

Sebastian Wolf

# Korruption, Antikorruptionspolitik und öffentliche Verwaltung

Einführung und europapolitische Bezüge  
überarbeitete, 2. Auflage 2013

Fakultät für  
**Kultur- und  
Sozialwissen-  
schaften**

---

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 ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

# Inhalt

Über den Autor .....	7
Tabellenverzeichnis .....	9
Abkürzungsverzeichnis .....	11
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>13</b>
<b>2 Korruption und Antikorruptionspolitik: Grundlagen .....</b>	<b>15</b>
2.1 Was ist Korruption? .....	15
2.1.1 Vorüberlegungen zum Begriff der politischen Korruption ..	15
2.1.2 Enge und weite Definitionen politischer Korruption. ....	17
2.2 Formen der Korruption .....	21
2.3 Folgen von Korruption .....	23
2.3.1 Der Regelfall: negative Auswirkungen politischer Korruption .....	24
2.3.2 Legitimation politischer Korruption im Ausnahmefall? ....	26
2.4 Allgemeine Ursachen von Korruption .....	28
2.5 Zur Messbarkeit von Korruption. ....	30
2.5.1 Verschiedene methodische Annäherungen .....	30
2.5.2 Beispiel: Korruption in Deutschland .....	32
2.6 Korruption als wissenschaftlicher Forschungsgegenstand .....	39
2.6.1 Interdisziplinäres Forschungsthema .....	39
2.6.2 Politikwissenschaftliche Korruptionsforschung .....	41
2.7 Korruptionsbekämpfung als Politikfeld .....	45
2.7.1 Akteure und Strukturen .....	45
2.7.2 Steuerungsinstrumente. ....	49
2.7.3 Akteurskonstellationen und Netzwerke. ....	50
2.7.4 Fallbeispiel I: Kriminalisierung der Abgeordnetenbestechung. ....	51
2.7.5 Fallbeispiel II: Der Korruptionsfall Siemens und die Politik	57
2.8 Vor- und Nachteile von Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen. ....	67
<b>3 Korruption und öffentliche Verwaltung: ein Überblick. ....</b>	<b>71</b>
3.1 Korruption als Gegenpol zu verschiedenen Verwaltungsmodellen. . .	71
3.2 Ursachen für Korruption in der Verwaltung. ....	77
3.3 Welche Verwaltungsbereiche sind besonders betroffen? .....	82
3.3.1 Fallbeispiel III: Die korrumpierende Promotionsberatung ..	85
3.3.2 Fallbeispiel IV: Der Kölner Müllskandal .....	86
3.4 Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung .....	89
3.4.1 Präventive und repressive Maßnahmen .....	90
3.4.2 Fallbeispiel V: Hinweisgeberschutz im Beamtenrecht .....	93
3.5 Verwaltungswissenschaftliche Ansätze und ihre Sicht auf Korruption .....	95

<b>4</b>	<b>Korruption und Korruptionsbekämpfung in Europa</b> .....	99
	4.1 <i>Internationale Antikorruptionsregime als Phänomen neuer Staatlichkeit</i> .....	99
	4.1.1 Historischer Abriss .....	100
	4.1.2 Die Entwicklung aus der Sicht von vier Ansätzen der internationalen Beziehungen .....	103
	4.1.3 Ausgewählte Aspekte der Antikorruptionsregime von EU, Europarat, OECD und UN im Vergleich .....	107
	4.1.4 Exkurs: Die Antikorruptionspolitik der EU zwischen Wertevermittlung und Eigeninteressen .....	113
	4.1.5 Fallbeispiel VI: Die OECD und Großbritanniens Antikorruptionspolitik .....	123
	4.1.6 Kritik der globalen Korruptionsbekämpfung .....	128
	4.2 <i>Internationalisierte Antikorruptionspolitiken in den deutschsprachigen Ländern</i> .....	133
	4.2.1 Deutschland .....	134
	4.2.2 Liechtenstein .....	143
	4.2.3 Österreich .....	147
	4.2.4 Schweiz .....	159
	4.2.5 Vergleich der internationalisierten Antikorruptionspolitiken	167
<b>5</b>	<b>Schlussbetrachtung</b> .....	171
<b>6</b>	<b>Anhang</b> .....	173
	6.1 <i>Corruption Perceptions Index 2012</i> .....	173
	6.2 <i>Bribe Payers Index 2011</i> .....	179
	6.3 <i>Global Corruption Barometer 2010/11 (Auszüge)</i> .....	180
	6.4 <i>Wichtige deutsche Strafrechtsbestimmungen</i> .....	190
	6.5 <i>Wichtige deutsche Gesetze (Strafrecht)</i> .....	197
	6.6 <i>Richtlinie der Bundesregierung und Präventions- und Bekämpfungskonzept der Innenministerkonferenz (Auszüge)</i> .....	198
	6.7 <i>Eine Auswahl internationaler Antikorruptionsnormen</i> .....	201
<b>7</b>	<b>Literaturverzeichnis</b> .....	207
	7.1 <i>Quellen</i> .....	207
	7.2 <i>Sekundärliteratur</i> .....	210

## 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 am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz. Im Wintersemester 2009/2010 und Sommersemester 2011 vertrat er in Teilzeit den dortigen Lehrstuhl für Innenpolitik und öffentliche Verwaltung. 2012 wurde er an der Universität Konstanz habilitiert und erlangte die Lehrbefugnis für die Fächer Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft. Zudem ist Sebastian Wolf seit 2011 in Teilzeit Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut (Bendern, Liechtenstein). Seine Forschungsinteressen sind europäische Integration (insbesondere Euratom), Rechtspolitik, 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 war 2011/12 Vorsitzender des Beirats der National Integrity System-Studie von Transparency International Deutschland. Weitere Informationen und einige Publikationen sind abrufbar unter:

<http://www.polver.uni-konstanz.de/seibel/mitarbeiter/sebastian-wolf/>.

Für hilfreiche Hinweise zur Erstellung und Überarbeitung dieses Werks dankt der Autor Peter Graeff, Annette Elisabeth Töller und einem anonymen Gutachter.

Diese Seite bleibt aus technischen Gründen frei!

## 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: Der Blick verschiedener theoretischer Ansätze auf Korruption
- 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 bis 3) – Deutschland
- Tab. 25: OECD-Evaluierung (Runde 2 und 3) – Deutschland
- Tab. 26: GRECO-Evaluierung (Runden 1 und 2) – Liechtenstein
- Tab. 27: GRECO-Evaluierung (Runden 1 bis 3) – Österreich
- Tab. 28: OECD-Evaluierung (Runden 2 und 3) – Österreich
- Tab. 29: GRECO-Evaluierung (Runden 1 bis 3) – Schweiz
- Tab. 30: OECD-Evaluierung (Runden 2 und 3) – Schweiz
- Tab. 31: Deutschsprachige Länder und Antikorruptionsabkommen
- Tab. 32: GRECO-Evaluierung (Runden 1 und 2 quantitativ)
- Tab. 33: OECD-Evaluierung (Phase 2 quantitativ)
- Tab. 34: Internationalisierung von Bestechungsstraftatbeständen
- Tab. 35: CPI 2012
- Tab. 36: BPI 2011

- 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
AVG	Abfallverwertungsgesellschaft (Köln)
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'Etats 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

Diese Seite bleibt aus technischen Gründen frei!

# 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 Korruptionsbekämpfungspolitiken 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.

Auch in der Hochschullehre halten die Themen Korruption und Korruptionsbekämpfung zunehmend Einzug.<sup>1</sup> 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.

Viele der bereits angesprochenen Themen werden in diesem Lehrbuch behandelt, welches 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 An-

Korruption und Korruptionsbekämpfung als Modethemen in Politik, Medien und Forschung

Korruption und Korruptionsbekämpfung als Themen in der Hochschullehre

Aufbau und Ziel dieses Lehrbuchs  
Grundlagen von Korruption und Antikorruptionspolitik

<sup>1</sup> 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>).

tikorruptionspolitik gewidmet. Erörtert werden hier unter anderem Themen wie Korruptionsbegriff, Formen, Folgen und Ursachen von Korruption sowie die Messbarkeitsproblematik. Zudem wird Korruption als (politik-) wissenschaftlicher 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 einem Exkurs, der das Thema Korruptionsbekämpfung aus dem Blickwinkel unterschiedlicher Konzeptionen von Verwaltungswissenschaft behandelt.

Korruptions-  
bekämpfung 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.

## 2 Korruption und Antikorruptionspolitik: Grundlagen

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

### 2.1 Was ist Korruption?

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

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

Keine konsensuale  
Korruptionsdefinition

Lateinischer  
Wortstamm

Fokussierung auf  
politische Korruption

#### 2.1.1 Vorüberlegungen zum Begriff der politischen Korruption<sup>2</sup>

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

Politische Korruption  
bedeutet eine gemein-  
wesenbezogene  
Perspektive

---

<sup>2</sup> Die Abschnitte 2.1.1 und 2.1.2 wurden überwiegend Wolf (2012) entnommen.

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

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

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

Politik als  
abgrenzbares System

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

„Korrupt“ impliziert  
Verfehlung

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

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

Normative Maßstäbe für Korruption divergieren und bedürfen der diskursiven Aushandlung

Politische Korruption als Störung politischer Chancengleichheit

### 2.1.2 Enge und weite Definitionen politischer Korruption

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

Heidenheimer et al.: Drei Gruppen von Definitionen

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

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

Politische Kultur  
und Korruption

Lobbyismus und  
Korruption

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

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

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

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

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

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

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

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

Zimmerling und von Alemann: Korruption primär als Tauschhandlung

Kritik enger Korruptionsdefinitionen

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

Vor- und Nachteile  
enger und weiter  
Korruptions-  
definitionen

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

Wählerbestechung  
und Einflusshandel  
als exemplarische  
Grenzfälle

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

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

## 2.2 Formen der Korruption

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

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

Bestechung und Bestechlichkeit als zentrale Formen von Korruption

Einfache Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung

Amtsmissbrauch

Untreue und Unterschlagung

Submissionsbetrug, Kartelle, Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung

Einflusshandel

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

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