

**Korruption, Antikorruptionspolitik
und öffentliche Verwaltung
Einführung und europapolitische Bezüge**

Sebastian Wolf

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder einem anderen Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Inhaltsverzeichnis

Über den Autor.....	6
Tabellenverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis.....	8
1 Einleitung.....	9
2 Korruption und Antikorruptionspolitik: Grundlagen.....	11
2.1 Was ist Korruption?	11
2.1.1 Vorüberlegungen zum Begriff der politischen Korruption	11
2.1.2 Enge und weite Definitionen politischer Korruption.....	13
2.2 Formen der Korruption.....	15
2.3 Folgen von Korruption	18
2.3.1 Der Regelfall: negative Auswirkungen politischer Korruption.....	18
2.3.2 Legitimation politischer Korruption im Ausnahmefall?.....	20
2.4 Allgemeine Ursachen von Korruption	21
2.5 Zur Messbarkeit von Korruption.....	23
2.5.1 Verschiedene methodische Annäherungen	24
2.5.2 Beispiel: Korruption in Deutschland	26
2.6 Korruption als wissenschaftlicher Forschungsgegenstand.....	32
2.6.1 Interdisziplinäres Forschungsthema	32
2.6.2 Politikwissenschaftliche Korruptionsforschung	33
2.6.2.1 Bedeutung des Forschungsgegenstands	33
2.6.2.2 Fragen, Methoden und Theorien	34
2.7 Korruptionsbekämpfung als Politikfeld	36
2.7.1 Akteure und Strukturen.....	37
2.7.2 Steuerungsinstrumente.....	40
2.7.3 Akteurskonstellationen und Netzwerke	41
2.7.4 Fallbeispiel I: Kriminalisierung der Abgeordnetenbestechung	42

2.7.5	Fallbeispiel II: Der Korruptionsfall Siemens und die Politik.....	47
3	Korruption und öffentliche Verwaltung: ein Überblick	57
3.1	Korruption als Gegenpol zum Weberschen Idealtypus	57
3.2	Ursachen für Korruption in der Verwaltung.....	58
3.3	Welche Verwaltungsbereiche sind besonders betroffen?	62
3.4	Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung.....	62
3.4.1	Präventive und repressive Maßnahmen.....	63
3.4.2	Fallbeispiel III: Hinweisgeberschutz im Beamtenrecht	65
3.5	Korruptionsbekämpfung aus Sicht der Politikwissenschaft	67
3.5.1	Geringe Praxisorientierung politikwissenschaftlicher Korruptionsforschung	67
3.5.2	Vor- und Nachteile von Maßnahmen zur Bekämpfung politisch-administrativer Korruption	68
3.6	Exkurs: Vier Konzeptionen von Verwaltungswissenschaft und ihre Sicht auf Korruption.....	71
4	Korruption und Korruptionsbekämpfung in Europa.....	76
4.1	Internationale Antikorruptionsregime als Phänomen neuer Staatlichkeit .	76
4.1.1	Historischer Abriss	77
4.1.2	Die Entwicklung aus der Sicht von vier Ansätzen der internationalen Beziehungen	80
4.1.3	Ausgewählte Aspekte der Antikorruptionsregime von EU, Europarat, OECD und UN im Vergleich	84
4.1.4	Exkurs: Die Antikorruptionspolitik der EU zwischen Wertevermittlung und Eigeninteressen	89
4.1.4.1	Kritische Skizze der EU-Antikorruptionspolitik.....	90
4.1.4.2	Erklärungsansätze für die Gestalt der EU-Korruptionspolitik.....	92
4.1.4.3	Schlussfolgerungen und Ausblick.....	96
4.1.5	Fallbeispiel IV: Die OECD und Großbritanniens Antikorruptionspolitik.....	98
4.1.6	Kritik der globalen Korruptionsbekämpfung	102
4.2	Internationalisierte Antikorruptionspolitiken in den deutschsprachigen Ländern	107

4.2.1	Deutschland	108
4.2.2	Liechtenstein.....	111
4.2.3	Österreich.....	113
4.2.4	Schweiz.....	118
4.2.5	Vergleich der internationalisierten Antikorruptionspolitiken.....	121
5	Zusammenfassung und Ausblick	124
6	Anhang.....	126
6.1	Corruption Perceptions Index 2010.....	126
6.2	CPI für eine Auswahl europäischer Länder 2000-2010	128
6.3	Bribe Payers Index 2008	129
6.4	Global Corruption Barometer 2010 (Auszüge).....	130
6.5	Wichtige deutsche Strafrechtsbestimmungen	136
6.6	Wichtige deutsche Gesetze (Strafrecht)	144
6.7	Richtlinie der Bundesregierung und Präventions- und Bekämpfungskonzept der Innenministerkonferenz (Auszüge)	145
6.8	Eine Auswahl internationaler Antikorruptionsnormen	147
7	Literaturverzeichnis	151
7.1	Quellen	151
7.2	Sekundärliteratur	153

Über den Autor

Sebastian Wolf studierte Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft und Pädagogik an der Technischen Universität Darmstadt und absolvierte anschließend ein europarechtliches Aufbaustudium an der Universität des Saarlandes (Saarbrücken). Er promovierte im Fach Politikwissenschaft an der TU Darmstadt und arbeitete von 2005 bis 2007 als Sektionsreferent am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer. Seit 2007 ist Sebastian Wolf wissenschaftlicher Mitarbeiter (Postdoc/Habilitand) an der Universität Konstanz. Im Wintersemester 2009/2010 und Sommersemester 2011 vertrat er in Teilzeit den dortigen Lehrstuhl für Innenpolitik und öffentliche Verwaltung. Zudem ist Sebastian Wolf seit 2010 Lehrbeauftragter an der Universität Liechtenstein (Vaduz) und seit 2011 in Teilzeit Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut (Bendern, Liechtenstein). Seine Forschungsinteressen sind europäische Integration (insbesondere Euratom), Rechtspolitologie, Korruptionsbekämpfung (vor allem internationale Antikorruptionsregime) und Kleinststaaten (primär Liechtenstein).

Sebastian Wolf war von 2007 bis 2010 Vorstandsmitglied von Transparency International Deutschland. Seit 2010 koordiniert er zusammen mit Peter Graeff den wissenschaftlichen Arbeitskreis dieser Nichtregierungsorganisation. Er ist Vorsitzender des Beirats der National Integrity System-Studie von Transparency International Deutschland. Weitere Informationen sind abrufbar unter: <http://www.polver.uni-konstanz.de/seibel/mitarbeiter/sebastian-wolf/>.

Tabellenverzeichnis

- Tab. 1: Politische Korruption aus der Sicht verschiedener politischer Denkschulen
- Tab. 2: Wichtige quantitative Methoden der Korruptionsmessung
- Tab. 3: Deutschland im TI Corruption Perceptions Index
- Tab. 4: Entwicklung des Korruptionsniveaus aus Sicht der Bevölkerung
- Tab. 5: Anteil der befragten Menschen in Deutschland, die in den letzten zwölf Monaten ein Schmiergeld zahlten
- Tab. 6: Polizeilich festgestellte Korruptionsstraftaten
- Tab. 7: Polizeilich erfasste Korruptionsstraftaten nach Straftatbeständen
- Tab. 8: Verurteilungen wegen Korruptionsstraftaten
- Tab. 9: Sektorbezogene Korruptionsniveaus
- Tab. 10: Schwerpunkte der Korruption
- Tab. 11: Aufschlüsselung der Nehmerseite
- Tab. 12: Aufschlüsselung der Geberseite
- Tab. 13: Funktion der Geberseite
- Tab. 14: Vorteile für die Geberseite
- Tab. 15: Deutschland im TI Bribe Payers Index
- Tab. 16: Bürokratische Verwaltungsmerkmale und Korruption
- Tab. 17: Vor- und Nachteile ausgewählter Antikorruptionsmaßnahmen
- Tab. 18: Vier Konzeptionen von Verwaltungswissenschaft
- Tab. 19: Die Entwicklung internationaler Antikorruptionsregime aus der Perspektive von IB-Theorien
- Tab. 20: Wichtige Antikorruptionsnormen von EU, Europarat, OECD und UN
- Tab. 21: Verbindliche strafrechtliche Mindestvorgaben internationaler Antikorruptionsregime
- Tab. 22: Monitoringverfahren der internationalen Antikorruptionsregime
- Tab. 23: Profile internationaler Antikorruptionsregime
- Tab. 24: GRECO-Evaluierung (Runden 1 und 2) – Deutschland
- Tab. 25: OECD-Evaluierung (Runde 2) – Deutschland
- Tab. 26: GRECO-Evaluierung (Runden 1 und 2) – Österreich
- Tab. 27: OECD-Evaluierung (Runde 2) – Österreich
- Tab. 28: GRECO-Evaluierung (Runden 1 und 2) – Schweiz
- Tab. 29: OECD-Evaluierung (Runde 2) – Schweiz
- Tab. 30: Deutschsprachige Länder und Antikorruptionsabkommen
- Tab. 31: GRECO-Evaluierung (Runden 1 und 2 quantitativ)
- Tab. 32: OECD-Evaluierung (Phase 2 quantitativ)
- Tab. 33: Internationalisierung von Bestechungsstraftatbeständen
- Tab. 34: CPI 2010
- Tab. 35: CPI 2000 - 2010 für 43 europäische Staaten
- Tab. 36: BPI 2008
- Tab. 37: Das Korruptionsniveau in Ihrem Land ist in den letzten drei Jahren...
- Tab. 38: Anteil der Bürger, die in den letzten 12 Monaten ein Bestechungsgeld in mindestens einem von neun Dienstleistungssektoren zahlten
- Tab. 39: Wie bewerten Sie die Antikorruptionsmaßnahmen Ihrer Regierung?

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AO	Abgabenordnung
AUB	Arbeitsgemeinschaft Unabhängiger Betriebsangehöriger
Best.	Bestechung
BPI	Bribe Payers Index
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
CIA	Central Intelligence Agency
CPI	Corruption Perceptions Index
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EU	Europäische Union
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
GCB	Global Corruption Barometer
gg.	gegen
GRECO	Groupe d'États contre la corruption
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
IB	Internationale Beziehungen
int.	international
International.	Internationalisierung
MdEP	Mitglied des Europaparlaments
MP	Mitglied des Parlaments
MS	Mitgliedstaat(en)
NGO	Non-governmental organization
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
org.	organisiert(e)
Rahmenbeschl.	Rahmenbeschluss
Rec.	Recommendation
StGB	Deutsches Strafgesetzbuch
StGB-AT	Österreichisches Strafgesetzbuch
StPO	Deutsche Strafprozessordnung
SZ	Süddeutsche Zeitung
TI	Transparency International
UN	United Nations
US(A)	United States (of America)
WTO	World Trade Organization

1 Einleitung

Korruption ist in den letzten Jahren zunehmend zu einem Modethema avanciert. Auch wenn vieles dafür spricht, dass es schon immer Handlungen gab, die nach den jeweils örtlich und zeitlich geltenden normativen Vorstellungen als korruptiv betrachtet wurden (vgl. Plumpe 2009), fanden diese nicht notwendigerweise besonders viel Aufmerksamkeit. Die öffentliche Verwaltung in Deutschland galt jahrzehntelang als weitgehend unbelastet von Korruption, wohl nicht zuletzt aufgrund eines etwas naiven Glaubens an die „preußischen Tugenden“ (von Alemann 2005a: 13). Die verschiedenen Gesellschaftswissenschaften, auch die Politikwissenschaft, widmeten sich lange Zeit gerade in Deutschland kaum den Themen Korruption und Korruptionsbekämpfung. Dies hat sich spürbar geändert. Seit etwa Mitte der 1990er Jahre ist ein globaler Antikorruptionsboom zu beobachten, der zu zahlreichen internationalen Antikorruptionsregimen geführt hat (vgl. Wolf/Schmidt-Pfister 2010), welche die Korruptionsbekämpfungspolitik auf nationaler Ebene zunehmend beeinflussen. Das Thema Korruption ist auch stärker in den Medien vertreten. Große Korruptionsfälle wie etwa der Siemens-Korruptionsskandal (vgl. Graeff/Schröder/Wolf 2009; Weidenfeld 2011) wurden ausführlich medial begleitet und geprägt. Die wissenschaftliche Korruptionsforschung in ihren verschiedenen Disziplinen und Teilbereichen ist inzwischen kaum noch zu überblicken.

Korruption und Korruptionsbekämpfung als Modethemen in Politik, Medien und Forschung

Auch in der Hochschullehre halten die Themen Korruption und Korruptionsbekämpfung zunehmend Einzug.¹ Einschlägige Lehrveranstaltungen sind bei den Studierenden in der Regel recht beliebt. Korruption hat hierzulande oft den Ruch des Geheimnisvollen und Skandalösen (und dadurch Interessanten); Korruptionsbekämpfung erscheint den meisten Betrachtern intuitiv als sinnvolle und wichtige Maßnahme zum Schutz des Gemeinwesens. Immer mehr Studierende möchten sich auch in Haus- oder Examensarbeiten mit dem Themenkreis Korruption beschäftigen. Nicht selten stoßen sie spätestens dann auf Probleme, mit denen die wissenschaftliche Korruptionsforschung seit ihrem Bestehen konfrontiert wird. So gibt es etwa keine konsensuale Korruptionsdefinition, und Korruption lässt sich nur annäherungsweise messen – mit der Folge, dass die Effektivität von Antikorruptionsmaßnahmen meist auch nur vage bestimmt werden kann.

Korruption und Korruptionsbekämpfung als Themen in der Hochschullehre

Viele der bereits angesprochenen Themen werden in diesem Studienbrief behandelt, der das Ziel hat, vor allem Studierenden der Politik- und Verwaltungswissenschaften sowie benachbarter Fächer eine kompakte, lesbare und trotzdem gehaltvolle Einführung zu bieten. Mehrere über die verschiedenen Kapitel verteilte Fallbeispiele sollen exemplarisch rechtspolitische Prozesse, Diskurse und Konflikte im Politikfeld Korruptionsbekämpfung darstellen. Das auf diese Einleitung folgende zweite Kapitel ist den Grundlagen von Korruption und Antikorruptionspolitik gewidmet. Erörtert werden hier unter anderem Themen wie Korruptionsbegriff, Formen, Folgen und Ursachen von Korruption sowie die Messbarkeitsproblematik. Zudem wird Korruption als (politik-) wissenschaftlicher

Aufbau und Ziel dieses Studienbriefs

Grundlagen von Korruption und Antikorruptionspolitik

¹

Ein Vorreiter in der korruptionsbezogenen universitären Lehre ist beispielsweise der unter anderem mit Fallstudien, Gastvorträgen und Simulationen angereicherte jährlich an der Universität Passau angebotene interdisziplinäre Blockkurs und Workshop „The Economics of Corruption“ (siehe <http://www.icgg.org/corruption.index.html>).

Forschungsgegenstand vorgestellt und anschließend Korruptionsbekämpfung als Thema der Politikfeldforschung diskutiert.

Korruption und öffentliche Verwaltung

Das dritte Kapitel führt in den Themenkomplex „Korruption und öffentliche Verwaltung“ ein. Korruption wird zunächst als Kontrast zum Idealtypus rational-bürokratischer Verwaltung nach Max Weber dargestellt. Im Anschluss werden Ursachen für Korruption in der Verwaltung angesprochen. Die Betroffenheit verschiedener Verwaltungsbereiche von Korruption ist Gegenstand des darauffolgenden Abschnitts. Sodann werden unterschiedliche Aspekte der Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung thematisiert. Das Kapitel schließt mit einer Betrachtung von Antikorruptionsmaßnahmen aus politikwissenschaftlicher Sicht und einem Exkurs, der das Thema Korruptionsbekämpfung aus dem Blickwinkel unterschiedlicher Konzeptionen von Verwaltungswissenschaft behandelt.

Korruptionsbekämpfung in Europa

Die internationale und supranationale Antikorruptionspolitik in Europa wird im vierten Kapitel überblicksartig dargestellt. Auf einen Abriss und eine theoretische Deutung der Entstehungsgeschichte der wichtigsten internationalen Antikorruptionsregime folgt ein Vergleich der Antikorruptionspolitiken von Europäischer Union, Europarat, OECD und Vereinten Nationen. Es schließt sich ein Exkurs an, der die Korruptionsbekämpfungsaktivitäten der EU aus verschiedenen theoretischen Perspektiven analysiert. Auch wissenschaftliche Kritik an der globalen Korruptionsbekämpfung wird im Rahmen dieses Kapitels diskutiert. Die Auswirkungen internationaler Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen werden daraufhin am Beispiel der deutschsprachigen Länder Deutschland, Liechtenstein, Österreich und Schweiz verglichen.

Zusammenfassung, Hinweise, Daten- und Textanhang

Das letzte Kapitel fasst die Darstellungen kurz zusammen und gibt Hinweise für Studierende, die zum Themenbereich Korruption zu arbeiten beabsichtigen. Im Anhang sind einige ländervergleichende Daten zu Korruption und Antikorruptionspolitik sowie wichtige korruptionsbezogene Bestimmungen im deutschen Strafrecht und ausgewählte internationale Antikorruptionsnormen zusammengestellt worden.