach mehr Personal für eine verbesserte Korruptionsprävention auf taube Ohren stoßen. Offensichtlich hat der Gesetzgeber dieses Problem ebenfalls gesehen, denn er hat im Falle des Entgegenstehens unüberwindbarer praktischer Schwierigkeiten die Einschränkung vorgesehen, eine Prüfung auf Stichproben zu beschränken oder andere Maßnahmen<sup>456</sup> zu ergreifen. Dadurch läuft

---

<sup>455</sup> S. hierzu auch § 8 I. und § 9 I.; andere Überlegungen, die von einer Rotation nach fünf Jahren ausgehen, bergen das Problem in sich, zu lang angelegt zu sein, da hier wiederum ausreichend Raum für den Aufbau von Korruptionsstrukturen besteht.

<sup>456</sup> Wie z.B. eine intensivere Dienst- und Fachaufsicht.

dieser Vorschlag schon im Ansatz ins Leere, da entgegenstehende praktische Schwierigkeiten mit den o.g. Argumenten jederzeit zu begründen sind.

Das Problem des erhöhten Personalaufwands stellt sich auch im Rahmen größerer Projekte, bei denen die Verwaltungstätigkeit entsprechend ihrer zeitlichen Abfolge auf verschiedene Organisationseinheiten aufgeteilt werden soll.<sup>457</sup> Schon durch die Einarbeitung der jeweiligen Organisationseinheit in den Sachverhalt verlängert sich die Verfahrensdauer, und dieser erhöhte Zeitaufwand bedeutet eine längere Inanspruchnahme von Personal bei - im Verhältnis zum bisherigen Modell - gleicher Arbeitsbewältigung. Folglich entstehen durch Überstunden oder neues Personal weitere Kosten. Über das Problem der Finanzierung hinaus stellt sich hier auch die Frage nach der Zweckmäßigkeit einer solchen Maßnahme. Das größte Korruptionspotential besteht während der ersten Phase, in der über die Auftragsvergabe entschieden wird. Angebotsabgaben durch Preiskartelle, Submissionsabsprachen und sogar kollusives Zusammenwirken mit den zuständigen Verwaltungsbediensteten lassen sich mit der Aufteilung der Verwaltungstätigkeit auf verschiedene Organisationseinheiten jedoch nicht verhindern. Das Entdeckungsrisiko - und dies gilt vor allem für die Verwaltungsbediensteten der zuerst handelnden Organisationseinheit - kann sich zwar erhöhen, wenn nachfolgende Organisationseinheiten ihre Vorgänger kontrollieren. Die Strafverfolgungspraxis der letzten Jahre hat jedoch, wie aus der selbst durchgeführten Untersuchung hervorgeht, gezeigt, daß aus Ermittlungsverfahren entsprechende Rückschlüsse auf vermeidbare Fehler gezogen und demzufolge Korruptionspraktiken verfeinert worden sind. Folglich ist davon auszugehen, daß bei einer Aufteilung des Verfahrens auf verschiedene Organisationseinheiten korrumpierte Verwaltungsbedienstete ebenfalls mit erhöhter Vorsicht handeln, wodurch das Entdeckungsrisiko wieder herabgesetzt wird. Darüber hinaus kann die korrumpierte Organisationseinheit ihr Entdeckungsrisiko durch die Einweisung der nachfolgenden Organisationseinheit in das Verfahren verringern, indem eventuelle Unregelmäßigkeiten unter Umgehung formeller Verfahren geklärt oder einfach verschwiegen werden.

Sowohl dem Bürger als auch den Bediensteten der öffentlichen Verwaltung einen Ansprechpartner in allen Belangen der Korruption zur Verfügung zu stellen, ist ein hilfreiches Instrument, mit dem sich in vielen Fällen eine Straf-

---

<sup>457</sup> Üblicherweise geht man von drei Einheiten aus: Die erste befaßt sich mit der Auftragsvergabe, die zweite mit der Durchführung des Projektes und die dritte mit der Qualitätskontrolle nach Fertigstellung sowie mit der Abrechnung.

verfolgung ermöglichen und verbessern läßt. Nach dem Ergebnis der selbst durchgeführten Untersuchung sind derartige Korruptionsstellen bereits in vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung eingerichtet worden. Hier wird eine Anlaufstelle geschaffen, die es jedermann bei konkreten Verdachtsmomenten ermöglicht, einen Verdacht auf informelle und vertrauliche Art und Weise zu äußern, ohne als Denunziant dazustehen. So kann bei Bürgern und Verwaltungsbediensteten die Hemmschwelle, einen Verdacht zu äußern, entscheidend gesenkt werden.<sup>458</sup> Auch wenn die Prävention angesichts ihrer Nachhaltigkeit vorrangiges Ziel aller Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen sein muß, bleibt doch festzuhalten, daß dieses Instrument ein wirksames Mittel zur Korruptionsbekämpfung ist.

Die in der Richtlinie der Bundesregierung enthaltene einfache Forderung, für Transparenz in der Entscheidungsfindung zu sorgen, reicht nicht aus. Hier bedarf es vielmehr detaillierter Angaben zur Erreichung der Zielvorgabe. Im übrigen steht diese Forderung im Widerspruch zum geplanten Informationsfreiheitsgesetz, da die in der Richtlinie allgemein geforderte Transparenz mit diesem Gesetz aus den genannten Gründen nicht geschaffen wird. Demnach muß sich der Gesetzgeber fragen lassen, wie weit die gewünschte Transparenz in seinen Augen tatsächlich reichen soll.

Die Forderung nach einem bundesweiten Register für Unternehmen, die im Zusammenhang mit Korruption auffällig geworden sind, ist ebenfalls noch nicht erfüllt worden.<sup>459</sup> Allerdings sind erste Ansätze in einigen Bundesländern<sup>460</sup> zu verzeichnen. Das Register soll als Grundlage für den Ausschluß dieser auffällig gewordenen Unternehmen von der öffentlichen Auftragsvergabe dienen und erzielt seine deutlich abschreckende Wirkung erst dann, wenn es bundesweit eingeführt ist. Anderenfalls könnte sich der Bauunternehmer nach dem Ausschluß in einem Bundesland auf andere Länder konzentrieren, was zwar Nachteile für das Unternehmen mit sich brächte, aber gerade bei großen Bauunternehmen keine unüberwindbare Hürde darstellt. Allerdings bedarf es einer detaillierten Ausarbeitung der Voraussetzungen für einen bundesweiten Ausschluß, da er immerhin einen existenzgefährdenden Eingriff für das Bauunternehmen bedeu-

---

<sup>458</sup> Dieses Instrument wird übrigens auch als „Whistleblowing“ bezeichnet.

<sup>459</sup> Das Bundesinnenministerium hat Ende 2001 - ohne Angabe genauerer Daten - bekannt gegeben, daß man beabsichtige, ein solches Register zu schaffen.

<sup>460</sup> Nordrhein-Westfalen hat in diesem Zusammenhang Vorbildcharakter.

tet. Insbesondere ist darüber nachzudenken, ob sich die Frage nach einem sofortigen Ausschluß und der Dauer des Ausschlusses danach bemessen sollte, welche Maßnahmen das betroffene Unternehmen zuvor intern zur Korruptionsbekämpfung getroffen hat.

## § 15. Verwaltungsstrukturreform

### *I. Die Kritik an den bestehenden Strukturen*

In den 90er Jahren hat Deutschland eine Diskussion um eine grundlegende Umstrukturierung und Modernisierung des öffentlichen Sektors erreicht, die in vielen OECD-Staaten<sup>461</sup> schon in den 80er Jahren eingesetzt hat.<sup>462</sup> Dabei geht es um Entbürokratisierung, Rechtsvereinfachung, Dezentralisierung, Deregulierung, Controlling, Bürgerorientierung und Privatisierung. Bürokratische Systeme sollen zu effizienten, wirtschaftlich handelnden und bürgerorientierten öffentlichen Dienstleistungseinrichtungen umgestaltet werden.<sup>463</sup> All diese Reformvorschläge orientieren sich an den Vorstellungen und Strategien der New-Public-Management-Bewegung. Zentrale Ansatzpunkte der Kritik sind Struktur und Größe des Staatssektors.<sup>464</sup> Einerseits werden Art und Weise der administrativ-organisatorischen Umsetzung von Staatsaufgaben diskutiert - und hier insbesondere die Einführung einer marktgesteuerten, kundenorientierten öffentlichen Dienstleistungsproduktion, die unter das Stichwort Binnenmodernisierung fällt. Andererseits wird nach der Reichweite staatlicher Politik, insbesondere nach der Bestimmung der optimalen Leistungstiefe, gefragt. Es geht folglich darum, ob und in welchen Formen, gleichzeitig auch in welchem Umfang

---

<sup>461</sup> So z.B. in den USA, Kanada, Japan, Australien und Neuseeland.

<sup>462</sup> Dietrich *Budäus* S. 1; Sandford *Borins*/ Gernod *Grüning* S. 12f.

<sup>463</sup> Dietrich *Budäus* S. 1.

<sup>464</sup> Frieder *Naschold*/ Jörg *Bogumil* S. 13.

und in welcher Qualität, öffentliche Leistungen vom Staat selbst erbracht werden sollen und damit staatliches Handeln stattfinden soll.<sup>465</sup>

Ausgelöst wurde die Diskussion um die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung vor allem durch die Finanzkrise des öffentlichen Sektors Anfang der 90er Jahre, als rezessionsbedingt die Steuereinnahmen sanken. Darüber hinaus werden gesellschaftliche Veränderungen wie eine gestiegene Erwartungshaltung der Bürger gegenüber dem Staat und komplexere Fragestellungen angesichts fortschreitender technisch-ökonomischer und sozialstaatlicher Entwicklung als Ursachen gesehen.<sup>466</sup> Aber auch wirtschaftliche Veränderungen auf internationaler Ebene, eine organisatorische Neustrukturierung im Privatsektor und die Modernisierungspolitik im Sinne marktwirtschaftlicher Rationalisierungsstrategien in Konkurrenzländern werden als Beweggründe genannt<sup>467</sup>.

Darüber hinaus formiert sich das internationale Umfeld neu, insbesondere aufgrund der europäischen Harmonisierungsentwicklung, der geplanten EU-Osterweiterung und des Erfordernisses eines „schlanken Staates“ als Wettbewerbsfaktor.<sup>468</sup> Im Zeitalter der Globalisierung gewinnt die Modernisierungspolitik in den Konkurrenzländern im internationalen Wettbewerb unter Standortgesichtspunkten ebenfalls immer mehr an Bedeutung. Im Vergleich mit den anderen OECD-Ländern<sup>469</sup> liegt Deutschland hier in bezug auf Modernisierungsmaßnahmen in der Entwicklung deutlich zurück<sup>470</sup>.

## II. Modernisierungsvorschläge

Derzeit ist das Leistungsprofil der öffentlichen Verwaltung noch immer vom klassischen Verständnis von Bürokratie im Sinne Max Webers geprägt.<sup>471</sup> Die-

<sup>465</sup> Frieder *Naschold*/ Jörg *Bogumil* S. 13.

<sup>466</sup> Thomas *Haiber* S. 1.

<sup>467</sup> Frieder *Naschold* S. 71.

<sup>468</sup> Frieder *Naschold* S. 71f.

<sup>469</sup> Zu nennen sind hier vor allem die USA, Großbritannien, Japan, Neuseeland und Schweden.

<sup>470</sup> Frieder *Naschold* S. 72f.

<sup>471</sup> Dietrich *Budäus* S. 1.

sem Modell der öffentlichen Verwaltung wird nunmehr die Konzeption des New Public Management (NPM) gegenübergestellt. Danach soll an die Stelle einer klassischen, hoheitlichen Vorstellung von staatlicher Leistungserbringung eine kooperative Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft treten.<sup>472</sup> Auf übergeordneter Ebene werden zwei Ansatzpunkte diskutiert. Zum einen geht es um die Frage nach den Staatszielen und -aufgaben, zum anderen um die hiermit eng verknüpfte administrativ-organisatorische Umsetzung beschlossener Aufgaben durch den Staatsapparat sowie den öffentlichen Dienst mit seinen Aufgaben der politischen Entscheidungsvorbereitung, der Durchführung und der Dienstleistungserbringung.<sup>473</sup> Daraus formulieren die Befürworter des NPM Mindestanforderungen an die Modernisierungspolitik des Staates.

Erforderlich ist eine aktiv vorausschauende und damit ziel- und kriterienorientierte Leistungstiefenpolitik<sup>474</sup>, die die Abgabe oder Einstellung überkommener Aufgaben mit der gezielten Übernahme neuer Staatsaufgaben verbindet.<sup>475</sup> Es geht also weder allein um die weitere Expansion der Staatsaufgaben<sup>476</sup> noch um ihren schlichten Abbau<sup>477</sup>.

Gleichzeitig soll staatliche Politik verstärkt eine dezentrale und gesellschaftlich-kooperative Gestaltung vornehmen. Auf diese Weise soll die Bürgernähe der Verwaltung hergestellt werden<sup>478</sup>; es geht in diesem Zusammenhang aber auch um die Leistungstiefe staatlichen Handelns und die damit verbundene Frage, in welchem Umfang eine privatwirtschaftliche Leistungserbringung möglich und erforderlich ist.<sup>479</sup>

Schließlich müssen ökonomische Effizienz- und Effektivitätskriterien verstärkt Berücksichtigung finden. Vorgesehen sind die Effizienzsteigerung im

<sup>472</sup> Frieder *Naschold* S. 76.

<sup>473</sup> Thomas *Haiber* S. 2f.; Frieder *Naschold* S. 75.

<sup>474</sup> Der Begriff der Leistungstiefe behandelt die Frage, wie weit und in welcher Form der Staat Leistungen erbringen soll und ab wann privatwirtschaftliche Unternehmen zur Leistungserbringung hinzuzuziehen sind.

<sup>475</sup> Frieder *Naschold* S. 75.

<sup>476</sup> Dies entspricht insbesondere der Politik der 70er Jahre.

<sup>477</sup> So die neoliberal-konservative Position.

<sup>478</sup> Thomas *Haiber* S. 2.

<sup>479</sup> Frieder *Naschold* S. 76.

verwaltungsinternen Vollzug und die ökonomische Abwägung alternativer Verwendungsweisen.<sup>480</sup>

Ziel des NPM ist es zum einen, die bisherige Steuerung über Regeln und Normen durch eine Steuerung mittels Zielen und Ergebnissen zu ersetzen. Zum anderen soll die bislang ausgeprägte Hierarchisierung durch ein Kontraktmanagement<sup>481</sup> verselbständigter Verwaltungseinheiten ersetzt werden. Denn nur die systematische Umsetzung und Anwendung von Managementwissen vermag nach den Vorstellungen des NPM die Herbeiführung und Aufrechterhaltung leistungsfähiger Verwaltungen durch Einführung von Wettbewerbsbedingungen oder Wettbewerbsäquivalenten zu erreichen.<sup>482</sup> Die bislang funktionale Arbeitsteilung nach dem Verrichtungsprinzip ist durch prozeßkettenbezogene Schnittstellenprobleme in der Kooperation gekennzeichnet. Daher soll sie zugunsten einer produktbezogenen Organisation in Form einer Prozeßkette aufgegeben werden. Zudem sollen Aufgaben auf private Unternehmen und Non-Profit-Unternehmen ausgelagert und (Quasi-) Märkte gebildet werden, um so den bisher nur geringen Einsatz von Wettbewerbsinstrumenten zu erhöhen. Zusätzlich wird die Ausgliederung öffentlicher Dienstleistungen in öffentliche Unternehmen mit privatwirtschaftlicher Rechtsform angestrebt.<sup>483</sup> Von zentraler Bedeutung ist bei allen Maßnahmen die Kundenorientierung.<sup>484</sup>

Anzahl und Auswahl der Elemente, die dem NPM zugeordnet werden, stimmen unter den verschiedenen bestehenden Konzepten nicht immer ganz überein. Gemeinsam ist ihnen jedoch eine Organisationsveränderung, die an verschiedenen Führungsfunktionen gleichzeitig ansetzt, um so die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Ebenen besser berücksichtigen zu können. Im Vorfeld der anschließenden Diskussion über die aus der vorgeschlagenen Verwaltungsstrukturreform resultierenden Chancen und Risiken der Korruptionsbekämpfung und -prävention sollen zunächst die wesentlichen Reformvorschläge skizziert werden.

---

<sup>480</sup> Frieder *Naschold* S. 76.

<sup>481</sup> Dieses ist gekennzeichnet durch Zielvereinbarungen zwischen Politik und Verwaltung sowie durch inter- und intraorganisatorische Vereinbarungen über zu erzeugende Leistungen und dafür vorgesehene Budgets; s. auch Frieder *Naschold* S. 80f.

<sup>482</sup> Dietrich *Budäus* S. 5.

<sup>483</sup> Thomas *Haiber* S. 2.

<sup>484</sup> S. i.ü. auch die ausführliche Darstellung bei Sanford *Borins*/ Gernod *Grüning* S. 14f.

Grundlegende Bedeutung kommt dem Konzept des Kontraktmanagements zu. Dezentralisierungs-, Entflechtungs- und Verselbständigungsstrategien müssen umgesetzt werden, um ergebnisorientierte Verfahren zu ermöglichen. So ist es möglich, einzelne Organisationseinheiten zu bilden, denen Kosten und Leistungen zugeordnet werden können.<sup>485</sup> Die Vorteile solch dezentraler Strukturen werden im Abbau von Komplexität, in der Schaffung von Transparenz, der Herstellung einer Einheit von Entscheidung und Verantwortung sowie der Möglichkeit der Einführung von wettbewerbsähnlichen Mechanismen gesehen.<sup>486</sup> Gleichzeitig ist die Integration dieser dezentralisierten Organisationseinheiten in einen übergeordneten Zusammenhang sowie deren Koordination erforderlich. Dies setzt eine strikte Trennung von Politik und öffentlicher Dienstleistung im Sinne einer klaren Verantwortungsabgrenzung voraus. Der Politik ist lediglich die Vorgabe strategischer Größen und Rahmendaten sowie die Kontrolle der Auftrags Erfüllung vorbehalten. Die öffentliche Verwaltung erfüllt diese Aufträge und gibt einen Rechenschaftsbericht über Vollzug und Abweichungen ab.<sup>487</sup>

Darüber hinaus sind komplexe Maßnahmen im Bereich der Organisations- und Personalentwicklung vorgesehen. Motivationsstrategien kommt hier eine besondere Bedeutung zu. Die Angehörigen der öffentlichen Verwaltung sollen nicht mehr über allumfassende Regeln, von oben nach unten und zeitlich fest geplant gesteuert werden. Vielmehr sollen sie Flexibilität und Sensibilität sowie Phantasie und Kreativität in ihre Arbeit einfließen lassen.<sup>488</sup> Nicht mehr Gehorsamkeit und Treue, sondern Einfluß und Engagement sind Grundlage des Verhältnisses zwischen Behörde und Verwaltungsbediensteten. Vor diesem Hintergrund werden Verwaltungsbedienstete in Planungen und Entscheidungen stärker einbezogen. Gleichzeitig sollen durch Fort- und Weiterbildungsbemühungen Teilnahme-, Zusammenarbeits- und Gruppenelemente sowie veränderte Verhaltens- und Kommunikationsformen eingeführt werden.<sup>489</sup> Kooperative Führungsstrukturen, Verfahren direkter Arbeitnehmerbeteiligung und ein aus verschiedenen Anreiz- und Motivationssystemen bestehendes Maßnahmenpaket führen zu einer gesteigerten Effizienz personaler Leistung. Auch die Einführung

---

<sup>485</sup> Frieder *Naschold* S. 80.

<sup>486</sup> Frieder *Naschold* S. 80.

<sup>487</sup> Frieder *Naschold* S. 80.

<sup>488</sup> Frieder *Naschold* S. 81.

<sup>489</sup> Frieder *Naschold* S. 81.

von Elementen einer Unternehmenskultur<sup>490</sup> wird als geeignete Maßnahme gesehen<sup>491</sup>.

Die nachfragegerechte Angebotsgestaltung mit ihren wesentlichen Elementen Produktqualität und Kundenorientierung ist ein weiterer Eckpfeiler des NPM-Konzeptes.<sup>492</sup> Die Steigerung der Produktqualität mißt sich an den Bedürfnissen und Wünschen der Bürger und somit an Zugangsmöglichkeiten, Öffnungszeiten, Beratungsintensität, räumlicher Nähe, Schnelligkeit und Flexibilität, aber auch an der Hochwertigkeit der Leistung, ihrer Rechtmäßigkeit und einer Kosten-Nutzen-Relation.<sup>493</sup> Darüber hinaus sollen mit Hilfe interner und externer Wettbewerbsstrukturen Leistungsvergleiche ermöglicht und durch die Förderung marktwirtschaftlicher Mechanismen Produktivität und Kundenorientierung gesteigert werden. Der Vergleich der Wettbewerbsstrukturen erfolgt sowohl zwischen der Privatwirtschaft und der öffentlichen Verwaltung als auch zwischen den jeweiligen Organisationen des öffentlichen Sektors sowie zwischen den einzelnen öffentlich-rechtlichen Organisationseinheiten.<sup>494</sup>

### *III. Verwaltungsreform und Korruption*

Es stellt sich nun die Frage nach dem Einfluß des NPM-Konzeptes auf die Korruptionsanfälligkeit der öffentlichen Verwaltung.

Von der angestrebten Dezentralisierung und finanziellen Eigenverantwortung der Verwaltungseinheiten verspricht man sich eine effizientere Kontrolle<sup>495</sup>. Dem steht allerdings entgegen, daß viele kleine Organisationseinheiten sich nur mit einem sehr viel höheren Aufwand kontrollieren lassen als die sich durch Konformität auszeichnenden Behörden der Gegenwart. Die Dezentralisierung

---

<sup>490</sup> Z.B. eine Corporate Identity.

<sup>491</sup> Frieder *Naschold* S. 82.

<sup>492</sup> Thomas *Haiber* S. 2.

<sup>493</sup> Frieder *Naschold* S. 82.

<sup>494</sup> Frieder *Naschold* S. 82f.

<sup>495</sup> S.o. § 15 II. und Martin *Usteri* S. 82.

läßt nicht nur eine hohe Anzahl, sondern auch einen hohen Spezialisierungsgrad der einzelnen Organisationseinheiten erwarten, wenn sich jede Organisationseinheit mit nur einem Fachbereich aus einem Ressort befaßt. Diese in fachlicher Hinsicht sicher wünschenswerte Spezialisierung bringt also gleichzeitig den Nachteil einer schwereren Kontrolle mit sich.

Andererseits muß der einzelne Verwaltungsbedienstete im Rahmen der angestrebten fachlichen Spezialisierung auch mit den steigenden technischen Anforderungen Schritt halten, um dem hohen Qualitätsanspruch gerecht zu werden. Dies kann zeitweise zu einer Überforderung des Sachbearbeiters führen<sup>496</sup>. Verstärkt wird diese Gefahr, wenn der Kunde ein hoch qualifizierter Fachmann auf eben jenem technischen Gebiet ist, in dessen Bereich die Entscheidung zu treffen ist<sup>497</sup>. Unter diesen Umständen ist die Möglichkeit verlockend, sich mit dem Kunden auf „einfache“ Art und Weise über die Genehmigungserteilung o.ä. zu einigen. Darüber hinaus muß Dezentralisierung nicht immer mit einem erhöhten Maß an Transparenz einher gehen. Es ist zwar leichter nachvollziehbar, wie und in welchem Ausmaß Leistungen transferiert werden. Meint Transparenz aber die Nachvollziehbarkeit klarer Entscheidungsabläufe, so wird eine solche kaum noch gewährleistet sein, wenn eine Organisationseinheit unter Ausnutzung weiterer Ermessensspielräume mit Bürgern und privaten Unternehmen „Deals“ aushandeln kann. Eine solche Vorgehensweise entspricht ja auch den Vorstellungen des NPM-Konzeptes. Folglich dürfte eine Kontrolle der Entscheidungen einen organisatorischen und verwaltungstechnischen Aufwand bedingen, der in keinem Verhältnis zu den erhofften Vorteilen steht. Das Ziel des „schlanken Staates“ würde verfehlt. Der Staat würde nach außen zwar in kleinen Organisationseinheiten auftreten, nach innen wäre er aber vor allem damit beschäftigt, sich selbst zu kontrollieren. Denn ohne Kontrolle sähen Verwaltungsbedienstete kaum eine Gefahr in ungesetzlichem Handeln.

Darüber hinaus könnte sich der einzelne Verwaltungsbedienstete durch den erhöhten Leistungsdruck, dem er nun durch erweiterte Qualifikationen und betriebswirtschaftliche Zielsetzungen ausgesetzt ist, überfordert sehen. Zu berücksichtigen ist, daß solche Anforderungen in der öffentlichen Verwaltung bislang weitgehend unbekannt sind und damit für das Verwaltungspersonal eine neue Herausforderung darstellen. Hier besteht die Gefahr, daß ein Teil des Verwal-

---

<sup>496</sup> S.o. § 9 I. und Werner *Vahlenkamp/ Ina Knauf* S. 141.

<sup>497</sup> S.o. § 9 I. und Werner *Vahlenkamp/ Ina Knauf* S. 141.

tungspersonals mangelnde Wettbewerbsqualitäten durch illegale Absprachen, die ein Projekt zum Erfolg führen, zu kompensieren versucht.

Eine erhöhte Korruptionsgefahr besteht gleichermaßen angesichts der angestrebten Kompetenzverlagerung und der damit verbundenen Abflachung der Verwaltungshierarchien, die das Ziel verfolgen, Entscheidungsprozesse zu verkürzen. Denn dies bedeutet, daß einer kleinen Organisationseinheit mehr Befugnisse eingeräumt werden, die wiederum für illegale Praktiken genutzt werden können.

Auch die Einführung von solchen Wettbewerbsstrukturen, durch die Vergleiche zwischen privaten Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung als Ansatz einer Konkurrenzbürokratie angestellt werden, birgt die Gefahr eines erhöhten Korruptionsrisikos. Denn solche Vergleiche verdeutlichen das Gefälle der Verdienstmöglichkeiten zwischen diesen beiden Bereichen. Der Verwaltungsbedienstete kann den Eindruck gewinnen, man verdiene in der privaten Wirtschaft bei gleicher Arbeit und Qualifikation wesentlich mehr. Wie die Ergebnisse der Untersuchung des BKA<sup>498</sup>, aber auch die Ausführungen zum Neid<sup>499</sup> gezeigt haben, kann eine solche Einstellung die Hemmschwelle zu korruptem Handeln durchaus herab senken.

Das im NPM verankerte Gewinn- und Erfolgsstreben, verbunden mit dem Wunsch nach mehr Einfluß und Engagement, kann gleichzeitig zu weniger Gehorsamkeit und Treue führen. Dadurch wird möglicherweise das Gefühl für Gemeinsinn und Pflichtbewußtsein zurückgedrängt. Mehr Einfluß und Engagement für die Verwaltungsbediensteten sollen dabei gar nicht als negativ bewertet werden. Die öffentliche Verwaltung der Gegenwart ist aber noch tendenziell von Gehorsamkeit und Treue geprägt, und diese Eigenschaften sind Ausdruck der Loyalität gegenüber dem Staat und haben die Funktion der Bindung an ihn. Sie sind Wesensmerkmale des Beamtenethos und im wesentlichen das, was den Beamten vom „normalen“ Angestellten unterscheidet. Daher ist wohl eher zu fragen, weshalb diese Grundlage zwischen Staat und Beamten beispielsweise Engagement ausschließen soll. Nicht nur in diesem Zusammenhang kommt immer wieder die Frage auf, ob das Berufsbeamtentum nicht abgeschafft werden soll. Will man diese Frage nicht bejahen, so sollte man überprüfen, ob man die o.g. Merkmale einer neuen Personalentwicklung nicht mit den althergebrachten

---

<sup>498</sup> S.o. § 9 I. und Werner *Vahlenkamp/ Ina Knauf* S. 140f.

<sup>499</sup> S.o. § 8 III.

Wesensmerkmalen des Berufsbeamtentums verbinden kann. Dies wäre auch im Sinne einer vorausschauenden Korruptionsprävention.

In vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung, insbesondere in der Daseinsvorsorge, werden inzwischen staatliche Aufgaben auf Private verlagert. Diese Maßnahme zählt auch zu den verschiedenen Instrumentarien des NPM. Dabei ist nicht zu verkennen, daß Wettbewerbsstrukturen mit privaten Lieferanten, wie zahlreiche empirische Untersuchungen belegt haben, effizienter sind als öffentliche Monopole<sup>500</sup>. Die Strafverfolgungspraxis der letzten Jahre hat aber ebenfalls gezeigt, daß hier ein Gefahrenpotential für Korruption besteht. Deshalb wurde auch der Amtsträgerbegriff nach § 11 Abs. 1 Nr. 2 lit. c StGB mit dem Korruptionsbekämpfungsgesetz erweitert. Denn immer häufiger traten Korruptionsfälle mit Mitarbeitern von Privatunternehmen auf<sup>501</sup>, die im Auftrag der öffentlichen Verwaltung gearbeitet hatten. Die Rechtsprechung wandte schon vor der Änderung des § 11 Abs. 1 Nr. 2 lit. c StGB zum 01.04.1998 den Amtsträgerbegriff auf Mitarbeiter freiberuflich tätiger Planungs- und Ingenieurbüros an. Grundlage für die entsprechende Anwendung war der Ingenieurvertrag mit der Verwaltung und die damit verbundene Erfüllung öffentlicher Aufgaben<sup>502</sup>. Die fortschreitende Abschaffung des Berufsbeamtentums und das Abtreten staatlicher Aufgaben an Private wirkt sich zusammen mit den verordneten Einsparungen tendenziell korruptionsfördernd aus. Denn erfahrungsgemäß liegen im privaten Bereich die Hemmschwellen niedriger als im öffentlichen, in dem noch von einer gewissen Restautorität des Staates auszugehen ist.<sup>503</sup> Darüber hinaus besteht das Problem, daß gegenüber Privaten die Dienst- und Fachaufsicht nicht eingesetzt werden kann und interne Verfahren privater Unternehmen im Dienste der öffentlichen Verwaltung nur schwer kontrolliert werden können<sup>504</sup>.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die im Rahmen des NPM vorgesehene strikte Trennung von Politik und Verwaltung schwierig zu realisieren ist.

---

<sup>500</sup> Sandford *Borins*/ Gernod *Grüning* S. 19 mwN.

<sup>501</sup> Hier insbesondere Planungs- und Ingenieurbüros.

<sup>502</sup> Werner *Vahlenkamp*/ Ina *Knauß* S. 282 mwN. insbesondere in der Literatur; nach OLG Frankfurt, NJW 1994, S. 2242, ist allein maßgebend, ob eine Person von einer nach öffentlichem Recht zuständigen Stelle zu Dienstvorrichtungen, die staatlichen Zwecken dienen, berufen ist.

<sup>503</sup> Raimund *Jakob* S. 56.

<sup>504</sup> So auch Werner *Vahlenkamp*/ Ina *Knauß* S. 222.

Dieser Vorschlag erweist sich als zu theoretisch, zeigt doch die Wirklichkeit, daß heutzutage kaum ein öffentliches Führungsamt ohne parteipolitisches Kalkül vergeben wird<sup>505</sup>. Diese von den politischen Parteien betriebene Ämterpatronage, insbesondere bei öffentlichen Unternehmen, wird auch in Zukunft kaum überwunden werden, da in diesem Bereich zu viel Macht auf dem Spiel steht.

Die angeführten Bedenken sollen nicht den Eindruck vermitteln, jeder Verwaltungsbedienstete sei tendenziell korrupt und warte nur auf eine günstige Gelegenheit zu korruptem Handeln. Korruption ist jedoch ein Faktum, das im Problembewußtsein der öffentlichen Verwaltung verankert werden muß. Das NPM sieht hingegen keine korruptionshemmenden oder -präventiven Maßnahmen vor. Verfehlt wäre aber allein das Vertrauen darauf, daß die Verwaltungsbediensteten durch die Umsetzung des NPM-Konzeptes derart zufrieden gestellt werden, daß der Nährboden für Korruption entzogen wäre. Auf der anderen Seite kann sich die Einführung eines NPM z.T. auch korruptionshemmend auswirken. Insbesondere Maßnahmen zur Erhöhung der Mitarbeiterzufriedenheit könnten dazu einen Beitrag leisten, aber auch die Steigerung der Produktqualität, eine bürgerfreundliche Orientierung und die hieraus resultierende Zufriedenheit der Kunden sind in diesem Zusammenhang zu nennen.

Ebenfalls vor dem Hintergrund einer Veränderung der Verwaltungsstrukturen, speziell im Bereich des Vollzugsdefizits, wird in der Wissenschaft die Theorie des „soft law“ diskutiert: Rechtspositionen, die das Verwaltungsrecht den Behörden zuordnet, werden danach nur als Verhandlungspositionen begriffen. Dadurch eröffnet sich die Möglichkeit, mit den Adressaten Kompromisse auszuhandeln (der sog. weiche Gesetzesvollzug)<sup>506</sup>. Auf diese Art und Weise sollen auf dem Verhandlungsweg wenigstens Teilergebnisse erzielt werden, wenn ein Gesetzesvollzug als ganzes, so wie vom Gesetz vorgesehen, nicht möglich ist. Diese Form des Gesetzesvollzugs ist ansatzweise auch im Konzept des NPM angedacht (s.o.).

---

<sup>505</sup> Diese Feststellung ist auch eines der Ergebnisse der Jahreskonferenz von TI-Deutschland vom 27. Oktober 2000 in München.

<sup>506</sup> Darstellung bei Manfred *Rehbinder*, Rechtssoziologie, § 9 III. 4. (Rdnr. 183); ders., Rechtspluralismus, S. 250f.

Von anderer Seite ist hier zurecht auf schwerste rechtsstaatliche Bedenken unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit hingewiesen worden<sup>507</sup>. Die Rede ist von einem Ausverkauf der Staatsmacht aus Führungsschwäche<sup>508</sup>. Im Zusammenhang mit Korruption können sich ebenfalls Probleme einstellen, die teilweise bereits im Rahmen der Kritik am NPM angesprochen worden sind. Auch hier besteht die Gefahr, Verhandlungspositionen über die Grenzen der Legalität hinaus zu nutzen, schon allein, um so eine von Seiten des Bürgers akzeptierte Lösung herbeizuführen. Angesichts der oftmals weitreichenden Spezialisierung der einzelnen Fachgebiete ist auch hier eine Kontrolle nur mit hohem Aufwand möglich. Ist die Gefahr des Entdecktwerdens gering, steigt die Bereitschaft zum illegalen Kompromiß. Die Motivation zu dieser Form des Verwaltungshandelns ist, wie die Ergebnisse der Untersuchung des BKA gezeigt haben<sup>509</sup>, aus den genannten Gründen reizvoll und offenbar auch vorhanden.

Abschließend sei noch einmal darauf hingewiesen, daß die vorgenannte Kritik nicht bedeuten soll, ohne eine intensive Kontrolle bestünde sogleich eine erhebliche Korruptionsgefahr und Verwaltungsbedienstete nutzen jede Möglichkeit zu illegalem Handeln aus. Aufmerksam gemacht werden soll hingegen auf das Gefahrenpotential, das sich angesichts der bisherigen Erkenntnisse deutlich erhöhen würde. Der Aspekt einer erschwerten Kontrolle und damit auch einer erhöhten Korruptionsgefahr ist im Rahmen der Diskussion um die Einführung eines NPM-Konzeptes bislang nur sehr zurückhaltend behandelt worden, und bloße Hinweise auf die Notwendigkeit, die Qualitätskontrolle zu beachten<sup>510</sup>, reichen nicht aus. Korruption wird in den Verwaltungswissenschaften im allgemeinen kaum thematisiert, da man die Zuständigkeit für dieses Thema eher bei der Kriminologie sieht. Die genannten Bedenken dürfen aber bei der Erstellung eines umfassenden Konzepts nicht außer acht gelassen werden.

---

<sup>507</sup> So z.B. Manfred *Rehbinder*, Rechtspluralismus, S. 251.

<sup>508</sup> Manfred *Rehbinder*, Rechtspluralismus, S. 251.

<sup>509</sup> Werner *Vahlenkamp/ Ina Knauß* S. 140 f. und o. § 9 I.

<sup>510</sup> So wie bei Frieder *Naschold* S. 82.

#### *IV. Aktuelle Bestrebungen zur Verwaltungsstrukturreform*

In der Bundesrepublik befindet sich die Verwaltungsstrukturreform noch weitgehend im Planungsstadium. Die Bundesregierung betreibt zur Zeit das Programm „Moderner Staat - Moderne Verwaltung“<sup>511</sup>. Es sieht eine Umstrukturierung der öffentlichen Verwaltung vor, wie sie in Grundzügen w.o.<sup>512</sup> dargestellt worden ist. Zentrales Stichwort ist hier „der aktivierende Staat“, die Ziele lauten verkürzt: Schnelles, kostengünstiges, offenes und effizientes staatliches Handeln. Im einzelnen konzentriert sich das geplante Programm auf vier Reformbereiche.

Der erste Bereich befaßt sich mit der höheren Wirksamkeit und Akzeptanz rechtlicher Regelungen. Nach Ansicht der Bundesregierung behindert eine übergenaue Regulierung die gesellschaftliche Entwicklung und stößt beim Bürger auf Unverständnis. Daher sollen rechtliche Hemmnisse mittels einer Verbesserung des Prozesses der Gesetzesentstehung abgebaut werden. Ein weiteres Projekt befaßt sich mit der Erstellung eines Handbuches zur Gesetzesfolgenabschätzung. Dadurch soll Recht auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Verhältnisse sachgerechter zugeschnitten werden und seine Akzeptanz beim Bürger steigen.

Der zweite Reformbereich ist bestimmt von dem Ziel, den Bund in ein partnerschaftliches Verhältnis mit Ländern und Kommunen ebenso wie mit den Bürgern zu bringen. Daher sollen sowohl die Handlungsspielräume der Länder und Kommunen als auch die Freiräume zur Entfaltung von Eigeninitiative des Bürgers erweitert werden. Die Förderung ehrenamtlicher Tätigkeiten und gesellschaftlicher Selbstregulierung ist vorgesehen. Außerdem wird die Schaffung neuer rechtlicher Rahmenbedingungen für kooperative Vertragsbeziehungen angedacht. Der öffentlich-rechtliche Vertrag wird als überkommene Form der Kooperation mit Privaten gesehen. Deshalb sollen taugliche Vertragstypen und -klauseln in das Verwaltungsverfahrenrecht aufgenommen werden. Schließlich wird geprüft, ob mittels einer stärkeren Berücksichtigung des Audit-Gedankens die bisherigen Instrumente staatlicher Kontrolle ergänzt werden können.

---

<sup>511</sup> Diesem Programm gehört auch das Informationsfreiheitsgesetz als eines von 15 Leitprojekten an.

<sup>512</sup> Unter § 15 II.

Der dritte Bereich betrifft die Effizienz der Bundesverwaltung. Durch die Einführung eines Qualitätsmanagements, also durch betriebswirtschaftliche Steuerungselemente zur Steigerung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns in geeigneten Bereichen, soll die Verwaltungskultur verändert werden. Als Elemente dieses Qualitätsmanagements werden beispielhaft Leitbilder, Zielvereinbarungen, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling, Budgetierung, Produkthaushalte und Verfahren zum implementieren kontinuierlicher Verbesserungsprozesse genannt. Verwaltungsaufgaben werden in möglichst einfachen und transparenten Prozessen gelöst und Qualität sowie Prozesse und Rahmenbedingungen staatlichen Handelns ständig verbessert. Das Anliegen des Bürgers soll bei der Erledigung jeder Aufgabe Priorität haben.

Der vierte und letzte Bereich zielt darauf ab, Voraussetzungen für eine hohe Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter zu schaffen. Hierzu soll das Dienstrecht modernisiert und für die Bediensteten mehr Gestaltungsspielraum geschaffen werden. Dies wird erreicht durch die Optimierung von Führungsfunktionen, die Einrichtung variabler Besoldungskorridore und die Modernisierung des Bezahlungssystems nach Leistungsprinzipien sowie die Stärkung des Leistungsprinzips im Laufbahnrecht.

Bereits anhand dieser kurzen Darstellung sind die Parallelen zum Konzept des NPM zu erkennen. Das daraus resultierende Gefahrenpotential im Hinblick auf Korruption ist danach konsequenterweise vergleichbar. Im Programm der Bundesregierung bleibt es allerdings unerwähnt. Auf das Thema „Korruption“ wird lediglich mit einem Satz in der Begründung zum Informationsfreiheitsgesetz verwiesen. Die Korruptionsproblematik ist, entgegen seiner geforderten Priorität in der Begründung zum Korruptionsbekämpfungsgesetz, in den Hintergrund gerückt. Dabei böte gerade eine Verwaltungsreform die Möglichkeit, Korruptionsprävention fest zu verankern und somit dauerhaft auszubauen. Im Falle einer späteren Nachbesserung besteht die Gefahr, diesem Thema nur unzureichend gerecht zu werden. Da sich das Programm der Bundesregierung derzeit noch in der Planung befindet und demzufolge in einigen Bereichen noch nicht detailliert ausgearbeitet ist, bestehen noch Möglichkeiten, Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen in das Programm einzubinden. Einen Ansatzpunkt bietet insbesondere der erste Reformbereich, mit dem die Wirksamkeit rechtlicher Regelungen gesteigert und ihre Akzeptanz erhöht werden soll. Dieses Vorhaben ist unter korruptionspräventiven Gesichtspunkten zu begrüßen.

## Schlußbemerkungen

Bei der vorliegenden Untersuchung zu den aktuellen Bestrebungen des Gesetzgebers zur Korruptionsbekämpfung und -prävention konnten fünf wichtige Teilergebnisse erarbeitet werden, welche zu weiteren Bewertungen und Fragestellungen Anlaß geben - sowohl auf der Ebene der einzelnen Ergebnisschritte als auch die Gesamterkenntnisse der vorliegenden Abhandlung betreffend.

Hervorgehobene Kriterien für eine erfolgreiche Implementierung gesetzgeberischer Maßnahmen sind Auswahl und Größe der Adressatengruppe. Je kleiner und homogener diese Gruppe ist, desto größer ist die Erfolgswahrscheinlichkeit des Programms. Demzufolge bedarf es im Hinblick auf die Forderung, die ethische Sanierung der Wirtschaftsgesellschaft voran zu bringen, verschiedener gezielter Maßnahmen, die auf die jeweiligen Adressatengruppen abgestimmt sind. Im Zusammenhang mit korruptionsbekämpfenden und -präventiven Maßnahmen zählen zu diesen Gruppen insbesondere die Bediensteten der öffentlichen Verwaltung sowie die Angehörigen privater Unternehmen. Überdies müssen die Normen vom Adressaten als richtig erkannt und verinnerlicht werden, da nur so eine langfristig präventive Wirkung erzielt werden kann. Folglich kann die Durchsetzung repressiver Maßnahmen nicht alleiniges Ziel einer vorausschauenden Auseinandersetzung mit der Problematik sein. Der Schwerpunkt muß auf eine langfristig wirksame Korruptionsprävention gelegt werden. Dazu wäre eine verstärkte Einbeziehung ethischer Grundsätze in das Erziehungswesen sinnvoll. Hierfür lassen sich jedoch derzeit in den Plänen des Gesetzgebers keine Anhaltspunkte finden.

Ein weiteres Ziel muß die Stärkung des Rechtsbewußtseins sowohl innerhalb der relevanten Zielgruppen als auch auf gesamtgesellschaftlicher Ebene sein. Da gerade Korruption ein die Gemeinschaft schädigendes Delikt ist, vermag eine Förderung des Gemeinschaftsgefühls die Korruptionsprävention zu stützen. Dieser Weg ist allerdings kritisch zu beleuchten, da empirische Untersuchungen rückläufige Gemeinschaftswerte und verstärkte Individualisierungstendenzen ausmachen konnten. Gleichzeitig war festzustellen, daß die Entwicklung der Individualisierung nicht rückläufig sein kann.<sup>513</sup> Daher wäre eine ethische Sanierung der Gesellschaft hin zu tradierten, gemeinschaftsbezogenen Werten lang-

---

<sup>513</sup> Dies haben die Ausführungen zum Gemeinschaftsgefühl unter § 7 II. 4. A. gezeigt.

fristig nur dergestalt denkbar, daß bereits in einem frühen Stadium der Persönlichkeitsentwicklung das erforderliche Bewußtsein für die Gemeinschaft vermittelt wird. Diese Aufgabe würde insbesondere den Schulen zufallen. Solche Maßnahmen sind vom Gesetzgeber jedoch nicht vorgesehen. Ethische Fortbildungsveranstaltungen, wie sie vom Gesetzgeber vorgeschlagen werden, können dazu beitragen, das Bewußtsein für diese Problematik zu schärfen, und damit würden sie eine wichtige Aufgabe erfüllen. Von diesen kann jedoch nicht erwartet werden, daß sie aus potentiellen Tätern „bessere“ Menschen machen, die für Korruption nicht mehr anfällig sind.

Die Relevanz ethischer Fortbildungsmaßnahmen für die Korruptionsprävention wurde bereits hervorgehoben. Solche Maßnahmen müssen insbesondere die Motive für korruptes Handeln berücksichtigen. Hierzu zählen zuvorderst finanzielle Vorteile, aber auch das Streben nach Prestige und Macht. Darüber hinaus müssen Faktoren wie das Gefühl der Unterbezahlung oder wachsender Neid Berücksichtigung finden, da sie im Einzelfall die Korruptionsneigung ebenfalls begünstigen. Hierauf abgestimmte Fortbildungsmaßnahmen sollten sich langfristig auf das Gewissen korruptionsgefährdeter Personen auswirken, da das Gewissen insbesondere in der Phase des „Anfütterns“ entscheidender Faktor für eine erhöhte Korruptionsanfälligkeit von Verwaltungsbediensteten sein kann.

Im Zusammenhang mit den Motiven für korruptes Verhalten von Verwaltungsbediensteten ist auch die Unzufriedenheit mit dem Arbeitgeber oder dem Arbeitsumfeld zu nennen. Der Gesetzgeber hat bislang jedoch keine Maßnahmen zur Steigerung der Zufriedenheit am Arbeitsplatz getroffen. Ob allein die Einführung des im Rahmen der Verwaltungsreform angestrebten Leistungsprinzips in Verbindung mit einer leistungsabhängigen Vergütung die Arbeitszufriedenheit in dem Maße erhöhen kann, wie es für eine hinreichende Korruptionsprävention erforderlich ist, erscheint fraglich.

Des weiteren hat sich im Rahmen der Frage nach der tatsächlichen Zielrichtung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes (§ 6 III.) gezeigt, daß die meisten Elemente dieses Gesetzeswerks eine integrative Funktion haben. Dies unterstreicht den repressiven Charakter dieser Maßnahmen und steht damit im Widerspruch zur in der Gesetzesbegründung geforderten Korruptionsprävention. Andererseits ist der Gesetzgeber den Forderungen nach einer großzügigeren Bereitstellung repressiver Mittel in Form von strafprozessualen Maßnahmen aus dem Bereich der Strafverfolgung im Ermittlungsverfahren nicht nachgekommen. Darüber hinaus muß davon ausgegangen werden, daß die mit dem Korruptionsbekämpfungsgesetz vollzogene Erhöhung der Strafandrohung bei korruptionsrelevanten Delikten wirkungslos bleiben wird. Insbesondere ist hiervon

keine abschreckende und damit präventive Wirkung aus den o.g. Gründen (§ 11 III.) zu erwarten.

Die Untersuchung der strukturellen Bedingungen der Korruption in der öffentlichen Verwaltung (§ 13 und § 14) kam zu dem Ergebnis, daß eine erhöhte Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen sowie eine erhöhte Transparenz von Verwaltungsabläufen und -ergebnissen das Korruptionspotential maßgeblich verringern können. Das Verhältnis zwischen Bürger und öffentlicher Verwaltung muß vertrauensvoller werden, allerdings sollte es der öffentlichen Verwaltung nicht gestattet werden, ihr informelles Handeln noch weiter auszudehnen. Gleichzeitig empfiehlt es sich, der Verwaltung nicht zu viele Problem-entscheidungen aufzubürden. Der Gesetzgeber sollte daher im Rahmen der Schaffung neuer gesetzlicher Bestimmungen Regelungslücken zu Lasten der öffentlichen Verwaltung vermeiden. Den hohen Ansprüchen einer wirksamen Korruptionsprävention wird der Entwurf des Informationsfreiheitsgesetzes i.ü. nicht gerecht, da die im Hinblick auf eine möglichst hohe Transparenz von Verwaltungsentscheidungen geforderten Inhalte nicht konsequent umgesetzt worden sind. Die Untersuchung der angestrebten Verwaltungsstrukturreform hat gezeigt, daß der Gesetzgeber die Korruptionsproblematik in seine Überlegungen nicht mit einbezieht. Folglich versprechen die geplanten Änderungen in korruptionspräventiver Hinsicht nur wenig Erfolg. Die geplanten betriebswirtschaftlichen Maßnahmen zur Effektivitätssteigerung der Verwaltung bieten zudem neue Angriffsflächen für Korruption.

Aus diesen Ergebnissen zu Einzelaspekten des Korruptionsbekämpfungsgesetzes eröffnen sich zwangsläufig weitere Fragestellungen hinsichtlich des vom Gesetzgeber angestrebten Gesamtkonzeptes zur Korruptionsbekämpfung und -prävention, in dem das Korruptionsbekämpfungsgesetz selbst als dessen zentrales Element nur einen Teilerfolg erzielen kann. Insbesondere ist danach zu fragen, welche konkreten Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung und -prävention der Gesetzgeber über die bereits genannten Bestrebungen hinaus ergriffen hat. Die weitergehende Untersuchung zeigt auch hier deutliche Lücken, insbesondere in der Zusammenarbeit mit den Bundesländern. Dies wird vor allem deutlich im 2. Bericht der Innenministerkonferenz über die Umsetzung des Präventions- und Bekämpfungskonzeptes zur Korruption in der öffentlichen Verwaltung. So ist es noch immer nicht gelungen, ein bundesweites Register für Unternehmen zu erstellen, bei denen Unregelmäßigkeiten im Rahmen der Vergabe öffentlicher Aufträge festgestellt worden sind. Das Bewußtsein für Korruption im Vergabebereich ist zwar geschärft worden, andere, nur geringfügig korruptionsanfällige Bereiche werden jedoch unverändert vernachlässigt.

Diese einseitige Schwerpunktsetzung trifft in gleicher Weise auf die Maßnahmen des Deutschen Städtetags zu. Allerdings muß dies nicht verwundern, sind die Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung und -prävention in den Kommunalverwaltungen doch an die Maßnahmen der Bundesländer und hier ursprünglich an den Erlaß des Hessischen Innenministeriums angelehnt.

Das sog. „Whistleblowing“, bei dem anonyme Hinweise im Falle eines Korruptionsverdachts vertraulich behandelt werden, ist ein im Kampf gegen Korruption bislang noch zu selten angewendetes Instrument. Die eigene Untersuchung hat zwar gezeigt, daß viele Kommunalbehörden bemüht sind, die hierfür erforderlichen Stellen einzurichten. Die Innenministerkonferenz hat diese Problematik jedoch bislang noch nicht erörtert.

Die Möglichkeit des pauschalierten Schadensersatzanspruches ist weder in allen Bundesländern noch im Bund durchgesetzt worden. Ebenso wird die Durchsetzung der öffentlichen Ausschreibung bei der Auftragsvergabe noch nicht mit der Konsequenz durchgeführt, wie es der Gesetzgeber vorsieht. Auf dieses Defizit haben bereits einige Landesrechnungshöfe hingewiesen.

Das in Teil eins ebenfalls dargestellte OECD-Übereinkommen zur Bestechung ausländischer Amtsträger soll in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben. Im Zeitalter der Globalisierung stellt dieses Übereinkommen auf internationaler Ebene ein wichtiges Element bei der Korruptionsbekämpfung dar. Werden die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Übereinkommens sowie die Unternehmen hinsichtlich ihrer Geschäftspraktiken konsequent überwacht, so verspricht das OECD-Übereinkommen einen nachhaltigen Erfolg in der internationalen Korruptionsbekämpfung. Präventive Maßnahmen sieht das Übereinkommen hingegen nicht vor, allerdings dürfte eine nachhaltige Korruptionsprävention auf internationaler Ebene auch kaum praktikabel sein. Auf eine eingehende Beurteilung wird i.ü. verzichtet, da sich das Übereinkommen in erster Linie an die international tätige Privatwirtschaft richtet und nur am Rande gesetzgeberische Maßnahmen gegen Korruption in der öffentlichen Verwaltung der Bundesrepublik berührt.

Folglich sind insgesamt zahlreiche Einzelmaßnahmen in Angriff genommen worden, und es sind auch einige Erfolge bei ihrer Implementierung zu verzeichnen. Anlässlich der Verabschiedung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes hat der Gesetzgeber in seiner Begründung ein Gesamtpaket von Maßnahmen zur Korruptionsprävention als einzig geeignetes Mittel zur ethischen Sanierung der Wirtschaftsgesellschaft gefordert. Ein solches mit allen Verantwortlichen abgestimmtes Gesamtpaket, das auch Maßnahmen im Hinblick auf die Privatwirtschaft hätte vorsehen müssen, ist jedoch noch nicht eingebracht worden. Auf

Seiten der Privatwirtschaft sind vereinzelt Ansätze zu finden, ein umfassendes Konzept stellen diese aber nicht dar.

Schwierig zu fassen ist i.ü. die Zielformulierung; wie soll eine ethische Sanierung aussehen, wessen ethische Vorstellungen charakterisieren dieses Ziel? Möglicherweise beruht die Zielformulierung auf der Annahme eines sog. Werteverfalls. Die in Teil zwei durchgeführte Untersuchung zum Wertewandel in Deutschland zeigte jedoch, daß von einem Werteverfall nicht die Rede sein kann. Allenfalls birgt die Diskussion um einen Werteverfall die Gefahr, eigene Wertvorstellungen als richtig, gegenläufige jedoch als falsch darzustellen und damit zu polarisieren.<sup>514</sup> Daher sollte jeder, der eine „ethische Sanierung“ der Wirtschaftsgesellschaft anstrebt, die gebotene Toleranz gegenüber Andersdenkenden wahren, solange diese nicht gegen geschützte Rechtspositionen verstoßen.

Muß nicht aber die Aufstellung eines solch utopischen Ziels wie die ethische Sanierung einer Gesellschaft schon im Ansatz scheitern? Entgegenzuhalten ist dieser kritischen Fragestellung, daß man erst mit einem derart hochgesteckten Ziel<sup>515</sup> eine Entwicklung auf den Weg bringen kann, mittels derer realistische „bestmögliche“ Verbesserungen erzielt werden können. Dies verlangt allerdings, um auf die Worte des Gesetzgebers zurückzukommen, „eine konzertierte Aktion gegen Korruption“. Genau diese findet aber derzeit nicht statt. Daher bleibt abzuwarten, ob der Formulierung dieses Ziels ernsthafte Handlungsabsichten zu Grunde liegen, oder ob es sich dabei lediglich um ein Lippenbekenntnis zum Kampf gegen Korruption gehandelt hat.

Abschließend ist die Frage nach der Wirksamkeit von Gesetzen zur Korruptionsbekämpfung zu beantworten. Vielfach werden rechtliche Regelungen zur Bekämpfung von Korruption für nahezu unwirksam gehalten. Insbesondere das Wirtschaftsstrafrecht habe nur symbolische Funktion, heißt es,<sup>516</sup> oder man be-

---

<sup>514</sup> Manfred *Rehbinder*, *Demokratietherapie*, S. 1140: „Wertgemeinschaften, die normative Ansprüche auf Verwirklichung gerade ihres Wertes haben, stehen Wertgemeinschaften mit unterschiedlichen Zielen rechthaberisch gegenüber.“ (zugleich ders., *Abhandlungen*, S. 223); Theodor *Geiger*, *Demokratie*, S. 213: „Wo Menschen im Zeichen des Wertpathos vereint sind, führt nicht die Einigkeit nach innen, sondern Haß nach außen das Wort. Wertpathos, verdichtet in geschiedene Fronten, wird zu einem furchtbaren Sprengstoff, zur gesellschaftszerstörenden Kraft.“

<sup>515</sup> Vorausgesetzt der Gesetzgeber weiß, was er mit diesem Ziel konkret erreichen will.

<sup>516</sup> Claus *Ott* S. 407.

zweifelt, daß selbst eine hohe Regelungsdichte Korruption verhindern könne.<sup>517</sup> Andere Stimmen meinen, das Wissen um das korruptive Verhalten der anderen und das sog. gelernte Verhalten hätten einen viel größeren Einfluß auf korruptionsgefährdete Personen als Gesetze.<sup>518</sup> Hinzu komme im allgemeinen das Problem, daß sich der Gesetzgeber nur allzu häufig durch den legislatorischen Akt entlasten, sich vom politischen Druck, der hinter einem legislativen Postulat steht, befreien wolle - vollkommen unabhängig davon, welche Wirkungen der Gesetzgebungsakt entfalten werde.<sup>519</sup> Es handele sich also lediglich um symbolische Gesetzgebung.

Die allgemeine Kritik an der symbolischen Gesetzgebung ist gerechtfertigt, und Erfolge sind von solchen gesetzgeberischen Maßnahmen nicht zu erwarten. Das Korruptionsbekämpfungsgesetz ist jedoch unter den Begriff der symbolischen Gesetzgebung nicht einzuordnen. Dennoch fällt der Umfang der vom Gesetzgeber ergriffenen Maßnahmen zu gering aus, und somit ist zweifelhaft, ob die Korruptionsbekämpfung mit diesem Gesetzeswerk voran gebracht werden kann. Der Ansicht, daß Korruption bekämpfendes Recht im allgemeinen nahezu unwirksam sei, kann man den Erfolg des FCPA<sup>520</sup> entgegenhalten. Dieses Beispiel zeigt, daß Korruption mittels gesetzgeberischer Maßnahmen wirkungsvoll bekämpft werden kann. Dennoch darf man sich nicht der Illusion hingeben, Korruption ausrotten zu können. Ziel muß es sein, die vorhandenen Möglichkeiten effektiv zu nutzen, um das bestmögliche Ergebnis zu erzielen. Partielle Lösungsansätze und insbesondere lediglich inselartig betriebene Prävention im Kampf gegen Korruption werden daher ohne Langzeitwirkung bleiben.<sup>521</sup> Diese Gefahr wird noch dadurch verstärkt, daß Korruption in der öffentlichen Diskussion zum Modethema geraten ist. Nachdem sich nun alle maßgeblichen Kreise pflichtgemäß dazu geäußert haben und glauben, mit Gesicht wahren Maßnahmen ihre Schuldigkeit getan zu haben, stehen z.Z. wieder andere Themen auf der Tagesordnung des öffentlichen Diskurses - und des Gesetzgebers. Gestützt wird diese Einschätzung durch das Programm der Bundesregierung zur Verwaltungsmodernisierung, in dem Korruptionsbekämpfung und -prävention

---

<sup>517</sup> Theo Mayer-Maly S. 491f.

<sup>518</sup> Roland Girtler S. 515 ff.

<sup>519</sup> Peter Noll S. 263.

<sup>520</sup> S.o. § 11 IV.

<sup>521</sup> Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß S. 19.

nicht mehr thematisiert werden. Darüber hinaus sind die vom Gesetzgeber angekündigten Schritte zur Korruptionsbekämpfung bisher kaum in Angriff genommen worden. Ein Korruptionsbekämpfungsgesetz, das - überspitzt gesagt - zu einem Großteil allein die schon bis zu seiner Verabschiedung praktizierte Rechtslage beschreibt, und eine Richtlinie mit einem Maßnahmenkatalog als Vorschlag für mögliche Verbesserungen sind für eine nachhaltige Korruptionsbekämpfung und -prävention keinesfalls ausreichend. Insbesondere dann nicht, wenn weder eine stete Überprüfung solcher Maßnahmen noch ein fortwährendes Interesse an Verbesserungsmöglichkeiten gewährleistet sind. Unter diesen Umständen werden Korruptionsbekämpfung und -prävention auch in Zukunft gesamtgesellschaftlich kaum eine Rolle spielen.



## Literaturverzeichnis

- Ahlf*, Ernst-Heinrich: Ethische Aspekte zur Korruptionsbekämpfung, in: *Vahlenkamp*, Werner/ *Knauß*, Ina: Korruption - ein unscharfes Phänomen als Gegenstand zielgerichteter Prävention Ergebnisse eines Forschungsprojektes - Mit einem Beitrag von Ernst-Heinrich Ahlf, in: BKA-Forschungsreihe Band 33, Wiesbaden 1995, S. 401 - 453 (Ernst-Heinrich Ahlf in Werner Vahlenkamp/ Ina Knauß).
- Ahlf*, Ernst-Heinrich: Ethische Aspekte zur Korruptionsbekämpfung - Zugleich ein berufsethischer Orientierungsrahmen, KR 1996, S. 91 - 98 (Ernst-Heinrich Ahlf, Ethische Aspekte, KR 1996).
- Ahlf*, Ernst-Heinrich: Korruption, in: *Burghard*, Waldemar/ *Hamacher*, Hans-Werner (Hrsg.): Lehr- und Studienbriefe Kriminalistik Nr.13, Hilden 1998 (Ernst-Heinrich Ahlf in Waldemar Burghard/ Hans-Werner Hamacher).
- Ahlf*, Ernst-Heinrich: Zum Korruptionsbegriff - Versuch einer Annäherung, KR 1996, S. 154 - 157 (Ernst-Heinrich Ahlf, Korruptionsbegriff, KR 1996).
- Alemann*, Ulrich von/ *Kleinfeld*, Ralf: Begriff und Bedeutung der politischen Korruption aus politikwissenschaftlicher Sicht, in: *Benz*, Arthur/ *Seibel*, Wolfgang (Hrsg.): Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden-Baden 1992, S. 259 - 282.
- Barton*, Stephan: Der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung (§ 108 e StGB), NJW 1994, S. 1098 - 1101.
- Bellers*, Jürgen/ *Schöler*, K.: In der Grauzone von Recht und Politik, in: *Bellers*, Jürgen (Hrsg.): Politische Korruption in der Bundesrepublik, Münster 1989, S. 82 - 104.
- Benz*, Arthur: Normanpassung und Normverletzung im Verwaltungshandeln, in: *Benz*, Arthur/ *Seibel*, Wolfgang (Hrsg.): Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden-Baden 1992, S. 31 - 58 (Arthur Benz, Normanpassung).
- Benz*, Arthur: Anormales Verwaltungshandeln: Korruption in der öffentlichen Verwaltung - Einführung, in: *Benz*, Arthur/ *Seibel*, Wolfgang (Hrsg.): Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden-Baden 1992, S. 257 - 258 (Arthur Benz, Korruption).
- Borins*, Sandford/ *Grüning*, Gernod: New Public Management - Theoretische Grundlagen und problematische Aspekte der Kritik, in: *Budäus*, Dietrich/ *Conrad*, Peter/ *Schreyögg*, Georg (Hrsg.): New Public Management, Berlin/ New York 1998, S. 11 - 53.

- Bossard*, Robert: Psychologische und historische Gesichtspunkte zur Beurteilung der Korruption, in: *Jakob*, Raimund/ *Fikentscher*, Wolfgang (Hrsg.): Korruption, Reziprozität und Recht, Bern 2000, S. 23 - 36.
- Brünner*, Christian: Zur Analyse individueller und sozialer Bedingungen von Korruption, in: *Brünner*, Christian (Hrsg.): Korruption und Kontrolle. Studien zu Politik und Verwaltung Band 1, Wien/ Köln/ Graz 1981, S. 678 - 705.
- Bruns*, Manfred: Das Dunkelfeld der organisierten Kriminalität - Möglichkeiten der Dunkelfeldforschung zur Ergänzung des Lagebildes der organisierten Kriminalität, KR 1996, S. 697 - 704.
- Budäus*, Dietrich: Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management - Eine Einführung, in: *Budäus*, Dietrich/ *Conrad*, Peter/ *Schreyögg*, Georg (Hrsg.): New Public Management, Berlin/ New York 1998, S. 1 - 10.
- Claussen*, Hans-Rudolf: Korruption im öffentlichen Dienst. Ein Überblick. Mit Beiträgen von Gottfried Herbig, Udo Müller und Wolfgang J. Schauensteiner, Köln, Berlin, Bonn, München 1995.
- Clemens*, Michael: Amtsmissbrauch und Korruption - Strukturen in Deutschland Ost und West, Münster 2000.
- Cremer*, Georg: Korruption begrenzen. Praxisfeld Entwicklungspolitik, Freiburg 2000
- Daele*, Wolfgang van den: „Unbeabsichtigte Folgen“ sozialen Handelns - Anmerkungen zur Karriere des Themas, in: *Matthes*, Joachim (Hrsg.): Lebenswelt und soziale Probleme. Verhandlungen des 20. Deutschen Soziologentages zu Bremen 1980 - Herausgegeben im Auftrag der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, Frankfurt/New York 1980, S. 237 - 245.
- Dahs*, Hans: Kriminelle Kartelle? Zur Entstehungsgeschichte des neuen § 298 StGB, Baden-Baden 1998.
- Diekmann*, Andreas: Die Befolgung von Gesetzen - Empirische Untersuchungen zu einer rechtssoziologischen Theorie, Berlin 1980.
- Dietz*, Markus: Korruption - Eine institutionenökonomische Analyse, Berlin 1998
- Dimmel*, Nikolaus: Reziprozität und Compliance - gradualisierte Rechtsanwendung und wechselseitige Nutzenkalküle bei der Erbringung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen, in: *Jakob*, Raimund/ *Fikentscher*, Wolfgang (Hrsg.): Korruption, Reziprozität und Recht, Bern 2000, S. 113 - 128.
- Dölling*, Dieter: Empfehlen sich Änderungen des Straf- und Strafprozeßrechts, um der Gefahr von Korruption in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wirksam zu begegnen? in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentags (Hrsg.): Verhandlungen des 61. Deutschen Juristentags Karlsruhe 1996, Band I (Gutachten) Teil C, München 1996.
- Ehrlich*, Eugen: Grundlegung der Soziologie des Rechts, 3. A. Berlin 1967 (Eugen Ehrlich, Grundlegung).

- Eidam*, Gerd: Korruption als Betriebsmodus - Unternehmensethik und Schuldstrafrecht, ausreichende Instrumente zur Bekämpfung der Korruption? KR 1996, S. 543 - 554.
- Ellwein*, Thomas: Normen, Normalität und das Anormale, in: *Benz*, Arthur/ *Seibel*, Wolfgang (Hrsg.): Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden-Baden 1992, S. 18 - 30.
- Fiebig*, Helmut/ *Junker*, Heinrich: Korruption und Untreue im öffentlichen Dienst. Erkennen - Bekämpfen - Vorbeugen, Berlin 2000.
- Fleck*, Christian/ *Kuzmics*, Helmut (Hrsg.): Korruption - Zur Soziologie nicht immer abweichenden Verhaltens, Königstein/ Ts. 1985.
- Freisitzer*, Kurt: Gesellschaftliche Bedingungen der Korruption. Versuch einer verhaltenswissenschaftlichen Deutung, in: *Brünner*, Christian (Hrsg.): Korruption und Kontrolle. Studien zu Politik und Verwaltung Band 1, Wien/ Köln/ Graz 1981, S. 151 - 163.
- Freud*, Sigmund: Das Ich und das Es, in: *Freud*, Anna/ *Bibring*, E. u.a. (Hrsg.): Sigmund Freud - Gesammelte Werke - Chronologisch geordnet, Dreizehnter Band, 8. A. London 1976, S. 235 - 289.
- Friedrich*, Carl J.: Pathologie der Politik - Die Funktion der Mißstände: Gewalt, Verrat, Korruption, Geheimhaltung, Propaganda, Frankfurt/ New York 1972.
- Geerds*, Friedrich: Über Änderungen der Bekämpfung krimineller Korruption, KR 1996 S. 309 - 314.
- Geiger*, Theodor: Demokratie ohne Dogma - Die Gesellschaft zwischen Pathos und Nüchternheit, 4. A. herausgegeben von Manfred Reh binder, Berlin 1991 (Theodor Geiger, Demokratie).
- Geiger*, Theodor: Vorstudien zu einer Soziologie des Rechts, 4. A. herausgegeben von Manfred Reh binder, Berlin 1987 (Theodor Geiger, Vorstudien).
- Geis*, Norbert: Korruption in Staat und Wirtschaft, in: *Reichmann*, Heinz/ *Schlaffke*, Winfried/ *Then*, Werner (Hrsg.): Korruption in Staat und Wirtschaft, Köln 1997, S. 47 - 60.
- Girtler*, Roland: Rechtssoziologische und kriminalsoziologische Überlegungen zum Thema „Korruption“, in: *Brünner*, Christian (Hrsg.): Korruption und Kontrolle. Studien zu Politik und Verwaltung Band 1, Wien/ Köln/ Graz 1981, S. 509 - 527.
- Grziwotz*, Herbert: Städtebauliche Verträge als Weg zu einer sozialgerechten Bodennutzung? DVBl. 1994 S. 1048 - 1053.
- Hacker*, Friedrich: Sozialpsychologische Bedingungen der Korruption, in: *Brünner*, Christian (Hrsg.): Korruption und Kontrolle. Studien zu Politik und Verwaltung Band 1, Wien/ Köln/ Graz 1981, S. 137 - 150.
- Haiber*, Thomas: Controlling für öffentliche Unternehmen: Konzeption und instrumentelle Umsetzung aus der Perspektive des New Public Management, München 1997.

- Heimann, Fritz F./ Mohn, Carel*: Die Rolle der Privatwirtschaft bei der Bekämpfung der Korruption, in: *Pieth, Mark/ Eigen, Peter*: Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention, Neuwied 1999, S. 531 - 550.
- Henkel, Heinrich*: Einführung in die Rechtsphilosophie. Grundlagen des Rechts, 2. A. München 1977.
- Herbig, Gottfried*: Korruptionsfälle in der Stadtverwaltung Frankfurt, in: *Claussen, Hans-Rudolf*: Korruption im öffentlichen Dienst, Köln, Berlin, Bonn, München 1995, S. 55 - 66 (Gottfried Herbig in Hans-Rudolf Claussen).
- Herbig, Gottfried*: Korruptionsfälle in der Stadtverwaltung Frankfurt. Situationsbericht und Gegenstrategien, VerwA 1989 (Band 80) S. 381 - 393 (Gottfried Herbig VerwA 1989).
- Hesse, Konrad*: Die normative Kraft der Verfassung, Tübingen 1959.
- Hettinger, Michael*: Das Strafrecht als Büttel? Fragmentarische Bemerkungen zum Entwurf eines Korruptionsbekämpfungsgesetzes des Bundesrats vom 3.11.1995, NJW 1996 S. 2263 - 2273.
- Hillmann, Karl-Heinz*: Wertwandel. Zur Frage soziokultureller Voraussetzungen alternativer Lebensformen, Darmstadt 1986.
- Hippel, Eike von*: Rechtspolitik. Ziele, Akteure, Schwerpunkte, Berlin 1992.
- Höfer, Eberhard*: Korruptionsbekämpfung aus kriminalpolizeilicher Sicht, in: Zeitschrift des Gemeindetags Baden-Württemberg (BWGZ) 119. Jahrgang 1996 S. 358 - 360.
- Holz, Klaus*: Korruption in der Polizei? - Eine Untersuchung zum Umfang von Korruption in der Polizei und zur Einstellung von Polizeibeamten zu Korruption, KR 1997 S. 407 - 414.
- Homann, Karl*: Korruptionsbekämpfung - Begründung und Ansatzpunkte, in: *Reichmann, Heinz/ Schlaffke, Winfried/ Then, Werner* (Hrsg.): Korruption in Staat und Wirtschaft, Köln 1997, S. 32 - 46.
- Illies, Joachim*: Korruption im Lichte der Verhaltensforschung, in: *Brüner, Christian* (Hrsg.): Korruption und Kontrolle. Studien zu Politik und Verwaltung Band 1, Wien/ Köln/ Graz 1981, S. 121 - 163.
- Imhof, Annemarie*: Korruption, Diss. Zürich 1998.
- Jakob, Raimund*: Korruption und Neid - rechtspsychologische Überlegungen zur Frage der Reziprozität, in: *Jakob, Raimund/ Fikentscher, Wolfgang* (Hrsg.): Korruption, Reziprozität und Recht, Bern 2000, S. 51 - 59.
- Joecks, Wolfgang*: Steuerrechtliche Behandlung der Bestechung, in: *Mark Pieth/ Peter Eigen*: Korruption im internationalen Geschäftsverkehr, Neuwied 1999, S. 373 - 390.

- Jung, C.G.:* Das Gewissen in psychologischer Sicht, in: *Jung-Merker, Lilly/ Rief, Elisabeth:* C.G. Jung - Gesammelte Werke, Band 10: Zivilisation im Übergang, Olten/ Freiburg i.B. 1974, S. 475 - 495.
- Kaiser, Günther:* Kriminologie, 3. A. Heidelberg 1996.
- Kerner, Hans-Jürgen/ Rixen, Stephan:* Ist Korruption ein Strafrechtsproblem? - Zur Tauglichkeit strafgesetzlicher Vorschriften gegen die Korruption, GA 1996 S. 355 - 396.
- Kilian, Gottfried:* Die feine Art der Korruption im Bauwesen - Auswirkungen weltweit ausgebauter mafioser Strukturen, KR 1996 S. 705 - 709 (Gottfried Kilian KR 1996).
- Kilian, Gottfried:* Korruption im Bauwesen oder: Mafiose Praktiken in Perfektion, KR 1994 S. 249 - 254 (Gottfried Kilian, Korruption, KR 1994).
- Kilian, Gottfried:* Korruptionssumpf Bauwesen, KR 1994 S. 654 (Gottfried Kilian, Korruptionssumpf, KR 1994).
- Klages, Helmut:* Traditionsbruch als Herausforderung, Frankfurt/ Main 1993 (Helmut Klages, Traditionsbruch).
- Klages, Helmut:* Wertorientierungen im Wandel. Rückblick, Gegenwartsanalyse, Prognose, Frankfurt/ Main, New York 1984 (Helmut Klages, Wertorientierungen).
- König, Peter:* Empfehlen sich Änderungen des Straf- und Strafprozeßrechts, um der Gefahr von Korruption in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wirksam zu begegnen? DRiZ 1996 S. 357 - 365.
- Korte, Matthias:* Kampfansage an die Korruption, NJW 1997 S. 2556 - 2558.
- Krug, Sabine:* Korruption in verschiedenen Wirtschaftssystemen. Eine komparatorische Analyse, Diss. Wiesbaden 1997.
- Kube, Edwin/ Werner Vahlenkamp:* Korruption - hinnehmen oder handeln? VerwA 85 (1994) S. 433 - 449.
- Küchler, Wilhelm:* Korruption aus der Sicht eines Unternehmers, in: *Reichmann, Heinz/ Schlaffke, Winfried/ Then, Werner* (Hrsg.): Korruption in Staat und Wirtschaft, Köln 1997, S. 61 - 68.
- Kühne, Adelheid:* Korruption - sozialpsychologische Grundlagen und rechtspsychologische Aspekte, in: *Jakob, Raimund/ Fikentscher, Wolfgang* (Hrsg.): Korruption, Reziprozität und Recht, Bern 2000, S. 61 - 75.
- Küng, Hans:* Hat das Ethos in der Wirtschaft eine Chance? in: *Pieth, Mark/ Eigen, Peter:* Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention, Neuwied 1999, S. 120 - 124.
- Lambsdorff, Johann Graf:* Korruption im Ländervergleich, in: *Pieth, Mark/ Eigen, Peter:* Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention, Neuwied 1999, S. 169 - 197.
- Lang, Klaus:* Korruption - Pestilenz unserer Tage. Eine nachdenkliche Betrachtung, KR 1993 S. 363 - 366.

- Langenscheidts Großwörterbuch Latein, Teil I, unter Berücksichtigung der Etymologie von Prof. Dr. Hermann Menge, 25. A. Berlin 1996.
- Liebl*, Karlhans: Das Ausmaß der Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, in: *Benz*, Arthur/ *Seibel*, Wolfgang: Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden-Baden 1992, S. 283 - 294.
- Liebrucks*, Bruno: Sprache und Bewußtsein, Band 1: Einleitung/ Spannweite des Problems, Frankfurt/ Main 1964.
- Littwin*, Frank: Maßnahmen zur Bekämpfung der nationalen und internationalen Korruption, ZRP 1996 S. 308 - 313.
- Lüderssen*, Klaus: Ein Prokrustes Bett für ungleiche Zwillinge. Angestelltenbestechung und Submissionsabsprachen, vereinigt in einem neuen Abschnitt des Strafgesetzbuchs: „Straftaten gegen den Wettbewerb“, BB 1996 S. 2525 - 2530.
- MacIntyre*, Alasdair: Der Verlust der Tugend. Zur moralischen Krise der Gegenwart, Frankfurt/ New York 1987.
- Mayer-Maly*, Theo: Grundsätzliche Überlegungen zur Wirksamkeit des Rechts bei der Bekämpfung von Korruption, in: Christian *Brünner* (Hrsg.): Korruption und Kontrolle. Studien zu Politik und Verwaltung Band 1, Wien/ Köln/ Graz 1981, S. 491 - 507.
- Meulemann*, Heiner: Gleichheit, Leistung und der Wandel oder Nichtwandel von Werten - Warum die Wahrnehmung realisierter Gleichheit in der Bundesrepublik Deutschland sich nicht verändert hat, in: *Klages*, Helmut/ *Hippler*, Hans-Jürgen/ *Herbert*, Willi: Werte und Wandel: Ergebnisse und Methoden einer Forschungstradition, Frankfurt/ Main 1992, S. 100 - 126.
- Möhrenschlager*, Manfred: Strafrechtliche Vorhaben zur Bekämpfung der Korruption auf nationaler und internationaler Ebene, JZ 1996 S. 822 - 831.
- Müller*, Udo/ *Marcus*, Paul: Der Korruption auf der Spur. Korruption in der öffentlichen Verwaltung und Finanzkontrolle - Eine Antwort des hessischen Rechnungshofs, KR 1995 S. 103 - 105.
- Müller*, Udo: Korruption in der öffentlichen Verwaltung - Typologie und Schaden im Baubereich, in: Hans-Rudolf *Claussen*: Korruption im öffentlichen Dienst, Köln, Berlin, Bonn, München 1995, S. 67 - 82 (entspr. KR 1993 S. 509 - 516).
- Naschold*, Frieder/ *Bogumil*, Jörg: Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform, in: *Alemann*, Ulrich von/ *Czada*, Roland/ *Simonis*, Georg (Hrsg.): Grundwissen Politik Band 22, Opladen 1998.
- Naschold*, Frieder: Zur Binnenmodernisierung des Staates am Beispiel Deutschlands - Hintergründe, Leitbild und Maßnahmen, in: *Naschold*, Frieder/ *Bogumil*, Jörg: Modernisierung des Staates, Opladen 1998, S. 69 - 108.
- Noack*, Paul: Die politische Dimension der Korruption - Oder: Was kann Korruption einem demokratischen System antun? KR 1995 S. 481 - 486 (Paul Noack KR 1995).

- Noack, Paul: Korruption - die andere Seite der Macht, München 1985 (Paul Noack, Korruption).
- Noll, Peter: Gründe für die soziale Unwirksamkeit von Gesetzen, in: *Rehbinder, Manfred/ Schelsky, Helmut: Zur Effektivität des Rechts*, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie Band III, Düsseldorf 1972, S. 259 - 269.
- Nye, J.S.: Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis, in: *American Political Science Review* Vol. 61 (1967) S. 417 - 427.
- Offerhaus, Klaus: Zur Wertneutralität im Steuerrecht, in: *Crezelius, Georg/ Raupach, Arndt/ Schmidt, Ludwig/ Uelner, Adalbert* (Hrsg.): *Steuerrecht und Gesellschaftsrecht als Gestaltungsaufgabe. Freundesgabe für Franz Josef Haas zur Vollendung des 70. Lebensjahres*, Herne/ Berlin 1996, S. 237 - 252.
- Ohlemacher, Thomas/ Pfeiffer, Christian: In Konfrontation mit Schutzgelderpressung und Korruption? - Eine bundesweite Befragung von deutschen und ausländischen Gastronomiebetrieben, KR 1997 S. 470 - 474.
- Ott, Claus: Die soziale Effektivität des Rechts bei der politischen Kontrolle der Wirtschaft, in: *Rehbinder, Manfred/ Schelsky, Helmut: Zur Effektivität des Rechts*, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie Band III, Düsseldorf 1972, S. 345 - 408.
- Pieth, Mark: Empfehlungen der OECD gegen Korruption im internationalen Geschäftsverkehr, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): *Korruption in Deutschland. Ursachen, Erscheinungsformen, Bekämpfungsstrategien. Eine Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 16. und 17. Februar in Berlin*, S. 57 - 61.
- Pieth, Mark/ Eigen, Peter (Hrsg.): *Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention*, Neuwied 1999.
- Pletscher, Thomas: „Wie halten wir unser Haus sauber?“ - Bekämpfung der Korruption aus Sicht der Wirtschaft, in: *Pieth, Mark/ Eigen, Peter: Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention*, Neuwied 1999, S. 275 - 289.
- Raiser, Thomas: *Das lebende Recht*, 2. A. Baden-Baden 1995.
- Ransiek, Andreas: *Strafrecht und Korruption. Zum Gutachten C für den 61. Deutschen Juristentag*, StV 1996 S. 446 - 453.
- Rehbinder, Manfred: *Rechtssoziologie*, 4. A. München 2000 (Manfred Rehbinder, Rechtssoziologie).
- Rehbinder, Manfred: *Rechtspluralismus und Rechtseinheit*, in: *ders.: Abhandlungen zur Rechtssoziologie*, Berlin 1995, S. 234 - 251 (Manfred Rehbinder, Rechtspluralismus).

- Rehbinder*, Manfred: Ist Theodor Geigers Demokratitherapie realistisch? In: *Letzgus Klaus/ Hill*, Hermann u.a. (Hrsg.): Für Recht und Staat. Festschrift für Herbert Helmrich zum 60. Geburtstag, München 1994, S. 1139 - 1150 (Manfred Rehbinder, Demokratitherapie); zugleich: ders.: Abhandlungen zur Rechtssoziologie, Berlin 1995, S. 222 - 233 (Manfred Rehbinder, Abhandlungen).
- Rehbinder*, Manfred: Rechtsgefühl als Gemeinschaftsgefühl, in: *Lampe*, Ernst-Joachim (Hrsg.): Das sog. Rechtsgefühl, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie Band X, Opladen 1985, S. 174 - 184 (Manfred Rehbinder, Rechtsgefühl).
- Rehbinder*, Manfred: Rechtskenntnis, Rechtsbewußtsein und Rechtsethos als Probleme der Rechtspolitik, in: *Rehbinder*, Manfred/ *Schelsky*, Helmut (Hrsg.): Zur Effektivität des Rechts, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie Band III, Düsseldorf 1972, S. 25 - 46 (Manfred Rehbinder, Rechtskenntnis).
- Reichmann*, Heinz: Korruption - Einführung in die Problematik, in: *Reichmann*, Heinz/ *Schlaffke*, Winfried/ *Then*, Werner (Hrsg.): Korruption in Staat und Wirtschaft, Köln 1997, S. 8 - 11.
- Riezler*, Erwin: Das Rechtsgefühl. Rechtspsychologische Betrachtungen, 2. A. München 1946.
- Rosenau*, Henning: Schwindendes Rechtsbewußtsein und Werteverfall in der Bevölkerung und den Führungseliten? in: *Herrfahrdt*, Rolf (Hrsg.): Schriftenreihe der Bundesvereinigung der Anstaltsleiter im Strafvollzug e.V. Band 1, Hannover 1998, S. 70 - 102.
- Rotter*, Hans: Anthropologisch-theologische Aspekte der Korruption, in: *Brünner*, Christian (Hrsg.): Korruption und Kontrolle. Studien zu Politik und Verwaltung, Band 1, Wien/ Köln/ Graz 1981, S. 106 - 120.
- Rottleuthner*, Hubert: Einführung in die Rechtssoziologie, Darmstadt 1987.
- Sacerdotti*, Giorgio: Das OECD-Übereinkommen 1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, in: *Pieth*, Mark/ *Eigen*, Peter: Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention, Neuwied 1999, S. 212 - 227.
- Schaefer*, Hans-Christoph: Zusammenfassung des Referats für den 61. DJT, NJW 1996 S. 2989 (Hans-Christoph Schaefer NJW 1996 S. 2989).
- Schaefer*, Hans-Christoph: Vorbildfunktion (Kommentar), NJW 1996, S. 2489 - 2490 (Hans-Christoph Schaefer NJW 1996).
- Schaefer*, Hans-Christoph: Organisierte Kriminalität aus Sicht der Justiz - Die unterschiedlichen Rollen von Polizei und Justiz in unserem rechtsstaatlichen Verfahrenssystem, KR 1997 S. 23 - 30 (Hans-Christoph Schaefer KR 1997).
- Schaupensteiner*, Wolfgang J.: Bekämpfung von Korruptionsdelinquenz. Vom Unwesen des Bestechens und Bestochenwerdens, KR 1994 S. 514 - 524 (Wolfgang Schaupensteiner KR 1994).

- Schaupensteiner, Wolfgang J.*: Das Korruptionsbekämpfungsgesetz - Eine scharfe Waffe gegen ein verbreitetes Übel? KR 1996 S. 237 - 243 und S. 306 - 313 (Wolfgang Schaupensteiner KR 1996).
- Schaupensteiner, Wolfgang J.*: Gesamtkonzept zur Eindämmung der Korruption, NSTZ 1996 S. 409 - 416 (Wolfgang Schaupensteiner NSTZ 1996).
- Schaupensteiner, Wolfgang J.*: Korruption in Deutschland - Das Ende der Tabuisierung, in: *Pieth, Mark/ Eigen, Peter*: Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention, Neuwied 1999, S. 131 - 147 (Wolfgang Schaupensteiner in Mark Pieth/ Peter Eigen).
- Schaupensteiner, Wolfgang J.*: Korruptions-Kartelle, in: Hans-Rudolf *Claussen*: Korruption im öffentlichen Dienst, 1995, S. 83 - 89 (entspr. KR 1990 S. 507 - 510) (Wolfgang Schaupensteiner in Hans-Rudolf Claussen).
- Schaupensteiner, Wolfgang J.*: Submissionsabsprachen und Korruption im öffentlichen Bauwesen, ZRP 1993 S. 250 - 252 (Wolfgang Schaupensteiner ZRP 1993).
- Schelsky, Helmut*: Die Soziologen und das Recht. Abhandlungen und Vorträge zur Soziologie von Recht, Institution und Planung, Opladen 1980.
- Scheuch, Erwin K.*: Korruption in einer freiheitlichen Gesellschaft, in: *Reichmann, Heinz/ Schlaffke, Winfried/ Then, Werner* (Hrsg.): Korruption in Staat und Wirtschaft, Köln 1997, S. 12 - 31.
- Schmidt, Kurt/ Garschagen, Christine*: Korruption, in: *Albers, Willi/ Born, Karl Erich u.a.* (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band 4, Stuttgart/ New York 1978, S. 565 - 573.
- Schmidt, Uwe*: Regierungs- und Vereinigungskriminalität. OK-Strukturen aufgezeigt an Lagebild und Fallbeispielen, KR 1993 S. 521 - 532.
- Schoeck, Helmut*: Der Neid. Eine Theorie der Gesellschaft, 2. A. Freiburg i.B. 1968.
- Schönherr, Roland*: Vorteilsgewährung und Bestechung als Wirtschaftsstraftaten, Diss. Freiburg i.B. 1985.
- Seibel, Wolfgang*: Theoretische und methodologische Perspektiven der Analyse „abweichenden“ Verwaltungshandelns, in: *Benz, Arthur/ Seibel, Wolfgang*: Zwischen Kooperation und Korruption, Baden-Baden 1992, S. 327 - 367.
- Seidel, Bernd*: Nimmt die Korruption zu? - Überlegungen zu einer effektiveren Strafverfolgung, KR 1993 S. 2 - 9.
- Sielaff, Wolfgang*: Bruchstellen im polizeilichen Berufsethos, KR 1992 S. 351 - 357 (Wolfgang Sielaff KR 1992).
- Sielaff, Wolfgang*: Kriminalistik im europäischen Wandlungsprozeß - Auswirkungen auf die polizeiliche Berufsethik, KR 1997 S. 37 - 44 (Wolfgang Sielaff KR 1997).
- Smelser, Neil J.*: Stabilität, Instabilität und die Analyse der politischen Korruption, in: *Fleck, Christian/ Kuzmics, Helmut* (Hrsg.): Korruption - Zur Soziologie nicht immer abweichenden Verhaltens, Königstein/ Ts. 1985, S. 202 - 227.

- Steinke, Wolfgang*: Wer gut schmiert, der gut fährt - Korruption im öffentlichen Dienst, KR 1992 S. 359 - 360.
- Stemmer, Michael/ Dietmar Augustin*: Manipulationen am Bau. Ein Beitrag zur Bekämpfung von Korruption, KR 1996 S. 35 - 40.
- Streissler, Erich*: Zum Zusammenhang zwischen Korruption und Wirtschaftsverfassung, in: *Christian Brünner* (Hrsg.): Korruption und Kontrolle. Studien zu Politik und Verwaltung Band 1, Wien/ Köln/ Graz 1981, S. 299 - 328.
- Thomas, Jürgen*: Korruptionsbekämpfung - Aufgabe für den Gesetzgeber oder Herausforderung für das Management? in: *Pieth, Mark/ Eigen, Peter*: Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention, Neuwied 1999, S. 523 - 529.
- Tröndle, Herbert/ Fischer, Thomas*: Strafgesetzbuch und Nebengesetze, 50. A. München 2001.
- Überhofen, Michael*: Korruption und Bestechungsdelikte im staatlichen Bereich. Ein Rechtsvergleich und Reformüberlegungen zum deutschen Recht, Freiburg i.B., Diss. 1997.
- Usteri, Martin*: Reziprozität und Korruption - Gedanken rund um ein Seminar, in: *Jakob, Raimund/ Fikentscher, Wolfgang* (Hrsg.): Korruption, Reziprozität und Recht, Bern 2000, S. 77 - 84.
- Vahlenkamp, Werner/ Knauß, Ina*: Korruption - ein unscharfes Phänomen als Gegenstand zielgerichteter Prävention. Ergebnisse eines Forschungsprojektes - Mit einem Beitrag von Ernst-Heinrich Ahlf, in: BKA-Forschungsreihe Band 33, Wiesbaden 1995.
- Vogt, Andreas Oliver*: Korruption im Wirtschaftsleben. Eine betriebswirtschaftliche Schaden-Nutzen-Analyse, Diss. Wiesbaden 1997.
- Volk, Klaus*: Kronzeugen praeter legem? NJW 1996, S. 879 - 883.
- Walser Kessel, Caroline/ Stähli, Thomas*: Kleine Geschenke erhalten die Freundschaft - rechtliche und wirtschaftliche Aspekte der Privatkorruption in der Schweiz, in: *Raimund Jakob/ Wolfgang Fikentscher*: Korruption, Reziprozität und Recht, Bern 2000, S. 273 - 293.
- Weber, Max*: Gesammelte politische Schriften, München 1921 (Max Weber, Politische Schriften).
- Weber, Max*: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie, 5. A. Tübingen 1976 (Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft).
- Wewer, Göttrik*: Prolegomena zu einer Untersuchung der Korruption in der Verwaltung, in: *Benz, Arthur/ Seibel, Wolfgang*: Zwischen Kooperation und Korruption, Baden-Baden 1992, S. 295 - 324.
- Wexberg, Erwin*: Individualpsychologie, 2. A. Darmstadt 1974.

- de With*, Hans: Zwischen Lobbyismus und politischer Korruption - Zur Einflußnahme durch Stimmenkauf, KR 1997 S. 400 - 402.
- Würtenberger*, Thomas: Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen, Baden-Baden 1996 (Thomas Würtenberger, Akzeptanz).
- Würtenberger*, Thomas: Zeitgeist und Recht, 2. A. Tübingen 1991 (Thomas Würtenberger, Zeitgeist).
- Würtenberger*, Thomas: Schwankungen und Wandlungen im Rechtsbewußtsein der Bevölkerung, NJW 1986, S. 2281 - 2287.
- Zachert*, Hans-Ludwig, in: Justizministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Korruption. Eine neue Qualität der Organisierten Kriminalität in Deutschland? Stuttgart 1995.
- Zachert*, Hans Ludwig: Korruption und Korruptionsbekämpfung - Zehn Thesen, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Korruption in Deutschland. Ursachen, Erscheinungsformen, Bekämpfungsstrategien. Eine Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 16. und 17. Februar in Berlin, S. 85 - 93.