

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

3–4/2009 · 12. Januar 2009



Korruption

Hans Leyendecker

Korruption: Spiegel der politischen Kultur

Wolfgang Hetzer

Kapitulation vor der Korruption?

Angelos Giannakopoulos · Dirk Tänzler

Deutsche Ansichten zur Korruption

Johann Graf Lambsdorff · Lotte Beck

Korruption als Wachstumsbremse

Tanja Rabl

Der korrupte Akteur

Konstadinos Maras

Lobbyismus in Deutschland

Editorial

Korruption wird in Deutschland häufig als ein Phänomen unterentwickelter Staaten wahrgenommen, das hierzulande kaum vorkommt. Während Korruption zum Beispiel in Staaten Südosteuropas zur Tagesordnung gehöre, sei Deutschland im Wesentlichen „sauber“, so die weit verbreitete Ansicht. Doch dass dies ein Irrtum ist, belegen spektakuläre Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit. Selbst bei deutschen Vorzeigeunternehmen ist es zu Schmiergeldzahlungen in Milliardenhöhe gekommen. Korruption hat in den reichen Staaten häufig Erscheinungsformen, die im gleichen Maße „weiter entwickelt“ sind wie diese Staaten selbst.

Möglichkeiten, solche Delikte strafrechtlich zu ahnden, waren in Deutschland lange Zeit nicht oder nur ungenügend vorhanden. Zwar fanden Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr mit dem „Gesetz zur Bekämpfung der Korruption“ 1997 Eingang in das Strafgesetzbuch, aber dennoch war es deutschen Unternehmen noch bis 1999 möglich, Bestechungsgelder als „nützliche Aufwendungen“ von der Steuer abzusetzen. Die Bestechung von Angestellten ausländischer Unternehmen ist sogar erst seit 2002 gesetzlich verboten.

Die Skandale in den vergangenen Jahren scheinen mancherorts einen heilsamen Schock bewirkt zu haben. In vielen Unternehmen werden Antikorruptionsbeauftragte („Compliance Officers“) eingesetzt, welche das rechtmäßige Handeln der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter intern überwachen sollen. Diese freiwillige Selbstkontrolle geht manchen Experten nicht weit genug – sie fordern unter anderem die Einführung eines deutschen Unternehmensstrafrechts, das es ermöglichen würde, statt nur einzelne Personen ganze Unternehmen strafrechtlich haftbar zu machen.

Johannes Piepenbrink

Hans Leyendecker

Korruption: Spiegel der politischen Kultur

Essay

Das Wort „corruptio“ war in der katholischen Kirche und vor allem in den Bekenntnisschriften der Reformation der Begriff für Erbsünde. „Meyers Neues Lexikon“ prangert sie als Synonym für den allgemeinen

Hans Leyendecker

Geb. 1949; seit 1997 leitender Redakteur der „Süddeutschen Zeitung“, vorher knapp zwei Jahrzehnte beim „Spiegel“ (Enttöhlung u. a. der Affären Flick, Lambsdorff, Späth, Schreiber und Kohl).

moralischen Verfall an; bei der umlaufenden Diskussion wird sie häufig mit Schmutz, Fäulnis und Verderbenheit der Sitten gleichgesetzt. Die kriminologische Forschung definiert Korruption als „Missbrauch eines öffentlichen Amtes, einer Funktion in der Wirtschaft oder eines politischen Mandats – zugunsten eines anderen, auf dessen Veranlassung oder aus Eigeninitiative, zur Erlangung eines Vorteils für sich oder für einen Dritten“.

Korrupt sind alle, die sich auf Kosten des Gemeinwohls eigene Vorteile verschaffen; bestechlich ist auch derjenige, der beispielsweise seine akademische Karriere vorwärtsbringt, indem er gegen die eigene Überzeugung die wissenschaftliche Meinung derjenigen stützt, welche die Fäden seiner Karriere in der Hand halten. Korruption führt nach Meinung des Soziologen Karl Rennstich unweigerlich „zu einer Verletzung der Norm, der Pflicht und der Wohlfahrt“. Sie sei „begleitet, von Geheimnistuerei, Verrat und Betrug und hat als ein besonderes Kennzeichen die unempfindliche, abgestumpfte, zynische Missachtung und Geringschätzung der Folgen für die Gesellschaft, ja für die Öffentlichkeit allgemein“.

Eine der wichtigsten Definitionen stammt von dem Amerikaner Joseph S. Nye. In einem 1978 erschienenen Aufsatz mit dem Titel „Corruption and Political Development“ beschrieb er Korruption als ein „Verhalten, das von den normalen Pflichten einer öffentlichen Rolle aus Gründen privater Interessen (Familie, enge private Cliquenbildung) oder um eines Geld- oder Statusgewinns willen abweicht oder das Regeln zugunsten der Anwendung unterschiedlicher Typen von privat verpflichtetem Einfluss bricht“.

Alle unterschiedlichen Erläuterungen bündeln sich in einem Punkt: Geber und Nehmer nehmen den Eintritt eines Schadens oder Nachteils für die Allgemeinheit oder für ein Unternehmen wegen des eigenen Vorteils in Kauf.

Der Fall Siemens

Das Ausmaß der Korruption im Lande wurde einem staunenden Publikum durch den Siemens-Skandal bewusst: Eine Schmiergeldaffäre mit problematischen Zahlungen in Höhe von mindestens 1,3 Milliarden Euro hat es in dieser Republik noch nie gegeben und die Konsequenzen sind einmalig: Ein Siemens-Zentralvorstand saß tagelang in Untersuchungshaft, der Vorstand wurde völlig umgebaut. Der langjährige Vorstandsvorsitzende Heinrich von Pierer, vormals auch „Mr. Siemens“ genannt, wurde im Unternehmen zur Unperson. An frühere Spitzenmanager wurden hohe Schadensersatzforderungen gestellt. Siemens drohen Strafzahlungen in beträchtlicher Milliardenhöhe.

Der Fall zeigt, dass mit unsauberen Geschäften (auf lange Zeit jedenfalls) kein Geld gewonnen, sondern viel Geld verloren wird. Wer langfristig Geschäfte machen will, kann sich Bestechung schon wegen der drohenden Sanktionen nicht mehr leisten. Die Regelverstöße zahlen sich auch deshalb am Ende nicht aus, weil sie das Image, die Reputation eines Unternehmens zerstören. Amerikanische Anwälte durchforsten den Konzern, der in seiner 160-jährigen Geschichte eine solche Krise noch nicht erlebt hat. Die Münchner Staatsanwaltschaft ermittelt gegen rund 300 Beschuldigte. Einen eigenen Straftatbestand „Korruption“ gibt es allerdings nicht.

Verspätete Gesetzgebung

In den Paragraphen 331 bis 335 des Strafgesetzbuches wird festgehalten, wo die Verletzung der politischen Moral strafbar wird und verfolgt werden muss. Sie beschäftigt sich mit der „Vorteilsannahme“ beziehungsweise „Vorteilsgewährung“, sozusagen einer dezenten Form der Bestechung. Von der Bestechlichkeit trennt denjenigen, der einen Vorteil nach Paragraph 331 annimmt, ein einziges Detail: Seine Diensthandlung, für die ihm ein Vorteil gewährt wird, ist an und für sich pflichtgemäß. Um den Tatbestand der Bestechlichkeit zu erfüllen, muss eine „Unrechtsvereinbarung“ hinzukommen. Die Übereinkunft, für amtliche Tätigkeiten Vorteile zu geben und zu nehmen, kann dabei gewissermaßen im Geiste stattfinden. Sie muss keineswegs ausdrücklich erklärt sein. Auf besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung reagiert seit 1997 der neu gefasste Paragraph 335. In Verbindung mit den Paragraphen 332 und 334 erweitert er den Strafraum auf bis zu zehn Jahre Freiheitsentzug. Bestraft wird sowohl derjenige, der besticht, als auch der, der sich bestechen lässt.

Die Verschärfung der Gesetze ließ lange auf sich warten. Bis Mitte der 1990er Jahre konnten in Deutschland Bestechungszahlungen, ganz gleich, ob sie im In- oder im Ausland getätigt worden waren, sogar als „nützliche Aufwendungen“ von der Steuer abgesetzt werden. Den Finanzbehörden war es untersagt, Informationen über Bestechungsdelikte an die Strafverfolgungsbehörden weiterzuleiten. Mit dem Jahressteuergesetz 1996 wurde zwar die steuerliche Absetzbarkeit von Betriebsausgaben für Bestechung aufgehoben, wenn in der Sache ein Bußgeld verhängt oder eine rechtskräftige strafrechtliche Verurteilung erfolgt war. In der Praxis hatte dieses Gesetz jedoch keine Konsequenzen.

Verbandsvertreter der deutschen Wirtschaft legten sich sogar noch quer, als im selben Jahr die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) drängte, zumindest die steuerliche Abzugsfähigkeit von Gaben an ausländische Amtsträger zu streichen. Erst 1999 wurden die schmutzigen Steuererleichterungen im Zusammenhang mit dem Erlass des Gesetzes zur Bekämpfung internationaler Bestechung gestrichen. Im selben Jahr wurde die Beste-

chung ausländischer Amtsträger unter Strafe gestellt. Mit ausschlaggebend war dafür der zunehmende Druck aus den USA. Denn bereits 1977 wurde in den Vereinigten Staaten durch den Foreign Corrupt Practices Act die Bestechung staatlicher Entscheidungsträger im Ausland unter Strafe gestellt. Amerikanische Unternehmen hatten (aus ihrer Sicht) fortan den Nachteil, dass sie beim Wettbewerb um Aufträge, anders als ihre Konkurrenten in Deutschland, Beschränkungen unterlagen.

Das Vorgehen der zumeist durch die US-Administration unterstützten amerikanischen Konzerne im internationalen Wettbewerb ist ein weites Feld, aber die herkömmliche Korruption, die im Siemens-Fall aufgedeckt wurde, wird von amerikanischen Unternehmen selten praktiziert. Das Interesse der Vereinigten Staaten, die eigenen Nachteile abzubauen und die Belange der amerikanischen Unternehmen zu schützen, führt auf lange Sicht zu einer Amerikanisierung des Wirtschaftsrechts und zur Änderung der Spielregeln.

Das Feindbild Korruption

Allerdings ist der Korruption, wie sie in dieser Themenausgabe intensiv beschrieben wird, durch strafrechtliche Konsequenzen allein nie beizukommen gewesen. Auch drakonische Strafen haben sie nicht verhindert, künden heute aber davon, welche Spielarten einer Gesellschaft als besonders verwerflich galten.

In Ägypten zum Beispiel mussten Priester um das Jahr 1300 vor Christus die Todesstrafe gewärtigen, wenn sie sich in Ausübung ihres Richteramtes bestechen ließen. Der Rat der Stadt Basel verlangte 1372 nach Christus jedem seiner Mitglieder einen Schwur zu den Heiligen ab, von niemandem kompromittierende Gaben anzunehmen. Wer den Schwur brach, wurde ein Jahr aus der Stadt verbannt und lebenslang von allen Ämtern ausgeschlossen. Später wurde die Verbannungsstrafe auf fünf Jahre erhöht. Dennoch kam es immer wieder vor, dass Ratsmitglieder in Streitfällen Geschenke annahmen, von städtischen Gefangenen Geld erpressten und bei der Bestellung städtischer Ämter die Hand aufhielten. Im Mittelalter wurden der Augs-

burger und der Zürcher Bürgermeister wegen Korruption hingerichtet. 1513 gab es wegen der damals üblichen Durchstechereien einen Aufstand am Oberrhein. Ein Ratsherr wurde gelyncht. Etwa zur selben Zeit schrieb Erasmus von Rotterdam, den man einen Humanisten nannte und nennt: „Stiehlt einer ein Geldstück, dann hängt man ihn. Wer öffentliche Gelder unterschlägt, wer durch Monopole, Wucher und tausenderlei Machenschaften und Betrügereien noch so viel zusammenstiehlt, wird unter die vornehmen Leute gerechnet“.

Immer wieder hat es das Feindbild einer totalen, absoluten Bedrohung durch Korruption gegeben und ebenso oft gab es Entwarnungen oder Relativierungen. Die Korruptionsmuster unserer Tage waren in der Nachkriegsrepublik schon früh angelegt. 1949 soll bei der Abstimmung, ob Bonn oder Frankfurt Regierungssitz werden sollte, kräftig geschmiert worden sein. So soll etlichen Bundestagsabgeordneten, insbesondere von der Bayernpartei, die ursprünglich für Frankfurt votieren wollten, Gelder für eine Stimmabgabe zugunsten Bonns übergeben worden sein. Der erste Kanzler der Bundesrepublik, Konrad Adenauer, wollte unbedingt das nahe seinem Wohnsitz Rhöndorf gelegene Bonn zur Hauptstadt machen.

Ein Lehrstück in Sachen politischer Kultur war die Flick-Affäre, die in den 1980er Jahren die Republik erschütterte. Der gleichnamige Konzern hatte die Republik inventarisiert, um einen Steuervorteil von umgerechnet einer knappen halben Milliarde Euro zu erhalten. Es kam heraus, dass Geld eingesetzt worden war, um den wirtschaftspolitischen Kurs von Unionspolitikern und FDP zu beeinflussen, die Chancen von Linken in SPD und FDP zu neutralisieren, loyale Nachwuchspolitiker zu fördern und in innerparteiliche Flügelkämpfe zu intervenieren. Schwarze Kassen, Scheinberatungsverträge, direkte Alimentierung von Politikern sicherten kapitalkräftigen Finanziers meist sogar steuersparend politischen Einfluss. Gerade am Beispiel Flick fiel auf, dass es um systematische, flächendeckende Maßnahmen ging, bei denen die individuelle Korruptionsbereitschaft nur ein Randaspekt war. Politische Korruption erwies sich als Teil der gesellschaftlichen Normalverfassung.

Die Flick-Affäre machte auch auf ein Geflecht illegaler Parteienfinanzierung von erheblichem Ausmaß aufmerksam. Die staatstragenden Parteien hatten am Staat vorbei Gelder in dreistelliger Millionenhöhe nach Liechtenstein auf die Konten angeblich gemeinnütziger Einrichtungen verschoben und als sie erwischt wurden, wollten sie in die Amnestie flüchten. Dies immerhin wurde dann durch die Medien verhindert.

Ein Gemeinwesen, in dem diejenigen, welche die Gesetze machen, diese nur als Richtschnur für die anderen betrachten, Staatsparteien ohne Staatsgefühl regieren, Zugriffsdenken an die Stelle politischer Verantwortung tritt, ist gemein, eigennützig. Der Parteispendenfall der 1980er Jahre hatte, wie das Publikum dank der Ende 1999 publik gewordenen Affäre des Altkanzlers Helmut Kohl erfuhr, nicht einmal die fragwürdige heilsame Wirkung von Umweltkatastrophen, die benötigt werden, damit wenigstens ein bisschen was passiert. Die Parteispendenskandale lösten allerdings immer wieder einen beachtlichen rhetorischen Rigorismus aus. Die Herrschenden, hieß es oft, seien „Abzocker“, „Absahner“ und auch deshalb unfähig zur Reform.

Neue Sensibilität

Eigenartig an der gegenwärtigen Entwicklung ist, dass die Sensibilität gegenüber vielen Erscheinungsformen des Unrechts zugenommen hat und dass gleichzeitig Gier und Egoismus mitgewachsen sind. Die Gießener Wissenschaftlerin Britta Bannenberghat vor einigen Jahren mehr als hundert einschlägige Strafverfahren ausgewertet und dann eine Art Typologie der Korruption verfasst. Danach unterscheiden sich Geber und Nehmer in einem geringeren Maße, als es vermutet wird. „Beide Seiten“ seien „ehrgeizig, berufsorientiert“, hätten „grundsätzlich legale Wertvorstellungen“ und wollten dennoch illegal abkassieren. Viele hätten das Bestechungsgeld und die teuren Einladungen als Ausgleich für eine Leistung empfunden, die ihnen nicht ausreichend entgolten worden sei.

Die nach Branchen geordnete Hierarchie des Abkassierens ist immer noch ein weißer Fleck; die wichtigsten Branchen sind: das Speditionswesen, die Abfallwirtschaft, die Immobilienbranche, die pharmazeutische

Industrie, medizintechnische Gerätehersteller. Anzunehmen ist, dass alles, was sich um Bau, Steine, Erden dreht, ebenfalls ganz vorne liegt. Wenn eine Behörde quasi als Monopolist darüber bestimmt, wer Straßen, U-Bahnen, Deponien bauen darf, ist die Korruption, wie Altlinke sagen würden, systemimmanent.

Korruption war früher oft risikolos, weil qualifizierte Kontrollen fehlten. Es mangelte nicht an Wirtschaftskriminellen, sondern an Wirtschaftskriminalisten. Das hat sich, ein wenig zumindest, geändert. Die Heimsuchungen der Staatsmacht in den Vorstandsetagen der Deutschen und der Dresdner Bank, bei Infineon, VW, Siemens, EADS signalisieren einen justizpolitischen Wandel.

Mittlerweile gibt es eine Menge kompetenter Strafverfolger wie auch der Fall der im Siemens-Komplex erfolgreich ermittelnden Staatsanwaltschaft München I zeigt. Die Anti-Korruptionsabteilung verfügt über 15 Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Auch Oligarchen besitzen keinen Sonderstatus mehr. Allerdings ist es schon aus statistischen Gründen sehr unwahrscheinlich, dass Wirtschaftsgrößen und auch die politische Klasse mit mehr Defekten belastet sind als die übrige Bevölkerung. Richtig ist vermutlich die These, die Herrschenden seien eine Art soziologisches Lackmuspapier. Das heißt, an ihrem Verhalten lassen sich die Auffälligkeiten einer Gesellschaft ablesen. Nicht mehr und nicht weniger.

Wolfgang Hetzer

Kapitulation vor der Korruption?

Korrumpierung zählt zu den ältesten und wirkungsvollsten Techniken gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und staatlicher Selbstorganisation.¹ In der politischen Diskussion ist „Korruption“ einer der meistbenutzten Begriffe. Inzwischen wird gar das Porträt einer „Wachstumsbranche“ gezeichnet.² In Deutschland gibt es die Behauptung, dass selbst Vorstände großer Konzerne nicht nur ihre Aufsichtspflicht verletzt, sondern sogar Bemühungen zur Eindämmung von Korruption behindert hätten. Rechtsgutachten zufolge hätte fast jeder der seinerzeit im Amt befindlichen Zentralvorstände des Siemens-Konzerns gegen das in ihrer Firma bestehende „Korruptionssystem“ einschreiten müssen.³

Auch verdiente Schriftsteller äußern sich zum Thema. Martin Walser zum Beispiel hält Bestechung durch deutsche Unternehmen bei der Auftragsbeschaffung für gerechtfertigt. Er sieht Manager wie Heinrich von Pierer (ehemals Siemens) oder Klaus Zumwinkel (ehemals Deutsche Post) zu Unrecht unter Beschuss. Walser vermutet, dass ein Unternehmen wie Siemens derart konstruiert sei, „dass bis zu einer gewissen Ebene alle wissen, wir müssen bestechen, aber wir müssen für den Fall des Falles die Spitze davon freihalten“. Dieses sei dann „eine sehr solide, vernünftige Konstruktion“.⁴

¹ „Korruption gibt es seit Menschengedenken.“ Rudolf Claussen/Heribert Ostendorf, Korruption im öffentlichen Dienst, Köln u. a. 2002², S. 3.

² Vgl. Britta Bannenberg/Wolfgang Schaubenstein, Korruption in Deutschland: Porträt einer Wachstumsbranche, München 2004.

³ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 23. 7. 2008, S. 17.

⁴ Martin Walser in einem Interview mit der Zeitschrift „Capital“, in: www.capital.de/unternehmen/100013069.html (24. 11. 2008).

Wolfgang Hetzer

Dr. jur., geb. 1951; Berater des Generaldirektors des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung, European Anti-Fraud Office (OLAF), Rue Joseph II 30, 1049 Brüssel/Belgien.
wolfgang.hetzer@ec.europa.eu

Kampagnen

Diese Weltsicht ist zwar verbreitet. Sie ist aber nicht haltbar, weil sie in einem unüberbrückbaren Gegensatz zu unserer Rechts- und Werteordnung steht. Ausländische Amtsträger und Mitarbeiter ausländischer Unternehmen dürfen nach deutschem Recht genauso wenig bestochen werden wie einheimische Amtsträger oder Mitarbeiter deutscher Unternehmen. Auch die beabsichtigte Sicherung von Arbeitsplätzen kann die Missachtung der einschlägigen Vorschriften nicht legitimieren. Weder steht das Strafrecht unter einem Wirtschaftlichkeitsvorbehalt noch genießen kriminelle Vereinigungen aus beschäftigungspolitischen Gründen Bestandsschutz. Es gibt keinen Grund, warum moralische und rechtliche Wertorientierungen im Hinblick auf die Korruption außerhalb des eigenen Heimatlandes und Firmensitzes nicht gelten sollten.¹⁵ Korruption ist in vielen Ländern nämlich nicht nur ein unrechtmäßiges Mittel im Wettbewerb. Sie ist auch ein Hauptgrund für Unterentwicklung und ein Hemmnis für die Demokratie.¹⁶

Ein Ökonom stellte dennoch unverdrossen öffentlich die Frage, welchen Nutzen der deutsche Staat davon hätte, die Wirtschaftskorruption im Ausland zu verfolgen. Er hält es für zweifelhaft, ob Bestechung „moralisch“ so verwerflich ist, dass man entsprechende Zahlungen dem Strafrecht unterwerfen sollte. Die Idee, Bestechung im Ausland unter Strafe zu stellen, komme aus der Entwicklungspolitik und sei den Politikern von einigen Nichtregierungsorganisationen eingeflößt worden. Die Entwicklungshilfe auf diese Weise zu unterstützen, sei aber ineffektiv und teuer, weil sich an der Korruption nichts ändere und bei uns die Aufträge wegfielen, während andere die Geschäfte machten.¹⁷ Aus dieser Sicht ist es anscheinend bedeutungslos, dass sich im Wettbewerb um lukrative Aufträge Mitarbeiter und Führungskräfte ganzer Konzerne auf allen Hierarchieebenen so weit korruptiv ver-

strickt haben, dass eine „Systemkriminalität“ entstanden ist. Wirtschaftsunternehmen haben sich in Hochburgen krimineller Machenschaften verwandelt, in denen Handlungsmuster der Organisierten Kriminalität alltägliche Geschäftspraxis geworden sind.¹⁸

Umso erstaunlicher ist es, dass sich die bisherige strafrechtliche Aufarbeitung überwiegend auf nachgeordnete Mitarbeiter konzentriert und auf den Vorwurf der Untreue (§ 266 Strafgesetzbuch, StGB) beschränkt. Das Landgericht München I hat am 28. Juli 2008 den früheren Siemens-Direktor Reinhard Siekaczek zu zwei Jahren Haft auf Bewährung und einer Geldstrafe von 108 000 Euro verurteilt. Dem Angeklagten wurde vorgeworfen, Untreue begangen zu haben, indem er allein zwischen Juni 2002 und September 2004 in 49 Fällen Zahlungen von insgesamt knapp 50 Millionen Euro durch ein „undurchdringliches Geflecht von Scheinfirmen“ geschleust habe. Damit sind weltweit Bestechungstransaktionen finanziert worden. Der Verurteilte hatte sich dabei nicht persönlich bereichert, sondern die Beträge auf Aufforderung leitender Mitarbeiter als „nützliche Aufwendungen“ bewilligt. Das Wort „Schmiergeld“ soll dabei jedoch stets verpönt gewesen sein, Korruption habe bei Siemens einfach „das Thema“ geheißen.¹⁹

Als Siekaczek für die Anweisung „nützlicher Aufwendungen“ zuständig geworden war und wissen wollte, wofür sie im Einzelnen vorgesehen waren, habe er die Antwort erhalten: „Das wollen Sie nicht wirklich wissen.“ Die Manager hätten mit einem „Augenzwinkern“ darüber geredet. Nach den Angaben von Siekaczek habe sogar ein Zentralvorstand Wirtschaftsprüfer angewiesen, bestimmte korruptive Praktiken nicht zu durchleuchten. Ein Vorstand der Telekom-Sparte, so der Delinquent weiter, habe gar gesagt, dass sie im Bedarfsfall jemanden hätten, der mit einem Vertreter der Justiz in die Sauna gehe und der Fall dann geregelt sei. Dies habe die mit den Schmiergeldzahlungen Beauftragten beruhigt. Im Übrigen habe es

¹⁵ Vgl. Heinrich von Pierer, Zwischen Profit und Moral, in: Ders./Karl Homann/Gertrude Lübke-Wolff, Zwischen Profit und Moral: Für eine menschliche Wirtschaft, München 2003, S. 7 und 27.

¹⁶ Vgl. zutreffend: Rüdiger Jungbluth, Untreu waren sie nicht, in: Die Zeit vom 31. 7. 2008, S. 25.

¹⁷ Vgl. „Nutzen fraglich“, Interview mit Jochen Zimmermann in: Die Zeit vom 24. 1. 2008, S. 24.

¹⁸ Vgl. Wolfgang Hetzer, Organisierte Kriminalität und Korruption, in: APuZ, 32–33/2001, S. 30–38.

¹⁹ „Eine Million in der Aktentasche“, Interview mit Reinhard Siekaczek, in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 1. 8. 2008, S. 28 und in: www.sueddeutsche.de/finanzen/566/304542/text (25. 11. 2008).

ständig neue Begründungen zur Erforderlichkeit von Bestechungshandlungen gegeben: „Erst zahlte man, um den Auftrag zu bekommen, dann für die Einfuhrgenehmigung in das Land, später, damit der Kunde die Ware überhaupt bezahlte. Oder: Mitarbeiter in Osteuropa oder Afrika sagten: ‚Es gibt Versprechungen, wenn Ihr nicht zahlt, ist unser Leben in Gefahr.‘“¹⁰

Hinter der Korruptionskultur habe eine Kalkulation gestanden: Ohne Aufträge aus den Ländern, in denen man schmieren „musste“, wäre eine Milliarde Euro Umsatz weggefallen, also 25 Prozent allein in diesem Bereich. Das ganze Telefon-Netzwerk-Geschäft mit 50 000 Mitarbeitern wäre ohne Bestechung untergegangen, behauptet Siekaczek. Man sei allerdings „quer durch den Konzern“ so vorgegangen. Er selbst habe ein bereits bestehendes „Modell“ nur übernommen, das „keine große Sache“ gewesen sei: Der Treuhänder in Liechtenstein habe nur ein Papier gewollt, das seine Berechtigung nachwies, für Siemens Konten zu eröffnen. Dies habe die Rechtsabteilung des Konzerns bestätigt. Allen Managern, „bis nach ganz oben“, sei klar gewesen, „dass wir etwas Strafbares tun“.¹¹

Auch das Gericht äußerte erhebliche Zweifel daran, dass der gesamte Zentralvorstand von dem Vorgehen keine Kenntnis gehabt haben soll. Den Aussagen des Finanzvorstandes Joe Kaeser entnahm der Vorsitzende Richter Peter Noll immerhin, dass es bei Siemens ein „weithin erodiertes Rechtsbewusstsein“ und ein „System organisierter Unverantwortlichkeit“ gegeben habe.¹² Er erinnerte in seiner Urteilsbegründung auch daran, dass die Anklage gegen Siekaczek nicht wegen Korruption erfolgt war – diese sei höchstens mittelbar ein Thema gewesen. In ersten Kommentaren wurde das Urteil als „Startschuss“ bezeichnet. Der Vorsitzende Richter habe gewichtige Indizien dafür gefunden, dass die höchste Führungsebene über das ausgeklügelte Bakschisch-System Bescheid gewusst habe. Die Staatsanwälte könnten sich nun noch einmal überlegen, ob sich ihr Verdacht gegen von Pierer & Co. wirklich nur auf eine „Ordnungswidrigkeit“ richte.

¹⁰ Ebd.

¹¹ Ebd.

¹² FAZ vom 29. 7. 2008, S. 11.

Korruption ist kein unbekannter Kontinent, dessen Entdeckung überraschen müsste. Geographisch und zeitlich lässt sich von jedem beliebigen Punkt aus aufbrechen – schon nach wenigen Schritten beginnt ein Streifzug durch ganze Landschaften. Der Weg führt dabei immer wieder in Gerichtssäle, wo eine Topographie besonderer Art sichtbar wird. Aber auch von dort aus sind nicht alle Höhen und Tiefen hinreichend klar zu ermessen. Patientrezepte gegen die Korruption gibt es nicht. In der Priorisierung strafrechtlicher Instrumente liegt jedenfalls nicht das Heil.¹³

Korrupative Verflechtungen in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik spiegeln möglicherweise einen dramatischen Bewusstseinswandel wider, der mit dem groben Raster von Strafgesetzen überhaupt nicht erfassbar ist. Dies gilt auch im Hinblick auf objektive Strukturen. Gesellschaftliche Einrichtungen, politische Parteien, demokratische wie undemokratische Regierungen, Justiz, Verwaltung, aber auch Polizei und Armee sowie Wirtschaftsunternehmen haben in etlichen Ländern Verknüpfungen gebildet, welche die Leistungskraft konventioneller krimineller Vereinigungen oft überschreiten. Dass sich die Gewinnabsichten von Wirtschaftssubjekten, die Ambitionen von Politikern, die Finanzierungsbedürfnisse von Parteien und die Geldgier von Amtsträgern immer häufiger kreuzen, ist nicht mehr zu übersehen. Daraus entsteht eine besonders „anspruchsvolle“ Korruption, an der die vergleichsweise einfachen Begriffe des Strafrechts zerschellen.¹⁴

Wenn Käuflichkeit den inneren Charakter eines Gemeinwesens prägt, degeneriert Rechtsgehorsam zur lächerlichen Attitüde. Justizielle Bewältigungsversuche werden zur leeren Geste. Die mit der Korruption einhergehende Entkopplung von Arbeit und Erfolg, Leistung und Einkommen destabilisiert früher oder später jedes gesellschaftliche System.

¹³ Vgl. Wolfgang Hetzer, Strafrecht ist kein Allheilmittel, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Korruption in Deutschland. Ursachen, Erscheinungsformen, Bekämpfungsstrategien, Berlin 1995, S. 123 ff.

¹⁴ Vgl. aber: Johann Rzeszut, Gerichtliche Strafrechtspflege als Antikorruptionssignal, in: Martin Kreutner (Hrsg.), The Corruption Monster: Ethik, Politik und Korruption, Wien 2006, S. 345 ff.

Polizei und Justiz können in diesem Zusammenhang die etwaigen Verklammerungen durch Lebenslügen nicht lösen.¹⁵ Fatalistische Erkenntnisse („Jeder Mensch hat seinen Preis . . .“¹⁶) dürfen einen klaren Blick auf die weiten Ebenen des „Kontinents Korruption“ aber nicht verhindern.

Im Jahre 1982 konzentrierten sich umfangreiche staatsanwaltschaftliche Ermittlungen auf die „Flick-Gruppe“: Der Flick-Konzern hatte seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland regelmäßig Zahlungen an die großen, im Bundestag vertretenen Parteien geleistet („Landschaftspflege“). 1976 und 1978 hatten die Bundeswirtschaftsminister Hans Friderichs und Otto Graf Lambsdorff dem Konzern auf Grundlage von § 6 b des Einkommensteuergesetzes und § 4 des Auslandsinvestitionsgesetzes eine Steuerbefreiung für die Neuanlage des Erlöses aus dem Verkauf von 29 Prozent der Daimler-Aktien genehmigt. Die Staatsanwälte gingen nun davon aus, dass durch die jahrelangen Zuwendungen des Hauses Flick an die verschiedenen Parteien Abhängigkeiten entstanden waren, welche die Minister dazu veranlasst hatten, die entsprechenden Anträge zu befürworten. In seinem Urteil stellte das Landgericht Bonn zwar fest, dass die Zahlungen und die Entscheidungen der Ministerien nicht in einen kausalen Zusammenhang zu bringen waren. Aber aus der Sicht eines Beteiligten hatte der Freispruch vom Vorwurf der Bestechlichkeit und Vorteilsnahme im Amt einen „Schönheitsfehler“. Denn das Gericht erkannte ein klares Versäumnis der Beteiligten in der Art und Weise, wie sich die Parteien über Jahre hinweg die von ihnen benötigten Geldmittel – mutmaßlich am Gesetzgeber und am Fiskus vorbei – aus der Wirtschaft besorgt hatten. Die Spender sahen indes in ihren Leistungen nichts anderes als eine Form von indirekten Steuern.¹⁷

Es ließe sich darüber spekulieren, ob die große Verwirrung über den Wert oder Unwert von Korruption erst durch die egalisie-

¹⁵ Vgl. Wolfgang Hetzer, Korruption. Legalisierung oder Bekämpfung?, in: Kriminalistik, 58 (2004) 2, S. 86–92.

¹⁶ Akatshi Schilling/Uwe Dolata (Hrsg.), Korruption im Wirtschaftssystem Deutschland. Jeder Mensch hat seinen Preis, Murnau 2004².

¹⁷ Vgl. Eberhard von Brauchitsch, Der Preis des Schweigens, Berlin 1999, S. 102 ff.

renden Effekte der Demokratie entstanden sind und ob bis dahin, also bis zur Aufhebung der Grenzen zwischen unten und oben, korrupte Praktiken wie selbstverständlich zum Verhaltensrepertoire der Mächtigen gehörten. Hier mag der Hinweis genügen, dass zu jener Zeit (1983) das Wort von der „gekauften Republik“¹⁸ in der öffentlichen Diskussion prägende Kraft entfaltete.

Dieser Tage beginnt ein ähnlicher Begriff Karriere zu machen: „Der gekaufte Staat“.¹⁹ Das Buch mit diesem Titel könnte allerdings genauso gut „Der verkaufte Staat“ heißen. Es werden darin zahlreiche Beispiele dafür geschildert, wie Vertreter der Privatwirtschaft an Gesetzgebungsvorhaben in den zuständigen Bundesministerien mitwirken – ein klarer Fall von „Korruption“, wie Kritiker betonen.²⁰ Nationale Grenzen sind in diesem Zusammenhang nicht mehr wichtig, wie anhand der europäischen Chemikalienverordnung „REACH“ (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals) deutlich wird. Konfrontiert mit journalistischen Rechercheergebnissen, soll der auch für Betrugs- und Korruptionsbekämpfung zuständige Kommissar der Europäischen Kommission, Siim Kallas, erklärt haben, dass es das Beste wäre, überhaupt keine Leute mehr aus der Privatwirtschaft zu engagieren und dass diese Praxis endgültig gestoppt werden sollte. Die Mitarbeit der Privatkonzerne sei eine „deutsche Idee“ gewesen.²¹

Wie dem auch sei: Während des vergangenen Vierteljahrhunderts haben sich auf unserem mysteriösen Kontinent weitere Gebirge aufgetürmt. Auch wenn sie hier nicht alle genau zu benennen sind, ist Eines klar erkennbar: Es gibt mittlerweile beunruhigende Beispiele dafür, dass die Gesetzgebung aufgrund von Inkompetenz besonderen Korrumpierungsrisiken ausgesetzt ist. Besonders eindrucksvoll zeigt dies das deutsche Invest-

¹⁸ Hans Werner Kilz/Joachim Preuss, Flick. Die gekaufte Republik, Reinbek 1983.

¹⁹ Sascha Adamek/Kim Otto, Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben, Köln 2008. Ebenfalls instruktiv: Thomas Leif, Beraten & verkauft: McKinsey & Co. – der große Bluff der Unternehmensberater, München 2006⁴.

²⁰ Vgl. S. Adamek/K. Otto (Anm. 19), mit Hinweis auf Hans Herbert von Arnim.

²¹ Ebd., S. 17.

mentmodernisierungsgesetz. Bei der Vorbereitung und Formulierung dieses Gesetzes haben diejenigen Personen und Institutionen maßgeblich mitgewirkt, die davon selbst am meisten profitiert haben.¹²²

Eine weitere Erhebung auf dem Kontinent: Im Dezember des Jahres 1999 verbreiteten deutsche Nachrichtenagenturen, dass der Bundeskanzler a. D. Helmut Kohl eingeräumt habe, in seiner Amtszeit anderthalb bis zwei Millionen DM Spenden angenommen zu haben. Unter Hinweis auf sein Ehrenwort verweigert Kohl bis heute gesetzwidrig Angaben zur Identität der Finanziers. Für seine Nachfolgerin im Amt, Angela Merkel, stellte die Bewältigung der sich daraus entwickelnden Lage eine besondere Herausforderung und Chance dar. Am 22. Dezember 1999 forderte das Präsidium der CDU Kohl auf, die Namen der Spender offenzulegen. Aus der Sicht von Beobachtern markierte dies auch den endgültigen Bruch zwischen Kohl und dem heutigen Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble.¹²³ Das Verhalten Kohls in dieser Angelegenheit war und ist kein Beitrag, die Grenzziehung zwischen Politik, Korruption und Erpressung zu erleichtern. Er hatte der deutschen Öffentlichkeit am 30. November 1999 zudem mitgeteilt, dass für ihn in seinem gesamten politischen Leben persönliches Vertrauen wichtiger gewesen sei als rein formale Überprüfungen. Pressekommentatoren sahen darin den „härtesten Satz“, die „wahre Wahrheit“ und sogar einen „katastrophalen Zusammenbruch“.¹²⁴

Das fragliche Finanzgebaren spielte zwar in den Dimensionen der Politik. Diese ist aber kein rechtsfreier Raum. Ein „Ehrenwort“ steht nicht über dem Gesetz. Schon gar nicht, wenn es exklusiv dem parteilichen Interesse dienstbar gemacht wird und Teil einer

¹²² Vgl. dies., S. 83 ff. Ausführlich auch: Wolfgang Hetzer, *Tatort Finanzmarkt*, Hamburg 2003, S. 115 ff.; ders., *Globalisierte Kriminalität auf internationalen Finanzmärkten?*, in: *Kriminalistik*, 60 (2006) 10, S. 579–587.

¹²³ Vgl. Hans Leyendecker, *Helmut Kohl, die CDU und die Spenden. Eine Fortsetzungsgeschichte*, in: Hans Leyendecker/Heribert Prantl/Michael Stiller, *Helmut Kohl, die Macht und das Geld*, Göttingen 2000, S. 213 ff.; Klaus Dreher, *Kohl und die Konten. Eine schwarze Finanzgeschichte*, Stuttgart 2002.

¹²⁴ Zu den parteirechtlichen Hintergründen vgl. Wolfgang Hetzer, *Parteispenden – Eine Spielart der Korruption?*, in: *Kriminalistik*, 54 (2000) 2, S. 83–87.

vorsorglichen Selbstverteidigungsstrategie ist. Andernfalls wäre ein derartiger Sprachgebrauch nur Ausdruck einer mafiosen Degeneration. Auch die Anwendung des strafrechtlichen Untreuetatbestands wäre in diesem Fall sinnlos. Transparenz bei der Parteienfinanzierung wäre in jedem Fall ein erster Schritt, um der Aufweichung der politischen Macht durch korruptive „Handelsgeschäfte“ entgegenzuwirken.¹²⁵

Konkurrenzen

In der Praxis der Strafverfolgung spielen Korruptionsdelikte in Deutschland ungeachtet der Aufsehen erregenden Presseberichterstattung der jüngeren Zeit immer noch keine bedeutende Rolle. Nur ein geringer Anteil der bekannt gewordenen Fälle gelangt überhaupt zur Anklage. Die Dunkelziffer ist sehr hoch, die Schadensberechnung schwierig.¹²⁶ Es sind daher nur grobe Schätzungen möglich.¹²⁷ Gleichwohl wird mittlerweile ein vorsichtiger Wandel im Umgang mit der Korruption konstatiert. Bislang beschäftigten sich, so der Eindruck eines erfahrenen Beobachters, die wenigen Korruptionsfahnder vorwiegend mit „Durchstechereien“ in der öffentlichen Verwaltung. Die Wirtschaft sei unterdessen „Terra incognita“ geblieben. Nun sei dieses Reich als Aufgabengebiet entdeckt worden. Ein Fall wie Siemens wäre früher vermutlich längst nicht so konsequent wie heute bearbeitet worden.¹²⁸

Die Tatbestände der Straftaten gegen den Wettbewerb sind erst durch das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13. August

¹²⁵ Vgl. ders., *Ehre oder Untreue?*, in: *Recht und Politik*, 36 (2000), S. 100 und 107.

¹²⁶ Zu den Schäden gehören: Arbeitsplatzverluste, unnötiger Ressourcen- und Energieverbrauch, Umweltschädigungen, Vermögensnachteile, allgemeine Verteuerung durch Preisabsprachen, Beeinträchtigung des Vertrauens in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit des Staates, Verringerung der Akzeptanz staatlichen Handelns, Beeinträchtigung der Integrität der Wirtschaft, negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, Verringerung der Transparenz volkswirtschaftlicher Prozesse.

¹²⁷ Vgl. Thomas Fischer, *Strafgesetzbuch und Nebengesetze*, München 2008⁵⁵, vor § 298, Rz. 4; Britta Banzenberg, *Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle*, Neuwied–Kriftel 2002.

¹²⁸ Vgl. Hans Leyendecker, *Die grosse Gier*, Berlin 2007, S. 18.

1997 in das Strafgesetzbuch (StGB) eingeführt worden.¹²⁹ Einerseits sollte damit die Verfolgung korrupten Verhaltens effektiviert werden. Andererseits strebt man vor allem eine Stärkung generalpräventiver Aspekte an. Man erkannte auch, dass die wirksame Verfolgung der Korruption insbesondere von präventiven Maßnahmen und der Stärkung eines korruptionshemmenden Rechtsbewusstseins der Bevölkerung abhängt.¹³⁰

Das von den §§ 298 ff. StGB geschützte Rechtsgut ist zunächst der freie Wettbewerb, also die Freiheit der Marktkonkurrenz vor unlauteren, nicht offenbarten Einflüssen, die das Austauschverhältnis von Waren und Leistungen einseitig zugunsten eines Beteiligten verzerren. Dahinter soll letztlich die marktwirtschaftliche Gesellschaftsordnung als Ganzes stehen. Für diese seien das Funktionieren des auf dem Leistungsprinzip beruhenden Wettbewerbs und das Bewusstsein der Bevölkerung von der Rationalität und Öffentlichkeit des Marktes schlechthin konstituierend. Es handelt sich mithin um ein „offenes Rechtsgut“, das in hohem Maße von gesetzlichen Vorgaben bestimmt und vielfältigen Wandlungen unterworfen ist. Das ändert nichts an der strafrechtlichen Schutzbedürftigkeit, verlangt aber eine rechtsstaatlich klare Begrenzung des Unrechtstatbestandes.¹³¹

Wer als Angestellter oder Beauftragter eines geschäftlichen Betriebes im geschäftlichen Verkehr einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass er einen anderen bei dem Bezug von Waren oder gewerblichen Leistungen im Wettbewerb in unlauterer Weise bevorzuge, muss mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder einer Geldstrafe rechnen. Ebenso macht sich strafbar, wer im geschäftlichen Verkehr zu Zwecken des Wettbewerbs einem Angestellten oder Beauftragten eines geschäftlichen Betriebes einen Vorteil für diesen oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, dass er ihn oder einen anderen bei dem Bezug von Waren oder gewerblichen Leistungen in unlauterer Weise bevorzuge.

Diese Regelungen gelten auch für Handlungen im ausländischen Wettbewerb (§ 299 StGB). Daraus ergeben sich erhebliche Probleme. In der Literatur ist die Behauptung zu finden, dass in nicht unerheblichen Teilen des Weltmarktes Vorteils-gewährungen nicht nur weithin üblich seien, sondern für den Abschluss größerer Geschäfte vielfach geradezu vorausgesetzt würden. Gleichwohl sind Schmiergeldzahlungen, für welche in manchen Bereichen des Exportgeschäfts regelmäßig mindestens fünf Prozent des Auftragsvolumens eingeplant werden, nicht als „sozialadäquat“ anzusehen. Es ergibt sich keine Rechtfertigung im Rechtssinne daraus, dass wirtschaftliche Erfolge auf korruptiven Auslandsmärkten nur mit Hilfe von Schmiergeldzahlungen möglich seien; selbstverständlich auch nicht aus der (ehemaligen) steuerlichen Anerkennung solcher Leistungen als Betriebsausgaben („nützliche Aufwendungen“).¹³² Die kriminalpolitische Bedeutung der Vorschrift liegt im Schutz des freien Wettbewerbs. Die Vermögensinteressen der Mitbewerber sowie des Geschäftsherrn sind nur mittelbar geschützt. Bei der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr handelt es sich um ein abstraktes Gefährdungsdelikt. Auf das Täuschungselement zu Lasten Dritter sowie auf den Eintritt eines Vermögensvorteils in Folge der Bevorzugung kommt es nicht an.¹³³

Eine gesetzwidrige oder sittenwidrige geschäftliche Betätigung fällt grundsätzlich nicht unter den Anwendungsbereich des § 299 StGB. Wettbewerb *illegaler* oder *sittenwidriger* geschäftlicher Betätigung als solcher wird durch diesen Straftatbestand nicht geschützt. Das Rechtsgut des freien *legalen* Wettbewerbs kann jedoch durch Taten im Zusammenhang mit illegaler Geschäftstätigkeit gefährdet sein, etwa durch einzelne gesetzwidrige Betätigungen im Rahmen eines im Übrigen rechtmäßigen Geschäftsbetriebes, zum Beispiel bei der Anlage von „Schwarzgeld“ oder bei Geldwäsche-geschäften im Zusammenhang mit einem legalen Geschäftsbetrieb. Ausgeschlossen sind daher nur Geschäftsbereiche mit ausschließlich illegaler Tätigkeit, nicht aber einzelne gesetzwidrige Betätigungen innerhalb eines im Übrigen legalen geschäftlichen Betriebs. Der „freie

¹²⁹ BGBl. I 2038.

¹³⁰ Vgl. T. Fischer (Anm. 27), Rz. 5.

¹³¹ Vgl. ebd., Rz. 6.

¹³² Vgl. ebd., Rz. 23 a.

¹³³ Vgl. ebd., Rz. 2 a.

Wettbewerb“ des Drogen- oder Menschenhandels ist also kein „Schutzgut“.³⁴

Die Problematik reicht weit über die materiellrechtlichen Grundlagen der Korruptionsstrafbarkeit im Wirtschaftsverkehr hinaus. Das Bemühen, Verhaltensänderungen mit den Mitteln des Strafrechts zu erzielen, konzentriert sich in Deutschland – auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung ebenso wie in anderen Bereichen – bislang auf die beteiligten Personen. Es gibt hier keine Strafbarkeit von Unternehmen (Juristische Personen). Gerade im Hinblick auf Korruptionsgeschäfte, die zugunsten von Unternehmen eingegangen werden, ist dies „inadäquat“.³⁵ Die Strafbarkeit von Unternehmen stößt insbesondere in Deutschland traditionell auf grundsätzliche Vorbehalte. Sie gilt als unvereinbar mit dem Grundsatz, dass Strafe Schuld voraussetzt. Unternehmen seien nicht in demselben Sinne schuldigfähig wie natürliche Personen. Daraus folgt aber nicht, dass es für Unternehmen keine Strafbarkeit geben kann. Es gibt keinen Grund, weshalb Unternehmen nicht in der Lage sein sollten, auch strafrechtliche Verantwortung zu tragen. Der deutsche Gesetzgeber weigert sich seit vielen Jahren, dem Beispiel fast aller europäischer Nachbarstaaten zu folgen und stützt sich dabei auf Argumente, die offen lassen, wessen Interessen damit letztlich geschützt werden.³⁶

Konklusionen

Im Anfang war nicht das Wort. Alles begann mit Mord und Totschlag. Diese Art der gesellschaftlichen Ausdifferenzierung ist nicht nur Geschichte. Sie dauert mit wechselnder Intensität an. Der Ursprung von Wirtschaftssystemen war Raub, Diebstahl und Erpressung, nicht Vertragsschlüsse nach Treu und

³⁴ Vgl. ebd., Rz. 5.

³⁵ So Gertrude Lübke-Wolff, Die Durchsetzung moralischer Standards in einer globalisierten Wirtschaft, in: H. von Pierer/K. Homann/G. Lübke-Wolff (Anm. 5), S. 89.

³⁶ Vgl. Wolfgang Hetzer, Verbandsstrafe in Europa – Wettbewerbsverzerrung durch Korruption, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), 18 (2007) 3, S. 75–80; ders., Korruption: Konzerne und Komplizen – Unternehmenskriminalität oder Ordnungswidrigkeit?, in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (EWS), 19 (2008) 3, S. 73–83; ders., Korruption als Betriebsmodus?, in: Kriminalistik, 62 (2008), S. 284–292.

Glauben. Mittlerweile scheint sich einiges geändert zu haben. Das zivile Recht soll den Austausch von Waren und Dienstleistungen moderieren und die gewaltsame Durchsetzung von einzelnen Absichten verhindern. Überspitzt ausgedrückt: Aus dem Schlachtfeld wird der gemeinsame Markt.

Vor diesem Hintergrund ist Korruption vielleicht sogar ein „kultureller“ Quantensprung, scheint sie doch auf den Gipfel der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklung zu führen: Heutzutage muss man Menschen, die bestimmten Interessen im Wege stehen, nicht mehr vernichten. Gewaltanwendung wird durch Verführung abgelöst. Zahlungsanweisungen machen Kriegserklärungen überflüssig. Im Medium des Geldes wandeln sich Gegensätze in Kooperation. Moralische Grundsätze werden im Verhältnis zur Höhe vermögenswerter Zuwendungen geschmeidig interpretiert. Machtfragen lassen sich einvernehmlich behandeln. Die Überzeugungskraft von Argumenten wird unerheblich. Selbst die angebliche „historische Gerechtigkeit“ von Staatsgründungen lässt sich durch Entnahmen aus „Reptilienfonds“ befördern, und (mindestens) ein parlamentarisches Misstrauensvotum ist mit Hilfe von Barzahlungen zu überstehen.

Im politischen Alltagsgeschäft bietet sich ein breites Spektrum zur Emanzipation von wirtschaftlichem Sinn, Sachverstand und demokratischer Kontrolle. Der Instrumentenkasten ist übervoll. Er enthält lukrative Posten, Gefälligkeiten, Gesetzesinitiativen, Subventionen und Versorgungszusagen. In einer Welt, in der materieller Wohlstand Lebenssinn geworden ist und zwischen Arbeit und Einkommen kein nachvollziehbarer Zusammenhang mehr besteht, ist Korruption allgegenwärtig. Sie hat eine unverzichtbare Scharnierfunktion. Rechtstreue zählt nicht mehr zu den wichtigsten Funktionsprinzipien von Gemeinschaften als Solidarverband. Und solange die Beteiligten nicht verstehen wollen oder nicht verstehen können, dass sie innerhalb einer korruptiven Beziehung ihre Selbstachtung riskieren, bleiben alle Debatten über Korruptionsbekämpfung ohnehin eine nutzlose Leidenschaft. Dieser Hinweis kann nicht beeindrucken, wenn mangelnder Respekt vor der eigenen Würde zur Entwertung aller Beziehungen führt, die durch Arbeit und Loyalität geprägt sein sollten. Dennoch: Die kor-

rumpierende Annahme von Geld ist ein Angriff auf die Selbstachtung. Wer das nicht einsehen, ist vermutlich auch durch Strafdrohungen nicht zu beeindrucken. Dann wäre nur eine Forderung plausibel: *Abschaffung der Strafvorschriften zur Korruptionsbekämpfung!*

Darüber, ob damit zwangsläufig nachteilige Auswirkungen auf den Rechtsfrieden und die soziale Gerechtigkeit verbunden wären, kann nur spekuliert werden. Wer der Hypothese über die „friedensstiftende“ Wirkung der Korruption folgt, mag derartige negative Effekte einer Legalisierung vielleicht ausschließen. Die Anarchie der Gewalt scheint ohnehin bereits weitgehend durch die „geometrische“ Ordnung des Geldes abgelöst zu sein. Doch genau darin steckt möglicherweise eine ganz besondere anarchische Kraft. Diese könnte ganze Gesellschaften zum beschriebenen Beginn der Geschichte zurückschleudern. Das mag dann geschehen, wenn die Masse der Rechtsunterworfenen verstanden hat, dass ihr Selbstwertgefühl und ihr sozialer Achtungsanspruch sowohl durch eine korruptiv zersetzte Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung, gekaufte Machthaber sowie durch eine strategisch wirkungslose Strafrechtspflege missachtet werden. Keine Rechtsordnung kann dann noch Abhilfe schaffen. Der Souverän wird andere Mittel einsetzen.



euro|topics

www.eurotopics.net

Angelos Giannakopoulos ·
Dirk Tänzler

Deutsche Ansichten zur Korruption

Bis in die 1990er Jahre hinein lebte es sich in der Bundesrepublik ganz gut mit der Vorstellung vom „sauberen Deutschland“. Korruption galt als ein Problem moralisch verdorbener Kulturen transalpiner oder orientaler, auf jeden Fall aber weit entfernter, unterentwickelter und in ihren Traditionen befangener Gesellschaften. Diese Sichtweise wurde unterstützt durch die Politikwissenschaft der 1960er Jahre, die Korruption zum Übergangsphänomen sich modernisierender Gesellschaften erklärte.¹ Das Modell ließ sich auch plausibel auf die postsozialistische Transformation anwenden.² Dieses modernisierungstheoretische (Fortschritts-)

Modell kam in Zeiten der Postmoderne in Verruf. Empirisch erweisen sich Demokratie und Marktwirtschaft als durchaus mit Korruption verträglich.³ Mit der Gründung der Nichtregierungsorganisation (NGO) Transparency International,⁴ die sich dem Kampf gegen Korruption verschrieben hat, wurde dieses Umdenken gesellschaftlich und poli-

Angelos Giannakopoulos

Dr. soz., geb. 1962, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Konstanz, Universitätsstr. 10, 78457 Konstanz. angelos.giannakopoulos@uni-konstanz.de

Dirk Tänzler

Dr. phil., geb. 1955, Professor an der Universität Konstanz, Universitätsstr. 10, 78457 Konstanz. dirk.taenzler@uni-konstanz.de

¹ Vgl. Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven 1968.

² Vgl. Ilja Srubar, *Korruption in Osteuropa*, in: Oskar Kurer (Hrsg.), *Korruption und Governance aus interdisziplinärer Sicht*, Neustadt 2003, S. 149–175; Stephen Kotkin und Andras Sajó (eds.), *Political Corruption in Transition: A Sceptic's Handbook*, Budapest 2002.

³ Vgl. Susan Rose-Ackerman, *Corruption. A Study in Political Economy*, New York 1978.

⁴ Siehe auch die Homepage der Organisation unter: www.transparency.org (10. 12. 2008).

Untersuchungsgegenstand „Korruptionskultur“

tisch wirksam. Die modernen westlichen Länder sahen sich plötzlich als Hauptschuldige für das durch Korruption verursachte Elend in Afrika, Asien und Lateinamerika an den Pranger gestellt. Zivilgesellschaftliches Engagement setzte eine Moralisierung der Politik und der Wirtschaft in Gang – mit der Folge, dass Anti-Korruption zum Grundsatz wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Strukturpolitik in einer sich globalisierenden Welt erhoben wurde. So fungierte Anti-Korruption zunehmend auch als wesentlicher Mittler neoliberaler Politik.¹⁵

Wie ein roter Faden zieht sich das Eingeständnis durch die wissenschaftliche Literatur, dass moderne Institutionen (das heißt Regelwerke des Rechts, Markts, Parlaments) allein Korruption nicht verhindern können, solange eine ihr Funktionieren gewährleistende „Gesinnung“ fehlt, die überhaupt erst Vertrauen als Grundlage sozialen Handelns schafft. Interessanterweise ist „Religion“ (neben der „Offenheit der Wirtschaft“) der robusteste statistische Indikator für das Ausmaß an Korruption,¹⁶ auch wenn über die Deutung dieses Phänomens noch gestritten wird.

Das internationale Projekt „Crime and Culture“ unternimmt daher erste Schritte, im Rahmen eines europäischen Kulturvergleichs empirische Daten für die Rekonstruktion der „Gesinnung“ (im zeitgenössischen Soziologenjargon: Habitus) zu erheben.¹⁷

¹⁵ Vgl. Ivan Krastev, *Shifting Obsessions. Three Essays on the Politics of Anticorruption*, Budapest 2004.

¹⁶ Vgl. Philip Manow, *Korruption als Gegenstand der Politikwissenschaft*, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), *Korruption. Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft*, München 2003, S. 239–279; Ulrich von Alemann, *Protestanten an die Macht*, in: *Der Überblick*, (2006) 2, S. 13; Johann Graf Lambsdorff, *Wieso schadet Korruption?*, in: Ulrich von Alemann (Hrsg.), *Dimensionen politischer Korruption*, Wiesbaden 2005, S. 233–248.

¹⁷ Der komplette Titel der Projekts, an dem beide Autoren des vorliegenden Beitrags beteiligt sind, lautet: „Crime as a Cultural Problem. The Relevance of Perceptions of Corruption to Crime Prevention. A Comparative Cultural Study in the EU-Accession States Bulgaria and Romania, the EU-Candidate States Turkey and Croatia and the EU-States Germany, Greece and United Kingdom.“ Siehe auch die Homepage des Projekts unter: www.uni-konstanz.de/crimeandculture/index.htm (10. 12. 2008).

Korruption ist nicht die Manifestation einer durch „kriminelle Energie“ geprägten Persönlichkeit oder eines milieuspezifischen Typus sozialer Beziehung, sondern schlicht die Bewertung eines sozialen Handelns hinsichtlich kultureller Grundwerte einer modernen Gesellschaft. Die Blickrichtung verschiebt sich damit von den objektiven Ursachen und Wirkungen des Phänomens zu den subjektiven Wahrnehmungsweisen des Phänomens, den kulturellen Bedingungen („Gesinnung“), die Korruption als soziales Problem erst möglich machen. Im Sinne einer Ethnographie der eigenen Kultur ist deshalb im Rahmen des Projekts danach gefragt worden, was die Menschen als Korruption ansehen und wie sie das Phänomen bewerten. Gesucht wurden empirische Definitionen von Korruption im gesellschaftlichen Alltag von Menschen.¹⁸ Dabei stellte sich heraus, dass die in der deutschen Gesellschaft allgemein verbreitete Definition der von Transparency International entspricht, wonach Korruption die private Zweckentfremdung öffentlicher Güter meint.¹⁹ Eine solche alltagsweltliche Definition enthält bereits eine Unterscheidung zwischen Öffentlichkeit und Privatsphäre, die zwar für die Kultur moderner Gesellschaften typisch ist, nicht aber für diejenige traditioneller Gesellschaften. Es ist ein Effekt von Modernität (also „Gesinnung“), dass individuelle und gesellschaftliche, private und öffentliche Erwartungen sich niemals vollständig decken und dass dies dort, wo das doch der Fall sein sollte, als Korruption angesehen wird. Eine im privaten Verkehr unverfängliche und sehr schöne Sache, nämlich die Herstellung von Gegenseitigkeit und Vertrauen in persönlichen Beziehungen durch den Austausch von Gaben und Geschenken, wird im öffentlichen Verkehr zum Problem.

Diese Unvereinbarkeit von privaten und öffentlichen Angelegenheiten ist eine normative Festlegung, deren gesellschaftliche Gel-

¹⁸ Vgl. Dirk Tänzler/Konstadinos Maras/Angelos Giannakopoulos, *Breaking New Ground in Corruption Research. Project Crime and Culture*, Discussion Paper Series, University of Konstanz, Discussion Paper No. 1 (2007).

¹⁹ Vgl. die Homepage von Transparency International (Anm. 4).

tung durchgesetzt werden muss. Dies geschah und geschieht immer wieder in kritischen historischen Situationen. So etwa Ende des 19. Jahrhunderts, als der bis dahin im englischen Parlament übliche Ämter- und Stimmenkauf, also die selbstverständliche Haltung, ein öffentliches Amt als Königsweg zur persönlichen Bereicherung anzusehen, in Misskredit geriet und schließlich per Gesetz verboten wurde. Erst danach galt die Vermischung von privaten und öffentlichen Interessen als moralisch und rechtlich verwerflich. Was wir seit den 1990er Jahren mit dem Auftreten des Antikorruptionsdiskurses erleben, ist ebenfalls eine Neujustierung des Verhältnisses von privaten und öffentlichen Angelegenheiten. Plötzlich wurde politisches und wirtschaftliches Handeln neuen moralischen Ansprüchen unterworfen und das Rechtssystem gezwungen, sich diesen neuen Herausforderungen anzupassen. Die politischen und wirtschaftlichen Akteure, so zeigen die aktuellen Skandale, scheinen sich der neuen Situation nicht bewusst zu sein – zumindest haben sie ihr Handeln noch nicht an den neuen Standards ausgerichtet.

In unserer Gesellschaft weiß jede beziehungsweise jeder, was Korruption ist und was nicht. Aber nicht die allgemeine Definition von Korruption ist handlungsleitend, sondern die konkrete Wahrnehmung und die Praxis der Grenzziehung in den entscheidenden Situationen. Mit anderen Worten: Nicht die Korruption als solche ist das soziologische Problem, sondern die *Veränderungen* der Wahrnehmungs- und Deutungsmuster von Korruption und die Gründe dafür sind es. Die Herangehensweise unseres Forschungsprojektes ist aber alles andere als rein akademisch. Gesucht wird eine Antwort auf ein unmittelbar praktisches Problem von historischer Relevanz, nämlich die Unzufriedenheit der EU-Kommission mit der gängigen Praxis der Korruptionsprävention der Europäischen Union. Bislang funktioniert dieses nach dem *top down*-Prinzip: Auf der oberen Ebene denkt sich jemand etwas aus, das auf den unteren Ebenen in die Praxis umgesetzt werden soll. Der geringe Erfolg, der solchen Programmen bisher beschieden ist, dürfte unter anderem daraus resultieren, dass das Alltagsverständnis und die spezifischen soziokulturellen Gegebenheiten bislang außer Acht geblieben sind. Bevor solche Programme aber gestartet werden, ist es zunächst

einmal unabdingbar, herauszufinden, was in den einzelnen Ländern überhaupt unter Korruption verstanden wird beziehungsweise wie Korruption wahrgenommen wird.

Eine solche zu untersuchende „Korruptionskultur“ umfasst nicht nur die Praxis korrupten Verhaltens im engeren Sinne, sondern alles auf Korruption bezogene Denken und Handeln in den einzelnen Handlungsbereichen einer Gesellschaft. Die Wahrnehmung von Korruption von Wirtschaftsführern unterscheidet sich ebenso deutlich von der eines Polizisten, Staatsanwalts oder Richters wie die eines NGO-Vertreters von der eines Politikers oder Journalisten. Es gibt also eine Pluralität von Kulturen der Korruption nicht nur in unterschiedlichen Ländern, sondern auch innerhalb einer Gesellschaft. In diesem Beitrag beschränken wir uns darauf, die Grundmuster der Korruptionswahrnehmung in Deutschland zu skizzieren.¹⁰

Empirische Befunde und Versuch einer Deutung

Einen ersten Hinweis auf die allgemeine gesellschaftliche, insofern „typisch“ deutsche Korruptionswahrnehmung lieferte ein von uns interviewter Polizeibeamter.¹¹ Obwohl dieser Beamte sein halbes Leben lang erfolgreich gegen Korruption gekämpft hat und einen außerordentlich guten Ruf als Korruptionsexperte genießt, antwortete er auf die Frage nach seinen Ansichten über Korruption in Deutschland überraschend, dass es hierzulande keine gebe. Diese Einschätzung ist mit seiner einstigen polizeilichen Tätigkeit kaum vereinbar, stimmt aber mit den Daten des

¹⁰ Der internationale Kulturvergleich ist noch nicht abgeschlossen. Die einzelnen Länderstudien liegen vor und können auf der Projekthomepage heruntergeladen werden (siehe Anm. 7). Hardcopies können bei den Verfassern angefordert werden.

¹¹ Die folgenden Ausführungen basieren auf der Auswertung des empirischen Materials aus der ersten und zweiten Phase des Projekts. Das Material bezieht sich auf sechs *target groups* (die Gruppen, die untersucht wurden): Politik, Justiz, Polizei, Medien, Zivilgesellschaft und Wirtschaft. In der ersten Phase wurden Dokumente wie Parlamentsprotokolle, Gerichtsurteile, polizeiliche Ermittlungs- und Vernehmungprotokolle, Zeitungsartikel, Berichte und offizielle Stellungnahmen analysiert. Die Analyse in der zweiten Projektphase basiert auf Material, das in Interviews mit Vertretern aller *target groups* gewonnen wurde.

Corruption Perception Index (CPI) von Transparency International scheinbar überein.¹² Auf einer internationalen Antikorruptionskonferenz in Lissabon im Jahr 2006 interpretierte ein amerikanischer Kollege den CPI auf die gleiche Art und Weise, wie der deutsche Polizeibeamte („Deutschland ist sauber“). Eingedenk all der Skandale in der deutschen Politik und Wirtschaft¹³ überzeugt eine solche Bewertung jedoch kaum. Augenscheinlich wird hier von zwei verschiedenen Dingen gesprochen.

Worauf der Polizeibeamte hinweisen wollte, ist die doppelte Moral, die in Deutschland im Hinblick auf unterschiedliche Formen der Korruption herrscht. Zum einen bestätigte der Fachmann die von Laien geteilte Erfahrung, dass es im Alltagsleben der Deutschen Gelegenheitskorruption (so gut wie gar) nicht gibt. Dafür sei die strukturelle Korruption als eine Form organisierter Kriminalität eine weit verbreitete und allgemein bekannte gesellschaftliche Praxis, etwa in der Bauwirtschaft, im Gesundheitswesen und bei den Automobilzulieferern. Warum dann die Beteuerung, das gesamte deutsche Volk sei gänzlich frei von Korruption? Gilt Gelegenheitskorruption, im Englischen *petty corruption*, also Kleinkriminalität, als verabscheuungswürdiger Normenverstoß, so wird dagegen *grand corruption* als Kavaliersdelikt angesehen und als eine unter bestimmten Bedingungen (zum Beispiel: die Tat wurde im Ausland begangen) bis vor Kurzem sogar steuerlich absetzbare legitime unternehmerische Maßnahme. Beide Formen der Korruption korrelieren mit der Wahrnehmung beziehungsweise Nichtwahrnehmung – und das heißt Intoleranz beziehungsweise Toleranz gegenüber korruptem Verhalten. Dieser Zusammenhang bildet das Grundmuster der gesellschaftlichen Wahrnehmung von Korruption in Deutschland.

Der Effekt ist der Folgende: Die verpönte alltägliche Gelegenheitskorruption ist eine „virtuelle“, die es in Wirklichkeit nach allgemeiner Auffassung nicht zu geben scheint,

¹² Zum Corruption Perception Index siehe auch den Beitrag von Lotte Beck und Johann Graf Lambsdorff in dieser Ausgabe.

¹³ Zu Korruptions-Skandalen in Deutschland in der jüngeren Vergangenheit siehe auch die Beiträge von Hans Leyendecker sowie Wolfgang Hetzer in dieser Ausgabe.

weil die „kleinen Leute“, die sich ihrer bedienen könnten, sich brav und bieder an die Regeln halten. Im Bewusstsein aber wird Korruption mit Gelegenheitskorruption gleichgesetzt und verabscheut. Sie wird als typisches Verhalten von „Ausländern“ angesehen. Das Tabu der schäbigen Gelegenheitskorruption wirkt aber als Verschleierung der insgeheim von allen akzeptierten, viel eleganteren *grand corruption*, die von der vornehmen Elite geschäftsmäßig betrieben wird – und zwar nicht nur im „Ausland“ und keinesfalls „genötigt“ durch die dort angeblich geltenden Sitten und Bräuche.¹⁴ Diese deutsche Sichtweise gerät zwangsläufig in Konflikt mit dem neuen Antikorruptionsdiskurs, woraus vielleicht verständlich wird, warum Deutschland bei der Korruptionsbekämpfung (mit einigen Ausnahmen, zum Beispiel der Frankfurter und Bochumer Staatsanwaltschaft) – gelinde gesagt – eher zögerlich agiert im Unterschied etwa zu Österreich. Neben dieser gesamten deutschen Grundeinstellung gegenüber Korruption zeigen sich aber auch deutliche und bedeutsame Unterschiede, wie Korruption von Politik, Ökonomie, Justiz, Polizei, Zivilgesellschaft und Medien wahrgenommen wird.

Unterschiedliche Wahrnehmungen

Unter Politikern würde man Unterschiede in der Wahrnehmung von Korruption abhängig von ihren politischen Überzeugungen und Ideologien erwarten. Politikerinnen und Politiker aller im sogenannten „Kohl-Ausschuss“ vertretenen Parteien gaben aber einmütig zu Protokoll, Korruption sei in Deutschland kein strukturelles Problem. Ein linker Politiker erklärte unumwunden, dass es für alle Themen in der Politik, so auch für Korruption, Konjunkturen gebe. Auffällig war auch die übereinstimmende Ablehnung einer radikalen Offenlegung der Einkünfte aus Nebenbeschäftigungen, die bekanntlich auch eine Quelle politischer Korruption sein können. Diese Beobachtungen lassen sich so deuten, dass Politiker sich in ihren öffentlichen Reden vor ihren Wählern von politischen Ideologien leiten lassen. Ansonsten folgen sie der „Logik“ politischen Handelns, das heißt der strategischen Ausrichtung auf die Eroberung

¹⁴ Vgl. Dirk Tänzler, Korruption als Metapher, in: *Mittelweg* 36. Zeitschrift des Hamburger Instituts für Sozialforschung, (2008) 1, S. 69–84.

rung und Sicherung der Macht. Aus dieser Perspektive kann politische Korruption gar nicht als strukturelles Problem in den Blick geraten, sondern nur ein Mittel zum Zweck sein. Politisch relevant ist nur, was auf der Agenda steht und als Objekt der Profilierung der Partei und des Politikers funktionalisiert werden kann. Was innerhalb des politischen Feldes als rationale Befolgung der geltenden Regeln angesehen werden kann und dem entspricht, was die Bürgerinnen und Bürger von den Politikern erwarten, nämlich den von ihnen vertretenen Ideen und Interessen Macht zu verleihen, kann diesen Bürgerinnen und Bürgern als außenstehende Laien zugleich als opportunistisch erscheinen und das in Deutschland weit verbreitete Vorurteil von der „schmutzigen Politik“ bestätigen.

Ist die Politik (einschließlich der öffentlichen Verwaltung) als Sachwalter des Allgemeininteresses das bevorzugte Ziel der Korruption, so liegt deren *Quelle* und Kraftzentrum in der Wirtschaft als dem Hort der Privatinteressen. Daher ist es gleichzeitig überraschend und bezeichnend, dass sowohl Repräsentanten der Wirtschaft als auch die Politiker Korruption nicht als strukturelles Problem ansehen. Allerdings sind die Gründe und Motive für diese Sicht hier andere. Aus der Sicht der Wirtschaft ist Korruption kein ökonomisches, sondern ein individuelles, rein psychologisches Problem. Marktwirtschaft kann nur gedeihen, so die innere Überzeugung der Wirtschaftsführer, wo ehrliche Kaufleute agieren, was nicht ausschließt, dass es schwarze Schafe gibt, die ihrem schwachen Charakter erliegen und sich nicht ökonomisch rational verhalten. Unternehmer suchen nach Gelegenheiten erfolgreichen unternehmerischen Handelns und lehnen jede (Über-)Regulierung ab, die sie in ihrer unternehmerischen Freiheit blockiert. Als Mittel der Korruptionsprävention ziehen sie es vor, die Moral des Einzelnen zu stärken, beziehungsweise an diese zu applizieren, anstatt eine strenge institutionelle Kontrolle zuzulassen. Entsprechend beschränken sich die einschlägigen Maßnahmen in der Wirtschaft auf die Formulierung ethischer Grundsätze und die Berufung innerbetrieblicher Sittenwächter, neudeutsch: *compliance officers*.

Auch in den Gewerkschaften wird das Thema eher stiefmütterlich behandelt, nicht zuletzt wegen der Verstrickung einiger von

ihnen in die Skandale der vergangenen Jahre. Immerhin fühlen sie sich zu Schutzmaßnahmen gegenüber ihren Mitgliedern verpflichtet, die als *whistleblower* über dubiose Vorgänge im eigenen Betrieb informieren und sich damit der Gefahr aussetzen, entlassen und als Spitzel oder Verräter denunziert zu werden. Gewerkschaftsfunktionäre, die sich aktiv gegen Korruption einsetzen, sind in der Minderheit und meist dem linken Flügel zuzuordnen. Diese sehen Korruption wiederum ausschließlich als ein Elitenproblem – die Skandale hätten letztlich zur Stärkung von Moral und Solidarität unter den „kleinen Leuten“ beigetragen.

Richter, Staatsanwälte und Polizisten (Kriminalbeamte) lassen im Hinblick auf ihre berufliche Handlungsorientierung und auch bei Antikorruptionsmaßnahmen nicht nur eine legalistische Grundeinstellung, sondern ebenfalls eine stark ethische Ausrichtung erkennen. Sie halten sich nicht nur für die Wächter des Gesetzes, sondern auch für eine moralische Instanz der Gesellschaft. In Deutschland, klagen sie, sei das Bewusstsein für das Ausmaß und die Folgen von Korruption nicht ausgeprägt. Sie sehen in der Korruption eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, weil durch sie die Gleichheits- und Gerechtigkeitsvorstellungen verletzt würden, was letztlich auch das allgemeine Rechtsempfinden unterminiere. Zu einer Verbesserung der Lage (also zu einer veränderten Einstellung der Bürgerinnen und Bürger), so ihre Einschätzung, könnten erfolgreiche Ermittlungen und Strafverfahren beitragen. Allerdings zeige die Praxis der Korruptionsbekämpfung, dass Polizei und Justiz stark angewiesen seien auf die Unterstützung durch die Politik, die Zivilgesellschaft und die Medien, ohne die sie gegen die massiven Pressionen seitens politischer und wirtschaftlicher Interessengruppen ihre Aufgaben nicht erfüllen könnten.

Von zentraler Bedeutung für die aktuelle Veränderung der Korruptionswahrnehmung und -bekämpfung ist Transparency International als zivilgesellschaftlicher Initiator des Antikorruptionsdiskurses der vergangenen Jahre. Zivilgesellschaftliche Akteure und Repräsentanten von Nichtregierungsorganisationen sind per definitionem Mitglieder einer Moralinstitution und daher bestrebt, den legalen Rahmen für soziales Engagement zu stärken. Sie begreifen sich als Erfinder neuer

common goods (Gemeingüter), neuer Werte wie Umweltschutz, Menschenrechte und Anti-Korruption, die sie in die Öffentlichkeit tragen und auf die politische Agenda zu setzen versuchen. Korruption ist für diese zivilgesellschaftlichen Aktivisten das wirtschaftliche und politische Grundübel unserer Zeit, Anti-Korruption eine Mission, die aber nicht gegen die „Mächtigen“ aus Politik und Wirtschaft, sondern nur als breites Bündnis und neuer Gesellschaftsvertrag zwischen allen Mitgliedern der Weltzivilgesellschaft durchgesetzt werden kann.

Neben diesen zivilgesellschaftlichen Akteuren nehmen vor allem die Medien Einfluss auf das Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger und deren Einstellung zur Korruption. Die nach dem politischen links-rechts-Schema für die Analyse ausgewählten (Print-)Medien, die „Süddeutsche Zeitung“ und die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, zeigen zum Beispiel deutlich unterschiedliche Wahrnehmungs- und Deutungsmuster. Die Beiträge in der konservativen „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ lassen eine funktionalistische Erklärung von Korruption als Störung oder Irritation erkennen, welche die Selbstheilungskräfte des Systems mobilisiert, wodurch es zu einer Erneuerung und Verstärkung der politischen und sozialen Ordnung kommt. Korruption erscheint hier als eine Form abweichenden Verhaltens, das – gemäß des konservativen Menschenbildes –, seine Wurzeln in den konstitutionellen menschlichen Schwächen habe. In der progressiven („linksliberalen“) „Süddeutschen Zeitung“ wird Korruption dagegen als Verletzung grundlegender sozialer Normen („Gerechtigkeit“) und Ursache von Politikverdrossenheit betrachtet, die zu einer Delegitimierung der politischen Ordnung und damit zur politischen Strukturkrise führen kann. Gefordert werden daher Reformen zur Stärkung der Institutionen.¹⁵

¹⁵ Die hier zusammengefasste Analyse aus dem Zeitungsmaterial beruht auf ca. 250 ausgewerteten Artikeln. Vgl. exemplarisch: Georg Paul Hefty, Geld, Macht und Unrecht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), vom 2. 12. 1999, S. 1; ders., Schuld und Sühne, in: FAZ vom 7. 2. 2000, S. 1; Wahrheitssuche, in: FAZ vom 5. 2. 2000, S. 1; Berthold Kohler, Kohls zweiter Sturz, in: FAZ vom 20. 1. 2000, S. 1; Im Augias-Stall, in: FAZ vom 19. 1. 2000, S. 1; Günther Nonnenmacher, Im Strudel, in: FAZ vom 18. 1. 2000, S. 1; Berthold Kohler, Die Schuld der CDU, in: FAZ

Vergleicht man die verschiedenen Ansichten zur Korruption in Deutschland aus den sechs Handlungsbereichen, zeigt sich ein klarer Gegensatz. Vertreter aus Politik und Wirtschaft stimmen darin überein, dass Korruption kein strukturelles Problem in Deutschland sei. Genau dieses aber glauben Polizisten, Richter, Staatsanwälte und zivilgesellschaftliche Akteure und halten Korruption für ein ernsthaftes und weit verbreitetes Delikt, das die Gesellschaft bedroht. Wie Justiz und Polizei sehen auch die zivilgesellschaftlichen Akteure im „Allgemeininteresse“ oder „Gemeinwohl“ den höchsten Wert. Dies scheint für Politiker und Wirtschaftssubjekte nur mittelbar der Fall zu sein. Unternehmer, Manager und Politiker sind strategisch Handelnde mit einer strengen Erfolgsorientierung. Sie bewerten alle Mittel relativ zum politischen oder ökonomischen Erfolg und erfüllen – laut liberaler Doktrin – das Allgemeininteresse oder Gemeinwohl als mehr oder weniger nichtintendierte (Neben-)Folge ihres Handelns.

Jenseits dieser „klaren Fälle“ treten im Bereich der Medien konkurrierende Wahrnehmungsmuster auf. Eine Erklärung könnte sein, dass Staatsbeamte und zivilgesellschaftliche Akteure sich an liberalen Vorstellungen orientieren, ökonomische und politische Akteure eine wertkonservative Legitimationsstrategie bevorzugen und die Vertreter der Medien relativ zu deren politischer Tendenz entweder einem auf liberale („Süddeutsche Zeitung“) oder konservative („Frankfurter Allgemeine Zeitung“) Werte ausgerichteten Weltbild verpflichtet sind. Das Wahrnehmungs- und Deutungsschema der Beiträge in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ verdient besondere Aufmerksamkeit, denn es reproduziert die Ansicht der wirtschaftlichen und politischen Elite – allerdings in einer elaborierteren Form. Der festgestellte Wider-

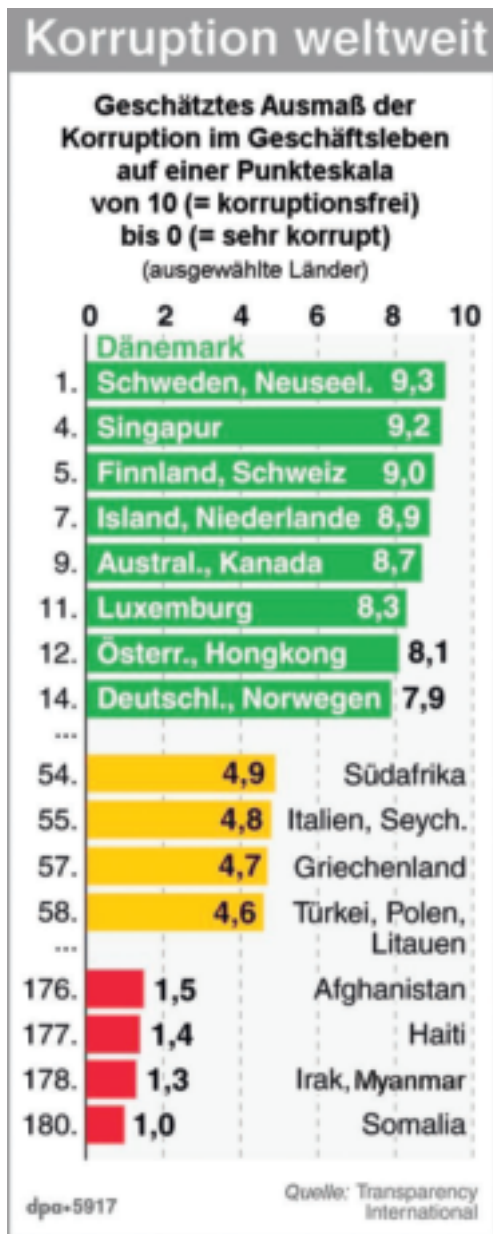
vom 17. 1. 2000, S. 1; Heribert Prantl, Die Schuld verbirgt sich hinter den Nullen, in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 5. 3. 2001, S. 4; Am Pranger steht: die Staatsanwaltschaft, in: SZ vom 7. 2. 2001, S. 1; Die CDU auf dem Weg zur Selbstkontrolle, in: SZ vom 25. 1. 2000, S. 4; Herbert Riehl-Heyse, Eine Krankheit im Vollbild, in: SZ vom 22. 1. 2000, S. 4; Heribert Prantl, Ein Schritt zur Rettung der CDU, in: SZ vom 19. 1. 2000, S. 4; Herbert Riehl-Heyse, Vereidigt auf die Partei, in: SZ vom 4. 12. 1999, S. 4; Kurt Kister, Der Winter des Patriarchen, in: SZ vom 1. 12. 1999, S. 4.

spruch zwischen der Behauptung, Korruption sei kein strukturelles Problem, und den anderslautenden Tatsachen wird aufgehoben in der Erklärung von Korruption als eine die Selbstheilungskräfte des Systems mobilisierende Störung – oder, mit Mephisto, als eine Manifestation der Macht, die stets das Böse will und stets das Gute schafft.

Johann Graf Lambsdorff ·

Lotte Beck

Korruption als Wachstumsbremse



In der allgemeinen Wahrnehmung scheinen sich Korruption, also der Missbrauch von öffentlicher Macht für private Zwecke, und Wachstum nicht unbedingt auszuschließen. Diese Auffassung wird auch in dem gebräuchlichen Euphemismus für Bestechungszahlungen deutlich: „Schmiergeld“. Korrupte Zahlungen scheinen Dinge, die sich in der öffentlichen Verwaltung im Stillstand befinden, wieder auf den rechten Weg zu bringen. Somit könnte man meinen, dass Korruption das Wachstum einer Volkswirtschaft fördern kann, da sie die Realisierung von Investitionen und Projekten beschleunigt. Diese Betrachtungsweise ist jedoch verkürzt. Sie berücksichtigt viele Auswirkungen der Korruption auf gesamtwirtschaftlicher Ebene nicht und ist von einer eher individuellen Sicht dominiert.

Johann Graf Lambsdorff

Dr. rer. pol., geb. 1965; Professor für Volkswirtschaftstheorie an der Universität Passau; „Vater“ des Korruptionsindexes von Transparency International; Universität Passau, Innstraße 27, 94032 Passau. jlambsd@uni-passau.de

Lotte Beck

Dipl.-Volkswirtin, geb. 1979; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Volkswirtschaftstheorie an der Universität Passau; promoviert derzeit zu der Rolle von Korruption in Auktionen; Universität Passau, Innstraße 27, 94032 Passau. lieselotte.beck@uni-passau.de

Im vorliegenden Beitrag soll gezeigt werden, wie sich Korruption auf das Wachstum einer Volkswirtschaft auswirken kann. Hierbei wird zuerst die Methodologie des Korruptionsindexes von Transparency International als Messgröße für Korruption skizziert. Anschließend werden Schäden der Korruption durch theoretische Argumente auf Basis des sogenannten Prinzipal-Agenten-Ansatzes

präsentiert. Es folgt eine empirische Überprüfung, die aufzeigt, welche Wirkung Korruption, also der Korruptionsindex als erklärende Variable, auf die gesamtwirtschaftliche Produktivität und die Nettokapitalimporte eines Landes hat. Dies veranschaulicht letztlich die Rolle der Korruption als Wachstumsbremse.

Der Korruptionsindex von Transparency International

Wirtschaftliche Entscheidungen und Planungen benötigen objektive Daten und Informationen. Deshalb berücksichtigen Unternehmen und private Individuen bei ihren Investitionsentscheidungen eine Vielzahl von Indikatoren wie zum Beispiel Daten zum Steuersystem, der Rechtssicherheit oder über die konjunkturelle Entwicklung. Der Einfluss der Korruption auf Investitionsentscheidungen konnte lange nur theoretisch dargelegt werden. Eine empirische Überprüfung dieser Ergebnisse war nicht möglich, da es hierzu bis 1995 an einem geeigneten Vergleichsindex mangelte. Dies resultierte aus der Tatsache, dass Korruption nicht einfach und objektiv gemessen werden kann wie beispielsweise Zinssätze, da korrupte Handlungen im Verborgenen stattfinden und schwer zu beobachten und zu erfassen sind. Ein Versuch, das nicht direkt zu beobachtende Phänomen Korruption zu quantifizieren, ist der Transparency International Korruptionsindex (CPI). Der CPI zeigt auf einer Skala von 10 (besonders saubere Länder ohne Korruption) bis 0 (besonders korrupte Länder), als wie korrupt ein Land wahrgenommen wird.

In die Berechnung des Indexes gehen verschiedene Quellen internationaler Institute ein, die zum Beispiel zur Bestimmung von Länderrisiken Unternehmen bzw. deren Mitarbeiter über ihre Einschätzung bezüglich des Ausmaßes der Korruption befragen. Manche Befragungen richten sich an ein Panel von Spezialisten. Andere Quellen befragen ihre Mitarbeiter vor Ort. Diese verschiedenen Einschätzungen werden in einem Index zusammengefasst. Der Vorteil in der Verwendung mehrerer Quellen pro Länderbewertung liegt darin, dass die Ergebnisse des Indexes weniger fehleranfällig sind, falls eine Quelle mit ihren Einschätzungen der Korruptionslage falsch liegen sollte. Die Auswahl

der Quellen und die Zusammenfassung der Daten erfolgt an der Universität Passau, wo der Index im Auftrag von Transparency International erstellt wird.

In der Namensgebung des Indexes wird bereits deutlich, dass hier eine Einschätzung des Korruptionsniveaus basierend auf subjektiven Wahrnehmungen erfolgt. Das wirft die Frage auf, ob nicht auch objektive Daten zur Messung des Korruptionsniveaus eines Landes vorliegen könnten. Bisher konnte ein solcher objektiver und allgemeingültiger Indikator nicht identifiziert werden. Es gibt Vorschläge, die Anzahl von Gerichtsverfahren in Korruptionsfällen als Indikator zu verwenden. Allerdings misst ein solcher nicht wirklich das Korruptionsniveau. Er quantifiziert vielmehr, wie effektiv die Justiz und die Polizei eines Landes in der Verfolgung und Aufklärung von Korruptionsfällen sind. Ein weiteres Problem mit solchen objektiven Ansätzen der Korruptionsmessung sind unterschiedliche rechtliche Definitionen des Tatbestandes der Korruption. Einige Länder haben strenger gefasste Definitionen als andere. Während eine bestimmte Tat in einem Land bereits ein Vergehen und strafbar ist, wird die gleiche Tat in anderen Ländern noch vom Rechtssystem akzeptiert. Es folgen Verzerrungen in den Messergebnissen zwischen den verschiedenen Ländern, welche bei dem Ansatz des CPIs vermieden werden.

Im CPI 2008 werden 180 Länder betrachtet. Für die Berechnung des CPIs 2008 wurden 13 verschiedene Umfragen von 11 unabhängigen Quellen verwendet.¹ Zu diesen Quellen gehören zum Beispiel die Economist Intelligence Unit (EIU), das World Economic Forum und das International Institute for Management Development in Lausanne. Der CPI weist derzeit für Deutschland einen Indexwert von 7,9 aus. Deutschland belegt damit im aktuellen Index von 2008 den 14. Platz (siehe *Grafik* auf S. 19). Im ersten Index von 1995 erreichte Deutschland einen Wert von 8,14 und stand damit auf dem 13. Rang.² Allgemein wird die Bundesrepublik als relativ korruptionsfrei eingeschätzt. Dennoch lässt

¹ Die Daten des Indexes und weitere Informationen zum Index finden sich im Internet unter: www.icgg.org/corruption.cpi_2008.html (26. 11. 2008).

² Eine Zusammenstellung der verschiedenen Indizes findet sich unter: www.icgg.org (26. 11. 2008).

sich feststellen, dass die Wertung anderer Länder wie zum Beispiel Dänemark, Neuseeland und Schweden über die Jahre immer wieder zeigt, dass in Deutschland noch Raum für Verbesserungen ist.

Zur Schädlichkeit der administrativen Korruption

Korruption wird allgemein mit der Bestechlichkeit von Amtsträgern gleichgesetzt, die sich für die Ausübung ihrer Dienstpflichten von privaten Wirtschaftssubjekten bezahlen lassen. Solche Beziehungen zwischen öffentlichen Amtsträgern und privaten Wirtschaftssubjekten können in einem Prinzipal-Agenten-Ansatz analysiert werden. Die öffentlichen Angestellten (Agenten) besitzen einen Informationsvorsprung gegenüber ihren öffentlichen Auftraggebern (Prinzipal). Diesen Vorsprung suchen sie zu ihrem persönlichen Vorteil auszunutzen, indem sie sich über die Regeln, die ihnen von ihrem wohlwollenden Prinzipal auferlegt wurden, hinwegsetzen. Sie nehmen Bestechungsgelder von Dritten für die Vergabe von Aufträgen, Lizenzen oder Genehmigungen an.¹³

Solche Korruptionsfälle führen nicht nur zu einem Vertrauensschwund unter der Bevölkerung in die Unparteilichkeit und Verlässlichkeit der öffentlichen Amtsträger. Sie haben darüber hinaus schwerwiegende Auswirkungen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene. Früher verwies die theoretische Literatur auf mögliche Vorteile der Korruption, wenn eine exzessive Bürokratie vorliegt. Durch „Schmiergelder“ – so war die Auffassung – könnten bürokratische Hindernisse umgangen werden. Diese Sichtweise greift jedoch zu kurz: Übermäßige Bürokratie wird nicht durch Bestechung überwunden. Vielmehr schafft die Bestechung den Nährboden für eine Überregulierung. Diese Regulierungen werden zum Selbstzweck. Je undurchdringlicher das Dickicht aus Regeln und Gesetzen den privaten Wirtschaftssubjekten erscheint, desto bereitwilliger sind sie, Bestechungsforderungen zur Überwindung dieser Hinder-

¹³ Vgl. Susan Rose-Ackerman, *Corruption. A Study in Political Economy*, New York 1978; Arvind Jain, *Models of Corruption*, in: Arvin Jain (ed.), *Economics of Corruption*, Boston–London–Dordrecht 1998; Robert Klitgaard, *Controlling Corruption*, Berkeley 1988.

nisse nachzugeben. Um ihren Forderungen noch mehr Überzeugungskraft zu verleihen, werden die Bürokraten zusätzlich ihr Arbeitstempo verlangsamen. Die resultierenden Warteschlangen dienen als Nötigung für notwendige Zahlungen. Daniel Kaufmann und Shang-Jin Wei haben gezeigt, dass Manager in Ländern mit einem hohen Korruptionsniveau mehr Zeit in Verhandlungen mit Bürokraten aufwenden müssen als ihre Kollegen in Ländern mit einem niedrigeren Korruptionsniveau.¹⁴ In Einzelfällen mag sich der Eindruck von Bestechung als Schmiermittel bestätigen, in der wissenschaftlichen Diskussion wird dieser Standpunkt aber seit geraumer Zeit nicht mehr vertreten.

Der Schaden, den die Korruption verursacht, besteht in einer Verzerrung ökonomischer Beschlüsse. Entscheidungsträger werden Investitionsprojekte bevorzugen, welche hohe Bestechungsgelder erwarten lassen. In Ausschreibungen wird beispielsweise nicht mehr dasjenige Unternehmen den Zuschlag erhalten, welches für dieses Projekt das beste Angebot einreicht, sondern dasjenige, welches am besten besticht oder die besten Verbindungen zu Entscheidungsträgern besitzt. Korruption führt so auf vielseitige Art und Weise zu ineffizienten Projekten, die den offenkundigen Bedarf nur suboptimal decken.

Gordon Winston argumentiert, dass das Entdeckungsrisiko der Korruption mit der Anzahl und der Dauer der Transaktionen, der Anzahl der involvierten Personen und der Einfachheit und Standardisierung der Prozedur zunehme.¹⁵ Das Risiko steigt aber nicht mit dem Wert der Transaktion. Dies bewirkt, dass einmalige, große Käufe eine geeignete Basis für Bestechungszahlungen darstellen. Hierdurch wird die Entscheidung von öffentlich Bediensteten verzerrt. Kapitalintensive,

¹⁴ Vgl. Daniel Kaufmann/Shang-Jin Wei, *Does 'Grease Money' Speed up the Wheels of Commerce?*, National Bureau of Economic Research Working Paper 7093, Cambridge/MA 1999. Eine genauere Darstellung der Diskussion findet sich in: Johann Graf Lambsdorff, *The Institutional Economics of Corruption and Reform. Theory, Evidence, and Policy*, Cambridge 2007, und Toke Aidt, *Economic Analysis of Corruption. A Survey*, in: *The Economic Journal*, 113 (2003), S. 632–652.

¹⁵ Vgl. Gordon Winston, *The Appeal of Inappropriate Technologies. Self-Inflicted Wages, Ethnic Price and Corruption*, in: *World Development*, 7 (1979) 8–9, S. 835–845.

technologisch fortgeschrittene und maßgeschneiderte Produkte werden bevorzugt, ganz unabhängig davon, ob sie den öffentlichen Bedarf optimal decken. Hierfür werden arbeitsintensive Projekte wie im Bereich Bildung und Gesundheit vernachlässigt, da sie weniger leicht korrupte Einkommen versprechen. Dem benevolenten Prinzipal bleibt nur die Möglichkeit, durch Anreize und Strafanrohungen die Korruption seiner Agenten einzudämmen. Aber auch diese Maßnahmen verursachen Kosten. Dies hat zur Folge, dass der Prinzipal dem Agenten keine Verträge anbieten wird, die sich nur dann lohnen, wenn der Agent sich regelkonform verhält. Hieraus kann das Unterlassen notwendiger Investitionen resultieren.

Zur Schädlichkeit der politischen Korruption

Neben der bereits behandelten Korruption durch die Agenten ist auch die sogenannte *grand corruption*, die hochkarätige, politische Korruption in den Mittelpunkt der ökonomischen Betrachtung gerückt. Hier ist nicht der Agent, sondern der Prinzipal korrupt. In diesem Fall resultiert ein definitorisches Problem. Während im Falle korrupter Agenten ein Verstoß des Agenten gegen Regeln, die der Prinzipal definiert hat, vorliegt, kann der Missbrauchs begriff in dieser Situation nicht so ohne weiteres auf den korrupten Prinzipal übertragen werden. Ein korrupter Prinzipal hat die notwendige Machtfülle, sich seine eigenen Regeln zu geben, die sein korruptes Handeln legitimieren. Der Missbrauch lässt sich somit nicht an einer justiziablen Regelübertretung festmachen. Vielmehr bedarf der Korruptionsbegriff eines Bezuges zu den Verhaltensweisen, welche die Öffentlichkeit als illegitim oder schädlich erachtet.¹⁶

Welche Wohlfahrtsverluste ein korrupter Prinzipal verursacht, ist nicht leicht festzustellen. Diese mehr oder weniger allmächtigen Prinzipale haben ein Interesse daran, Wohlfahrtsverluste durch Korruption bei Agenten möglichst gering zu halten, da sie direkt Ressourcen absorbieren, die sonst dem korrupten Prinzipal gehören. Die Regierung

¹⁶ Zu verschiedenen definitorischen Abgrenzungen des Korruptionsbegriffs vgl. Arnold J. Heidenheimer/Michael Johnston (eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, New Brunswick/NJ 2002, S. 3–14.

wird versuchen, Korruption wie ein optimales Steuersystem zu organisieren, welches alle Sektoren gleich belastet. Ein starker Prinzipal wird versuchen, Verschwendungen im Rahmen von Korruption in allen Bereichen des Staatsapparates zu vermeiden, um seinen eigenen Nutzen zu maximieren. Bevor er in ineffiziente Projekte investiert, wird er es bevorzugen, die Ressourcen gleich zu unterschlagen, die für ein solches Projekt notwendig wären.

Verzerrungen können verhindert werden, wenn ein besonders starkes und korruptes Regime vorliegt. Ein derartiger Prinzipal wird in der Literatur auch als „Kleptokrat“ bezeichnet. Eine kleptokratische Regierung ist in der Lage, große Bestechungssummen einzutreiben. Die Wohlfahrtskonsequenzen dieser Regierungsform sind unklar. Martin McGuire und Mancur Olson argumentieren, dass ein solcher eigennütziger und durchsetzungsstarker Prinzipal seine Macht wohl im Einklang mit den Interessen der Gesellschaft nutze.¹⁷

Diese Argumentation kann durch ein Beispiel aus Indonesien gestützt werden: In den 1990er Jahren versuchte ein Enkel des damaligen Präsidenten Haji Mohamed Suharto, einen Gewinn aus einer neuen Biersteuer zu erzielen, welche von seiner privaten Firma eingetrieben werden durfte. Als Folge hiervon ging der Tourismus auf Bali zurück, da der Bierpreis anstieg und in der Versorgung Engpässe auftraten. Dies veranlasste Suharto dazu, die Biersteuer wieder aufzuheben. Die Zeitschrift „The Economist“ vermutete, dass die Reaktion Suhartos damit zu begründen sei, dass andere Verwandte des Familienclans im Hotelgewerbe tätig sind.¹⁸ Dieses Argument illustriert das, was als *encompassing interest* bezeichnet wird: Ein starker Prinzipal mit Engagement in vielen Sektoren wird sich bewusst, dass sich Ineffizienzen in einem Sektor negativ auf andere Sektoren auswirken. Er wird daher versuchen, solche Ineffizienzen zu vermeiden.

¹⁷ Vgl. Martin McGuire/Mancur Olson, *The Economics of Autocracy and Majority Rule. The Invisible Hand and the Use of Force*, in: *Journal of Economic Literature*, 34 (1996), S. 72–96. Herschel Grossman, *Rival Kleptocrats. The Mafia versus the State*, in: Gianluca Fiorentini und Sam Peltzman (Hrsg.), *The Economics of Organized Crime*, Cambridge 1997.

¹⁸ Vgl. Indonesia. When trouble brewed, in: *The Economist*, 10. 2. 1996.

Doch es ist fragwürdig, ob diese Argumentation stichhaltig ist. Selbst besonders mächtige Kleptokraten müssen ihre Macht teilen. Diese geteilte Macht erfordert eine komplizierte Koordination und kann zu neuen, unerwünschten Ineffizienzen führen. Die Kleptokraten müssen zur Machtsicherung eigene Eigentumsrechte an potentielle Rivalen verteilen. Statt dieser Rivalen wären aber eventuell andere Marktteilnehmer besser in der Lage, den größten Ertrag aus einer überlassenen Ressource zu erzielen.⁹ Eine florierende Wirtschaft könnte auch eine Gefahr für den Prinzipal darstellen und deshalb von ihm hintertrieben werden, da ansonsten potentielle Rivalen mit Ressourcen ausgestattet würden, welche sie für einen Umsturz einsetzen könnten.¹⁰ Ferner könnten Ineffizienzen auch aus einem kurzen Planungshorizont eines Prinzipals resultieren.¹¹

Diese Einschränkungen zeigen, dass das Modell eines allmächtigen Kleptokraten etwas Utopisches hat. Die resultierenden Wohlfahrtsergebnisse bleiben mehrdeutig. Wohlfahrtseinbußen sind hier sowohl der eigennützigen Motivation des Prinzipals als auch seiner fehlenden Allmacht zuzurechnen. Das entscheidende Argument für auftretende Wohlfahrtsverluste resultiert aber aus dem Glaubwürdigkeitsproblem eines starken Kleptokraten. Dieser kann sich nicht überzeugend an eine beschlossene politische Entscheidung binden.¹² Er steht über allen Regeln und kann damit jedes gegebene Versprechen in der Zukunft wieder brechen, sobald dies opportun erscheint. Aber gerade eine solche Bindung an eigene Versprechen ist erforderlich, um Investoren anzulocken. Diese

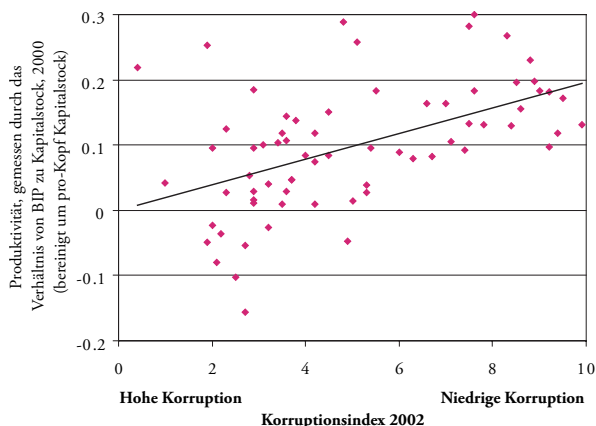
⁹ Vgl. Douglas North, *Structure and Change in Economic History*, New York-London 1981.

¹⁰ Vgl. ders., *Institutions and Credible Commitment*, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 151 (1993), S. 11–23.

¹¹ Vgl. M. McGuire/M. Olson (Anm. 7).

¹² Eine ökonomische Modellierung von Glaubwürdigkeitsproblemen wurde in der Vergangenheit zunehmend auf politische Institutionen und die politische Ökonomie von Diktaturen angewandt. Vgl. Douglas North/Barry Weingast, *Constitutions as Governance Structures. The Political Foundations of Secure Markets*, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 151 (1993), S. 286–311; Roland Wintrobe, *The Political Economy of Dictatorship*, Cambridge 1998; Joseph Stiglitz, *Distinguished Lecture on Economics in Government. The Private Uses of Public Interests. Incentives and Institutions*, in: *The Journal of Economic Perspectives*, 12 (1998) 2, S. 3–22.

Abbildung 1: Korruption und Produktivität



Jeder Punkt = Position eines Landes

Quelle: Eigene Darstellung

sind mit ihrem finanziellen Engagement langfristig von der Situation in einer Volkswirtschaft abhängig. Baut ein Investor beispielsweise ein Kraftwerk in einem Land, so vertraut er damit auch immer auf das lokale Rechtssystem, das in der Zukunft seine Eigentumsrechte schützt und ausgehandelte Verträge zur Strom einspeisung durchsetzt.

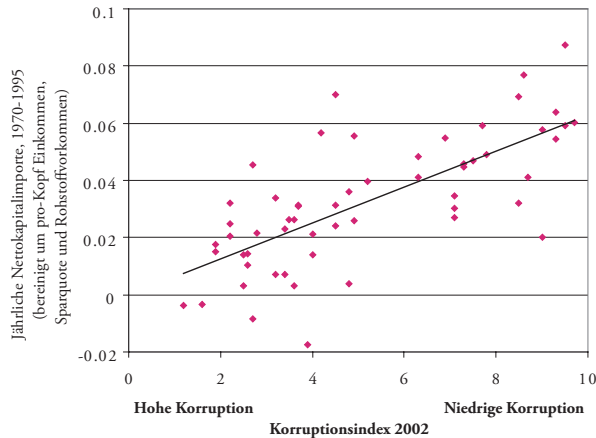
Investoren haben nur beschränkte Möglichkeiten, sich gegen eine organisierte Abschöpfung ihres Investitionsertrags zu wehren. In dieser Situation werden sie die Glaubwürdigkeit politischer Zusagen bezüglich des Schutzes ihres Eigentums bewerten. Die Zusagen eines Politikers werden nur dadurch glaubwürdig, dass dieser zu ihrer Einhaltung motiviert oder gezwungen ist.¹³ Ein korrupter Politiker widmet sich primär seiner eigenen Bereicherung und wird auch entgegen früherer Zusagen eine profitable Gelegenheit nicht verstreichen lassen.¹⁴ Ein starker Prinzipal hat die Rechtsschaffung und -auslegung in seiner Hand und kann deshalb nicht dazu gezwungen werden, seine früheren Zusagen einzuhalten. Er wird unglaubwürdig. Das Problem fehlender Glaubwürdigkeit kann gemildert werden, wenn Diktaturen relativ stabil sind und sich der Kleptokrat darum bemüht, eine Reputation der Verlässlichkeit aufzubauen.¹⁵ Aber da die meisten Investitio-

¹³ Vgl. D. North (Anm. 9).

¹⁴ Vgl. Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*, Cambridge 1999.

¹⁵ Vgl. Herschel Grossman und Suk-Jae Noh, *Proprietary public finance and economic welfare*, in:

Abbildung 2: Korruption und Kapitalzuflüsse



Jeder Punkt = Position eines Landes

Quelle: Eigene Darstellung

nen langfristiger Natur sind und Regierungsperioden in ihrer Länge teilweise schwer vorhersehbar sind, ist dieser Effekt kaum stark genug, um Investoren anzulocken. Somit entstehen hohe Wohlfahrtseinbußen als Folge von *grand corruption*.

Korruption senkt Produktivität

Die Resultate des Prinzipal-Agenten-Modells lassen erkennen, dass Korruption einen negativen Einfluss auf die Produktivität haben kann. Eine eigene empirische Untersuchung zum Einfluss der wahrgenommenen Korruption auf die gesamtwirtschaftliche Produktivität ergänzt die theoretische Analyse. Makroökonomisch entspricht die Kapitalproduktivität dem Verhältnis von Bruttoinlandsprodukt (BIP) und dem gesamtwirtschaftlichen Kapitalstock. Dieser lässt sich durch die abgeschriebenen und zusammengefassten Investitionen der Vergangenheit bestimmen. Um den Zusammenhang zwischen Korruption und Produktivität zu messen, wurde eine Regressionsanalyse unternommen, deren Ergebnisse in der *Abbildung 1* dargestellt sind.

Die Analyse zeigt: Fehlende Korruption wirkt positiv auf das Verhältnis von BIP zum Kapitalstock, erhöht also die Produktivität.

Journal of Public Economics, 53 (1994) 2, S. 187–204; Joshua Charap/Christina Harm, Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State, in: Claude Ménard (ed.), Institutions, Contracts and Organization. Perspectives from New Institutional Economics, Cheltenham 2000.

Dies wird durch die positive Steigung der Regressionsgeraden veranschaulicht. Die Gerade zeigt, dass sich die Produktivität eines Landes um etwa zwei Prozent erhöht, wenn sich die Korruptionslage in einem Land um einen Punkt der CPI-Skala verbessert. Da der Kapitalstock etwa doppelt so hoch ist wie das BIP, resultiert hiermit ein Anstieg des BIP um vier Prozent. Anders ausgedrückt: Würde die Korruption in Deutschland auf das Niveau von Dänemark sinken, also der CPI um ca. 1,5 ansteigen, so würde das Einkommen der Deutschen durchschnittlich um sechs Prozent steigen.

Diese Analyse ist robust. Weitere durchgeführte Untersuchungen mit zusätzlichen erklärenden Variablen wie Humankapital, Rohstoffexporten oder dem Offenheitsgrad einer Volkswirtschaft (Summe aus Importen und Exporten im Verhältnis zum BIP) ergaben keine wesentliche Änderung für den grundsätzlich positiven Einfluss des CPIs als Indikator für das Korruptionsniveau. Der positive Einfluss der Abwesenheit von Korruption auf die Produktivität bleibt signifikant.

Korruption und Nettokapitalimporte

In der theoretischen Analyse wurde aufgezeigt, dass Investoren korruptionsfreie Länder bevorzugen, da es korrupten Regimen an Glaubwürdigkeit mangelt. Im Folgenden wird nun der empirische Nachweis eines negativen Zusammenhangs zwischen dem Korruptionsniveau und den Nettokapitalimporten eines Landes überprüft.

Die Nettokapitalimporte eines Landes stimmen weitgehend mit dem Saldo der Leistungsbilanz überein. Länder, die ein Defizit in der Leistungsbilanz ausweisen, sind dementsprechend Nettokapitalimporteure; Länder mit einem Überschuss in der Leistungsbilanz sind Nettokapitalexporteure. Solche Nettokapitalexporte sind von vielen Einflussgrößen abhängig, die nicht vernachlässigt werden dürfen. So zeigt sich, dass reiche Länder Kapital in ärmere Länder exportieren. Zudem wird Kapital von Ländern mit einer hohen Sparquote exportiert und fließt in Länder mit einem hohen Bevölkerungswachstum. Solche Einflussgrößen werden im Rahmen von neoklassischen Wachstumsmodellen prognostiziert und sind empirisch zumeist ro-

bust.¹⁶ Rohstoffexporte wirken zudem negativ auf die Kapitalimporte. Das liegt wohl an der Tatsache, dass rohstoffexportierende Länder selbst ausreichend mit Kapital ausgestattet sind.

Das Ergebnis einer weiteren Regressionsanalyse ist in *Abbildung 2* dargestellt. Diese zeigt die resultierende Regressionsgerade und die zugrunde liegenden Beobachtungen, welche den Einfluss des Korruptionsniveaus auf die Nettokapitalimporte fokussieren. Die Regressionsgerade hat eine positive Steigung. Eine Verbesserung im Korruptionsindex um einen Punkt führt zu einem Anstieg der Nettokapitalimporte in Höhe von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Würde Deutschland sich im CPI auf das Niveau von Dänemark verbessern (um 1,5 Indexpunkte), so würden die Nettokapitalimporte um 0,75 Prozent des BIP steigen, also fast um 20 Milliarden Euro. Eine Summe, mit der zahlreiche hochkarätige Arbeitsplätze geschaffen werden könnten.

Im Rahmen zusätzlicher Untersuchungen wurde nachgewiesen, dass Variablen wie Stabilität der Regierung und Stabilität des bürokratischen Systems sowie zivile Freiheiten keinen signifikanten Einfluss auf Nettokapitalimporte haben, während die Variable Recht und Ordnung mit einem positiven und signifikanten Einfluss auf Nettokapitalimporte wirkt. Wird diese Variable berücksichtigt, so verringert sich der Einfluss von Korruption auf die Nettokapitalimporte. Das Ergebnis impliziert, dass der Einfluss der Korruption auf die Nettokapitalimporte teilweise darauf zurückzuführen ist, dass Korruption mit dem Fehlen einer rechtsstaatlichen Tradition einhergeht. Dies ist im Einklang mit der vorher etablierten Theorie: Die Korruption eines starken Kleptokraten beinhaltet das Fehlen einer unabhängigen und starken Justiz und eines geordneten Machtwechsels. Aufgrund der hierdurch fehlenden Glaubwürdigkeit von Eigentumsrechten werden Investoren abgeschreckt.

Korruption ist ein Wachstumshemmnis. Die landläufige Meinung, dass Korruption der Beseitigung von Investitionshemmnissen dient, lässt sich nicht bestätigen. Dazu wurden im Rahmen einer modelltheoretischen Analyse zwei stilisierte Korruptionsmodelle mit einem korrupten Agenten und einem korrupten Prinzipal vorgestellt. Diese Modelle führten zu Hypothesen der jeweils resultierenden Wohlfahrtseffekte. Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass Nettokapitalimporte insbesondere deswegen negativ von Korruption beeinflusst werden, weil Korruption mit dem Fehlen einer rechtsstaatlichen Tradition einhergeht. Korruption unterminiert eine solche Tradition dadurch, dass Gerichtsurteile käuflich sind und Regierungen nicht durch klare Gesetze beschränkt werden. Dies ist eine Form der Korruption, von der primär der Prinzipal betroffen ist.

Des Weiteren wurde empirisch aufgezeigt, dass Korruption mit einer geringeren Produktivität einhergeht. Wie anhand des Prinzipal-Agenten-Modells gezeigt wurde, ergibt sich dieser Einfluss insbesondere bei administrativer Korruption. Reformen sollten sich daran orientieren, ob Länder primär ihre Produktivität erhöhen oder ausländisches Kapital anlocken wollen. Reformen des öffentlichen Sektors bieten sich an, wenn die Produktivität erhöht werden soll. Um verstärkt Kapital aus dem Ausland anzulocken, sollte hingegen der Fokus auf den Aufbau einer rechtsstaatlichen Ordnung gelegt werden.

¹⁶ Humankapital, z. B. gemessen durch den Besuch weiterführender Schulen (*secondary school enrollment*), war insignifikant. Auch der Offenheitsgrad einer Wirtschaft (Verhältnis von Exporten und Importen zum Inlandsprodukt) stellte sich als insignifikant heraus. Auf diese Ergebnisse wird hier nicht eingegangen.

Der korrupte Akteur

Weltweit wird Korruption als gravierendes Problem wahrgenommen, das längst nicht mehr nur Politik und öffentliche Verwaltung betrifft, sondern auch den privaten Sektor. Gerade im internationalen Geschäftsverkehr spielt Korruption eine große Rolle. In Deutschland ist Korruption derzeit so aktuell wie nie. So gingen in den vergangenen Monaten zahlreiche spektakuläre Korruptionsfälle durch die Presse. Es fanden sich

Schlagzeilen wie „Willkommen in der Bakschischrepublik“, „Korruption – Bei neun von zehn Unternehmen werden Sie fündig“ und „Selbstbedienung in DAX-Konzernen – Korruption ist Chefsache“.

Tanja Rabl

Dr. rer. pol., geb. 1980; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Personalwesen und Führungslehre an der Universität Bayreuth, Universitätsstraße 30, 95440 Bayreuth. tanja.rabl@uni-bayreuth.de

Doch was wird eigentlich allgemein unter Korruption verstanden? Den Begriff knapp und prägnant zu fassen fällt schwer. Ein einheitliches Verständnis existiert nicht. In den Wissenschaftsdisziplinen, die sich mit dem Phänomen der Korruption beschäftigen (z. B. Wirtschaftswissenschaft, Rechtswissenschaft, Soziologie, Kriminologie, Politikwissenschaft, Wirtschaftsethik), hat sich eine Vielzahl von Definitionen herausgebildet. Bringt man diese auf einen Nenner, so lässt sich Korruption wie folgt definieren:

Korruption ist von der Norm abweichendes Verhalten, das sich im Missbrauch einer Funktion in Politik, Gesellschaft oder Wirtschaft zugunsten einer anderen Person oder Institution äußert. Dieser Funktionsmissbrauch erfolgt auf Initiative eines anderen oder aus Eigeninitiative, um einen Vorteil für sich oder einen Dritten zu erlangen. Als Ergebnis wird ein Schaden oder Nachteil für Politik, Gesellschaft oder Wirtschaft erwartet oder tritt tatsächlich ein. Die korrupten Handlungen werden einvernehmlich geheim gehalten.¹

Die Korruptionsforschung konzentrierte sich bisher überwiegend auf die politische und öffentliche Korruption, während private Korruption, also Korruption in und zwischen Unternehmen, vernachlässigt wurde. Mein Fokus liegt daher auf Korruption in der Privatwirtschaft, wo Bestechungsleistungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Unternehmen nachgefragt und angeboten werden.²

Die bisherige Korruptionsforschung liefert vielfältige Ansätze zur Konzeptualisierung und Erklärung des Phänomens und untersucht Ursachen und Konsequenzen. Allerdings nimmt sie nur selten den korrupten Akteur in den Blick. Betrachtet man bei aufgedeckten Korruptionsfällen, wer eigentlich korruptiert hat beziehungsweise wer korruptiert worden ist, so stellt sich insbesondere die Frage nach dem „Warum“. Was bewegt Entscheidungsträger in Unternehmen dazu, korrupt zu handeln? Was bringt sie dazu, ein Korruptionsangebot anzunehmen (passive Korruption) beziehungsweise ein Korruptionsangebot zu unterbreiten (aktive Korruption)? Der vorliegende Beitrag versucht, ausgehend von der bisherigen Forschung und auf der Grundlage einer in Deutschland unternommenen empirischen Studie,³ Antworten auf diese Fragen zu geben.

Die bisherige Forschung

Längst ist es nicht mehr nur eine provozierende These, sondern Ergebnis zahlreicher empirischer Untersuchungen: Männer handeln eher korrupt als Frauen.⁴ Dies ist nicht

¹ Vgl. Tanja Rabl/Torsten M. Kühlmann, Understanding corruption in organizations – Development and empirical assessment of an action model, in: Journal of Business Ethics, 82 (2008) 2, S. 477–495; Werner Vahlenkamp/Ina Knauß, Korruption – Hinnehmen oder handeln?, Wiesbaden 1995.

² Vgl. Christian Brünner, Zur Analyse individueller und sozialer Bedingungen von Korruption, in: ders. (Hrsg.), Korruption und Kontrolle, Wien 1981.

³ Vgl. Tanja Rabl, Private corruption and its actors – Insights into the subjective decision making processes, Lengerich 2008, zugl. Diss., Universität Bayreuth 2008. Die zugrunde liegende empirische Studie wurde finanziell unterstützt von der Stiftung „Wertevolle Zukunft“, der Business Keeper AG, der Telekom AG und der ABB AG.

⁴ Dies zeigt sich in kriminologischen Studien mit überführten korrupten Akteuren. Die Ergebnisse experimenteller Studien mit standardisierten Lebens-

verwunderlich, da Männer nach wie vor in Managementpositionen überrepräsentiert sind. Die Täter sind auch keineswegs Betrügerpersönlichkeiten, im Gegenteil: Der typische Täter ist nicht vorbestraft und zeigt keine abweichenden Wertvorstellungen. Vielmehr handelt es sich um gesellschaftliche Aufsteiger und erfahrene Leistungsträger, die eine Vielzahl von Aus- und Fortbildungen absolviert haben. Gerade weil sie sich durch hohe Fachkompetenz auszeichnen, wird ihnen viel Vertrauen entgegengebracht. Sie sind ehrgeizig und karriereorientiert und verfügen über Macht- und Entscheidungsbefugnis in ihrer beruflichen Position. Statusbewusst führen sie im Vergleich zur Bezugsgruppe einen hohen Lebensstandard. Die an Korruption Beteiligten zeigen ausgeprägte Rechtfertigungs- und Neutralisierungstendenzen. Sie leugnen die persönliche Verantwortung, den unmoralischen Charakter ihres Handelns wie auch den entstandenen Schaden.¹⁵ Diese Ergebnisse decken sich mit Eigenschaften, die für Wirtschaftskriminelle identifiziert wurden.¹⁶ Korrupte Akteure ähneln dabei stark „normalen“ erfolgreichen Managern,¹⁷ weisen sie doch Eigenschaften auf, die offensichtlich sowohl für legale als auch für illegale Geschäfte hilfreich sind.¹⁸ Forschungsergebnisse zu den Persönlichkeitseigenschaften von korrupten Akteuren zeigen Zusammenhänge

- mit einer externalen Kontrollüberzeugung,¹⁹ nach welcher die Konsequenzen des eigenen Verhaltens anderen Personen

oder äußeren Umständen zugeschrieben werden,

- mit Machiavellianismus (der Neigung, andere um des eigenen Vorteils willen zu täuschen oder zu manipulieren),¹⁰
- mit einer hohen Risikobereitschaft¹¹ sowie
- mit pathologischem Narzissmus.¹²

Ihr Motiv ist nur in seltenen Fällen eine finanzielle Notlage. Neben beruflichem Ehrgeiz, der puren Lust an der Machtausübung, der Überforderung am Arbeitsplatz oder auch der Enttäuschung über verpasste Karrierechancen ist es vor allem die Aussicht auf risikolose Bereicherung, welche die Korrupten zu ihrem kriminellen Tun antreibt.¹³ Die Täter wollen ihren Eigennutz maximieren und stellen Kosten-Nutzen-Überlegungen an. Voraussetzung für das Zustandekommen einer korrupten Transaktion ist, dass die daraus resultierenden erwarteten Erträge sowohl für den Korruptierenden als auch für den Korruptierten die von ihnen erwarteten Kosten übersteigen. Der Anreiz, einen korrupten Vertrag einzugehen, steigt, wenn der Wert der Leistung steigt, das Aufdeckungs- und Ahndungsrisiko, das Strafmaß und die Transaktionskosten der Korruption aber sinken. Durch die geringe Wahrscheinlichkeit, entdeckt und damit auch bestraft zu werden, werden die Kosten im Vergleich zu dem Nutzen, der aus der Korruption für den Einzelnen oder dessen Unternehmen gezogen werden kann, als gering eingeschätzt.¹⁴

und Arbeitsbedingungen für Frauen und Männer zeigen überwiegend keine Geschlechterunterschiede.

¹⁵ Vgl. z. B. Britta Bannenberg, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, Neuwied 2002.

¹⁶ Vgl. z. B. James W. Coleman, The criminal elite. Understanding white-collar crime, New York 1998.

¹⁷ Vgl. Kai Bussmann, Kriminalprävention durch Business Ethics: Ursachen von Wirtschaftskriminalität und die besondere Bedeutung von Werten, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik, 5 (2004) 1, S. 35–50.

¹⁸ Vgl. Michael R. Gottfredson/Travis Hirschi, A general theory of crime, Stanford/CA 1990.

¹⁹ Vgl. z. B. John Cherry/John Fraedrich, An empirical investigation of locus of control and the structure of moral reasoning: Examining the ethical decision-making processes of sales managers, in: The Journal of Personal Selling & Sales Management, 20 (2000) 3, S. 173–188.

¹⁰ Vgl. z. B. W. Harvey Hegarty/Henry P. Sims, Some determinants of unethical decision behavior: An experiment, in: Journal of Applied Psychology, 63 (1978) 4, S. 451–457.

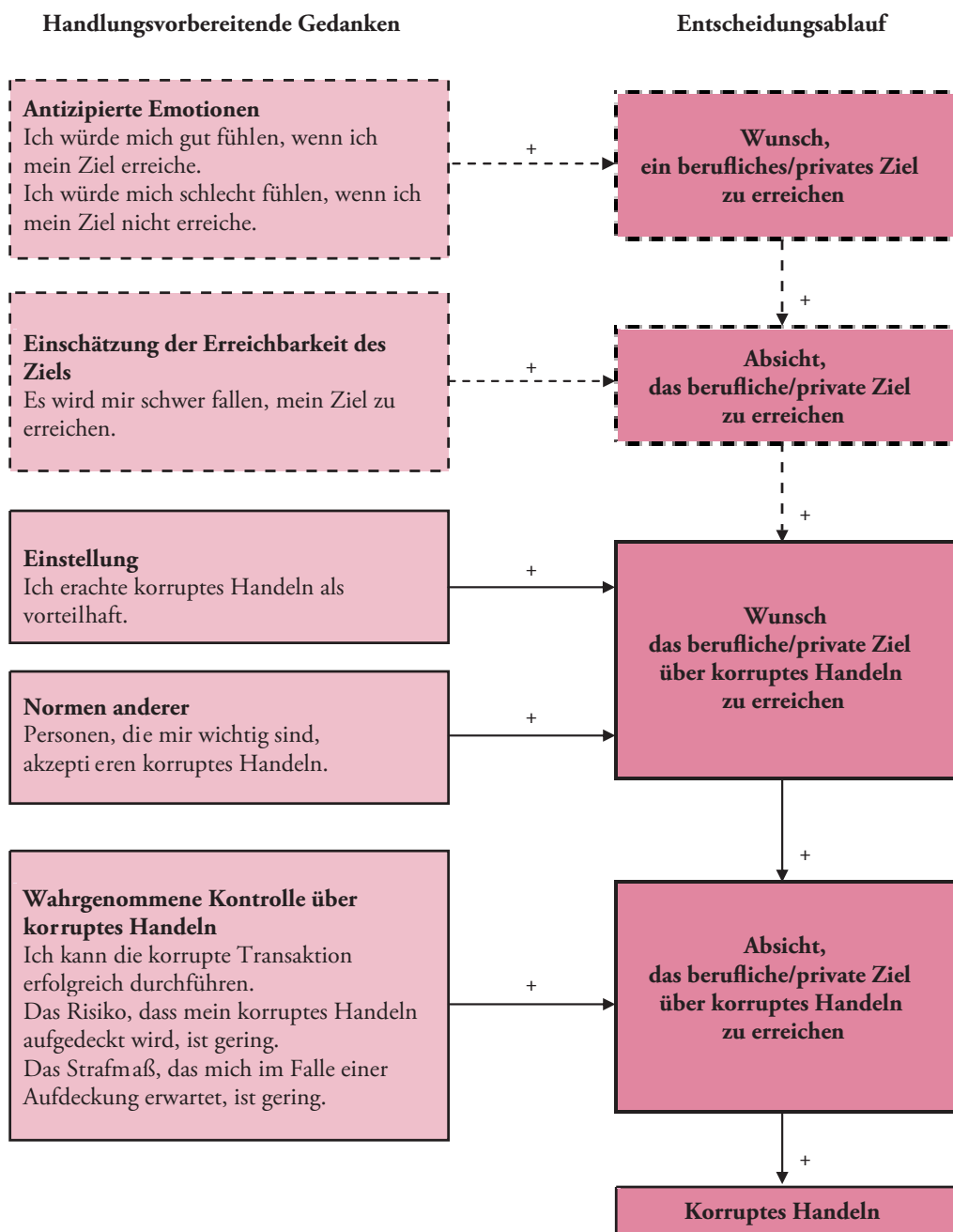
¹¹ Vgl. z. B. Andreas O. Vogt, Korruption im Wirtschaftsleben. Eine betriebswirtschaftliche Schaden-Nutzen-Analyse, Wiesbaden 1997.

¹² Vgl. David P. Levine, The corrupt organization, in: Human Relations, 5 (2005) 6, S. 723–740.

¹³ Vgl. Britta Bannenberg/Wolfgang J. Schaubenstein, Korruption in Deutschland, München 2004.

¹⁴ Vgl. Silvio Borner/Christophe Schwyzer, Bekämpfung der Bestechung im Lichte der Neuen Politischen Ökonomie, in: Mark Pieth/Peter Eigen (Hrsg.), Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention, Neuwied 1999; Rajeev K. Goel/Daniel P. Rich, On the economic incentives for taking bribes, in: Public Choice, 61 (1989) 3, S. 269–275.

Abbildung: Kalküle im Entscheidungsablauf korrupt handelnder Akteure



+ = positive Beziehung: „je stärker – desto stärker“

Zu beachten ist: Gestrichelte Komponenten und Beziehungen erwiesen sich im finalen Modell als nicht relevant!

Quelle: Eigene Darstellung

Entscheidungsprozesse

Auch wenn einige Daten zu Persönlichkeitscharakteristika und Motiven von korrupten Akteuren existieren, wurde bislang das Zusammenspiel verschiedener Verhaltenskomponenten, das letztlich zu korruptem Handeln führt, kaum untersucht. Die von mir unternommene Studie¹⁵ zielte daher darauf ab, die personbezogenen Komponenten korrupten Handelns in Interaktion mit einem spezifischen situationalen Kontext, nämlich der Privatwirtschaft, zu untersuchen. In erster Linie sollte dabei herausgefunden werden, welche motivationalen, volitionalen (willentlichen), emotionalen und kognitiven Komponenten eine Rolle spielen und wie ihr Zusammenspiel letztlich zu korruptem Handeln führt.

Um das Entscheidungskalkül korrupter Akteure abzubilden, entwickelte ich ein Modell korrupten Handelns (*Abbildung*), das im Rahmen einer experimentellen Simulation mit Hilfe eines Unternehmensplanspiels anhand einer Studentenstichprobe empirisch überprüft wurde. Dieses Modell bezieht sich auf die Erstinitiierung einer Korruptionsbeziehung zwischen zwei Einzelakteuren.

Nach der Datenanalyse ergab sich ein reduziertes Modell korrupten Handelns (*Abbildung*, nichtgestrichelter Teil). Ausgangspunkt im finalen Modell ist der Wunsch, für die Erreichung eines beruflichen oder privaten Ziels korrupt zu handeln. Dieser Wunsch ist umso stärker, je positiver die Einstellung des Akteurs zu Korruption ist und je mehr andere wichtige Personen im Umfeld des Akteurs Korruption akzeptieren. Mit dem willentlichen Entschluss, korrupt zu handeln, wird der Wunsch zu einer Intention. Diese ist umso stärker, je stärker nicht nur der Wunsch zu korruptem Handeln ist, sondern auch je mehr Kontrolle der Akteur glaubt, über sein korruptes Handeln zu haben. Diese wahrgenommene Kontrolle über eigenes Verhalten ist umso höher, je geringer zum Beispiel das Aufdeckungsrisiko, das Strafmaß und die Kosten sind, die vor, während und nach der Korruptionsbeziehung entstehen. Dabei kann es sich um Kosten handeln, um zum Beispiel einen korruptions-

willigen Partner zu finden, um den korrupten Austausch sicher zu stellen oder auch um die Korruptionsbeziehung geheim zu halten. Je stärker die Intention, korrupt zu handeln, umso wahrscheinlicher wird korruptes Handeln auch tatsächlich erfolgen.

Die Ergebnisse zeigen, dass alle Komponenten des theoretischen Ausgangsmodells, welche die Erreichung eines bestimmten privaten oder beruflichen Ziels betreffen (positive und negative antizipierte Emotionen, Schwierigkeit der Zielerreichung, der Wunsch und die Absicht, ein bestimmtes privates oder berufliches Ziel zu erreichen), keine Prognose über korruptes Handeln zulassen. Doch warum? Eine Erkenntnis aus der Einstellungs-Verhaltens-Forschung ist, dass allgemein formulierte private und berufliche Ziele zur Vorhersage spezifischen Verhaltens, wie es korruptes Handeln darstellt, nicht geeignet sind. Des Weiteren scheint Korruption nicht in einen übergeordneten Handlungsplan eingeordnet zu sein. Vielmehr erfolgt eine individuelle Entscheidung erst, wenn sich die Gelegenheit zu Korruption ergibt. Da diese bei vergleichbarer Ausgangssituation der Probanden unterschiedlich ausfällt, zeigt dies die Bedeutung personbezogener Komponenten für die Vorhersage korrupten Handelns. Kognitive Komponenten – die Einstellung zu Korruption, die Normen anderer bezüglich Korruption, die wahrgenommene Kontrolle über eigenes korruptes Verhalten – spielen daher den Ergebnissen zufolge bei der Vorhersage korrupten Handelns eine sehr wichtige Rolle. Auch die Unterscheidung zwischen Wunsch und Wille erweist sich als relevant. Somit führt das Zusammenspiel motivationaler, volitionaler und kognitiver – nicht aber emotionaler – Komponenten innerhalb eines situativen Kontexts bei entsprechender Gelegenheit zu korruptem Handeln. „*The person matters!*“ – so ließe sich die Quintessenz der Ergebnisse zusammenfassen.

Rationalisierungsstrategien

Wie bereits oben erwähnt, weisen korrupte Akteure starke Rechtfertigungs- und Neutralisierungstendenzen auf. Die Forschungsliteratur schreibt diesen Rationalisierungsstrategien eine bedeutende Rolle bei der Normalisierung von Korruption in Unter-

¹⁵ Vgl. T. Rabl (Anm. 3); Dies./T. M. Kühlmann (Anm. 1).

Tabelle: Rationalisierungsstrategien

Rationalisierungsstrategie	Typische Aussagen (Items)
Legalität	„Aber es steht doch nirgends geschrieben, dass ich das nicht darf.“
Leugnung der Verantwortung	„Es war die einzige Möglichkeit, unseren Gewinn zu steigern.“ „Das macht doch jeder so!“
Leugnung des Schadens	„Das hat doch niemandem geschadet. Es hatten doch alle etwas davon.“ „Es ging doch nur um verhältnismäßig kleine Beträge.“
Leugnung der Opfer	„Sie meinen wegen der Konkurrenz? Die können ruhig auch mal den Kürzern ziehen.“ „Warum denn? Weil die Mitbewerber leer ausgehen? Tja, so ist das Geschäft!“
Soziale Gewichtung	„Andere machen da noch ganz andere Sachen, um an Aufträge zu kommen.“
Appell an höhere Ziele	„Ich habe nur alles getan, um die Auftragslage und den Gewinn unseres Unternehmens zu steigern.“ „Ich habe nur versucht, die gute Geschäftsbeziehung zu einem guten Kunden zu erhalten.“
Metapher des Kontos	„Wieso soll ich die guten Beziehungen, die ich über Jahre hinweg aufgebaut habe, nicht auch nutzen?“
Refokussierung der Aufmerksamkeit	„Immerhin habe ich den Auftrag für unser Unternehmen an Land gezogen.“

Quelle: Eigene Darstellung

nehmen zu.¹⁶ Sobald sie korrupt gehandelt haben, nutzen die Akteure diese Strategien, um sich selbst als moralische und ethische Individuen zu sehen, um sich von ihrem schlechten Gewissen zu befreien und sich ein positives Selbstbild zu bewahren.¹⁷ Korrupte Akteure lösen sich dabei nicht von den gesellschaftlichen Werten, sie konstruieren Situationen nur anders. Sie lehnen konventionelle Normen nicht ab und sind auch nicht der Ansicht, dass die Normen, die sie verletzen, ersetzt werden sollen. Sie behaupten aber, dass diese Normen unter bestimmten Umständen nicht zutreffen.¹⁸ Rationalisierungsstrategien weisen negative Interpretationen korrupter Handlungen zurück und neutralisieren das potenzielle Stigma von Korruption. Die meisten dieser Techniken sind kulturell gelernt und werden sozial verstärkt. Der Unternehmenskultur kommt dabei eine entscheidende Rolle zu. Wurde eine bestimmte Technik erfolgreich eingesetzt, führt dies zum erneuten Einsatz in vergleichbaren Situationen.¹⁹ So können Rationalisierungsstrategien zur Ausbreitung von Korruption in und zwischen Unternehmen beitragen. Es werden dabei acht verschiedene Rechtfertigungen unterschieden,²⁰ die auch in der von mir durchgeführten Studie überprüft wurden (Tabelle).²¹

Im Planspiel meiner Studie rechtfertigen korrupte Akteure ihr Verhalten am häufigsten, indem sie die Metapher des Kontos nutzen. Sie fühlen sich berechtigt, korrupt zu handeln, weil sie meinen, durch die im Job erbrachten Anstrengungen ein „Guthaben“ angesammelt zu haben, von dem sie nun zehren könnten. Sehr häufig ist auch der Appell an höhere Ziele. Hier argumentieren die Akteure, dass ihr korruptes Handeln nötig war, um ein höheres Ziel (z. B. Unternehmensziel) zu

¹⁶ Vgl. Blake E. Ashforth/Vikas Anand, The normalization of corruption in organizations, in: Research in Organizational Behavior, 25 (2003), S. 1–25.

¹⁷ Vgl. Vikas Anand/Blake E. Ashforth/Mahendra Joshi, Business as usual: The acceptance and perception of corruption in organizations, in: The Academy of Management Executive, 19 (2005) 4, S. 9–23.

¹⁸ Vgl. Gresham M. Sykes/David Matza, Techniques of neutralization: At theory of delinquency, in: American Sociological Review, 22 (1957) 6, S. 664–670.

¹⁹ Vgl. Scott J. Vitell/Stephen J. Grove, Marketing ethics and the techniques of neutralization, in: Journal of Business Ethics, 6 (1987) 6, S. 433–438.

²⁰ Vgl. B. E. Ashforth/V. Anand (Anm. 16).

²¹ Vgl. T. Rabl (Anm. 3).

erreichen. Beide Strategien spiegeln den Bezug zur Organisation und zur Arbeit des Individuums wider. Während sich die Metapher des Kontos auf die bislang im Job erbrachten Verdienste bezieht, konzentriert sich der Appell an höhere Ziele auf die Unternehmensziele, die erreicht werden sollen. Die Leugnung der Verantwortung, der Schädigung und der Opfer spielen eine untergeordnete Rolle. Dies zeigt, dass Rationalisierungsstrategien nicht primär auf eine Leugnung der negativen Implikationen korrupten Handelns abzielen, sondern vielmehr die „positive“ Absicht hervorheben, die hinter dem korrupten Handeln steht.

Handlungsempfehlungen

Das empirisch validierte Modell korrupten Handelns bietet Unternehmen Anhaltspunkte, geeignete Maßnahmen für die Prävention und Bekämpfung von Korruption zu entwickeln. Da der Fokus des Modells auf den psychologischen Faktoren liegt, können vor allem Handlungsempfehlungen für das Personalmanagement²² abgeleitet werden. Nichtsdestotrotz müssen diese vorsichtig ausgesprochen werden, da das experimentelle Design mit einer Studentenstichprobe nur eine eingeschränkte Übertragung der Ergebnisse auf Managementpositionen in Unternehmen zulässt.

Drei Faktoren konnten als wesentliche Einflussgrößen im Entscheidungsprozess korrupter Akteure identifiziert werden: die Einstellung des Individuums zu Korruption, die Normen anderer bezüglich Korruption und die wahrgenommene Kontrolle über eigenes korruptes Handeln.

Um korruptionsaverse Normen zu schaffen, sollte den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf verschiedene Art und Weise gezeigt werden, dass Korruption im Unternehmen keinesfalls toleriert wird und die Integrität aller absolut gefordert ist. Anzustreben ist ein ethisches Unternehmensklima und eine strikte Ablehnung von Korruption, selbst dann, wenn korruptes Handeln vordergründig dem Unternehmen zu nützen scheint. Es muss klar gemacht werden, dass ethische Werte höher stehen als kurzfristige wirtschaftliche Ziele, da Korruption dem Un-

ternehmen langfristig schadet. Das Ziel rechtfertigt nicht die (illegalen und unethischen) Mittel. Eine Möglichkeit, Korruption institutionell zu verurteilen, ist die Einführung eines Ethik-Kodexes durch das Top-Management. Des Weiteren kommt diesem die Aufgabe als Rollenvorbild zu. Es sollte der Korruptionsbekämpfung höchste Priorität einräumen und unmissverständlich kommunizieren, dass alle Gesetze einzuhalten sind. Selbstverpflichtungen des Managements gegen Korruption, die in Mitarbeiterbriefen, Newslettern oder Aushängen innerhalb des Unternehmens kommuniziert werden, können diese Bemühungen unterstützen.

Selbstverständlich müssen alle Unternehmensmitglieder in die Schaffung einer korruptionsaversen Unternehmenskultur integriert sein. Eine Beschränkung auf das höhere Management ist zu kurz gegriffen. Ethik- oder Antikorruptionskomitees, die sich aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verschiedener Unternehmensbereiche und Hierarchien zusammensetzen und deren Mitgliedschaft rotiert, können dabei helfen. Solche Komitees diskutieren ethische Dilemmata, besonders solche, die mit Korruption zu tun haben. Zusätzlich unterstützen sie die Realisierung der Antikorruptionsmaßnahmen. Ein positives Signal, das ebenfalls zu korruptionsaversen Normen im Unternehmen beitragen kann, ist die Kooperation mit anderen Unternehmen, der Regierung, Arbeitnehmerverbänden und Nichtregierungsorganisationen im Kampf gegen Korruption.

Die Einstellung zu Korruption ist eine wichtige Determinante des Wunsches, korrupt zu handeln. Wie können Unternehmen einerseits eine korruptionsaverse Einstellung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sicherstellen und andererseits Maßnahmen ergreifen, um die Einstellung der Belegschaft zu verändern? Eine Möglichkeit besteht darin, bereits bei der Auswahl neuer Mitarbeiter deren Einstellung zu Korruption zu überprüfen. Dabei sollte nicht nur auf allgemeine Integritätstests zurückgegriffen werden, sondern es sollten auch spezifische korruptionsrelevante Fragen zum Einsatz kommen. Des Weiteren können Unternehmen ihren Ethik-Kodex in das Recruiting-Material mit aufnehmen und in den Auswahlinterviews direkt ansprechen. Dies ermöglicht den Bewerberinnen und Bewerbern den Selbstab-

²² Vgl. ebd.; T. Rabl/T. M. Kühlmann (Anm. 1).

gleich ihrer persönlichen Einstellung mit der des Unternehmens. Außerdem können Unternehmen die Bewerberinnen und Bewerber auffordern, sich durch die Unterzeichnung eines obligatorischen Statements zur Antikorruptionspolitik des zukünftigen Arbeitgebers zu bekennen.

Weitere Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, die auf bereits eingestelltes Personal abzielen, stellen Trainings und Workshops dar. Auch hier ist wieder Spezifität gefordert. Allgemeine Ethik-Trainings reichen nicht aus. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen für das Korruptionsproblem sensibilisiert werden, sodass sie verstehen, was Korruption ist, warum sie abzulehnen ist und welche Konsequenzen sie hat. Die Auseinandersetzung mit gängigen Rationalisierungsstrategien sollte Teil eines Antikorruptionstrainings sein. Eine andere Möglichkeit, Einstellungen zu ändern, ist der Einsatz von Prämien und Sanktionen. Ethisches Verhalten ist zu belohnen und korruptes Verhalten zu bestrafen. So könnten zum Beispiel Leistungsbeurteilungen und die damit verbundenen Belohnungen an ethisches Verhalten geknüpft sein.

Die hier vorgestellte Studie zeigt weiterhin, dass die Absicht, korrupt zu handeln, umso stärker ist, je höher die wahrgenommene Kontrolle über das eigene Verhalten ist. Daher ist es wichtig, effektive Kontrollmechanismen zu etablieren, die das Risiko für korrupte Akteure maximieren. Dies kann auf unterschiedliche Art und Weise realisiert werden. Die Arbeitsgestaltung bietet eine Reihe von Möglichkeiten, um größtmögliche Transparenz und eine hohe Entdeckungswahrscheinlichkeit zu erzielen: klar definierte Verantwortlichkeiten, Funktionstrennung, ein Mehr-Augen-Prinzip in wichtigen Entscheidungen, Personalrotation sowie ein effektives Dokumentationssystem. Dies kann ergänzt werden um institutionelle Kontroll- und Unterstützungswerkzeuge, die helfen, Korruption am Arbeitsplatz zu entdecken: der Einsatz eines Antikorruptionsbeauftragten oder Ombudsmannes, die Implementierung von inter-

nen Audits oder Revisionen, die Einführung eines effektiven *whistleblowing*-Systems,¹²³ sowie die Realisierung regelmäßiger Leistungsbeurteilungen und Mitarbeitergespräche. Letztere können helfen, korrupte Tendenzen zu erkennen und das Vertrauen der Mitarbeiter aufzubauen, ihrem Vorgesetzten korrupte Angebote anzuzeigen.

Zusätzlich zu diesen Maßnahmen, welche die Aufdeckungswahrscheinlichkeit erhöhen können, sollten Unternehmen ganz klar die Sanktionen kommunizieren, die im Falle der Aufdeckung drohen. So ist das Bewusstsein der Mitarbeiter für das Risiko bei korrupten Handlungen zu schärfen. Es reicht nicht aus, nur hohe Strafen zu verhängen. Sämtliche Konsequenzen korrupten Handelns für das Individuum müssen klar hervorgehoben werden. Dies kann in Reden, Leitlinien, Newslettern, Antikorruptionskampagnen oder Trainings und Seminaren passieren.

Fazit

Die hier referierte Untersuchung liefert Einblicke in das subjektive Entscheidungskalkül korrupter Akteure. Nichtsdestotrotz zeigt dieser Beitrag aber auch auf, wie defizitär die Forschung gerade im Hinblick auf den korrupten Akteur immer noch ist. Daher ist es wichtig, dass Forscher und Praktiker ihre Anstrengungen und Ressourcen bündeln, um das Thema der Korruption gemeinsam anzugehen. Nur so kann sie zukünftig in und zwischen Unternehmen, aber auch in anderen Bereichen, effektiv verhindert und bekämpft werden.

¹²³ Darunter versteht man das uneigennütziges Bekanntmachen von Beobachtungen korrupter, illegaler oder unmoralischer Praktiken oder Vermutungen über solche Vorgänge. Unternehmen können ihre Mitarbeiter explizit dazu anhalten. Die Anlaufstelle kann direkt im Unternehmen angesiedelt sein. Möglich ist auch die anonyme Hinweisgabe im Internet (z. B. bei

der Internetplattform der Business Keeper AG). Es gilt, den Informationsgebern die Furcht vor negativen Konsequenzen zu nehmen, auch wenn es in Deutschland noch keine Schutzgesetze für *whistleblower* gibt.

Lobbyismus in Deutschland

Zum Kern politikbezogener Korruptionsforschung gehören Erklärungsansätze, für die der Begriff der Amtspflichtverletzung im Mittelpunkt steht. Der Standarddefinition zufolge liegt eine Verletzung der Amtspflicht beziehungsweise korruptes Verhalten dann vor, wenn sich eine Abweichung von den Regeln der Amtsführung aufgrund von Vorteilsnahme beziehungsweise Bestechlichkeit, Nepotismus oder Aneignung von öffentlichen Ressourcen für private Zwecke feststellen lässt.¹ In Bezug auf politische Korruption lässt diese Definition jedoch einige bedeutende Aspekte außer Acht. Zum einen muss Vorteilsnahme nicht unbedingt finanzieller Natur sein. Zum anderen ist zwischen administrativen und politischen Formen der Vorteilsnahme zur privaten Bereicherung zu unterscheiden. Darüber hinaus bedarf auch der Begriff der *unrechtmäßigen Aneignung öffentlicher Ressourcen* aus folgenden Gründen einer Konkretisierung:

– Die öffentlichen Ressourcen, die privaten Zwecken zugeführt werden, variieren.
– Private Bereicherung ist nicht das einzig denkbare Motiv für korruptes Verhalten.
– Private Aneignung ist nicht nur solches Verhalten, welches als gesetzwidrig und als juristisch zu ahnden gilt. Sie umfasst auch das, was von der Zivilgesellschaft als illegitimer Umgang mit administrativen Ressourcen wahrgenommen wird.

Nicht immer illegal, aber illegitim

In Bezug auf die staatliche Administration und die Frage nach möglichen Formen *illegitimer Aneignung öffentlicher Ressourcen*

erscheint die Sachlage zunächst relativ unproblematisch. Geschult im Weberschen Werkethos² verwaltungstechnischer Professionalisierung genießen öffentliche Ämter beziehungsweise das Beamtenpersonal einen hohen Ruf aufgrund der Effizienzstandards, denen sie zu genügen haben.³ Die ihnen zugeschriebenen Statusmerkmale – Unkündbarkeit, bürokratische Sachgerechtigkeit, gemeinwohlorientierte Handlungsidentität und überparteiliche Integrität – scheinen erklären zu können, warum sich Beamte fast nie auf „abweichendes Verhalten“ einlassen.⁴ Angesichts dieser unterstellten Korruptionsimmunität ist nicht unmittelbar einsehbar, inwiefern das administrative System dennoch eine Tendenz aufweisen kann, *illegitime Aneignung öffentlicher Ressourcen* zuzulassen. Dies scheint nun aber der Fall zu sein, wenn öffentliche Verwaltungen externe, von der Privatwirtschaft bezahlte Experten engagieren.

Vor dem Hintergrund der objektiven Sachrationalität und des Berufsethos der Ministerialbürokratie stellt dies einen bemerkenswerten Vorgang dar, und zwar umso mehr, als er die Vermutung nahelegt, dass öffentlichen Ressourcen und administrativem Know-how nicht länger zugetraut wird, der Bewältigung wirtschaftspolitischer Aufgabenstellungen gerecht zu werden. Das Ziel des neuen „Managerialismus“ in den öffentlichen Verwaltungen ist eine Leistungs- und Effektivitätsopti-

¹ Vgl. Jeffrey S. Nye, Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis, in: American Political Science Review, 61 (1967) 2, S. 417–427.

² Vgl. Max Weber, Die drei Typen der legitimen Herrschaft, in: ders., Soziologie, weltgeschichtliche Analysen, Politik, Stuttgart 1964, S. 152 ff.

³ Gleichwohl bietet die Integrität des administrativen Staatsapparats keine Gewähr dafür, dass die Verflechtungen zwischen Politik und Wirtschaft gegen Korruptionsabweichungen immun sind. Vgl. John Girling, Corruption, Capitalism, and Democracy, London–New York 1997, S. 172.

⁴ Vgl. Wolfgang Seibel, Corruption in the Federal Republic of Germany before and in the wake of reunification, in: Donatella Della Porta/Yves Mény (eds.), Democracy and Corruption in Europe, London 1997, S. 85–102, hier S. 93. Im Gegensatz dazu fällt die Risikokalkulation bei Politikern einigermaßen leicht, denn sie können zwar Justizermittlungen unterworfen werden, genießen aber doch Immunität. Vgl. Bettina Wieselmann, Wenn aus der Tasse Kaffee schwere Untreue wird, in: Der Tagesspiegel 26. 2. 2008, in: www.tagesspiegel.de/politik/deutschland/art122,2483596 (30. 8. 2008).

mierung, die durch eine grundlegende Neuorientierung in Gesetzesverfahren erfolgen soll. Dahinter steht die Auffassung, dass die Staatsbürokratie auf die Kooperation mit sozialen und ökonomischen Akteuren (z. B. privaten Unternehmen) angewiesen ist, um die immer komplexer werdenden Umweltbedingungen für staatliches Steuerungshandeln effektiv handhaben zu können.

In bestimmten Fällen läuft diese Zusammenarbeit darauf hinaus, dass die öffentliche Verwaltung einen Teil des Gesetzentwurfverfahrens in einer Art *Outsourcing* auslagert und privatwirtschaftlichen Interessen eine aktive Rolle bei der inhaltlichen Gestaltung der Gesetze einräumt. Unter dem Deckmantel objektiver Expertise und fachkundigen Insiderwissens schafft ein Teil der Ministerialbürokratie so die Bedingungen für den Einzug privatwirtschaftlicher Interessen in den Bereich öffentlicher Gesetzgebung.

Diesen Vorwurf hat sich der Staatsapparat durch eine Planinitiative zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltungen eingehandelt,¹⁵ in deren Rahmen ein „Personalaustauschprogramm“ zwischen Administration und Wirtschaft ins Leben gerufen wurde (ab 2002).¹⁶ Durch eine Art Arbeitsplatzwechsel sollte jene vom professionellen Know-how dieser profitieren. Vertretern von großen Unternehmen wurde die Chance gegeben, eine Beratungsfunktion bei der Ausgestaltung der Gesetzesentwürfe auszuüben. Die Beamten konnten sich ihrerseits mit den „Gepflogenheiten“ der Privatwirtschaft vertraut machen. Dieses „grenzüberschreitende“ Experiment erfreute sich zunächst beachtlicher Resonanz – zahlreiche Großunternehmen erklärten ihre Beteiligungsbereitschaft (Deutsche Bank, BASF, Siemens, SAP, Lufthansa, DaimlerChrysler, etc.).

Gleichwohl gab es von Beginn an Kritik: Zunächst wurde in den Medien bemängelt, dass es die Regierung an Transparenz fehlen lasse, wollte sie doch nur zögerlich das An-

heuern externer Experten bekannt machen. Noch schwerer fiel die Tatsache ins Gewicht, dass während der Beschäftigungszeit in den Ministerien die Referenten weiterhin in der Gehaltsliste ihrer früheren Arbeitnehmer standen. Über die berechtigten Zweifel am rein sachlichkeitsbezogenen Expertenwissen dieser Referenten hinaus wurde der Verdacht geäußert, dass diese Kooperation die Grundlage für die Beeinflussung öffentlicher Gesetzgebungsverfahren durch private Interessenvertretungen herstelle. Die gegenseitigen Vorteile wurden so als ein scheinhafter Austauschprozess interpretiert, in dem in Wirklichkeit eine einseitige, *illegitime Aneignung von öffentlichen Ressourcen* stattfand.

Dieser Vorwurf erscheint durchaus berechtigt, denn die Vorteile für die externen Experten lagen auf der Hand: Ihre Anwesenheit ermöglichte den Unternehmensverbänden einen direkten Zugang zum Entstehungsprozess der Gesetzentwürfe und entlastete sie so zumindest teilweise von der üblichen Arbeit indirekter Einflussnahme.¹⁷ Durch dieses Verfahren erhielten sie Einsicht in die Routineverfahren der Gesetzentwürfe, Zugang zu vertraulichen administrativen und politisch-rechtlichen Sachverhalten sowie persönliche Kontakte zu Schlüsselfiguren der ministerialen Bürokratie.¹⁸

Korruptionsverdächtig ist diese Form lobbyistischer „Unterwanderung“ öffentlicher Verwaltungen auch insofern, als der Informationsgewinn, den sich die externen Experten durch ihre Mitwirkung an gesetzadministrativen Verfahren sichern, in einen Handlungsvorsprung umgemünzt werden kann. Durch den privilegierten Zugang zu Informationen über Gesetzesentwürfe ist die Verbandslobby in der Lage, politisch-administratives Handeln zu konterkarieren: Schon im Vorfeld, also schon bevor die Gesetze in Kraft treten, kann sie durch gezielte Kampagnen diverse Reforminitiativen, die ihren Geschäftsinteres-

¹⁵ Vgl. Sascha Adamek/Kim Otto, *Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben*, Köln 2008, S. 11 ff.

¹⁶ Vgl. Seitenwechsel – Schreibtisch tauschen, in: *e.conomy*, 37/2006, in: www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Magazine/emags/economy/2006/038/t-2-seitenwechsel-schreibtisch-tauschen.html (30. 8. 2008).

¹⁷ Vgl. S. Adamek/K. Otto (Anm. 5), S. 12.

¹⁸ Die Bundesregierung hat jede Kritik am Austauschprogramm bzw. jeden Verdacht von Korruption zurückgewiesen: Die Hierarchiestruktur und die Kontrollmechanismen der Staatsbürokratie seien stark genug, um jeder lobbyistischen Einflussnahme standzuhalten. Vgl. Antwort der Bundesregierung, Drucksache 16/3395, 13. 11. 2006, in: <http://dip.bundestag.de/btd/16/033/1603395.pdf> (30. 8. 2008).

sen entgegenstehen, diskreditieren.⁹ Bedauerlicherweise erfreuen sich manche dieser (Des-) Informationskampagnen einer gewissen gesellschaftlichen Resonanz. Denn aufgrund der Komplexität der Gesetzesvorhaben fällt es den Bürgerinnen und Bürgern immer schwerer, einen Überblick über die relevanten Sachverhalte zu gewinnen und Einflussnahmeversuche der Privatwirtschaft zu durchschauen. Transparenz aber ist das Mindeste, was die Zivilgesellschaft von staatlichem Handeln erwarten kann.¹⁰

Interessenverbände und lobbyistische Einflussnahme

Nach der skizzenhaften Bestandsaufnahme von aktuellen Formen *illegitimer Aneignung öffentlicher Ressourcen* lassen sich bestimmte Aspekte lobbyistischer Einflussnahme nun näher beleuchten. Man kann zunächst davon ausgehen, dass die privatwirtschaftlichen Interessenverbände sowohl über direkte als auch indirekte Einflussmöglichkeiten verfügen.¹¹ Zu den direkten Möglichkeiten zählen einerseits Zuwendungen (z. B. Spenden, Sponsoring, aber auch finanzielle Bestechung),¹² andererseits Formen von Informationspolitik (d. h. die Bereitstellung von In-

⁹ Vgl. Thomas Leif/Rudolf Speth, *Anatomie des Lobbyismus. Einführung in eine unbekanntere Sphäre der Macht*, in: dies. (Hrsg.), *Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland*, Wiesbaden 2003, S. 7–32, hier S. 25. Zur Diskreditierungsstrategie in Bezug auf das Rentenversicherungssystem vgl. Albrecht Müller, *Machtwahn. Wie eine mittelmäßige Führungselite uns zugrunde richtet*, München 2006, S. 294 ff.

¹⁰ Vgl. Anke Martiny, *Lobbyinteressen im Gesundheitssektor*, in: T. Leif/R. Speth (Anm. 9), S. 115–130, hier S. 130. Obwohl nicht direkt dem Bereich illegitimer bzw. korrupter Aneignung öffentlicher Ressourcen zuzurechnen, stellen doch bestimmte Formen der Kooperation von Staat und Privatwirtschaft, wie z. B. das private Sponsoring von Ministerien und Veranstaltungen öffentlicher Ämter, gewissermaßen Vorbedingungen illegitimen Verhaltens dar.

¹¹ Vgl. Frank Daumann, *Interessenverbände im politischen Prozess. Eine Analyse auf Grundlage der Neuen Politischen Ökonomie*, Tübingen 1999, S. 120.

¹² Zudem lassen sich die Finanzinstrumente in den Händen der Wirtschaftsverbände auf eine Weise einsetzen, dass politischen Akteuren verschiedene Posten entweder in der Verbandsorganisation selbst oder im Aufsichtsrat eines ihrer Mitgliederunternehmen gewährt werden. Vgl. Ulrich von Alemann, *Aktionsformen der Verbände*, in: *Interessenverbände, Informationen zur politischen Bildung*, Nr. 253 (1996), S. 36–40, hier S. 36.

formationen über wirtschaftliches Potenzial und Marktstellung der Mitgliederunternehmen).

Gegenüber der Politik können sich die Verbände zudem indirekt durch kollektive Aktionen Gehör verschaffen: entweder durch politische (z. B. wahlkampfbezogene Mobilisierung ihrer Mitglieder zugunsten einer bestimmten Partei) oder ökonomische Einflussnahme (z. B. Richtungsentscheidungen in Bezug auf das Marktverhalten der Unternehmen). Getrennt oder kombiniert werden diese Einflussressourcen dazu eingesetzt, die Steuerungsinstrumente staatlich-administrativen Handelns in privatwirtschaftlich günstige Anwendungsbahnen zu lenken.

In Bezug auf den Sachverhalt *illegitimer Aneignung öffentlicher Ressourcen* ist insbesondere die zweite Möglichkeit direkter Einflussnahme interessant, denn der Informationstransfer kann sich als Vollzugsform korrupter Interessendurchsetzung erweisen. Die Verbandsorganisationen verfügen über informationelle Ressourcen, auf die jede staatliche Wirtschaftspolitik zurückgreifen können muss, um die Sachhaltigkeit der Gesetzgebung zu gewährleisten. Durch die Verarbeitung solcher Informationen in Gesetzesentwürfen kann die Exekutive die Mittel der Wirtschaftspolitik effektiv einsetzen. Es kommt auch vor, dass Lobbyverbände Gesetze selbst entwerfen und dann an Regierungsvertreter weiterleiten.¹³ Der informationelle Aspekt lobbyistischer Arbeit wird umso wichtiger, je stärker die folgenden Faktoren ausgeprägt sind:

- die wahlpolitische Relevanz der jeweiligen Segmente der öffentlichen Administration,
- der Informationswert für jede einzelne Ministerialbürokratie, denn dieser erhöht die Dringlichkeit administrativen Handelns und dementsprechend die zuzuweisenden Budgetmittel vom Haushalt, und
- die Kohärenz, Einigkeit und Koordination, welche die Verbandsorganisationen unter sich herstellen können.¹⁴

¹³ Vgl. Walter Wittmann, *Verbände in der politischen Willensbildung*, in: Ernst-Bernd Blümle/Walter Wittmann (Hrsg.), *Verbände*, Stuttgart–New York 1976, S. 2–5, hier S. 3.

¹⁴ Vgl. F. Daumann (Anm. 11), S. 213–215.

Das Hauptziel der Einflussnahme der Verbandsorganisationen besteht darin, ihren Mitgliederunternehmen spezifische Vorteile zu verschaffen – in Form von finanziellen oder Ressourcentransfers. Diese sind aus ihrer Sicht erfolgreich, wenn a) eine selektive, für die Unternehmen günstige Allokation von administrativen Ressourcen erfolgt, die zur Regulierung der Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Konkurrenz eingesetzt werden (z. B. durch das Regelwerk öffentlicher Auftragsvergabe), und b) neue Regularien eingesetzt werden.

Wirtschaftliche Effekte des Lobbyismus

Neben den offensichtlichen wirtschaftlichen Konsequenzen, welche die Verbandsarbeit für die Unternehmen nach sich zieht, sind vor allem die daraus erwachsenden spezifischen Vorteile von Interesse. Diese sollen als wirtschaftliche Gewinneffekte betrachtet werden – und zwar sowohl in Bezug auf die Befriedigung spezifischer korporatistischer Zielsetzungen als auch hinsichtlich der Förderung nationalwirtschaftlicher Interessen. Was erstere anbelangt, so sind die Vorteile redistributiver Natur, das heißt, sie liegen in bestimmten Akzentsetzungen beziehungsweise Gewichtsverlagerungen in der Wirtschafts- und Finanzpolitik, deren Effekt eine Umverteilung zu Gunsten der Verbände ist. In diesem Sinne besteht die Einflussnahme lobbyistischer Interessenvertretung darin, wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen zur Erreichung bestimmter Ziele herbeizuführen, wie beispielsweise

- privatwirtschaftlich günstige Wettbewerbsbedingungen,
- eine selektive und „moderate“ Wirtschaftspolitik (also eine „Lockerung“ staatlicher Restriktionsmaßnahmen in Bezug auf die Regulierung privatwirtschaftlichen Handelns) und
- bessere Wettbewerbschancen für bestimmte Korporationen im System der öffentlichen Auftragsvergaben.¹⁵

Der Charakter indirekter Interessendurchsetzung tritt auch in solchen Fällen zutage, in denen Vorteile im Bereich der wirtschaftspo-

¹⁵ Vgl. Gary S. Becker, A Theory of Competition among Pressure Groups for political Influence, in: Quarterly Journal of Economics, 98 (1983), S. 371–400.

litisch festgelegten Wettbewerbsbestimmungen erzielt werden (z. B. Regelungen in Bezug auf Zugang zu Märkten, Preise, Produktqualität etc.). Dies bedeutet jedoch nicht, dass Lobbyverbände in bestimmten Konjunkturlagen darauf verzichten, Druck auf wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse ausüben, um *direkte* Verteilungseffekte zu erzielen. Zu diesen gehören reale Transfers und finanzielle Vorteile wie etwa Steuersenkungen oder Subventionen.

Die lobbyistische Einflussnahme kann aber auch auf indirekte Weise zur Geltung kommen, indem die Intensität des Wettbewerbs einfach gesenkt wird. Dieser „oligopolistische“ Zug von Einflussnahme zielt natürlich darauf, die Gewinnmargen bestimmter Unternehmen zu erhöhen. Dieser Effekt wird noch verstärkt, wenn zuvor durchgesetzt werden konnte, dass neuen Unternehmen der Marktzugang durch restriktive Regelungen erschwert wird. Die Umverteilungseffekte zeitigen sich dann unmittelbar, denn diese Wettbewerbsbedingungen ermöglichen es einigen marktführenden Unternehmen, die Preise zum Nachteil der Konsumenten zu erhöhen.¹⁶

Informationelle Ressourcen des Lobbyismus

Bei der weiteren Konkretisierung des Begriffes der *illegitimen Aneignung von öffentlichen Ressourcen* liegt der Fokus im Folgenden auf den informationellen Ressourcen. Als kollektive Repräsentation einzelwirtschaftlicher Interessen kommt der Verbandslobby gegenüber den Ministerialbürokratien die zentrale Rolle der Informationsvermittlung zu. Die Informationsressourcen in Bezug auf die einzelnen Mitgliederunternehmen beziehen sich auf

- Rahmenbedingungen ihres wirtschaftlichen Agierens,
- ihr wirtschaftliches Potenzial (Absatzvolumen, Profitraten, Zahl der beschäftigten Mitarbeiter, Höhe der Investitionen, etc.) und

¹⁶ Vgl. Norbert Eickhof, Wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche und staatliche Regulierung, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 36 (1985), S. 63–79, hier S. 73. Für diese Art oligopolistischen Lobbyismus stellt der deutsche Energiesektor ein Paradebeispiel dar.

– die Ausformung ihres ökonomischen Handelns, das heißt langfristige Zielsetzungen beziehungsweise strategische Präferenzen.

Zusammengenommen scheinen diese Aspekte informationeller Ressourcen eine gewisse Vorteilsposition der Verbände sowohl gegenüber ihren einzelnen Mitgliedern als auch dem administrativen Staatsapparat zu begründen. Ohne dieses Expertenwissen wären die Ministerialbürokratien gezwungen, die notwendigen Informationen auf anderen, weniger komfortablen Wegen einzuholen. Angesichts dessen und angesichts der Komplexität gegenwärtiger Gesetzesverfahren verwundert es daher nicht, dass der informationelle Einfluss der Verbandsorganisationen, der in die Entscheidungsprozesse öffentlicher Verwaltungen einfließt, immer größer wird. Diese Entwicklung steht einerseits dem traditionellen, am Prinzip objektiver, sachbezogener Rationalität orientierten Selbstverständnis der Staatsadministration entgegen. Sie stellt aber andererseits auch eine unvermeidliche Nebenwirkung des Versuchs des Staates dar, zur Wirtschaft (und Gesellschaft) aufzuschließen. In jedem Fall muss der informationellen Zuarbeit der Lobbyorganisationen ein zentraler Stellenwert im Beziehungsgefüge von Politik und Wirtschaft zugewiesen werden.

Die Rationalitätsfiktion

Wer die Verbandsvertretung privatwirtschaftlicher Einzelinteressen als legitimen Partner wirtschaftspolitischer Staatsplanung betrachtet, wird die Diskussion über illegitime Einflussnahme oder sogar korrupte *Aneignung öffentlicher Ressourcen* nicht nachvollziehen können. Wer aber den gegenwärtigen Rückzug des *Homo administrativus* vor dem *Homo oeconomicus* registriert und den Verdacht nicht los wird, dass durch den Informationstransfer *illegitime Aneignung von öffentlichen Ressourcen* stattfindet, muss realistische Bezugnahme und kritische Intention kombinieren. Hierfür bietet der Begriff der „Rationalitätsfiktion“¹⁷ ein geeignetes Instrument. Denn dieser kann sowohl die (scheinbar oft unwiderstehliche) Überzeu-

gungskraft lobbyistischer Informationsstrategien erklären, als auch die Kritik an der Einflussnahme der Interessenverbände als Verzerrung des demokratischen Rechts der Interessenrepräsentation stützen.¹⁸

Zunächst sind Rationalitätsfiktionen unmittelbar präskriptiv, das heißt, sie weisen bestimmten Entscheidungsproblemen eindeutige Entscheidungslösungen zu. Mit anderen Worten: Rationalitätsfiktionen blenden Alternativvorschläge aus und reduzieren die Offenheit der Entscheidungssituation auf scheinbar unstrittige Festlegungen. Dadurch suggerieren sie den „Zwang des besseren Arguments“. Den Entscheidungsträgern wird eine gewisse Unausweichlichkeit des Lösungsvorschlags nahegelegt, der als der einzige rationale erscheint.

Die vermeintliche Eindeutigkeit, die an die Stelle aufwendiger Entscheidungsverfahren tritt, wird dadurch noch verstärkt, dass Rationalitätsfiktionen eine entlastende Funktion in Bezug auf den zeitlichen Entscheidungsdruck innewohnt. Das Vertrauen in ihre Problemlösungskapazität resultiert nicht zuletzt daraus, dass sie statt aufwendiger Such- und Bewertungsprozesse eine Alternativlosigkeit offerieren, die der Zeitknappheit Rechnung trägt. Durch diese „Vorteile“ statten Rationalitätsfiktionen die Akteure mit gewissen Sicherheitsgarantien für ihre Entscheidungen aus: Da die Anzahl der Optionen stets auf eine einzige schrumpft, können sich die Akteure ruhigen Gewissens auf die Rationalität ihrer Entscheidungen berufen.

Diese Überlegungen lassen sich mühelos auf den Kontext der lobbyistischen Einflussnahme durch informationelles Expertenwissen übertragen. In gewissem Sinne ist schon im Weberschen Idealtypus bürokratischer Rationalität eine Komponente von Rationalitätsfiktion auszumachen – und zwar insofern, als der standardisierte Professionalismus verfahrenstechnischer Entscheidungsprozesse auf die bloße Anpassung vorhandener Mittel an vorgegebenen Zwecken hinausläuft. Dieses Mittel-Zweck-Verhältnis wird im Fall des Lobbyismus durch das zur Verfügung ge-

¹⁷ Vgl. Uwe Schimank, Rationalitätsfiktionen in der Entscheidungsgesellschaft, in: Dirk Tänzler/Hubert Knoblauch/Hans-Georg Soeffner (Hrsg.), Zur Kritik der Wissensgesellschaft, Konstanz 2006, S. 57–81.

¹⁸ Vgl. Andreas Skowronek, Bloß nichts Verbindliches. Das Zusammenspiel von Ministerien und Lobbyisten, in: T. Leif/R. Speth (Anm. 9), S. 372–377, hier S. 372.

stellte Expertenwissen der Verbände verstärkt, wobei allerdings administrative Mittel (illegitimerweise) privatwirtschaftlichen Zwecken angepasst werden. In dem Maße nun, wie die informationellen Ressourcen des institutionalisierten Lobbyismus als Expertenwissen mit präskriptivem Status eingesetzt werden, lassen sie sich den Rationalitätsfiktionen zurechnen.

Die Tatsache, dass die informationelle Einflussstrategie der Verbände in zunehmender Weise die Gesetzentwurfsverfahren durchdringt, ist in doppelter Hinsicht einer Veränderung des Verhältnisses zwischen Politik beziehungsweise Administration und Wirtschaft geschuldet: Zum einen gerät die Wirtschaftspolitik im Zuge der Durchsetzung neoliberaler Ordnungsvorstellungen unter Druck, dem nationalen Standortwettbewerb alle anderen Ziele unterzuordnen. Da für die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik die Schaffung von Rahmenbedingungen zur Reduktion der Produktionskosten als oberste Priorität gilt, erhöht sich die Abhängigkeit der wirtschaftspolitischen Planung von den informationellen Ressourcen lobbyistischer Verbandsorganisationen. Zum anderen wird diese Abhängigkeit insofern unumgänglich, ja sogar normativ ver-

bindlich, als sich administrative Verwaltungen auf die Rolle eines kollaborativen Partners privatwirtschaftlicher Akteure einlassen.

Vor diesem Hintergrund lässt sich nun nachvollziehen, wie die private *illegitime Aneignung öffentlicher Ressourcen* vor sich geht. Die Rationalitätsfiktionen der lobbyistischen Einflussnahme drängen sich als unverzichtbares Informationspotential staatlicher Wirtschaftspolitik auf und befördern so, dass wesentliche Komponenten der Gesetzentwurfsverfahren aus der Hand gegeben werden. Unter dem Druck privatwirtschaftlicher Rationalitäts- und Effizienzkriterien treten die öffentlichen Verwaltungen somit einen Teil ihrer verfahrenstechnischen Gesetzentwurfskompetenz an Partikularinteressen ab. Fraglich ist allerdings, inwieweit diese Entwicklung durch Maßnahmen zur Förderung der Transparenz aufgehalten werden kann. Denn vermutlich können transparentere Regeln allein nicht die Kraft entwickeln, die notwendig wäre, um dem gegenwärtigen Trend der „Durchökonomisierung“ des politischen und sozialen Lebens etwas entgegenzusetzen.

Wir müssen reden.

Über die Zeitenwende 1989 und ihre Bedeutung für die Gegenwart und Zukunft. Seit den Friedlichen Revolutionen in der DDR und in Ostmitteleuropa sind 20 Jahre vergangen. Zeit für Gespräche und offene Auseinandersetzungen.

28. bis 31. Mai 2009 in Berlin
www.geschichtsforum09.de

Vorträge
Filme
Diskussionen
Theater
Ausstellungen
Lesungen
Workshops
Musik



APuZ

Nächste Ausgabe 5/2009 · 26. Januar 2009

Lebenswelten von Migrantinnen und Migranten

Birgit Rommelspacher

Muslime in Deutschland

Carsten Wippermann · Berthold Bodo Flaig

Lebenswelten von Migrantinnen und Migranten

Naika Foroutan · Isabel Schäfer

Hybride Identitäten – muslimische Migrantinnen und Migranten

Heinz Reinders

Integrationsbereitschaft jugendlicher Migranten

Halit Öztürk

Weiterbildungsbeteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund

Hans-Joachim Roth

Jugendliche mit Migrationshintergrund – einige Thesen

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
Manuel Halbauer (Volontär)
Johannes Piepenbrink
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 9 95 15-0

Internet

www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main.

Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main.
Telefon (0 69) 75 01-42 53
Telefax (0 69) 75 01-45 02
parlament@fsd.de

Die Veröffentlichungen
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

Hans Leyendecker

3–6 Spiegel der politischen Kultur

Bis Mitte der 1990er Jahre konnten Schmiergelder als „nützliche Aufwendungen“ sogar von der Steuer abgesetzt werden. Doch die Heimsuchungen der Staatsmacht in den Vorstandsetagen großer Unternehmen signalisieren einen justizpolitischen Wandel.

Wolfgang Hetzer

6–13 Kapitulation vor der Korruption?

In einer Welt, in der materieller Wohlstand Lebenssinn geworden ist und zwischen Arbeit und Einkommen kein nachvollziehbarer Zusammenhang mehr besteht, ist Korruption allgegenwärtig. Sie hat eine unverzichtbare Scharnierfunktion. Rechtstreue zählt dort nicht mehr zu den wichtigsten Prinzipien.

Angelos Giannakopoulos · Dirk Tänzler

13–19 Deutsche Ansichten zur Korruption

Das EU-Forschungsprojekt „Crime and Culture“ zeigt, dass Korruption in unterschiedlichen Handlungsfeldern auch sehr unterschiedlich wahrgenommen wird. Es wird ein für die deutsche Gesellschaft typisches Einstellungssyndrom rekonstruiert, das die zaghafte Antikorruptionspolitik verständlich macht.

Johann Graf Lambsdorff · Lotte Beck

19–25 Korruption als Wachstumsbremse

Korruption ist ein Wachstumshemmnis. Die Meinung, dass sie der Beseitigung von Investitionshemmnissen dient, lässt sich nicht bestätigen. Untersuchungen belegen, dass korruptes Verhalten die Produktivität eines Landes senkt und einen negativen Einfluss auf die Nettokapitalimporte hat.

Tanja Rabl

26–32 Der korrupte Akteur

Was bewegt Entscheidungsträger in Unternehmen dazu, korrupt zu handeln? Ausgehend von einer Skizze der Persönlichkeitscharakteristika und der Motive des korrupten Akteurs werden seine subjektiven Entscheidungsprozesse und gängigen Strategien zur Rechtfertigung seines Handelns aufgezeigt.

Konstadinos Maras

33–38 Lobbyismus in Deutschland

Bestimmte Formen lobbyistischer Einflussnahme schaffen die Bedingungen dafür, dass öffentliche Ressourcen privatwirtschaftlichen Interessen dienstbar gemacht werden. Durch ihren Informationsvorsprung haben Lobbyverbände die Möglichkeit, Gesetzentwurfsverfahren direkt zu beeinflussen.