

Osnabrücker Jahrbuch
Frieden und Wissenschaft
16 / 2009

Neue Fragen an den Rechtsstaat

Wie begegnen Politik, Recht und Exekutive
aktuellen Friedensgefährdungen?

■ OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2008

■ MUSICA PRO PACE 2008

■ BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG

Herausgegeben vom Oberbürgermeister der
Stadt Osnabrück und dem Präsidenten der
Universität Osnabrück

V&R unipress



Universitätsvizepräsidentin Beate Schücking, Hans Leyendecker, Peter Eigen, Heribert Ostendorf, Moderator Reinhold Mokrosch und Bürgermeister Burkhard Jasper

Korruption – (k)ein Kavaliersdelikt

Statements und Diskussion in der Aula der Universität
am 10. Juli 2008

<i>Prof. Dr. Peter Eigen</i>	Vorsitzender der <i>Extractive Industries Transparency Initiative</i> , Gründer von <i>Transparency International</i> , Berlin
<i>Prof. Dr. Heribert Ostendorf</i>	Generalstaatsanwalt in Schleswig-Holstein a.D., Universität Kiel
<i>Hans Leyendecker</i>	Publizist, leitender politischer Redakteur der <i>Süddeutschen Zeitung</i>
<i>Prof. Dr. Reinhold Mokrosch</i>	Universität Osnabrück – Gesprächsleitung

Reinhold Mokrosch: Korruption ist weder ein Kavaliersdelikt, noch ein, wie manche glauben, »parasitärer Mechanismus«, der in unseren globalen zivilen Gesellschaften unabdingbar ist und den man nicht in jedem Fall strafrechtlich verfolgen muss. Nein, Korruption ist ein krimineller Tatbestand, ein Verbrechen. Das ist nicht selbstverständlich. Noch bis in die 1990er Jahre hinein wurde Korruption meist nicht strafrechtlich verfolgt. Ausgaben von Firmen zum Zweck der Korruption konnten sogar steuerlich abgesetzt werden. Strittig ist allerdings, was als Korruption zu bezeichnen ist. Von *Peter Eigen*, dem Gründer von *Transparency International*, stammt die Definition: »Korruption ist ein Missbrauch anvertrauter Macht zum eigenen Vorteil«. Nur: Was ist denn der »eigene« Vorteil, die Vorteilsnahme? Die Manager großer, international agierender Firmen wie z.B. Siemens verneinten, eigene Vorteile angestrebt zu haben. Ihre »Provisions-Praktiken« im Ausland hatten »nur« den Wettbewerbsvorteil ihrer Firma zum Ziel. Ohne diesen wären Tausende von Arbeitsplätzen verloren gegangen. Was also ist »eigener Vorteil«, Vorteilsnahme, eigener Nutzen? Was ist Unlauterkeit, Bestechung, Bestechlichkeit?

Herr Eigen, Sie sagten der Presse, Deutschland stünde bei der Korruptionsbekämpfung im weltweiten Vergleichs an 16. Stelle von 179 Staaten. Das ist nicht schlecht. Könnte Deutschland noch besser werden?

Peter Eigen: Im internationalen Bereich war Korruption tatsächlich lange Zeit kein Straftatbestand, jedenfalls nicht in den Rechtsordnungen der reichen Wirtschaftsnationen. Nach deutschem Recht war Korruption im Ausland erlaubt – zwar nicht ausdrücklich, aber sie war eben nicht strafbar. So konnte sich über viele Jahre die skandalöse Situation entwickeln, dass Korruption im Ausland als etwas Normales, Notwendiges, als zwar Unangenehmes, aber für geschäftstüchtige Exporteure eben doch Akzeptables behandelt worden ist. Das führte zu einer unglaublich negativen Entwicklung, die der Grund für die Armut vieler Menschen, für Verelendung, Hoffnungslosigkeit, Gewalttätigkeit in vielen Bereichen ist, ja sogar für den Terrorismus, den wir jetzt fürchten. Die groß angelegte Korruption, die über die Grenzen der Nationalstaaten hinweggeht, ist eine, wenn nicht *die* Wurzel für das Elend, das wir besonders in Afrika, in Lateinamerika, in Asien mit entwickeln. Die Tatsache, dass ausländische Korruption in den reichen Staaten – Deutschland, Frankreich, Japan, Großbritannien – erlaubt war und nicht nur durch Steuerabzugsfähigkeit, sondern auch durch andere staatliche Maßnahmen gefördert wurde, führte zu riesigen Schäden. Die Weltbank schätzt heute, dass jedes Jahr 1.000 Milliarden Dollar durch Korruption in falsche Kanäle geraten. Das ist eine Riesensumme, aber nur die Spitze des Eisbergs, denn der wirkliche Schaden entsteht durch die Perversion von Wirtschaftspolitik, von wichtigen Entscheidungen, die überall in der Welt getroffen werden, über große Projekte, wichtige Staatsausgaben, über die Prioritäten in den Ländern, die sich ohnehin nach verschiedenen Katastrophen erst allmählich erholen können.

Über diese Situation möchte ich vor allem aus meiner Erfahrung als Praktiker, als ›Straßenkämpfer‹ gegen Korruption sprechen. Ein Umstand interessiert mich besonders: Ich fürchte, dass in einer globalisierten Wirtschaft das *Primat der Politik* über die Wirtschaft, das Primat der intelligenten, menschlichen, politischen, demokratischen Gestaltung des Marktes verloren gegangen ist. Das ist einer der Gründe dafür, warum es in vielen Bereichen der globalisierten Wirtschaft *Regierungsversagen* gibt, ob es darum geht, Menschenrechte zu schützen, die Umwelt zu schützen, Klimaveränderungen zu moderieren oder ob es darum geht, internationale Korruption zu bekämpfen. Selbst die mächtigen Regierungen der G8-Staatengruppe erweisen sich als hilflos, die Probleme der globalisierten Wirtschaft in den Griff zu bekommen. Was in Deutschland *Soziale Marktwirtschaft* heißt und eine Gestaltung des Marktes sowie Korrekturen umfasst, sobald der Markt Ergebnisse zeigt, die inakzeptabel, unsozial, ungerecht, nicht nachhaltig sind –, dieses Vermögen der Politik ist weltweit verloren gegangen. Nationalstaaten, also die Akteure der traditionellen Regierungsführung, wie wir sie von souveränen Staaten kennen, haben ihre Reichweite und Kapazität verloren, die globale Wirtschaft zu regulieren. Viele sind

deswegen der Ansicht, jetzt sei für Privatunternehmen – insbesondere multinationale Gesellschaften mit globaler Reichweite, Ressourcen und Strategien – die Zeit gekommen ist, die Welt humaner zu gestalten. Aber das ist Wunschdenken, auf das wir uns auf keinen Fall verlassen dürfen.

Woher kann in dieser Situation die Regel, die Rahmenbedingung, kommen, um in einer globalisierten Wirtschaft die richtigen Entscheidungen zu treffen? Hier ist die *organisierte Zivilgesellschaft* in Form von Religionsgruppen, Berufsgruppen, Verbänden und Nichtregierungsorganisationen eine große Hoffnung. *Transparency International* hat für den internationalen Bereich der Korruption eine Lösung gefunden. Das Problem war, dass Staaten, die ihren Exporteuren die Korruption im Ausland erlaubten, sich nicht traute, diese zu verbieten, weil dann korrupte Wettbewerber aus anderen Staaten die Aufträge gewinnen würden. In diesem ›Gefangenendilemma‹ befanden sich viele Staaten und auch große Unternehmen wie Siemens, DaimlerChrysler, ABB, die eigentlich nicht bestechen wollten, aber glaubten, dies tun zu müssen, um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können. Diese Falle, in der die Welt sich befand, konnte mit dem traditionellen Paradigma *nationaler* Regierungsführung nicht aufgehoben werden. Als ich 1991 als Direktor des Regionalbüros der Weltbank in Nairobi feststellte, dass viele der Ziele, die die Weltbank mit den Partnerregierungen verfolgte, durch groß angelegte Korruption zunichte gemacht wurden, wollte die Weltbank nichts dagegen unternehmen. Zwar stimmte es, dass ihre Satzung politische Interventionen, ein Eingreifen in die souveränen Rechte der Partnerländer verbot, aber ausschlaggebender Grund für die Untätigkeit der Weltbank war, dass ihre Mitgliedstaaten alle ausländische Korruption als unvermeidbares Übel akzeptierten.

Ich verließ die Weltbank, weil es keine Hoffnung gab, dass die Weltbank sich verändern und eine Antikorruptionsstrategie verfolgen würde, denn ihre Aktionäre, die reichen Staaten der OECD oder die korrupten Staaten der Dritten Welt, würden es nicht zulassen, dass etwas gegen Korruption unternommen würde. Ich habe dann in Deutschland versucht, in Industrie, Handel, Politik und Wissenschaft dafür zu werben, die internationale Korruption aufzugeben. Dafür hat man uns als romantische Weltverbesserer abgetan und uns Unverständnis für die internationale Wirtschaft vorgeworfen. Selbst Pater *Rupert Lay*, Professor an der Philosophisch-Theologischen Hochschule Sankt Georgen, vertrat in einem Interview der *Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung* die Ansicht:

»Korruption im Ausland ist vielleicht unangenehm. Aber man muss es eben abwägen gegen die Arbeitsplätze, die auf diese Weise gewonnen werden können und die man durch Korruption von Aufträgen im Ausland bekommt.«

Bei dieser Rechtfertigung dafür, im internationalen Bereich bestechen zu dürfen, ist zu bedenken, dass jeder durch Korruption gewonnene Arbeitsplatz einem ehrlichen Unternehmen verloren geht. Lay sagte ferner, die Verurteilung der Korruption gehe auf das »judeo-christliche Wertesystem« in Europa zurück. Es sei falsch, anderen Ländern unsere Werte aufzudrängen. In Indonesien etwa werde Korruption nicht nur geduldet, sondern sogar als eine positive Eigenschaft von Geschäftsleuten gelobt und unterstützt. Mit einer derart scheinheiligen, auf die Gemütslage deutscher Manager und Exporteure abgestellten Argumentation mögen jene, die systematisch Korruption im Ausland betrieben hatten, ihr schlechtes Gewissen beruhigt haben.

Was heißt Korruption? *Transparency International* favorisiert folgende verhältnismäßig allgemeine Definition des Begriffs: *Korruption ist der Missbrauch von anvertrauter Gewalt zu eigenem Nutzen*. Denn der Organisation gehören etwa 100 nationale Sektionen an, Nichtregierungsorganisationen, die in ihrer eigenen Kultur, politischen Situation und Tradition differenzierter definieren, was sie als Korruption ansehen. Die Frage, was man als Eigennutz betrachtet, wird in der jeweiligen Situation definiert, und die Dinge, die man realistisch bekämpfen kann, werden angepackt von den nationalen Sektionen, die wir dabei unterstützen. Wir haben also kein Definitionsproblem, auch weil es bei uns nicht um Strafverfolgung geht. Unsere Arbeitsweise ist ganzheitlich, insofern als wir die Korruption nicht nur bestrafen, sondern auch verhindern wollen. Wir erkennen eine Vielzahl von Institutionen, Regeln, Arbeitsweisen und Richtlinien, die wie ein Mosaik ein Integritätssystem in einer Gesellschaft herstellen, mit dem die Gesellschaft gegen Korruption geschützt werden kann. Solche Integritätssysteme versuchen wir mit Hilfe von Instrumenten, die wir unseren nationalen Sektionen überall in der Welt zur Verfügung stellen, aufzubauen. Manche unserer Sektionen haben Tausende von Mitgliedern, zum Beispiel Argentinien, Bangladesch und Simbabwe. Jede hat ihren eigenen Ansatz. In unserer deutschen Sektion haben wir ungefähr 800 Mitglieder, Herr Leyendecker ist ein führendes Mitglied. Jede Sektion bestimmt ihre Prioritäten und das, was sie unternehmen will, selbst.

Am Anfang unserer Arbeit war das Ziel, vor allem die große, internationale Korruption zu bekämpfen, die in jedem Sektor so schädlich, so tödlich ist, insbesondere auch im Gesundheitssektor. Die bei der Bekämpfung von Armut und Krankheit, Hunger und Umweltzerstörung wichtigen Systeme bedürfen des besonderen Schutzes gegen Korruption, um effektiv zu werden. Wir haben die wichtigsten Schritte in einer Checkliste, einer Art »Kochbuch gegen Korruption« zusammengefasst und dies in 25 Sprachen in vielen unserer nationalen Sektionen verteilt. Viele sehr praktische Anwendungen haben wir so weltweit in die Hände der Zivilgesellschaft

gegeben. Meines Erachtens ist deren Rolle entscheidend dafür, ob es den Staaten und ihren Organen und dem Privatsektor gelingt, erfolgreich Antikorruptionsprogramme durchzuführen.

Vor 1999 war ausländische Korruption gar kein Delikt, also auch kein Kavaliersdelikt. Man konnte beim Finanzamt angeben, eine Million Dollar in China, in Ägypten oder in Nigeria gezahlt zu haben, um einen großen Auftrag zu bekommen. Das Finanzamt interessierte daran nur, ob der Empfänger dieser Einnahme – wenn es ein Deutscher war – sie ordentlich versteuert hatte. Selbst das konnten Firmen damals noch vermeiden, indem sie einen Pauschalbetrag an die Finanzbehörden in Höhe der fälligen Steuerschuld zahlten. Dann musste nicht einmal der Name des Empfängers angegeben werden. Das war die damalige, skandalöse Situation.

Warum hat die deutsche Regierung dann Ende 1997 das *Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr* der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) unterzeichnet? Weil die Industrie darin einen Vorteil sah: Beteiligt waren an dieser Konvention 35 reiche Staaten, die OECD-Mitgliedstaaten und fünf andere Exportländer. Den Firmen haben wir ein Instrument angeboten, das wir ›Integritätspakt‹ bzw. ›Insel der Integrität‹ genannt haben. Das bedeutete, Märkte zu definieren, in denen alle Konkurrenten bekannt waren. Diese brachten wir zusammen und organisierten mit ihnen einen Pakt, nicht zu bestechen. Dieses Konzept eines *Integritätspakts* findet heute in vielen Situationen in Afrika, Lateinamerika und Asien Anwendung. Sogar am Flughafen Berlin-Schönefeld haben wir ein Team zu diesem Zweck gebildet. Diesen Weg fanden die Beteiligten an unseren Treffen sehr attraktiv. Oft gehen sie mit fünf bis zehn Wettbewerbern in eine Ausschreibung für ein großes Bauprojekt, für eine Lizenz im Erdölsektor, für die Privatisierung eines großen Wasserkraftwerks oder Telekommunikationssystems, und sie fürchten Kosten und Risiken einer möglichen Bestechung anderer. Ist aber *Transparency* mit einem Integritätspakt beteiligt, sind solche Befürchtungen gegenstandslos, denn damit ist auch die Überwachung der Durchsetzung dieses Paktes, das *Monitoring* durch die Zivilgesellschaft, gesichert.

Dieser praktische Ausweg aus der Korruptionsfalle gefiel den deutschen Unternehmen so gut, dass sie einen offenen Brief an Bundesminister *Rexrodt* sandten und die Regierung *Kohl* aufforderten, sich an der OECD-Konvention zu beteiligen. 1997 unterschrieben, trat die Konvention 1999 in Kraft. Es folgte eine Phase der Umsetzung dieses Konzepts, in dem die Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle spielte: nämlich die Überwachung der Umsetzung. Diese Beteiligung der Zivilgesellschaft war sehr wichtig, die OECD war beteiligt und *Transparency* war beteiligt. In vielen internationalen Vereinbarungen, die inzwischen über Korruption und andere Fragen

geschlossen wurden, spielt eine solche Art von *Monitoring* durch die Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle. Andernfalls hätte sich wohl kaum jemand darum geschert und sie wären praktisch bedeutungslos geblieben.

Das war unsere Antwort auf die Korruption, die systematisch in die Länder getragen worden war. Die Reaktionen waren interessant: Die Weltbank sei »von Saulus zu Paulus geworden« hieß es, denn es war uns gelungen, leitende Persönlichkeiten der Weltbank, darunter Präsident *James Wolfensohn*, für das Konzept zu gewinnen. Auch die Vereinten Nationen sind inzwischen an unserer Seite, und es gibt globale Konventionen. Es ist beschämend, dass Deutschland zwar Signatarstaat der 2003 aufgelegten UN-Konvention gegen Korruption ist, sie aber bisher nicht ratifiziert hat. Beim



Peter Eigen

G8-Treffen in Heiligendamm ermahnte Deutschland zusammen mit den anderen Teilnehmerstaaten Afrika, die Korruption zu bekämpfen. Selbst ist es nicht in der Lage, die UN-Konvention durchs Parlament zu bringen. Warum? Weil in Deutschland die Absonderlichkeit gilt, dass Abgeordnete in Sachen Korruption nur sehr bedingt strafbar sind. Die UN-Konvention verlangt, Parlamentsabgeordnete wie Hoheitsträger zu behandeln. Dagegen sträuben sich die Abgeordneten im Bundestag – nicht alle, aber einige Parteien. Sie weigern sich, diese Konvention zu ratifizieren.

Inzwischen gibt es viele Bemühungen, die Korruption einzudämmen. Weitere Konventionen wurden zwischenzeitlich in Afrika, in Lateinamerika und Asien umgesetzt.

Mein Fazit: Eine Zusammenarbeit der traditionellen drei Akteure, nämlich *erstens* der *Regierungen*, die dazu demokratisch legitimiert sind, *zweitens* der *Unternehmen*, die weltweit operieren und dafür entsprechende Ressourcen haben, und *drittens* der *Zivilgesellschaft* kann zu Lösungen in vielen Bereichen des Regierungsversagens führen, besonders aber im Be-

reich der internationalen Korruptionsbekämpfung, die anders kaum machbar ist. Natürlich muss die Zivilgesellschaft in diese Rolle hineinwachsen. Man kann nicht behaupten, alle Nichtregierungsorganisationen seien »gut«. Sie müssen transparenter und kompetenter werden. Ich würde mich freuen, wenn sich Universitäten wie z.B. die Universität Osnabrück darum kümmern würden, Führungskräfte nicht nur für Staat und Industrie auszubilden, sondern ausdrücklich auch für den dritten Sektor der zivilgesellschaftlichen Organisationen, der zum Hoffnungsträger für eine bessere Welt geworden ist – für eine Welt, in der die Korruption kontrolliert wird, in der künftig nicht mehr 1 Mrd. absolut Armer gezählt werden, nicht 1,1 Mrd. Menschen, die keinen Zugang zu Trinkwasser haben, nicht über 2 Mrd. Menschen ohne Zugang zur Kanalisation –, für eine Welt, in der jährlich 11 Mio. Kinder vor ihrem 5. Lebensjahr und viele Mütter nicht länger wegen banaler, armutsbedingter Krankheiten sterben. Durch eine Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft, Staat und Privatsektor ließe sich dem Regierungsversagen begegnen, und dies könnte dazu beitragen, das notwendige internationale Umfeld für die Kontrolle des Verbrechens der Korruption zu schaffen, in dem Vertreter nationaler Justizapparate und Politiker dafür sorgen können, dieses Krebsgeschwür der modernen Zeit zu bekämpfen.

Heribert Ostendorf: Nach diesem Überblick zur internationalen Korruption ist es mein Part, auf die nationale Bühne zurückzugehen und hier dem Phänomen Korruption einige Beobachtungen und Schlussfolgerungen zu widmen.

Meldungen über Korruption erreichen uns jeden Tag. Zunächst einmal gilt es, sich von diesen Meldungen nicht verrückt machen zu lassen. Verrückt heißt, dass die Realität *ver-rückt* wird. Korruption gibt es weltweit, gibt es in Deutschland, vermehrt in Branchen, die weltweit operieren. Wir sollten uns aber vor Pauschalierungen in Acht nehmen. Wir müssen differenzieren: Es gibt Staaten, die würden ohne Korruption zusammenbrechen. Es gibt Staaten, die bezahlen ihre Staatsdiener auch deshalb so gering, weil sie darauf vertrauen, dass die Beamten das Lebensnotwendige durch Korruption hinzuverdienen. Das ist in Deutschland nicht der Fall.

Lassen wir uns nicht einnebeln von einem Korruptionsdunst; Siemens ist nicht Deutschland. Damit soll nicht umgekehrt eine Pauschalkritik an den Medien, an den Meinungsmachern, geübt werden. Die Medien haben gerade auf dem Feld der Korruption eine außerordentlich wichtige Aufklärungsfunktion. Sehr viele Korruptionsfälle wären ohne die Medien nicht ans Tageslicht gekommen, aber die Medien leben auch vom Brot der Medienbenutzer. Es wird nicht alles uneigennützig berichtet, und manches wird übertrieben, um Schlagzeilen zu machen.

Meine *erste* These lautet somit: Auch bei der Diskussion über Korruption gilt es, Realitätssinn und Augenmaß zu bewahren.

Meine *zweite* These lautet: Unter Korruption wird sehr Unterschiedliches verstanden. Nach dem *Duden* heißt Korruption »Sittenverfall, Sittenverderbnis«, aus dem lateinischen Verb ›corruptere‹. So wird die sogenannte Vetternwirtschaft, das ›Vitamin B‹ bei der Beförderung im Öffentlichen Dienst, als Korruption eingestuft. Ebenso gelten persönliche Vorteilsbeschaffungen wie die Ausnutzung von Dienstfahrzeugen, aber auch die Unterschlagung von öffentlichen Geldern oder Betrügereien im Gesundheitswesen als Korruption. Vor wenigen Tagen wurde der *Zweite Erfahrungsbericht zur Bekämpfung von Fehlverhaltensweisen im Gesundheitswesen* vorgelegt. *Transparency International* sprach von einem Milliardenbetrug. Ebenso wird in der freien Wirtschaft die Veruntreuung von Firmengeldern zum Teil als Korruption eingestuft. Wenn Firmengelder an der Steuer vorbei in ›schwarze Kassen‹ fließen, gilt dies als Korruption. Einige nennen es Korruption, dass die Dax-Vorstände ihre Gehälter in 20 Jahren um 650% gesteigert haben. Bei Politikern werden Nebentätigkeiten, die eigentlich keine sind, aber bezahlt werden, als Korruption bewertet. Wenn wir uns mit Korruption im Einzelnen beschäftigen wollen, ist es notwendig, den Begriff einzugrenzen, zumindest für unsere nationale Diskussion, sonst führen wir eine uferlose Diskussion über die Schlechtigkeit in der Welt an sich.

Für Korruption sind drei Elemente prägend: *Erstens*: Ausnutzung einer besonderen Machtposition als Beamter, als Zuständiger für die Auftragsvergabe im Öffentlichen Dienst oder in der freien Wirtschaft oder auch als Politiker. *Zweitens*: Es muss ein Austauschverhältnis bestehen. Es müssen ein Geber und ein Nehmer sich beteiligen, sonst ist es ›bloß‹ Unterschlagung, Veruntreuung von Geldern. *Drittens*: Es geht um persönliche Vorteile, regelmäßig um persönliche Bereicherung. Korruption nach unserem Strafgesetzbuch ist, verkürzt ausgedrückt, die Beamtenbestechung, die Bestechung in der freien Wirtschaft und die Bestechung von Abgeordneten. Es wird aber nicht nur die Bestechung bestraft, bei der Geld für eine pflichtwidrige Handlung fließt, z.B. für eine Baugenehmigung, die eigentlich nicht hätte erteilt werden dürfen, sondern nach deutschem Recht wird auch bestraft, wenn Geld fließt für eine *rechtmäßige* Handlung. Das nennen wir Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung. Auch für korrekte Diensthandlungen darf kein Beamter, kein Angestellter im Öffentlichen Dienst Geld annehmen. Der Öffentliche Dienst soll nicht in den Ruch von Käuflichkeit kommen. Deutsche Beamte dürfen nicht auf diese Art und Weise ihr Gehalt aufbessern.

Zur Korruption von Politikern ist manches gesagt worden. Wir kennen auch hier einen Straftatbestand, eingeführt nach dem Misstrauensvotum

gegen den damaligen Bundeskanzler *Willy Brandt*. Einige Abgeordnete der CDU/CSU standen im Verdacht, nicht ihren Kandidaten *Rainer Barzel* unterstützt und hierfür Geld angekommen zu haben. Es wurde ein neuer Straftatbestand für den Stimmenverkauf bei Abstimmungen und Wahlen eingeführt. Insoweit haben wir eine Strafbarkeit, aber die OECD-Forderung geht darüber hinaus: Auch Politikerverhalten soll unter strafrechtliche Kontrolle gestellt werden, was nicht unproblematisch ist,



Heribert Ostendorf

zumindes für unser deutsches System. Ich will es bei diesem Hinweis belassen. Mehrfach wurde erwähnt: Die Strafbarkeit ist auch auf ausländische Amtsträger ausgeweitet worden. Meine *dritte* These lautet daher: Das deutsche Strafrecht steht ›Gewehr bei Fuß‹ – wir brauchen keine Strafrechtsausweitungen.

Meine *vierte* These lautet: Korruption hat nach den Strafverfolgungsstatistiken in Deutschland *kein* besorgniserregendes Ausmaß. Die Mehrzahl der Bundesbürger geht von einem dramatischen Anstieg der Korruption auch in Deutschland aus. Die Skandalmeldungen in den Medien verleiten zu einer solchen Annahme. Hinzu kommt, dass wir Deutschen offenbar dazu neigen, unsere Lebensverhältnisse in einem schlechten Licht zu sehen. Nach einer kürzlich veröffentlichten Umfrage der EU-Kommission sind wir im Jammern Europameister. Ein früherer Bundespräsident hat uns Deutschen insoweit einen neurotischen Zug zuerkannt.

Hier wird eine Doppelmoral sichtbar: Wenn die Bundesbürger befragt werden, ob sie denn – hätten sie die Gelegenheit – zu Mitteln der Korruption greifen würden, sagt jeder Zweite: ›ja‹. Insbesondere mit den Politikern, die einerseits gewählt werden – auch wenn die Wahlbeteiligung nachlässt – und andererseits für ›korrupt‹ gehalten werden, wird unwahrhaftig umgegangen. Nach Umfragen des Meinungsforschungsinstituts EMNID aus dem Jahr 2004 sind 66% der Bundesbürger davon überzeugt, dass Korruption bei den Abgeordneten in Bund und Ländern sehr häufig oder zumindest häufig vorkommt. 66% stufen *unsere*, nicht die afrikani-

schen Politiker als korrupt ein! Politik steht unter Generalverdacht der Korruption. Dies ist unrealistisch, wenngleich populär. Diese Ansicht wird auch in der *Süddeutschen Zeitung* vom 11. Oktober 2006 vertreten, wo es hieß: »Man muss Politik und Politiker gegen ihre Verächter verteidigen. Sie sind besser als ihr Ruf. Die Kritik an den Politikern besteht zu einem guten Teil aus hysterischer Heuchelei.«

Zu den nüchternen Zahlen: Im Jahr 2006 wurden in der polizeilichen Kriminalstatistik 2.419 Korruptionsfälle registriert. Quantitativ sind dies 0,03% des gesamten Kriminalitätsaufkommens, die Straßenverkehrsdelikte noch ausgenommen. Die polizeilich registrierten Fälle der Korruption im Öffentlichen Dienst in Deutschland haben nach unseren Statistiken in den letzten Jahren keineswegs zu-, sondern deutlich abgenommen. Die Fälle von Korruption in der Wirtschaft nahmen zuletzt zwar zu, es gibt aber keinen kontinuierlichen Anstieg. Fälle politischer Korruption im Sinne des Strafgesetzbuches wurden bislang noch gar nicht registriert. Nach der gerichtlichen Verurteilungsstatistik wurden in den letzten Jahren ca. 300 Korruptionstäter pro Jahr verurteilt, bei etwa 775.000 verurteilten Straftätern insgesamt. Diese Zahlen sind nicht alarmierend.

Allerdings wissen wir nicht, was im Dunkelfeld verborgen ist. Wie bei jeder Kriminalitätsform, etwa auch bei den Tötungsdelikten, gibt es ein Dunkelfeld nicht ermittelter Straftaten. Würde mehr obduziert, sagen die Rechtsmediziner, würden auch mehr Tötungsdelikte festgestellt. Dieses Dunkelfeld muss im Vergleich zum sogenannten Hellfeld der ermittelten Straftaten als deutlich größer eingeschätzt werden. Aber wie groß, weiß niemand. Es gibt keine kriminologische Forschung zum Dunkelfeld, die auch relativ schwer anzustellen ist. Bei der Korruption gibt es – anders als z.B. bei einer Schlägerei – im Regelfall keine Zeugen. Die Beteiligten, Geber und Nehmer, machen sich beide strafbar, sie sind nicht Zeugen, und beide haben das größte Interesse daran, dass der Fall nicht publik wird. Über Absprachen gibt es keine Dokumentationen, vielmehr wird versucht, durch Fälschung schriftlicher Unterlagen Korruption zu vertuschen. Sofern behördenintern, firmenintern ein Korruptionsfall aufgedeckt wird, wird häufig eine interne Lösung durch Abmahnung oder Kündigung vorgezogen, anstatt Strafanzeige zu erstatten. Würde ein solcher Fall an die große Glocke gehängt, könnte damit ein *Kontrollversagen* der Firmenleitung offenbar werden. Die Reputation des Unternehmens könnte Schaden nehmen, und deshalb wickelt man das lieber intern ab. Eine Anzeigepflicht für Korruption besteht nicht. Für *Behörden* bestehen allerdings entsprechende Verwaltungsrichtlinien.

Für ein großes Dunkelfeld spricht auch, dass ein aufgedeckter Fall zu meist weitere Fälle nach sich zieht. Bei der Aufklärung gibt es einen ›Domino-Effekt‹: Fällt ein Korruptionsstein, fallen weitere. Allerdings können

wir nicht davon ausgehen, dass sich dieses Dunkelfeld in Deutschland vergrößert. Die öffentliche Sensibilisierung für das Thema Korruption hat, auch dank *Transparency International*, zu einer zu einer größeren gesellschaftlichen Kontrolle, zu einer größeren Anzeigebereitschaft geführt, und zum anderen wurde die Strafverfolgung intensiviert.

Fünfte These: Hinsichtlich der Struktur lässt sich Korruption unterscheiden in eine Alltagskorruption, in eine strukturelle und in eine systemische Korruption. Die strukturelle Korruption ist Teil der Wirtschaftskriminalität, die systemische Teil der weltweit organisierten Kriminalität. Da ist zunächst die *Alltagskorruption*, die situativ bei bestimmten Gelegenheiten begangen wird und schon immer begangen wurde, wie z.B. der Geldschein, der bei der Führerscheinkontrolle in den Ausweis gelegt wird, damit kein Alkoholtest durchgeführt wird. Solche kleineren Schmierereien, Bestechungen, gibt es in allen Gesellschaften. Die zweite Stufe ist die *strukturelle Korruption*, die ganze Wirtschaftsstrukturen erfasst; hier ist für Deutschland insbesondere die Baubranche zu nennen. Soweit sie von öffentlichen Aufträgen abhängig ist, steht sie immer in der Gefahr, sich der Korruption strafbar zu machen. Diese Korruption ist Teil der Wirtschaftskriminalität, und Wirtschaftskriminalität ist die negative Kehrseite bestimmter Wirtschaftsstrukturen. Die *systemische Korruption* schließlich erfasst das ganze politische System, ist großflächig, international organisiert, Teil der organisierten Kriminalität.

Sechste These: Wenn Psychiater sagen, dass alle Menschen in Extremsituationen potenziell zu Mördern werden können, so gilt dies erst recht für die Korruption. Wir alle sind korruptionsanfällig. Aber die wenigsten begehen tatsächlich Korruption. Hinzu kommen persönliche, situative oder gesellschaftliche Faktoren. Zu den persönlichen Faktoren gehört, wie auch bei der Eigentums- und Vermögenskriminalität, vor allem die Raffgier, das Noch-mehr-haben-wollen in einer materialistisch orientierten Welt. Man kann sich nur wundern, welche Menschen mit relativ hohem Einkommen sich an der Korruption beteiligen und ihre Pensionsberechtigung als Angestellte im Öffentlichen Dienst aufs Spiel setzen. Zu den *persönlichen* Faktoren gehört aber auch fehlendes bzw. mangelndes Unrechtsbewusstsein (›Ich habe doch niemandem geschadet!‹), das begünstigt wird, wenn viele in entsprechenden Situationen bzw. Positionen sich so verhalten, wenn man zum ›Spielverderber‹ wird, wenn man nicht mitmacht. In der Kriminologie sprechen wir dann von der *Neutralisationstechnik*. An sich weiß man von dem Unrecht, beruhigt, neutralisiert das schlechte Gewissen aber mit dem Hinweis auf die anderen.

Zu den *situativen* Faktoren gehört die Abhängigkeit. Wenn bestimmte Baubranchen – Straßenbau, Brückenbau – von der Öffentlichen Hand abhängig sind und diese wegen fehlender Finanzmittel nur noch sehr

wenige Aufträge vergibt, entsteht eine situative Verführung. Das Sprichwort »Gelegenheit macht Diebe« gilt auch für die Korruption. Wenn von Seiten des Arbeitgebers Druck ausgeübt wird, soundso viele Vertragsabschlüsse pro Monat zu tätigen, ist die Überlegung naheliegend, mit illegalen Tricks das Auftrags Soll zu erfüllen. Begünstigt wird Korruption, wenn dann nur auf die Ergebnisse geschaut wird, wenn das Controlling ausbleibt. Unkontrollierte Macht verleitet zu Machtmissbrauch.

Zu den *gesellschaftlichen* Faktoren gehört, wie korruptive Tätigkeiten in der Gesellschaft bewertet werden. Wenn Korruption nichts Schlimmes ist, sondern Cleverness, allenfalls Kavalierskriminalität, wird Korruption gesellschaftlich begünstigt. Dies gilt insbesondere, wenn die sogenannte Elite mit schlechtem Beispiel vorangeht.

Meine abschließende *siebte* These lautet: Strafverfolgung tut not, Prävention ist erfolversprechender. Zunächst ist dem Irrglauben zu widersprechen, Korruption lasse sich beseitigen. Korruption lässt sich wie Kriminalität im Allgemeinen nicht ausrotten. Es kann immer nur darum gehen, Korruption zurückzudrängen. Sonst setzen wir uns überhöhte Ziele und sind enttäuscht, wenn wir nur wenig erreichen. Wir werden auch Mord und Totschlag nicht ausrotten. Zum andern ist immer wieder zu betonen, dass das Strafrecht, die Strafjustiz, von der Gesellschaft überfordert wird. Wie bei der Bekämpfung der Kriminalität im Allgemeinen werden die Möglichkeiten des Strafrechts regelmäßig überschätzt. Strafrechtliche Verfolgung von Korruption ist wichtig, unverzichtbar. Ich selbst habe als einer der ersten Generalstaatsanwälte in der Bundesrepublik Sonderdezernate zur Korruption eingerichtet. In Schleswig-Holstein erscheint seither jährlich ein *Korruptionslagebericht*.

Strafverfolgung tut not, die Effizienz aber ist begrenzt, denn: *Erstens* glaubt jeder Korumpierende – wie auch jeder Steuerhinterzieher oder jeder Versicherungsbetrüger –, nicht erwischt zu werden. Die mögliche Strafe wird verdrängt. Die vorbeugende Abschreckungswirkung ist der Glaube des rechtstreuen Bürgers. *Zweitens*: Wird jemand erwischt, ist der Beweis schwierig. Es gibt meist keine Zeugen, keinen Urkundenbeweis, und die Strafjustiz flüchtet sich nicht selten – wie im Mannesmann-Prozess – in einen *deal*. Man handelt Gerechtigkeit aus. Weil also Strafverfolgung schwierig ist und im Übrigen immer zu spät kommt, ist Prävention erfolversprechender.

Zur Prävention sind viele Vorschläge entwickelt worden; ich will nur drei Punkte herausgreifen. *Erstens*: Korruptionsmentalitäten in Firmen und Behörden müssen gebrochen werden. Wie wir an Schulen Anti-Gewalt-Programme entwickeln, muss jede Firma, jede Behörde ein *Anti-Korruptions-Programm* für den eigenen Betrieb entwickeln.

Zweitens: Transparenz der Entscheidungen ist herzustellen. Universitäre Forschung etwa kommt nicht ohne Drittmittel aus, ohne finanzielle Unterstützung aus der Industrie. Das Einwerben von Drittmitteln sowie die Vergabe müssen nach einem festen Regelwerk erfolgen, es muss transparent gemacht werden. Dazu gehört der Vorgang öffentlicher Ausschreibung, ferner ein Korruptionsregister der überführten Firmen, die dann bei folgenden Auftragsvergaben nicht berücksichtigt werden. Diese Schritte sind arbeits- und kostenintensiv, aber so beugt man Korruption vor.

Drittens: Zur Verhinderung von Korruption bedarf es vermehrter Kontrollmaßnahmen. In größeren Firmen, Behörden, Organisationen muss es Korruptionsbeauftragte geben, an die man sich notfalls auch anonym wenden kann. Landesrechnungshöfe und kommunale Prüfüämter sind gefordert. Kontrollen kosten Geld, dafür muss man qualifiziert ausgebildetes Personal zur Verfügung stellen. Die Schäden durch Korruption übersteigen aber bei Weitem diese Kontrollkosten. Es gilt, hier nicht nur die finanziellen Schäden zu sehen. Korruption kann auch zu einem Vertrauensverlust in das Wirtschaftssystem, in die Demokratie führen. Dem gilt es vorzubeugen, denn Korruption ist *kein* Kavaliersdelikt!

Hans Leyendecker: Ich denke, beiden vorangegangenen Statements war zu entnehmen, dass unser Umgang mit dem Thema Korruption ein bisschen schizophren ist. Auf der einen Seite zeigt sich manchmal eine Art Verfolgungswut, dann wieder bagatellisieren wir. Wir schwanken sehr bei diesem Thema. Es gab Erstaunen, als Herr Eigen über die Schwierigkeit der Ratifizierung der UN-Konvention gegen Korruption sprach, aber diese Schwierigkeit ist darin begründet, dass wir kein Gesetz gegen die Bestechung von Abgeordneten haben, das internationalen Standards entspricht. Vor Jahren legte Justizministerin *Zypries* einen Gesetzentwurf vor, den die Parlamentarier mit der Begründung verwarfen, ein solcher Vorschlag müsse aus der Mitte des Parlaments kommen. Auch die GRÜNEN brachten einen Gesetzentwurf ein, der scheiterte. Spricht man mit Abgeordneten über das Thema, so stellt man auch dort eine leicht schizophrene Grundhaltung fest: Dieselben Abgeordneten, die anlässlich von Skandalfällen in Talkshows und anderswo fordern, härtere Strafen gegen Korruption zu verhängen und mehr durchzugreifen, warnen vor einem Gesetz gegen Abgeordnetenbestechung mit dem Argument, es sei brandgefährlich, ein solches Gesetz zu machen. Denn was werde in Wahlkämpfen und vor Wahlen passieren? Würde dann der politische Gegner das Gesetz ausnützen, indem er reihenweise Ermittlungsverfahren veranlasste? Hier wird immer wieder das Beispiel des CDU-Generalsekretärs *Ronald Pofalla* genannt, gegen den im nordrhein-westfälischen Wahlkampf ein Ermittlungsverfahren eröffnet

wurde. Dieses Beispiel soll einen unangemessenen Einfluss der Staatsanwaltschaften auf die Politik illustrieren.

Solche Verzögerungstaktik wird aber nicht helfen; es passiert vieles in diesem Bereich: Die GRÜNEN haben ein zentrales Korruptionsregister eingebracht, das in manchen Ländern bereits existiert. Darin sollen Firmen registriert werden, deren Leute durch Schwarzarbeit, Korruptions- und Betrugsdelikte auffällig geworden sind. Das Dilemma bei der Strafverfolgung ist ja, dass der Staatsanwalt in einem Bundesland nicht weiß, was in anderen Ländern passiert. Gleichzeitig wird größter Wert auf die Zuverlässigkeit der Firmen gelegt, an die Aufträge vergeben werden. Gegen das Korruptionsregister gibt es erheblichen Widerstand. Ein Antrag aus dem Jahr 1995 wurde 1998 abgelehnt. Die rot-grüne Koalition brachte 2002 einen neuen Antrag ein, der im Bundesrat scheiterte. 2005 kam ein neuer Antrag auf die Tagesordnung, dann gab es Neuwahlen. Und danach gab es so viele andere wichtige Projekte, dass man dieses Vorhaben nicht mehr aufgreifen konnte. Die Chancen dafür sind nicht zufällig gering, sondern weil es dagegen Widerstand gibt, weil Interessen berührt werden und die Interessenvertreter immer noch durchsetzungsfähig sind.

Nach der Definition von Korruption gefragt, würde ich die klarste, einfachste Definition nennen: Korruption ist Missbrauch eines öffentlichen Amtes zu privaten Zwecken. Wenn wir über Korruption reden, haben wir Geber und Nehmer – und auch ein paar Täter. Die Kriminologin *Britta Bannenberg* untersuchte vor einigen Jahren 100 Prozesse mit 436 Beschuldigten. Was war das Ergebnis? Wer ist der typische Täter? – Er ist männlich, deutsch, nicht vorbestraft, hat in aller Regel keine Schulden, arbeitet im mittleren Management eines Unternehmens oder einer Verwaltung, hat Fachkompetenz und ist eher Aufsteiger als Karrierist. Mit Strukturen der Korruption ist er seit vielen Jahren vertraut, empfindet sie aber in der Regel nicht als solche, sondern betrachtet sie, wenn er davon profitiert, als Ausgleich für die Arbeit, die ihm nicht ausreichend entgolten worden sei. Das spielt eine große Rolle, gerade bei Männern. Weiteres zur Bandbreite dieses Tätertyps: Er pflegt einen laxen Umgang mit dem Gesetz, ist aber streng zu Untergebenen. Er buckelt nach oben, tritt nach unten. Wenn er mit seinen Mauscheleien Erfolg hat, verliert er leicht die Bodenhaftung. Ein zweiter Tätertyp wird so beschrieben: männlich, Deutscher, vorbestraft, Schulden. Ein Bluffer, der sich falsche Titel oder falsche Berufe zulegt und über beträchtliche kriminelle Energie verfügt. Er hat einen Hang zu teuren Häusern, teuren Autos, teuren Frauen. – Tätertyp drei: männlich, Deutscher, nicht vorbestraft, eher reich, beruflich sehr engagiert, sieht sich als Opfer, weil angeblich die Konkurrenten alle betrügen. Also tut er es auch.

Gibt es Unterschiede zwischen Gebern und Nehmern? Laut Britta Bannenberg unterscheiden sich Geber und Nehmer in einem geringeren Maße, als vermutet wird. Beide Seiten seien ehrgeizig, berufsorientiert, hätten grundsätzlich legale Wertvorstellungen und wollten dennoch illegal kassieren. Die Mehrheit der Täter sei eher sozial angepasst, integriert und unauffällig. In der Regel bestehen ihre korruptiven Verbindungen über Jahre.

Der Wirtschaftsethiker *Josef Wieland* spricht in seiner Studie von vier Tätertypen: Der eine Typus ist der Zyniker, der weiß, dass das, was er tut,



Hans Leyendecker

falsch ist. Er ist aber der Ansicht, dass das in dem Geschäft nun mal so sei. Er fühlt sich allein gelassen und ›zieht das allein‹ durch. Der zweite Typus sagt: ›Das steht mir zu‹. Er ist der Ansicht: ›Ich arbeite hart, ich opfere viel, vor allem für die Familie‹.

Der dritte Typus glaubt, dass er über dem Recht steht. Das ist der Typ, der weit herumgekommen ist, der Macht

hat und weiß, dass Normen zwar kulturell relevant sind, aber nicht für ihn. Der vierte Typus sei der interessanteste von allen: der Spieler. Er schließt Wetten auf die Zukunft ab, er weiß, dass er früher oder später erwischt wird, aber er ›braucht‹ das Risiko.

Der Begriff der ›Elite‹ fiel bereits. Gerade ist eine ziemlich aufgeregte Elitendiskussion im Gang: Wir erleben, dass gerade die Politik mit dem Finger auf die Eliten zeigt, die angeblich versagt hätten. Festzustellen ist: Wir hatten noch nie seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges ein so mangelndes Vertrauen in Wirtschaftseliten wie in diesen Tagen. Ein Angeklagter, der im Gerichtssaal das *victory*-Zeichen macht und lächelnd sagt, Deutschland sei das einzige Land, wo diejenigen, die erfolgreich sind und Werte schaffen, deswegen vor Gericht stünden, klagt sich und seine Brüder im Geiste selbst an. Mit einer solchen Aussage, die auch die kleinen Leute beleidigt, die für kleines Geld große Werte schaffen, ramponierte der

Angeklagte, einer der wichtigsten Wirtschaftsführer dieses Landes, sein Image. Er zerstörte auch moralische Werte, denn er beanspruchte eigentlich, vor dem Gesetz gleicher als gleich zu sein.

Das Paradox der Situation liegt darin, dass es zwar formell nur noch Gleiche gibt, dass aber nach wie vor gewaltige Unterschiede an Reichtum, Macht und Einfluss bestehen, ohne dass die Mächtigen daraus Verpflichtungen für sich ableiten. Sollte, könnte, müsste es nicht eine Moral der Herrschenden geben, und wie sähe sie aus? Immerhin ist die sittliche Erziehung durch Orientierung an Vorbildern stets ein Grundsatz konservativer Moral gewesen. Rechtlichkeit, Korrektheit, Ritterlichkeit, Ehrgefühl sind ›sekundäre‹ Tugenden, die man vor allem Konservativen zuschreibt. *Thomas Mann* hielt den Leuten, die von unten kommen, einmal bissig vor, sie seien pover und patzig. Heute sind gerade diejenigen besonders patzig, die nicht pover sind, sondern sich zur Elite zählen. Ganz natürliche zivilisatorische Grenzen seien in der jüngeren Vergangenheit verloren gegangen, erläutert der Gesellschaftsrechtler *Markus Lutter*. Wenn heute in Deutschland von Eliten gesprochen wird, folgt das Wort ›Versagen‹ auf dem Fuß. *Eliteversagen* ist der Sammeltitle für die Nachrichten aus dem Bereich von Wirtschaft und Politik geworden, der gemeinsame Nenner für Analysen und Kommentare zu Korruptionsaffären, zu Selbstbedienungs- und Spitzelskandalen. Sind also die Eliten kaputt?

Klaus Zumwinkel, früherer Postchef, ist Täter und auch Opfer einer Verdächtigungskultur. Die Bilder, die im Frühstücksfernsehen zu sehen waren – ein Manager wird von der Staatsgewalt zu Hause besucht –, erschreckten. Da stand einer am Pranger, und man wusste nicht genau, was er gemacht hatte. Er gab zu, Geld nach Liechtenstein gebracht zu haben, ohne dies der Steuerbehörde anzugeben. Die Ermittlungen werden ergeben, ob ihm auch Untreue oder Betrug vorzuwerfen sind. Fast gleichzeitig, als die Staatsanwälte Zumwinkel besuchten, erschien die Hauszeitschrift der Post mit einem Artikel, in dem er über die Verantwortung der Führungselite des Landes sprach.

Das Ausmaß von Korruption hat sich verändert. Ich habe mich über längere Zeit mit dem Thema befasst, hätte aber nicht gedacht, dass ein Konzern wie Siemens – und das ist nur eine Zwischenbilanz – 1,3 Milliarden Euro zweifelhaftes Geld dafür einsetzt. Es ist kriminell und dumm, wenn Unternehmensführer wie bei Siemens so tun, als stünden sie außerhalb des Rechts. Was sind die Folgen? 1,8 Milliarden Euro haben sie bisher aufgewandt, um zu erfahren, was überhaupt geschehen ist. Aus den USA droht dem Unternehmen eine Strafe in Höhe von 4 bis 6 Mrd. Dollar, die Zahl der Beschuldigten beträgt über 200. Solche Dimensionen waren bisher unvorstellbar.

Es ist töricht, wenn Unternehmenspolitik nur nach dem Motto gemacht wird: Es gibt erstens, zweitens, drittens nur uns – und erst dann gibt es irgendwo noch die Gesellschaft. Auch bei Siemens wusste man dies, handelte aber nicht danach. Man hörte Vorträge über Ethik von Leuten aus der *Compliance*-Abteilung. Erschreckend ist, dass genau diese Leute in einigen Bereichen selbst verwickelt waren, und zwar als Organisatoren. Der Vertrauensverlust in diesem Lande hat also handfeste Gründe. Es sind konkrete Handlungen und Einstellungen, Taten und Worte, mit denen das Vertrauen in die Institutionen selber geschwächt wurde. Mit dem Begriff ›Elite‹ verbindet sich – darauf hat *Wolfgang Schäuble* hingewiesen – oft ein Dünkel. Eliten halten sich für etwas Besonderes. Wenn Eliten in Wirtschaft und Gesellschaft die falschen Impulse geben, ist das schädlich. Schäuble sagt, eigentlich sei alles ganz einfach: Wer eine höhere Position, eine größere Verantwortung hat, muss an sich selbst strengere Maßstäbe anlegen. Eine Persönlichkeit erkennt diese höhere Verantwortung und handelt danach. Gleichwohl erleben wir, dass das Führungspersonal immer häufiger mit dem Gesetz in Konflikt kommt. Dass die Wirtschaftskriminalität, die Korruption, mit ihrer internationalen Verflechtung eine riesige Gefahr ist, darauf hat Herr Eigen hingewiesen. Es spielen, wenn man sich die USA anschaut, Dinge wie Bilanzwahrheit und Bilanzklarheit eine große Rolle. Dort gab es Unternehmenszusammenbrüche, weil die Unternehmensführer sich außerhalb dessen bewegt haben, was erlaubt war. Wir erleben auch eine Diskussion um die *shareholder value*-Ökonomie, die Spekulanten begünstigt, langfristige Investitionen behindert und dauerhaften wirtschaftlichen Erfolg verhindert.

Im Zusammenhang mit Missständen wie Korruption müssen wir auch Faktoren wie Kinderarbeit, Umweltkriminalität, Menschenrechtsverletzungen und Diskriminierung sehen. Sie können oft dreckigen Profit bringen, zerstören aber letztlich den Ruf des Unternehmens. Das wissen verückterweise auch die Menschen in den Unternehmen. In dem Buch *Zwischen Profit und Moral. Für eine menschliche Wirtschaft* (2003) sagt einer der Autoren, *Heinrich von Pierer*, der viele Jahre Vorstandsvorsitzender und einige Jahre Siemens-Aufsichtsratschef war, dass man für den kurzfristigen Erfolg nicht das Image, die Reputation aufgeben dürfe. Aber die Moral in Deutschland wurde noch nie öffentlich so hochgehalten und war doch so wenig existent. Außer ein paar Sozialromantikern ist Großen wie Kleinen immerfort klar, dass irgendjemand uns allen an die Briertasche will. Das sehen wir nicht ein, das holen wir uns zurück, wir sind doch nicht blöd! Moralische Schizophrenie wird so zu unserer Lebensform.

Die Mehrheit hält sich, wie die Mehrheit sagt, nicht an Gesetze. 70% der West- und 60% der Ostdeutschen erklärten in einer Umfrage, sie würden betrügen, mogeln, tricksen, immer unter Verweis auf »die da

oben«. Meist gilt der Imperativ des Nassauerns, des Absahnens, ob bezüglich Sozialwohnungen, bei Schwarzarbeit, Gebrauchtwagenverkauf, Krankenkasse. Überall gibt es ›Tricks‹. Es gibt Zahlen vom Bundeskriminalamt, die besagen, dass 40% der angeblichen Kfz-Diebstähle getrickt sind. Irgendwohin ist der Wagen verschwunden, aber oft wurde er verkauft.

Karl Homann von der Universität Halle, der die Zahlen der zitierten Umfrage für Deutschland gesammelt hat, sagt: Der Bürger beobachte, was Unternehmen machen, und bekäme das Gefühl, das sei normal. Eine Wirtschaft, die als kriminell wahrgenommen wird, mache Menschen zu Betrügnern. Ich bin von dieser Automatik nicht überzeugt. Man kann sehr wohl heraustreten. Wahr ist, dass das öffentliche Bewusstsein gegenüber Filz und Vetternwirtschaft selten so wachsam war wie in diesen Tagen. Gleichzeitig ist offenkundig die Bereitschaft gewachsen, in die eigene Tasche zu arbeiten. Vernünftigerweise müssten wir uns sagen, dass wir mit den Tricks uns selbst betrügen, wie etwa der Frage nach einem Bereitwilligen mit einer Haftpflichtversicherung, wenn bei einer häuslichen Gesellschaft eine schöne Vase kaputtgeht. Zwangsläufig müssen solche Tricks zu höheren Versicherungsbeiträgen oder zu anderen höheren Zahlungen führen. Aber der Gedanke, andere könnte profitieren, während wir ehrlich bleiben, ist übermächtig. Sind wir ein Volk von gierigen Gelegenheitskleinkriminellen? Sagen wir so: Wir sind nicht mehr zu enttäuschen, weil wir oft selber täuschen.

Reinhold Mokrosch: Vielen Dank, Herr Leyendecker, dass Sie nicht nur andere kritisiert, sondern unser aller Psyche den Spiegel vorgehalten haben. – Die siebente These von Herrn Ostendorf besagte: Strafverfolgung sei notwendig, aber Prävention sei erfolgversprechender. Herr Eigen, wenn diese These stimmt, gilt sie auch auf internationaler Ebene? Sind in den sogenannten Schwellenländern – Brasilien, Indonesien, Indien, in Afrika – Möglichkeiten zu einer Selbstkontrolle, zu einer Korruptionsprävention gegeben? Oder kann z.B. der Beitritt zu Ihrer Organisation, der *Extractive Industries Transparency Initiative*, eventuell nur ein Manöver darstellen, um sich nach außen hin wenigstens vom Ruch der Korruption zu befreien, sie aber in Wirklichkeit weiter zu praktizieren?

Peter Eigen: Der These von Herrn Ostendorf stimme ich uneingeschränkt zu, denn das Strafrecht ist in der Tat eine stumpfe Waffe. Es ist häufig sehr schwierig, durch strafrechtliche Sanktionen der Korruption beizukommen. Das zeigte sich in Deutschland in verschiedenen Verfahren, etwa Parteispendenverfahren, die begleitet waren z.B. vom Verschwinden von Akten. Werden dagegen *Ausschlusslisten* eingerichtet, die keine strafrechtlichen Interventionen sind, sondern im Verwaltungsrecht wirken, indem unzuver-

lässige Lieferanten für große Aufträge aus dem Wettbewerb um große Projekte ausgeschaltet werden – dann ist das sehr wirksam. Hier gilt dann nicht die strafrechtliche Unschuldsvermutung. In Bezug auf Länder wie Brasilien, China, Nigeria gilt dies in besonderer Weise. Wenn man dort nur Korruption bestrafen wollte, bliebe man praktisch erfolglos. Versucht man dagegen, alle erwähnten Instrumente dagegen einzusetzen, darunter die Mitwirkung einer aufmerksamen, unabhängigen Zivilgesellschaft, gibt es sehr wohl eine Chance. Leider gibt es diese unabhängige Zivilgesellschaft in vielen Ländern nicht. In Brasilien oder Russland wird sie durch Gesetz sogar in ihrer Arbeit behindert, und in China wird der Zivilgesellschaft bisher ohnehin kaum eine Rolle erlaubt. Wenn aber in Ländern wie Nigeria die Zivilgesellschaft mobilisiert wird, mit dem Staat zusammenzuarbeiten, dann gibt es eine Chance. Die *EITI* ist eine gemeinsame Anstrengung vieler Beteiligten – darunter schlagkräftige Nichtregierungsorganisationen, große Unternehmen wie Shell, BP, Exxon, Chevron – und der Staaten. Wenn daraus eine *multi stakeholder*-Angelegenheit der Zivilgesellschaft wird und man zusammen bestimmte Elemente dieses Integritätssystems in die Tat umsetzen kann, gibt es eine Chance gegen Korruption.

Eine Bemerkung zu der bestechend einfach klingenden Definition von Korruption, die Herr Leyendecker vorgetragen hat: Sie schließt allerdings die Bestechung zwischen Privatpersonen aus. Wir meinen, *private Korruption* ist ein großes Phänomen geworden, das wir ebenfalls in den Griff bekommen müssen. Der Begriff der Selbstbereicherung muss vielleicht konkretisiert werden: Diese ›Selbstbereicherung‹ kann auch darin bestehen, dass man anderen Menschen – in der Familie, in seiner Partei, im Sportverein – einen Vorteil zukommen lässt. Die *Frankfurter Allgemeine* brachte in einer ihrer Ausgaben zwei anschauliche Berichte, einerseits über Bundeskanzler a.D. *Helmut Kohl*, der beteuert habe, nie einen Pfennig von dem Geld, das er als Parteispender angenommen hat, für sich selbst verwendet, sondern immer nur für seine Partei eingesetzt zu haben, weshalb der Vorwurf der Korruption völlig unberechtigt sei. Andererseits wurde über den israelischen Präsidenten *Ezer Weizman* berichtet. Er hatte 600.000 Euro von einem Geschäftsmann in Florida erhalten und dazu geäußert: »Kein Pfennig davon hatte irgendwas mit meinen staatlichen Aufgaben zu tun, es war rein privat«. Ein Vorteil, der durch Korruption erworben wird, kann also durchaus auch für andere gedacht sein.

Reinhold Mokrosch: Die Korruption hat in Deutschland deutlich abgenommen, sagte Herr Ostendorf, auch dank Ihrer Arbeit, Herr Eigen. Würden Sie zustimmen, dass das zum großen Teil der investigativen, aufdeckenden Arbeit von *Transparency International* zu danken ist?

Peter Eigen: Ich möchte das relativieren. Was TI erreicht hat, ist die Veränderung des allgemeinen Bewusstseins hinsichtlich der Schädlichkeit, der katastrophalen, tödlichen Wirkung von Korruption, insbesondere in der Dritten Welt. Darüber hat man früher nicht so sehr nachgedacht. Herr Leyendecker hat sich hier schon engagiert, bevor TI gegründet wurde. Wir in Deutschland haben zu dieser größeren Aufmerksamkeit vor allem bezüglich der internationalen Korruption beigetragen. Was wir jetzt bei Siemens beobachten, hätte man vor 1999, als die OECD-Konvention in Kraft trat und die deutschen Gesetze geändert und ausländische Korruption unter Strafe gestellt wurde, überhaupt nicht zur Kenntnis genommen. Man dachte: So muss man sich eben verhalten, wenn man im internationalen Markt Geschäfte machen will. Aber auch in Deutschland haben viele immer noch nicht verstanden, dass die systematische Korruption im internationalen Markt dazu führte, dass Hunderte von Millionen von Menschen in tiefer Armut, ohne ärztliche Versorgung, ohne Erziehung ihrer Kinder, dahinvegetieren müssen. Mehr noch aber haben sie nicht verstanden, dass und wie dieses Unheil nach Deutschland zurückgelangt – in Form von Flüchtlingen, Gewalt, Terrorismus.

Reinhold Mokrosch: Herr Leyendecker beschrieb individualpsychologische Motive sowie ›Typen‹ für Korruption: den Zyniker, den Machttyp, den Spieler; denjenigen, der sagt: ›das steht mir doch zu‹; das ›Nassauern‹ usw. Ist das auch international auffällig, oder spielen da allein Wirtschaftsstrukturen die entscheidende Rolle für Korruption?

Peter Eigen: International spielen die verschiedenen Kulturen, Traditionen und Gewohnheiten eine noch prononciertere Rolle. Deswegen ist es wichtig, zu versuchen, die *Diagnose* der Korruptionsprobleme *dezentral* in die Hände der Menschen zu geben, die darunter leiden, in Bangladesch, in Gabun, in Vietnam. Mit *ihnen* muss man darüber sprechen: Welche Typen habt ihr? Welche Traditionen für Geschenke, für Nepotismus gibt es bei euch? Welche davon sind so schädlich, dass ihr dagegen etwas unternehmen wollt? Welche davon sind überhaupt in der politischen Situation, in der ihr euch befindet, pragmatisch angreifbar?

Diese Analyse muss in die Hände der Menschen, der Zivilgesellschaft selbst gegeben werden. Man kann nicht von Deutschland aus verkünden: Korruption ist ein Übel und eine Sünde, und wir möchten, dass die Welt damit aufhört. Wir sagen vielmehr: Korruption ist schädlich, wenn man wirtschaftliches Wachstum und Demokratie will, wenn man will, dass Menschen sich verwirklichen und dass Kinderarmut, Hunger, Krankheit, Umweltzerstörung in der Welt bekämpft werden. Unser Ansatz ist: Was

ihr in eurer eigenen Gesellschaft unternehmen wollt, müsst ihr selbst entscheiden. Wir geben euch das Handwerkszeug dazu.

Die von Herrn Leyendecker erläuterte Typologie ist dabei ungeheuer wichtig, solange sie nicht dazu führt, dass die Leute sagen: Wir sind ja sowieso alle korrupt, deshalb können wir uns damit nur arrangieren und müssen mitmachen. Diese Resignation herrscht leider in vielen Teilen der Welt, gerade auch im Bereich der Alltagskorruption, wenn etwa in Afrika manche Beamte planmäßig unterbezahlt werden. Ein Staatschef, den ich in Berlin zu Gast hatte, sagte »*C'est l'autre financement du secteur public*«, Ich brauche meine Beamten nicht zu bezahlen, die finanzieren sich selbst. So sprach er die Erwartung aus, dass die Beamten ihre Familien dadurch ernähren, dass sie Geld von den Bürger erpressen. Man kann ermessen, was daraus für das Verhalten und die Motivation von Lehrern, Krankenschwestern, Zollbeamten, Polizisten folgt. Eine Typologie der Korrupten darf nicht dazu führen, dass man sich damit abfindet, nach dem Motto: Korruption gibt es schon ewig, so sind halt die Menschen.

Reinhold Mokrosch: Es spricht vieles dafür, dass die internationale Korruption in Deutschland auch deswegen abgenommen hat, weil sie jetzt strafrechtlich verfolgt wird. Und auch Raffgier, mangelndes Unrechtsbewusstsein, situative Verführung der Korruptierten – auch beim Controlling – sind m.E. nur durch drohende strafrechtliche Verfolgung einzudämmen. Herr Ostendorf, ist nicht Ihre These, Strafverfolgung könne gegen Korruption wenig, Prävention aber viel bewirken, eine Bankrotterklärung für die Justiz?

Können die Staatsanwaltschaften der Zahl der Korruptionsfälle wirklich nicht Herr werden? Steht eine kleine Staatsanwaltschaft gegen einen millionenschweren Boss mit seinen Staranwälten absehbar auf verlorenem Posten? Allein die Münchner Staatsanwaltschaft bearbeitete seit 1993 über 12.000 Fälle. Siemens ist nur einer davon.

Heribert Ostendorf: Qualitativ hat die Arbeit der Staatsanwaltschaft in den letzten Jahren erheblich zugelegt. Wir haben eine deutlich bessere Staatsanwaltschaft in Deutschland als noch vor 20 Jahren. Gelegentlich ist der Jagdeifer einiger Staatsanwälte sogar kontraproduktiv. Es muss auch bei der Korruption ein rechtsstaatliches Verfahren geben. Es gibt manchmal falsche Beschuldigungen. Da muss die Staatsanwaltschaft akkurat ermitteln und darf nicht übereilt losschlagen. Sicherlich würden wir mit tausend Staatsanwälten mehr in der Bundesrepublik Deutschland noch mehr Fälle ermitteln. Das ist aber wohl nicht bezahlbar, und es bliebe auch bei zusätzlichen tausend Staatsanwälten ein weiter Bereich, der dann immer noch nicht ermittelt wird. Auch dort aber haben Präventionsmaß-

nahmen mittlerweile gegriffen. Der Rückgang der Korruption im Öffentlichen Dienst ist auf eine intensiviertere Strafverfolgung zurückzuführen, und darauf, dass dort wie in der freien Wirtschaft mehr Strafbarkeitsrisiken gesetzt werden. Vorrangig sind aus meiner Sicht aber verstärkte Präventionsmaßnahmen. Dazu gehört, dass das Bewusstsein, dass Korruption schädlich ist, deutlich zugenommen hat. Es gibt von Seiten der Behördenleitungen mehr Einsatz, mehr Verantwortlichkeiten; es gibt Präventionsprogramme in vielen Bereichen. Beispielsweise werden Genehmigungen für Nebenbeschäftigungen von Polizeibeamten seltener erteilt als früher. Wir haben eindeutige Regelungen für die Annahme von Geschenken im Öffentlichen Dienst. Wir haben das Vier-Augen-Prinzip bei der Auftragsvergabe: Nicht eine Person entscheidet allein, sondern eine zweite Person schaut kontrollierend darauf. Ich bleibe dabei: Prävention ist auf Dauer effektiver als Strafverfolgung – auf die wir gleichwohl nicht verzichten.

Bei gesellschaftlichen Missständen flüchten wir nicht selten in die Hoffnung auf das Strafrecht. Das Strafrecht ist ein wichtiges gesellschaftliches Kontrollinstrument, aber wir neigen dazu, es zu überfordern. Die *Höchststrafe* für Korruption in besonders schweren Fällen wurde angehoben und beträgt jetzt zehn Jahre. Sie ist aber in der Bundesrepublik Deutschland noch nie verhängt worden. Mit dieser Strafanhebung beruhigt der Politiker den Bürger, aber sie ist kein wirklich effektives Element zur Eindämmung von Korruption.

Reinhold Mokrosch: Herr Leyendecker, wie erklären Sie die von Ihnen beschriebene, letztlich obszöne Geldgier, die selbst bei den Beziehern höchster Einkommen waltet und immer weiter gesteigert wird? Und wie erklären Sie den Verfall von Werten wie Wahrhaftigkeit und Ehrlichkeit?

Hans Leyendecker: Woher kommt die Habgier? – Sie gab es immer. In den vergangenen Jahren galt es als ausgemacht, dass derjenige, der mit Geschick, Cleverness, vielleicht auch mit illegalen Handlungen, wenn sie nicht offenkundig sind, im Erwerbsleben agiert – es zu *Reichtum* bringt. Heute sind wir so weit, manche Dinge anders wahrzunehmen. Ein Beispiel: *Klaus Esser* war Konzernchef bei Mannesmann und verließ das Unternehmen bei der Übernahme durch Vodafone mit 60 Mio. DM Abfindung. Das war im internationalen Vergleich wenig, in den USA wurden Abfindungen bis zu 200 Millionen gezahlt. Es kommt also immer auf den Maßstab an. Tatsächlich hat es eine *Verehrung des Geldes* gegeben, was damit zusammenhängt, dass alle einst hoch angesehenen gesellschaftlichen Gruppen heute mehr oder weniger unter Bedeutungsverlust leiden: die Gewerkschaften, die Kirchen, auch die Parteien. Die Wahlbeteiligung liegt teilwei-

se unter 50%. Alle misstrauen mittlerweile allen in dieser Gesellschaft, und jeder versucht, irgendwie durchzukommen.

Ich glaube, wir werden diese merkwürdige Ambivalenz – auf der einen Seite brandmarken wir Habgier als das Übel schlechthin, auf der anderen Seite benehmen wir uns selbst nicht besser – überwinden müssen und dahin kommen, dass *Werte* wieder mehr Anerkennung finden. Dahin führen auch Diskussionen wie: Was richtet Korruption in anderen Ländern aus, welche Opfer produziert Korruption?

Reinhold Mokrosch: Herr Leyendecker, sehen Sie uns dank freiwilliger Präventionsprogramme von Unternehmen und Betrieben auch auf einem positiven Weg, sodass eine Ausweitung der Strafverfolgung unnütz wäre? Oder gibt es weitere Siemens-Unternehmungen in Deutschland, von denen wir noch nichts wissen?

Hans Leyendecker: Das Setzen auf das Strafrecht im Kampf gegen Korruption ist im Grunde töricht. Ähnlich wie in Steuerstrafverfahren kommen die Verurteilten unter Reuebekundungen mit einer Bewährungsstrafe davon. In der öffentlichen Verwaltung ist die Korruption dank geeigneter Maßnahmen zurückgegangen. Ich bin mir nicht sicher, ob das in der Wirtschaft auch so ist. Korruptionsfahnder sagen: Wenn Sie irgendwo suchen, finden Sie auch etwas; es ist ähnlich der Suche nach Wasser mit einer Wünschelrute. Die Firmen veranstalten jetzt eine Inflation von *Compliance*-Programmen, Ethik-Veranstaltungen. Das ist alles wunderbar. Man muss es nur wollen und das, was man sagt, auch tun. Wir werden erst in der Zukunft wissen, ob die Unternehmen wirklich so weit sind, dass sie erkannt haben, dass Korruption Schaden für das eigene Unternehmen und für die Gesellschaft bringt.

Publikum: In Deutschland wird sehr viel über Korruption berichtet und ermittelt, und es gibt auch Gerichtsverfahren. Bestrafungen aber sind selten und eher milde. Es wurde gesagt, die Höchststrafe sei bei uns noch nie ausgesprochen worden. Falls Siemens überhaupt eine Strafe zu erwarten hätte, dann aus den USA. Anders als der deutsche Staat sorgt offenbar die amerikanische Börsenaufsicht für Abschreckung. Wer sich mit Afrika beschäftigt, weiß, dass *Impunität*, die Nicht-Bestrafung, ein Problem in afrikanischen Staaten ist. Das ist ein Symptom schwacher Staatlichkeit, das die Bundesrepublik im internationalen Vergleich inzwischen auch aufweist. Die These, dass mit dem Strafrecht wenig gegen Korruption auszurichten sei, ist zweifelhaft. Gerade die Politikverdrossenheit könnte bekämpft werden, indem gelegentlich auch Politiker wegen Korruption bestraft würden. In den USA geschieht dies häufig, und die Betroffenen müssen

Haftstrafen verbüßen. Das gab es in Deutschland noch nie. Das sollte denen zu denken geben, die nur auf Prävention setzen.

Publikum: Was Präventionsprogramme in Institutionen betrifft, so erzeugen sie häufig Abwehr. Zumeist heißt es: Wir brauchen so etwas nicht, bei uns gibt es keine Korruption. Es mangelt leider oft an Problembewusstsein. Diese Haltung müsste zunächst überwunden werden. Man muss sich eingestehen, dass überall so etwas möglich ist. Man könnte mit diesem Problem offen umgehen, wenn man selbst nicht davon betroffen ist. Aber es herrscht ein großes Interesse, das Ganze weit von sich zu weisen.

Wie ist Ihr Eindruck – wie gehen die öffentliche Verwaltung bzw. die Abgeordneten im Bundestag und in den Landtagen damit um?

Reinhold Mokrosch: Hier schließt sich die Frage an: Gibt es noch eine Chance, dass Deutschland die UN-Resolution gegen Korruption unterzeichnet trotz dieser Abgeordnetenklausele?

Peter Eigen: Selbstverständlich werden Deutschland, Japan und Italien als einzige G8-Länder, die noch nicht ratifiziert haben, irgendwann diese Konvention ratifizieren. Ob ein Politiker, etwa ein Bundeskanzler, strafrechtlich der Korruption überführt werden kann, ist eine andere Frage. Parteienfinanzierung war früher nicht strafbewehrt. Jetzt gibt es dafür strafrechtliche Klauseln. Richtig ist, dass man nicht ausschließlich auf Prävention setzen darf. Selbstverständlich gehört Bestrafung zur Prävention dazu. Noch 2007 habe ich bezüglich der internationalen Korruption kritisiert, dass in Deutschland kein einziger von 54 dokumentierten Fällen internationaler Korruption, die im Zusammenhang mit dem *Oil for food*-Programm der UN standen und von der *Volcker*-Kommission aufgedeckt und untersucht wurden, bis zur Bestrafung durchgeführt worden sind. Inzwischen sieht dies anders aus: Unser Bericht vom Frühjahr 2008 zur Umsetzung der OECD-Konvention in den verschiedenen Signatarstaaten zeigt, dass Deutschland im internationalen Vergleich derzeit sehr gut abschneidet. Dies beruht zum Teil auf der Behandlung des Falles Siemens, aber auch auf ca. 100 anderen Fällen, die in Deutschland vor Gerichten anhängig sind. Andere Staaten wie z.B. Frankreich sind sehr zögerlich in der Verfolgung von Korruptionsfällen, die in jüngster Zeit dort aufgedeckt wurden. Großbritannien – eine Schande! – hat einen Fall aufgedeckt, wo über zehn Jahre lang jährlich 100 Mio. Pfund, insgesamt also eine Mrd. Pfund, an einen Prinzen in Saudi-Arabien bezahlt worden sein sollen, um einen Waffenauftrag über 43 Mrd. Pfund zu bekommen. Die Regierung intervenierte und hinderte das *Serious Fraud Office* in London daran, diesen Fall zu verfolgen. Einige NGOs – und das ist ein Beleg dafür, wie

wichtig dieser Teil der Zivilgesellschaft ist – haben die Regierung verklagt und erreicht, dass das oberste Gericht die Regierung verpflichtete, den Fall wieder aufzunehmen.¹ Dass es in Großbritannien, einem jener Länder, die in Afrika »*better governance*« anmahnen, Fälle der Einstellung von Strafverfahren gegen Korruption aus purer *Staatsräson* gibt, ist bemerkenswert.

In den USA ist ausländische Korruption seit 1977 strafbar. Sowohl die *Securities and Exchange Commission* als auch eine Abteilung im Justizministerium sind seitdem voll ausgestattet, um die betreffenden Unternehmen zu bestrafen. Viele US-Unternehmen haben sich inzwischen klare Verhaltenskodizes gegeben, die auch bei der Strafbemessung berücksichtigt werden. Was wir jetzt bei Siemens erleben, ist in Amerika seit über 20 Jahren gang und gäbe. Man kann dort die Bestrafung vermindern, indem man sich freiwillig zu einer Verbesserung durch wichtige Reformen innerhalb des Unternehmens verpflichtet. US-Firmen kennen das und haben eine Riesenangst vor Bestechung. Vielleicht haben sie deswegen andere Mittel gefunden, denselben Zweck zu erreichen in der globalisierten Wirtschaft.

Nach unseren Umfragen stehen die USA, was die ausländische Korruption angeht, schlechter da als Deutschland, obwohl sie in Deutschland bis 1999 erlaubt war, in Amerika seit 1977 verboten. Die Bestrafung in den USA ist ziemlich drakonisch, es werden hohe Strafen ausgesprochen: General Electric musste 67 Mio. Dollar zahlen, weil in Israel bestochen wurde, Lockheed mehrfach zwei- bis dreistellige Millionenbeträge. Weil Siemens wie viele andere große deutsche Firmen auch an der amerikanischen Börse registriert ist, sind sie ebenfalls den US-Regularien unterworfen. Neben der Anklage von Individuen sieht das Strafrecht in den USA auch die Möglichkeit der Strafverfolgung von Rechtspersonen wie Unternehmen vor. Unternehmen werden deswegen härter angefasst als Einzelpersonen, die nach deutschem Recht allein dem Strafrecht unterliegen. Kritiker sagen, die Strafandrohung sei von Amerikanern bei internationalen Konferenzen immer als moralische Keule hochgehalten worden, in Wirklichkeit sei diese Drohung lange nicht so scharf, wie sie klingt. Darum bin ich froh, dass Deutschland in dieser Hinsicht aufgeholt hat, zumindest was die *internationale* Korruption angeht.

Die von uns vorgeschlagenen Präventionsmaßnahmen, wie z.B. die Veränderung von Ausschreibungen, die Offenlegung von Interessenkonflikten, die Unabhängigkeit von internationalen und nationalen Institutionen, müssen *freiwillig* befolgt werden. Rechtlich zwingend vorgeschrieben werden müsste dagegen ein Sanktionsverfahren, mit dem korrupte Firmen von internationalen, überhaupt von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen werden. Dies betrifft inzwischen einige deutsche Firmen etwa auf der »Schwarzen Liste« der Weltbank. Wir bestehen darauf, dass das *ganze*

System von Maßnahmen angewendet wird und nicht nur das Strafrecht, sondern das ganze System *einschließlich* des Strafrechts.

Heribert Ostendorf: Die Forderung, in Deutschland mehr Politiker zu bestrafen, ist meines Erachtens zu populistisch. Man muss den Verdacht für ein strafbares Verhalten haben und dieses auch nachweisen. Deutsche Staatsanwälte scheuen keineswegs davor zurück, auch hohe Politiker anzuklagen. Herr Kohl ist wegen Untreue von der Düsseldorfer Staatsanwaltschaft angeklagt worden, obwohl es wegen illegaler Annahme von Spendengeldern noch keinen Straftatbestand gab. Das Verfahren wurde nach Zahlung einer Geldbuße eingestellt. Zur Rechenschaft gezogen wurde nach ganz intensiven Fahndungsbemühungen ein Staatssekretär aus dem Bundesverteidigungsministerium, *Ludwig-Holger Pfahls*, er wurde angeklagt und verurteilt. Es ist nicht ungewöhnlich, dass auch Kommunalpolitiker zur Verantwortung gezogen werden. Es werden auch Bürgermeister angeklagt. Wenn ein Anfangsverdacht besteht – das kann ich als ehemaliger Generalstaatsanwalt sagen –, ist kein Staatsanwalt bange, vor Gericht Anklage zu erheben. Selbst Altbundeskanzler Kohl war davor nicht gefeit, obwohl der Vorwurf auf sehr wackligen Füßen stand. Der Vorwurf lautete, er habe seiner Partei geschadet, weil das Bundestagspräsidium wegen der Nichtoffenbarung der Spender eine so hohe Strafzahlung gefordert hatte.

Peter Eigen: Mit den Instrumenten, die wir überall in der Welt anbieten, schlagen wir vor, dass Staatsanwälte nicht weisungsgebunden sein sollen. Leider ist in Deutschland die Situation so, dass die meisten Staatsanwälte weisungsgebunden sind, entweder *de facto* oder sogar *de jure*. Das betrachten wir als eine Schwäche des deutschen Systems.

Hans Leyendecker: In diesem Fall kommt es auf Genauigkeit an: Es gab keine Anklage gegen Dr. Helmut Kohl. Die Bonner Staatsanwaltschaft hat ein *Ermittlungsverfahren* geführt, das ist dann unter Berufung auf § 153 a der Strafprozessordnung eingestellt worden.² Es ist nie zu einem Strafbefehl oder einer Anklage gekommen. Kohl zahlte dann eine Geldbuße. Trotz seines Treueschwurs im Bundestag hatte er Geld illegal eingesetzt, er hat nicht nur den Bundestagspräsidenten nicht informiert, sondern verharret im Rechtsbruch, d.h. er ist bis heute nicht bereit, die Namen der Leute zu nennen, die ihm dieses Geld gaben. Bei allen Verdiensten, die er um das eine oder andere hat, muss man bei ihm feststellen: Er ist jemand, der jedenfalls den Staat in diesem Punkte nicht anerkennt.

Dass Kommunalpolitiker, Bürgermeister, Angst haben, weil sie in Korruptionsgeschichten verwickelt sind, mag stimmen. Das Problem bei der

Frage von Politiker- oder Abgeordnetenbestechung ist, dass sich in Deutschland nur jemand strafbar machen kann, wenn er unmittelbar im Zusammenhang mit einer Abstimmung Geld kassiert. Kassiert er zeitlich weit vorher oder nachher – man denke an die berühmten Kölner ›Danke-schön-Spenden‹, die eine Weile später kommen – macht er sich nicht strafbar. Dies muss sich ändern; solche Verhältnisse sind im internationalen Vergleich nicht haltbar.

Eine Bemerkung noch zu den Verhältnissen in den USA: Das Wirken der amerikanischen Börsenaufsicht als gewissermaßen strengste Prüfungsinstanz für deutsche Unternehmen ist erfreulich. Weniger erfreulich ist z.B., die Geschäfte einer Firma wie Halliburton zu beobachten, die seit 1995 vom jetzigen US-Vizepräsidenten *Dick Cheney* als Vorstandsvorsitzenden geführt wurde. Halliburton war der größte Kriegsgewinnler im Irak, bekam alle Ausrüstungsaufträge der Armee und baute das Lager Guantánamo. Dabei half Cheney, der während seiner Amtszeit als Vizepräsident weiterhin 150.000 Dollar jährlich von Halliburton erhält.

Auf der einen Seite muss in den USA ein der Korruption Angeklagter eine bis zu 20-jährige Haftstrafe befürchten. Andererseits sind Politiker zugleich in weltweite Geschäfte involviert und können sich gleichzeitig ohne große Diskussion am Präsidentschaftswahlkampf beteiligen. Einerseits sind die Amerikaner unglaublich rigoros, auf der anderen Seite vertreten sie ihre Interessen über ihre Botschaften oder auf anderen Wegen oder über Drittfirmen – klagen aber andere der Korruption an.

1 Das Berufungsurteil ist zwischenzeitlich vom House of Lords wieder aufgehoben worden.

2 Strafprozessordnung, § 153a: »(1) Mit Zustimmung des für die Eröffnung des Hauptverfahrens zuständigen Gerichts und des Beschuldigten kann die Staatsanwaltschaft bei einem Vergehen vorläufig von der Erhebung der öffentlichen Klage absehen und zugleich dem Beschuldigten Auflagen und Weisungen erteilen, wenn diese geeignet sind, das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung zu beseitigen, und die Schwere der Schuld nicht entgegensteht.[...]« – Vgl. http://www.gesetze-im-internet.de/stpo/_153a.html.