

Korruption und ihre Bekämpfung – Wo steht Deutschland?

Von Johann Graf Lambsdorff und Mathias Nell¹

Zusammenfassung

Korruption bringt für Deutschland erhebliche volkswirtschaftliche Einbußen mit sich. Hätte Deutschland im *Corruption Perceptions Index* die gute Bewertung von Finnland, wäre das BIP um 6 Prozent und die Nettokapitalzuflüsse um 0,75 Prozent des Inlandprodukts höher. Zahlreiche Maßnahmen – etwa die Abschaffung der steuerlichen Absetzbarkeit von Bestechungszahlungen – wurden bereits umgesetzt. Dennoch bestehen noch viele Defizite im Kampf gegen Korruption. Rückständig ist Deutschland insbesondere in der Einführung eines bundesweiten Informationsfreiheitsgesetzes und der Stärkung des Schutzes von Hinweisgebern. Bestrebungen, Unternehmen zunehmend in die Verantwortung zu ziehen, sind prinzipiell begrüßenswert. Die Zweckmäßigkeit eines Korruptionsregisters scheint jedoch fraglich, da es u.U. falsche Anreize setzt. Zumindest müsste es einhergehen mit einer Strafmilderung bei Selbstanzeige und durch Vertragsstrafen als Ausstiegsoption ergänzt werden. Vertragsstrafen sollten aber auch als Substitut für ein Korruptionsregister in Erwägung gezogen werden.

Abstract

Corruption induces serious costs on the German economy. If Germany had the standing of Finland in the Corruption Perceptions Index, GDP would increase by 6 per cent and net capital inflows would increase by 0.75 per cent of GDP. Numerous measures – for instance the abolition of bribes' tax deductibility – have already been put into action. Yet, many deficiencies in the battle against corruption still remain. Germany is backward with regards to the introduction of a federal information freedom act and the strengthening of whistle-blowers. In principle, endeavors to introduce corporate liability are welcome. However, the practicality of a black list seems questionable due to its potential to create wrong incentives. It would at least have to go along with mitigating self-reporting and supplementary contractual penalties.

1 Einleitung

Seit geraumer Zeit bestehen Bestrebungen auf internationaler und nationaler Ebene, dem Übel Korruption verstärkt Einhalt zu gebieten. So verfügen Organisationen wie die OECD,

¹ Prof. Dr. Johann Graf Lambsdorff ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftstheorie an der Universität Passau. E-mail: jlambsd@uni-passau.de. Diplom-Volkswirt Mathias Nell ist wissenschaftlicher Mitarbeiter. E-mail: mathias.nell@uni-passau.de.

UN oder die Weltbank über eigene Anti-Korruptions- oder *Governance*-Abteilungen. *Transparency International* steht seit seiner Gründung im Jahr 1995 in bereits über 85 Ländern Regierungen und Unternehmen beratend zur Seite. Doch wo steht Deutschland im Kampf gegen Korruption?

Viele signifikante Erfolge konnten in Deutschland in den letzten Jahren erzielt werden – etwa eine Verschärfung der strafrechtlichen Bestimmungen gegen Bestechung, Bestechlichkeit sowie gegen unlauteren Wettbewerb. Auch die Umsetzung der OECD Konvention gegen Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr und die Abschaffung der steuerlichen Absetzbarkeit von Bestechungszahlungen sowie die Verschärfung des Gesetzes zur Parteienfinanzierung waren Schritte in die richtige Richtung. Doch ist bei weitem noch nicht alles getan. So ist es zweifelsohne als rückständig anzusehen, dass Deutschland noch kein bundesweites Informationsfreiheitsgesetz erlassen hat. Auch der Schutz von Hinweisgebern ist hierzulande keineswegs ausreichend. Des Weiteren ist es notwendig, Unternehmen systematischer einzubeziehen, wobei hierzu derzeit die Einführung eines Korruptionsregisters und eines Unternehmensstrafrechts diskutiert werden.

Dieser Beitrag ist wie folgt gegliedert: Zuerst wird die Notwendigkeit zur Korruptionsbekämpfung in Deutschland erörtert (Abschnitt 2). Anschließend erfolgt die Analyse der vier Instrumente: Informationsfreiheitsgesetz (Abschnitt 3), Korruptionsregister (Abschnitt 4), Unternehmensstrafrecht (Abschnitt 5) und Schutz von Hinweisgebern (Abschnitt 6). Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse (Abschnitt 7).

2 Kosten der Korruption in Deutschland

Ein hohes Maß an Korruption ist nicht nur deswegen schädlich, weil das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik und Bürokratie erschüttert wird. Vielmehr geht Korruption mit ökonomischen Einbußen einher. Während früher darauf verwiesen wurde, dass bei exzessiver Bürokratie Korruption auch Vorteile beinhalten kann, wird diese Ansicht inzwischen kaum noch ernsthaft vertreten. Dies liegt insbesondere daran, dass übermäßige Bürokratie durch Bestechung nicht überwunden wird, sondern - im Gegenteil - Bestechung den Nährboden für Überregulierung bietet. Denn je unüberwindlicher das bürokratische Dickicht, desto unerlässlicher können korrupte Staatsangestellte ihre „Hilfe“ anbieten. So zeigten Kaufmann und Wei², dass Manager in Ländern mit einem hohen Korruptionsniveau mehr Zeit für die Verhandlungen mit Bürokraten aufwenden müssen. Eine genauere Darstellung der Diskussion findet sich in Lambsdorff³ und in Aidt⁴. Das Argument von Korruption als „Schmiermittel“ wird daher so nicht länger vertreten.

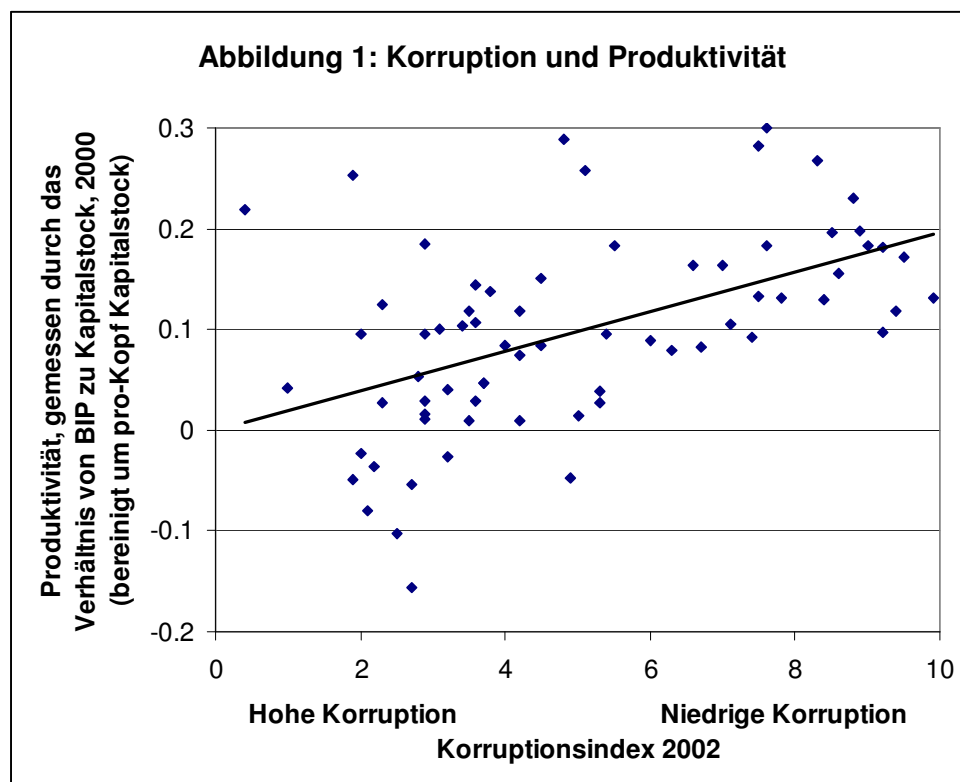
Die Schädlichkeit der Korruption ist nicht identisch mit der Höhe der bezahlten Bestechungsgelder. Diese stellen eine reine Umverteilung von Ressourcen dar. Ein Schaden entsteht vielmehr dadurch, dass wichtige Entscheidungen verzerrt werden. Projekte, die hohe Bestechungszahlungen versprechen, werden bevorzugt gegenüber solchen, die der Öffentlichkeit zu Gute kommen. Es sind nicht mehr die qualifizierten Unternehmer, die einen

² KAUFMANN/WEI (1999): *Does “Grease Money” Speed up the Wheels of Commerce?*, NBER Working Paper 7093, Cambridge, Massachusetts.

³ LAMBSDORFF (2002): *Corruption and Rent-Seeking*, Public Choice 113 (1/2), S. 1-29.

⁴ AIDT (2003): *Economic Analysis of Corruption: A Survey*, The Economic Journal 113, S. 632-652.

Auftrag erhalten und es sind nicht mehr die befähigten Bewerber, die einen Arbeitsplatz erhalten. Stattdessen kommen diejenigen zum Zuge, die die höchsten Bestechungsgelder bezahlen oder die besten Verbindungen besitzen. Öffentliche Investitionen leiden darunter, dass Kontrollmechanismen zur Qualitätssicherung mit Hilfe von Bestechung unterlaufen werden. Korrupte Beamte verlangsamen u.U. ihr Arbeitstempo, damit die Bezahlung von Beschleunigungsgeldern umso notwendiger wird. Hierdurch entstehen gesamtwirtschaftliche Schäden.



Die Abwesenheit von Korruption hat einen signifikanten, positiven Einfluss auf die Produktivität.⁵ Wie in Abbildung 1 dargestellt, weist eine Regressionsgerade eine positive Steigung auf. Eine Verbesserung um einen Punkt im *Corruption Perceptions Index* (CPI) bewirkt eine Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts von ca. 4 Prozent. Dies bedeutet, dass das Inlandsprodukt in Deutschland aufgrund der verbesserten Produktivität des Sachkapitals um 6 Prozent höher wäre, hätte Deutschland die gute Bewertung von Finnland im CPI.

Korruption und Nettokapitalimporte. Investoren bevorzugen korruptionsfreie Länder, da nur in diesen ihre Eigentumsrechte glaubwürdig vor willkürlicher Politik und der Verfolgung eigennütziger Interessen seitens der lokalen Elite geschützt werden können. Insofern ist ein negativer Zusammenhang zwischen Korruption und Nettokapitalimporten eines Landes zu

⁵ LAMBSDORFF (2003): *How Corruption Affects Productivity*, *Kyklos* 56 (4), S. 457-474. Produktivität ist das Verhältnis von Output zu Input. Auf eine makroökonomische Ebene bezogen kann sie gemessen werden durch das Verhältnis von Bruttoinlandsprodukt zu Kapitalstock, wobei die letztgenannte Größe durch die aggregierten (und abgeschrieben) Investitionen der Vergangenheit bestimmt wird.

vermuten. Ein negativer Einfluss der Korruption wurde im Rahmen von Querschnittsanalysen bereits für Direktinvestitionen und die Investitionsquote eines Landes nachgewiesen.^{6 7 8 9}

In Lambsdorff¹⁰ findet sich eine Untersuchung des Einflusses der Korruption auf die gesamten Nettokapitalimporte eines Landes. Dieser Zusammenhang wird in Abbildung 2 dargestellt. Diese Abbildung zeigt eine positiv verlaufende Regressionsgerade. Eine Verbesserung im Korruptionsindex (d.h. eine Verringerung der Korruption) um einen Punkt führt dabei zu vermehrten jährlichen Kapitalzuflüssen i.H.v. ca. 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Für Deutschland bedeutet dies, dass ein Niveau im CPI von Finnland zusätzliche Nettokapitalzuflüsse (oder weniger Abflüsse) in Höhe von ca. 0,75 Prozent des Inlandsprodukts induzieren würde. Es besteht also eine Notwendigkeit, in Deutschland mit gezielten Maßnahmen gegen Korruption vorzugehen. Eine Vielzahl von Mitteln steht hierbei zur Verfügung.

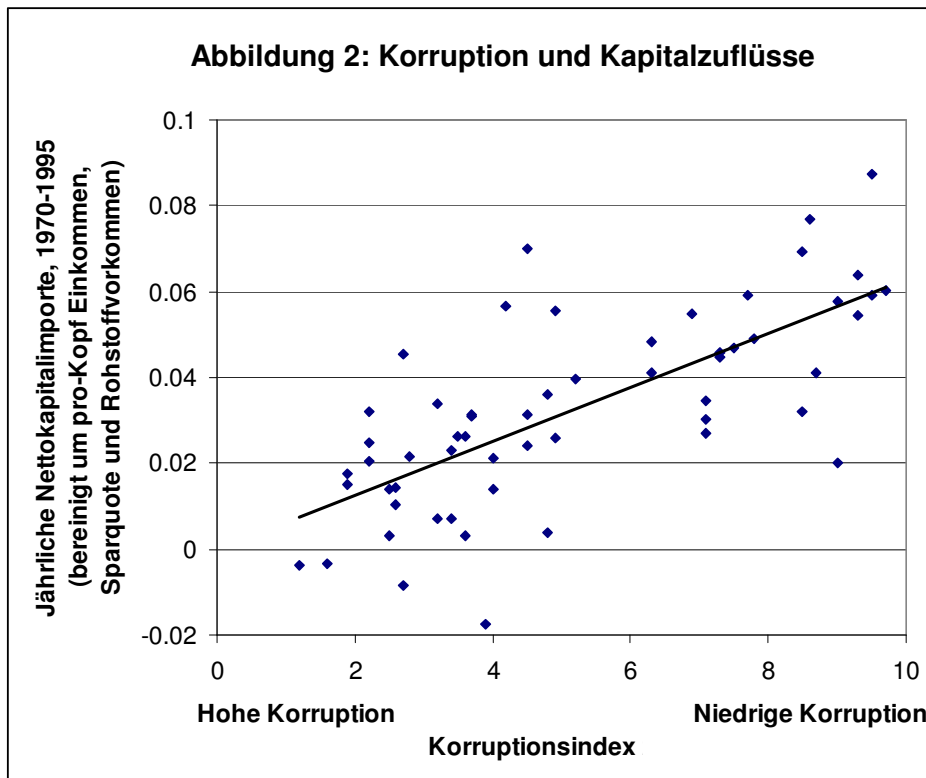
⁶ WEI (2000): *How Taxing is Corruption on International Investors*, Review of Economics and Statistics 82(1), S. 1-11.

⁷ MAURO (1997): *The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis*, Corruption and the Global Economy, Washington D.C., Institute for International Economics, S. 83–107.

⁸ MAURO (1995): *Corruption and Growth*, Quarterly Journal of Economics 110 (3), S. 681-712.

⁹ CAMPOS/LIEN/PRADHAN (1999): *The Impact of Corruption on Investment: Predictability Matters*, World Development 27 (6), S. 1059-1067.

¹⁰ LAMBSDORFF (2003): *How Corruption Affects Persistent Capital Flows*, Economics of Governance 4(3). S. 229-244.



3 Informationsfreiheitsgesetz

Deutschland ist einer der wenigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, der noch kein bundesweites Informationsfreiheitsgesetz (IFG) erlassen hat. Zwar liegen Entwürfe vor, doch deren Umsetzung verläuft schleppend. Lediglich Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein haben auf Länderebene bereits ein IFG eingeführt, deren Einhaltung von den jeweiligen Landesbeauftragten für Datenschutz und Akteneinsicht kontrolliert wird.

Ein IFG würde prinzipiell jedem Bürger – unabhängig von der persönlichen Betroffenheit – das Recht auf uneingeschränkte Einsicht in alle Unterlagen der öffentlichen Verwaltung einräumen. Eine Verweigerung der Einsichtnahme wäre nur in einem gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen möglich – etwa wenn es sich um Informationen handelte, die dem Datenschutzgesetz unterliegen. Wichtig wäre auch die Verweigerung der Einsichtnahme bei laufenden Ausschreibungen, um einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten. Ansonsten liegt ein grundsätzliches Recht auf Einsicht vor; dies bedeutet, dass nicht mehr der Bürger seinen Antrag auf Akteneinsicht begründen müsste, sondern vielmehr die jeweilige Behörde eine etwaige Ablehnung. Das Prinzip der „Amtsverschwiegenheit“ würde in ein Prinzip der Öffentlichkeit umgekehrt. Somit gerieten die Behörden zunehmend in die Bringschuld, Entscheidungen z.B. bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu begründen.

Erstrebenswert ist ein bundesweites IFG schon alleine deshalb, weil hierdurch ein Grundprinzip jeder demokratischen Gesellschaft manifestiert wird: das Recht auf umfassende Information. In einer funktionierenden Demokratie ist es z.B. wohl kaum zu verantworten, dass – wie gegenwärtig in Deutschland der Fall – zum Teil nicht einmal Angehörige des Bundestages Zugang zu Akten erhalten, die für ihre parlamentarischen Entscheidungen relevant wären. So konnte auch durch eine parlamentarische Anfrage bis heute nicht geklärt werden, ob Hermes-Bürgschaften durch die Howaldtswerke DeutscheWerft AG (HDW)

dafür in Anspruch genommen wurden, dass Bestechungsgelder an den Schah von Persien für einen gescheiterten Verkauf von U-Booten umsonst bezahlt wurden.¹¹ Im Kampf gegen Korruption eignet sich ein IFG grundsätzlich, weil es Transparenz und Verantwortlichkeit in der öffentlichen Verwaltung schafft und hierdurch deren Handlungsspielraum begrenzt.

Als systematischer Ansatzpunkt der Korruptionsbekämpfung ist in den letzten Jahren eine Transaktionskostenanalyse in den Mittelpunkt gerückt. Diese beruht auf dem Ansatz, dass Korruption ein mühseliges und risikoreiches Geschäft ist.¹² Transaktionskosten sind Kosten, die im Zuge der *Kontraktanbahnung* (Such- und Verhandlungskosten), der *Vertragsdurchsetzung* sowie der *Nachwirkungen* von korrupten Verträgen, die auch das Risiko der Entlarvung umfassen, entstehen. Korrupte Akteure, sowohl auf der Nehmer- als auch auf der Geberseite, können ihre Bereitschaft zu illegalem Handeln nicht offen preisgeben, sondern müssen diese verschleiern. Sie müssen sich im „Schatten der Öffentlichkeit“ bewegen, um nicht Gefahr zu laufen, entdeckt und sanktioniert zu werden. Zudem können sie sich nicht auf Mechanismen der Vertragserfüllung verlassen, die einem rechtmäßigen Kontrakt zur Disposition stünden – wie etwa das Urteil eines Gerichts, wenn eine Seite ihren Teil der Abmachung nicht erfüllen sollte. In Deutschland nämlich gelten z.B. gemäß §138 BGB korrupte Verträge als sittenwidrig und demnach als nichtig.

Eine weitere Besonderheit einer korrupten Vertragsbeziehung besteht darin, dass diese nicht mit der beidseitigen Erfüllung des Kontrakts beendet wird. Denn beide „Partner“ begeben sich in ein Abhängigkeitsverhältnis und werden potentiell erpressbar. So könnte z.B. ein Unternehmen der Amtsperson mit Denunzierung drohen, wenn gewisse Vorteile – etwa Steuerbefreiung oder bevorzugte Behandlung bei öffentlichen Aufträgen – nicht auch in der Zukunft gewährt würden. Natürlich könnte der Amtsträger ebenso reagieren. Doch liegt hier zumeist eine Asymmetrie in der Bestrafung vor, da der Amtsinhaber seine Lebensgrundlage, d.h. seine Anstellung im öffentlichen Dienst, verlieren würde. Die Unternehmung hingegen müsste zum derzeitigen Stand lediglich mit einer Geldstrafe rechnen.

Diese jeder korrupten Beziehung zugrunde liegenden Unsicherheiten verlangen deshalb oft ausgeklügelte Verschleierungstaktiken und Schutzmechanismen, die ihrerseits die Transaktionskosten steigen lassen. Würden diese Kosten prohibitiv hoch, so bräche das Korruptionsgeschäft zusammen. Demzufolge ist ein wichtiger Ansatzpunkt im Kampf gegen Korruption, Maßnahmen zu wählen, die die Transaktionskosten ansteigen lassen.

Das IFG ist eine derartige Maßnahme. Denn durch ein solches können und werden öffentliche Ämter – und indirekt dadurch auch die mit diesen in Beziehung stehenden Wirtschaftssubjekte – einer häufigeren und genaueren Prüfung von außen unterzogen. Komplexere Verschleierungstaktiken und –mechanismen wären erforderlich.

¹¹ LAMBSDORFF (2002): *Making Corrupt Deals –Contracting in the Shadow of Law*, Journal of Economic Behavior and Organization, XLVIII (3), S. 221-241 (S. 229-230).

¹² Idem sowie LAMBSDORFF (1999): *Korruption als mühseliges Geschäft - eine Transaktionskostenanalyse*, in PIETH/EIGEN (Hrsg.): *Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention*, Basel/Frankfurt am Main, Luchterhand, S. 56-88.

Eine besondere Rolle in der Nutzung der Möglichkeiten eines IFG – und somit der Eindämmung von Korruption – kommt den Medien zu. Brunetti und Weder¹³ belegen, dass in Ländern mit einer freien Presse Korruption geringere Ausmaße annimmt. Ein bundesweites IFG würde die Position der deutschen Medien stärken, da diese Originalakten einsehen könnten, der Wert der erhaltenen Information weit über die mündlichen Aussagen von offiziellen Pressestellen hinaus ginge und somit gründlichere und umfassendere Recherchen möglich wären. Ämter würden stärker kontrolliert und kämen bei Ungereimtheiten, etwa im Zuge öffentlicher Ausschreibungen, verstärkt in Erklärungsnot.

Übereinstimmend mit den oben angeführten Punkten wäre daher in Deutschland eine rasche Einführung eines bundesweiten IFG wünschenswert. Wie die Erfahrungen der vier Bundesländer zeigen, sind die Bedenken, dass durch ein IFG die Behörden überfordert würden, unbegründet.

4 Korruptionsregister

Transparency International – Deutsches Chapter e.V. sowie zahlreiche Vertreter aus Politik und Wirtschaft fordern bereits seit langem die bundesweite, einheitliche Einsetzung eines Korruptionsregisters, eines bei den Gebietskörperschaften geführten, öffentlichen Verzeichnisses von deutschen und ausländischen Unternehmen, die wegen Korruption auffällig geworden sind und deswegen auf Zeit von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden. Erst kürzlich wurde die Debatte über ein bundesweites Korruptionsregister von Wirtschaftsminister Clement wieder ins Leben gerufen.¹⁴

Einige Vorstöße zur bundesweiten Einführung scheiterten bislang jedoch an rechtsstaatlichen Bedenken, da Unternehmen bereits aufgrund eines hinreichenden Tatverdachts auf die Liste gesetzt werden sollten. Kritiker befürchteten, dass hierdurch der Willkür Tür und Tor offen stünden. Sie forderten deshalb, dass einer Erfassung im Register ein rechtskräftiges Urteil vorangehen müsse. Jene rechtsstaatlichen Bedenken verdienen Beachtung, können hier im Rahmen einer ökonomischen Analyse jedoch nicht weiter vertieft werden.

Ein Korruptionsregister ist teilweise ökonomisch sinnvoll. Private Firmen erlauben und fördern oftmals die Bestechungsaktivitäten ihrer Mitarbeiter, denn die Firmen erhalten hierdurch lukrative Aufträge. So werden schwarze Konten geduldet, Beförderungen versprochen oder ein Bonus für die erfolgreiche Akquisition bezahlt, unabhängig davon, wie diese erfolgte. Um dies zu verhindern, müssen die Firmen selbst mit Strafe bedroht sein, nicht nur die jeweiligen Mitarbeiter. Wird ein bestechendes Unternehmen erfasst und von laufenden und zukünftigen öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen, so entsteht diesem ein erheblicher finanzieller Schaden, der bis weit in die Zukunft wirken kann – von dem Schaden eines Imageverlustes ganz abgesehen. Einer Eintragung könnte auch der Verlust des Geschäfts mit anderen Unternehmen folgen. So kündigte etwa die Deutsche Bahn die Vertragsbeziehung mit der GP Papenburg Bau GmbH, nachdem bekannt wurde, dass Vertreter der GP Papenburg Bahn-Angestellte schmierten, um höhere Rechnungen ausstellen

¹³ BRUNETTI/WEDER (1998): *A Free Press is Bad News for Corruption*, Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel Discussion Paper No. 9809.

¹⁴ SÜDDEUTSCHE ZEITUNG (2004): *Deutschland im Kampf gegen die Bestechung: Wer schmiert, fliegt raus*, Süddeutsche Zeitung, 16. November 2004.

zu können.¹⁵ Infolgedessen wird ein Unternehmen zweimal darüber nachdenken, seine Mitarbeiter zu Bestechung anzustiften.

Die Entscheidung zur Bezahlung eines Bestechungsgeldes folgt letztlich aus einem Kalkül der ökonomischen, individuellen Vorteilhaftigkeit. In einem solchen Kalkül wird die Höhe der möglichen Bestrafung antizipiert. Diese Strafe kann hierbei beträchtlich ausfallen. Wird ein Unternehmen in einem Register erfasst und somit von laufenden und zukünftigen öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen, so folgen hieraus beträchtliche finanzielle Einbußen. Das Korruptionsregister veranlasst demnach eine Bestrafung, die beachtlich über dem Wert des Auftrages, der auf korrupte Weise erworben wurde, liegen kann. Somit wird eine Kompensation nicht nur für den potentiellen oder tatsächlichen Schaden des derzeitigen Vorgehens bewirkt, sondern vielmehr eine darüber hinausgehende Bestrafung. Ein Korruptionsregister wirkt also stark repressiv.

Zu beachten ist aber, dass die Höhe der Strafe nicht alleine ausschlaggebend ist. Vielmehr muss sie in Zusammenhang mit der Entdeckungswahrscheinlichkeit gesehen werden. Die Entdeckungswahrscheinlichkeit ist aber zumeist gering, da die direkt Involvierten nicht geschädigt werden und keinen Anlass zur Anzeige haben. Stattdessen sind die Staatsanwaltschaften zumeist auf anonyme Hinweise von redlichen Mitarbeitern der betroffenen Firmen angewiesen.¹⁶ Konkurrierende Firmen, die durch die Bestechung einer Firma leer ausgingen, sind in der Vergangenheit kaum durch Strafanzeigen aufgetreten. Sie haben oftmals keine hinreichenden Beweise, sondern meistens nur Indizien und fürchten, von bestechlichen Vergabestellen in der Zukunft gar nicht mehr berücksichtigt zu werden. Hinweise kommen häufig stattdessen von den Mitarbeitern der bestechenden Firma, oft motiviert durch eine hohe Wertschätzung für Anstand und Recht. Hierbei erscheint es aber plausibel, dass durch ein Korruptionsregister die rechtstreuen Interesseninhaber dazu veranlasst werden, Stillschweigen zu bewahren – Korruptionsdelikte also nicht zu melden. Denn nur wenige werden an das Gemeinwohl denken, wenn der eigene Arbeitsplatz gefährdet ist und erhöhte Repressalien in ihrer Firma drohen.

Wie sollte aber die Unternehmensleitung reagieren, wenn sie unverschuldet von den Bestechungszahlungen eines Mitarbeiters erfährt? Auch hier wäre die Staatsanwaltschaft auf deren Kooperation und Hinweise angewiesen. Dies wird aber unterbleiben, wenn der Bestechungsnachweis eine automatische Bestrafung nach sich zieht. Ein Korruptionsregister müsste daher mit einer Möglichkeit der strafmildernden Selbstanzeige für Unternehmen versehen werden.

Ein Korruptionsregister kann eine doppelte Bestrafung – nämlich sowohl eines einzelnen Mitarbeiters als auch des Unternehmens – auslösen. Wie oben dargelegt, ist aber eine solch doppelte Bestrafung in jeweils vollem Ausmaß nur dann zweckmäßig, wenn die illegale Handlung von Vorteil sowohl für den einzelnen Mitarbeiter als auch für das Unternehmen war, also z.B. das Unternehmen dem Mitarbeiter einen Bonus zahlt oder einen besser dotierten Posten verspricht, wenn dieser einen Beamten besticht und somit einen öffentlichen Auftrag an Land zieht. Geschieht dies jedoch ohne das Wissen oder ohne Verschulden des Unternehmens oder wird der Mitarbeiter faktisch zur Bestechung gezwungen (z.B. indem

¹⁵ SÜDDEUTSCHE ZEITUNG (2004): *Deutschland im Kampf gegen die Bestechung: Wer schmiert, fliegt raus*, Süddeutsche Zeitung, 16. November 2004.

¹⁶ SCHAUPENSTEINER (1998): *Korruption: Der Appetit kommt beim Essen*, Frankfurter Neue Presse, 14. April 1998.

ihm mit Kündigung gedroht wird), dann muss eine Strafmilderung für die jeweilige Partei vorliegen. Nur so würde es einem Korruptionsregister gelingen, den innerbetrieblichen Anreiz zur Meldung von Fehlverhalten an die Ermittlungsbehörden zu erhöhen.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass ein *realisierbares*, d.h. durchsetzbares bundesweites Korruptionsregister kaum an Mindestanforderungen der Rechtsstaatlichkeit vorbeikommen würde. Konkret bedeutet dies, dass der Eintragung ein Rechtspruch vorangehen müsste, um der Maxime *in dubio pro reo* gerecht zu werden. Dies impliziert jedoch zugleich, dass korrupte Akteure erstens mit erheblichen Verzögerungen rechnen und zweitens weiterhin – wie im Zivilrecht häufig anzutreffen – auf eine Einstellung des Verfahrens hoffen könnten.

Neben solchen Einwänden bestehen begründete Zweifel, ob ein Korruptionsregister faktisch alle Unternehmen erfassen würde. So scheint es äußerst fraglich, ob große Unternehmen wie etwa Siemens oder Thyssen Krupp jemals erfasst würden. Denn welche Bundesregierung könnte es verantworten, tausende von Arbeitsplätzen zu gefährden und auf die Lieferung von teilweise unabdingbaren Vorleistungen zu verzichten? Vielmehr würde wohl ein Korruptionsregister nur klein- und mittelständische Betriebe treffen – eine Gleichstellung aller Unternehmen wäre nicht mehr gewährleistet. Bevorzugt würden hingegen solche Firmen, die sich nur einmalig um öffentliche Aufträge bewerben, da die Abschreckung dann völlig verpufft.

Anstatt oder in Ergänzung zu einem Korruptionsregister könnten *Vertragsstrafen* bei öffentlichen Ausschreibungen vorgesehen werden. Bei nachgewiesener Bestechung müssten z.B. 10 Prozent der Auftragssumme als Vertragsstrafe bezahlt werden. Bei begründetem Tatverdacht müsste die Firma den genannten Betrag als Sicherheit hinterlegen. Die eigentliche Bezahlung der Strafe könnte dann an ein rechtskräftiges Urteil geknüpft werden. Solche Vertragsstrafen leiden nicht unter den oben genannten Mängeln eines Korruptionsregisters. Sie greifen schneller bei besserer Gewährleistung der Rechtswegegarantie. Sie können auch gegenüber großen Firmen durchgesetzt werden und bieten eine Abschreckung, die in einem ökonomisch sinnvollen Verhältnis zu dem möglichen Vorteil aus Bestechung steht.

Ein Korruptionsregister, sofern es tatsächlich bundesweit eingeführt würde, sollte daher zumindest die strafmildernde Selbstanzeige vorsehen und die Bezahlung einer Vertragsstrafe als Ausstiegsoption. Alternativ könnte der Wirtschaftsminister auch ausschließlich die Idee einer Vertragsstrafe implementieren.

5 Unternehmensstrafrecht

Das in Deutschland diskutierte Korruptionsregister ist nur eine der vielen Maßnahmen, die darauf abzielen, Unternehmen zunehmend in die Verantwortung zu nehmen. Vielfach geprüft wird auch die Etablierung eines *Unternehmensstrafrechts*. In einigen Ländern der Europäischen Union (Belgien, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Slowenien, Spanien...) kommt bereits seit z.T. geraumer Zeit ein *echtes* Unternehmensstrafrecht bei Verfehlungen von Verbänden zum Tragen. Das bedeutet, dass juristische Personen etwa bei Betrug, Bestechung oder Geldwäsche strafrechtlich verfolgt und sanktioniert werden können.

Was unter Nicht-Juristen plausibel und gerecht scheint, ist jedoch in juristischen Fachkreisen stark umstritten. So blieb bislang auch in Deutschland die Einsetzung eines echten Unternehmensstrafrechts zugunsten anderer Alternativen aus. Korruptionsdelikte werden in Deutschland nach dem *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten* (OWiG), im Speziellen nach § 30

OWiG (*Geldbuße gegen juristische Personen und Personenvereinigungen*), geahndet. Somit wird einer originären strafrechtlichen Haftbarkeit von Unternehmen bislang ausgewichen. Auf Dauer aber – so scheint es zumindest aufgrund der sich intensivierenden gesetzlichen Harmonisierung auf EU- und internationaler Ebene denkbar – wird auch Deutschland sich einem (zumindest europaweiten) echten Unternehmensstrafrecht nicht entziehen können. Zudem scheint es fraglich, ob Straftaten wie Korruption, die erhebliche Schäden für eine Volkswirtschaft verursachen, weiterhin bloß als Ordnungswidrigkeiten, d.h. ethisch neutrale Bagatelldaten, behandelt werden sollen.¹⁷

Zweck eines Unternehmensstrafrechts ist es – ähnlich dem eines Korruptionsregisters – Unternehmen im Ganzen und nicht nur deren Mitarbeiter zu sanktionieren: Tolerierung und Förderung von Korruption innerhalb einer Firma sollen bestraft werden. Firmen unterliegen auch einer geringeren Budgetrestriktion als Individuen. Somit können die volkswirtschaftlichen Schäden der Korruption besser kompensiert werden. Zudem soll durch ein Unternehmensstrafrecht ein z.T. anzutreffendes *Gefangenendilemma* gelöst werden. Dieses besteht darin, dass im Kollektiv für Unternehmen eine korruptionsfreie Geschäftswelt zwar besser wäre, doch das einzelne Unternehmen sich durch Korruption Vorteile gegenüber seinen Mitstreitern verschaffen kann. Somit kann „korrumpieren“ die bevorzugte Strategie für alle rationalen Unternehmungen sein. Zu suchen ist daher nach einer Maßnahme, die juristische Personen – und nicht bloß deren Mitarbeiter – dazu anhält, im Sinne des Gemeinwohls zu agieren. Es soll seitens der Unternehmen aus eigenem Interesse eine gesamtbetriebliche Kultur der Rechtsstaatlichkeit eingesetzt und gepflogen werden.

Einem Unternehmensstrafrecht stehen eine Fülle möglicher Strafen zur Verfügung, die sich weit über monetäre Sanktionen hinaus erstrecken können – etwa eine „Unternehmenshaftstrafe“, d.h. eine *Restriktion* des geschäftlichen Handlungsspielraums durch Beschlagnahmung von physischen oder finanziellen Vermögenswerten. So könnte einer etwaigen Anreizproblematik eines Unternehmensstrafrechts, das ja ebenfalls das gesamte Unternehmen in die Verantwortung ziehen möchte, durch facettenreichere Sanktionen begegnet werden. Grob gefasst gibt es drei Varianten eines Unternehmensstrafrechtssystems.¹⁸ Gleich ist bei allen drei, dass eine Fiktion geschaffen wird, die es erlaubt, Unternehmen strafrechtlich sanktionsfähig zu machen.

Der einen Ausprägung liegt die 1915 in Großbritannien begründete *Identifikationstheorie* zugrunde.¹⁹ Hierbei werden Straftaten dem Unternehmen zugehörig, wenn sie von einem leitenden Organ dessen begangen, delegiert oder wissentlich toleriert wurden. Das Unternehmen wird also gleichgesetzt mit dem *directing mind*²⁰, d.h., dass sich ein Unternehmen mit jenen Personen identifizieren lassen muss, die für dieses verantwortlich tätig sind.²¹ Unterschiede liegen hierbei in der Interpretation, welche Personen das sind. Zumeist wird aber auf die Unternehmensführung und z.T. auf das mittlere Management abgestellt – ein potentieller Schwachpunkt jener Variante. Denn somit können zwar prinzipiell alle Straftaten erfasst werden, doch der Täterkreis und somit die Zurechenbarkeit

¹⁷ PIETH (2001): *Internationale Anstöße zur Einführung einer strafrechtlichen Unternehmenshaftung in der Schweiz*, ZStrR 119 (2001), S. 12.

¹⁸ HEINE (2000): *Unternehmen, Strafrecht und europäische Entwicklungen*, Gießen, 2000.

¹⁹ Idem.

²⁰ PIETH (2001): *Internationale Anstöße zur Einführung einer strafrechtlichen Unternehmenshaftung in der Schweiz*, ZStrR 119 (2001), S. 12.

²¹ HEINE (2000): *Unternehmen, Strafrecht und europäische Entwicklungen*, Gießen, 2000.

von Straftaten an das Unternehmen ist stark eingeschränkt. Einer häufig dezentralen, flachen Unternehmensstruktur wird insofern nicht mehr Rechnung getragen. Der potentielle Täterkreis, der eine Unternehmenshaftung auslösen könnte, ist in diesem Modell also zu eng abgegrenzt.

Gerade im Hinblick auf Korruptionsdelikte bei multinationalen Unternehmen scheint jenes Modell nur beschränkt geeignet, da Entscheidungen an den verschiedenen Standorten oft autonom getroffen werden. Das gesamte Unternehmen könnte sich dann leicht hinter dem Schutzschild der organisierten individuellen Unverantwortlichkeit verstecken. Zudem muss bei jener Variante eine natürliche Person als Täter festgemacht werden, was dem Strafrecht oft nicht gelingt, da Delikte das Ergebnis langjähriger prozessualer und personeller Fehlentwicklungen sein können, also oft nicht nur einer Person anzulasten sind.

In einem zweiten Modell wird von der Feststellung einer natürlichen Person als Täter abgesehen und das Unternehmen in die Schuld gebracht, wenn der Täter aufgrund eines Organisationsmangels nicht festgestellt werden kann und/oder organisatorische (Kontroll-) Maßnahmen fehlen bzw. eine Unternehmenskultur vorliegt, die die Straftat ermöglichten oder tolerierten. Demnach tritt eine unternehmerische *Sorgfaltspflichtverletzung* in den Vordergrund. Diese Variante findet z.B. seit 2003 in der Schweiz Anwendung und wird in Österreich derzeit diskutiert.

Problematisch ist bei diesem Ansatz, inwiefern sich eine Fehlerhaftigkeit der Organisation bzw. der Unternehmenskultur konkretisieren lässt. Ein Unternehmen könnte wohl jederzeit einen gut bezahlten „Frühstücksdirektor“ auserwählen, der die Verantwortung für ein Delikt übernimmt und somit dem Unternehmen aus der Patsche hilft.²² Erklärt dieser nämlich seine individuelle Schuld, so würde von einer Bestrafung des Unternehmens selbst abgesehen werden. Die freiwillige Übernahme der Schuld, die Tätigkeit als *fall guy*, kann auch tatsächlich teilweise beobachtet werden – im Austausch z.B. für die Bezahlung der Anwaltskosten, eine großzügige Versorgung der Familienangehörigen während der Haftzeit oder durch Bedrohung und Erpressung.

Der ersten zwei Varianten inhärente Problematik der Zurechenbarkeit begegnet ein drittes Modell. Hier wird bei betrieblichen Vergehen, die das Wohl der Allgemeinheit betreffen (z.B. Arbeitsplatzsicherheit, Umweltdelikte, Terrorismus, Geldwäsche, Korruption) gänzlich darauf verzichtet, eine natürliche Person oder betriebliche Fehler festzumachen: Eine Straftat wurde begangen, das Unternehmen haftet automatisch. Dieses System scheint das effizienteste zu sein – zumindest aus Sicht der Legislative und der Judikative. Allerdings ist es rechtsstaatlich auch am kontroversesten. Hierdurch würde auch die Kooperation mit der Staatsanwaltschaft erschwert werden. Wie bereits im Fall des Korruptionsregisters dargelegt, hätte die Unternehmensleitung keinen Anreiz mehr, ein Fehlverhalten seiner Mitarbeiter den Strafverfolgungsbehörden zu melden. Stattdessen würden firmeninterne Hinweisgeber mit besonderer Härte von Kollegen und Vorgesetzten rechnen müssen. Anonyme Hinweise auf Fehlverhalten könnten daher abnehmen.

In einem Vergleich der drei diskutierten Modelle scheint das zweite trotz seiner Probleme das zweckmäßigste. Es umgeht die Feststellung einer natürlichen Person und entlastet somit die Strafbehörden. Ein dieser Variante folgendes Strafrecht zwingt außerdem Unternehmen

²² SCHELLENBERG WITTMER (2003): *Neue Strafbarkeit von Unternehmen*, Schellenberg Wittmer Newsletter November 2003, Zürich.

zur Einführung und Pflege von *effektiven* betriebsinternen Kontrollmechanismen. *Window-dressing* (z.B. ein schwammiger Mitarbeiter-Kodex über ethische Geschäftspraktiken) würde nicht ausreichen, um sich einer Strafe zu entziehen. Auch würde ein Unternehmen strafbar, wenn es Bestechungsaktivitäten erlaubt oder fördert – etwa durch die Führung von schwarzen Konten oder die Bezahlung von unredlichen Gratifikationen. Denn hierdurch schafft es eine Kriminalität begünstigende Unternehmenskultur. Frei nach dem Motto „Wer besticht steigt auf“. Allerdings bleibt hierbei unklar, inwiefern die Schuld des Unternehmens zweifelsfrei zu klären ist. Um der Sorgfaltspflicht formal Genüge zu tun, könnten Unternehmen dazu neigen, sich jährlich die Wohlverhaltensregeln von den Mitarbeitern unterschreiben zu lassen. Ethikschulungen würden verpflichtend eingeführt werden. Sofern sich ein Unternehmen in dieser Form von der Verantwortung „freikauf“, könnte es aber weiterhin informell zur Bezahlung von Bestechung anstiften. Die zweite Variante würde eventuell also eine Doppelmoral fördern.

Dennoch bleibt jene Variante die effektivste, insbesondere wenn sie mit der Option für Straffreiheit oder –milderung bei Selbstanzeige versehen wird. Durch eine solche Option, die auch gerade für das strafrechtliche Verfahren gegen einzelne Mitarbeiter gelten muss, würde es wahrscheinlicher, dass eine Partei (Unternehmensleitung oder Mitarbeiter) ein Fehlverhalten an die Behörden meldet, um mit einer geringeren Strafe davonzukommen. Die (kriminelle) Beziehung zwischen Unternehmensführung und Mitarbeitern würde tendenziell destabilisiert, weil sich keine Seite mehr auf das Stillschweigen der anderen verlassen könnte. Durch ein abgestimmtes Verhalten könnten beide Parteien zwar die gesamte Bestrafung verringern. nun würde aber ein Anreiz entstehen, lieber den „eigenen Kopf aus der Schlinge“ zu ziehen. Die bei Variante drei drohende Verringerung der Entdeckungswahrscheinlichkeit würde hier also vermieden werden.

In Abwägung der Vor- und Nachteile erscheint daher die zweite Variante überlegen. Dieser Vorteil wird umso deutlicher, je weniger Gerichte sich durch *window-dressing* täuschen lassen und je weniger sie „Opferlämmer“ und *fall guys* zur Reduktion der Unternehmensstrafe akzeptieren.

6 Schutz von Hinweisgebern

Deutschland sollte den Schutz von Informanten oder Hinweisgebern, so genannten *whistle-blowers*, ausweiten und festigen. Denn bisher existieren kaum rechtliche Grundlagen, die z.B. eine straf- oder arbeitsrechtliche Verfolgung von Informanten sinnvoll einschränken würden.

Das in Art. 17 GG verankerte *Petitionsrecht* („Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen der Volksvertretung zu wenden.“) könnte zwar von Relevanz sein, doch ist bis jetzt nicht hinreichend geklärt, ob und wie dieses sich auf bzw. in einem Beschäftigungsverhältnis

auswirken könnte.²³ Denn zumeist wird jenes Recht als Schutz vor staatlichen, nicht aber betrieblichen Sanktionen – etwa der fristlosen Kündigung – angesehen.²⁴

Auch das in Art. 5 Abs. 1 GG gewährte Grundrecht zur freien Meinungsäußerung bietet für Informanten nur unzureichend Schutz, da nicht geklärt ist, *wann* sich jemand an die Öffentlichkeit wenden darf.²⁵ Dies wird zumeist im Einzelfall entschieden, was eine erhebliche Quelle von Unsicherheit für potentielle *whistle-blowers* darstellt und somit der effektiven Korruptionsbekämpfung nicht dienlich ist.

Spezielle Regelungen existieren zwar seit längerem für mit Sonderfunktionen ausgestattete betriebliche Beauftragte und auch Tarifverträge skizzieren vage einen Schutz für Informanten. Doch erfassen diese nicht „[...] Beschwerden und Anzeigen, die [...] die Interessen außenstehender Dritter oder der Allgemeinheit betreffen [...]“;²⁶ und somit auch nicht Korruptionsdelikte.

Der Schutz von Hinweisgebern in Deutschland muss lückenlos gesetzlich verankert werden. Denn moralisch handelnden Mitgliedern der Gesellschaft muss zumindest Rechtssicherheit gewährt werden, damit sie gewillt sind, korruptes Verhalten in ihrem (betrieblichen) Umfeld zu melden – wenn man sie schon zumindest kurz- bis mittelfristig nicht von den Bürden des Images eines „Nestbeschmutzers“ befreien kann. Dies weist darauf hin, dass ein Umdenken generell wünschenswert wäre. *Whistle-blowers* sollten nicht mehr schief angesehen, sondern vielmehr für ihre Zivilcourage bewundert werden. Gemäß dem Vorbild des amerikanischen *Time Magazine*, das im vergangenen Jahr drei Damen, die sich gegen ihre Vorgesetzten in der Öffentlichkeit aussprachen, zu *Persons of the Year* kürte.²⁷

Zu bedenken ist auch, dass alle oben diskutierten Maßnahmen ihre ganze Wirkung nur durch einen effektiven Schutz von Hinweisgebern entfalten können. Insbesondere das oben favorisierte Modell eines Unternehmensstrafrechts würde (noch) effektiver, da die Mitarbeiter mehr Anreize zur Meldung von Fehlverhalten an Ermittlungsbehörden bekämen.

7 Schlussbemerkung

Es wurde gezeigt, dass Korruption in Deutschland erhebliche volkswirtschaftliche Einbußen mit sich bringt. Hätte Deutschland im Corruption Perceptions Index die gute Bewertung von Finnland, könnte das Bruttoinlandsprodukt um 6 Prozent höher sein und die Nettokapitalzuflüsse würden um 0,75 Prozent des Inlandsprodukts ansteigen. Hieraus – aber auch weil Korruption das Vertrauen der Bevölkerung gegenüber dem bestehenden politischen und wirtschaftlichen System erschüttert – entsteht das Erfordernis, Korruption mit gezielten Maßnahmen zu bekämpfen.

²³ DEISEROTH (2004): *Zivilcourage am Arbeitsplatz: „Whistleblowing“*, in: MEYER/DOVERMANN/FRECH/GUGEL (Hrsg.): *Zivilcourage lernen: Analysen, Modelle, Arbeitshilfen*, Bonn, 2004, S. 130.

²⁴ Idem, S. 131.

²⁵ Idem, S. 131.

²⁶ Idem, S. 131.

²⁷ TIME MAGAZINE (2003): *Persons of the Year*, Cover Story, December 30, 2002 / January 6, 2003.

Zahlreiche Entwicklungen in Deutschland sind positiv zu beurteilen. Doch ist noch längst nicht alles getan. Von besonderer Dringlichkeit sind die Einsetzung eines bundesweiten Informationsfreiheitsgesetzes und der Ausbau des Schutzes von Hinweisgebern. Durch erstere Maßnahme würde mehr Transparenz in der öffentlichen Verwaltung geschaffen und deren Handlungsspielraum eingeschränkt. Die Behörden gerieten in die Position, Entscheidungen z.B. bei der öffentlichen Auftragsvergabe gegenüber der Öffentlichkeit und insbesondere den Medien rechtfertigen zu müssen. Unregelmäßigkeiten könnten leichter aufgedeckt werden. Wie die Erfahrungen einiger Länder zeigen, würden die Ämter durch ein IFG nicht überlastet. Die zweite Maßnahme ist unabdingbar, um rechtstreue Mitbürger zur Aussage gegen korrupte Akteure zu bewegen. Bis jetzt reichen die rechtlichen Grundlagen hierfür nicht aus.

Das von Wirtschaftsminister Clement erst kürzlich wieder propagierte Korruptionsregister müsste zumindest eine Strafmilderung bei Selbstanzeige sowohl für Unternehmen als auch Mitarbeiter beinhalten. Andernfalls würde es Verschwiegenheit erhöhen und somit auch die Arbeit der Staatsanwaltschaften erschweren. Zweifelhaft ist auch, ob große Unternehmen jemals in einem Korruptionsregister aufgenommen würden. Deshalb sollte auch über Alternativen nachgedacht werden. Vertragsstrafen etwa greifen schneller, können auch gegen große Firmen durchgesetzt werden und stehen in einem ökonomisch sinnvollen Verhältnis zu den durch Bestechung induzierten Kosten.

Aufgrund internationaler Bestrebungen wird Deutschland einem echten Unternehmensstrafrecht mittel- bis langfristig wohl nicht ausweichen können. Hierbei sollte eine Variante gewählt werden, die Unternehmen zur Rechenschaft zieht, wenn Korruption das Resultat unzureichender Kontrollmaßnahmen ist oder diese sogar toleriert oder gefördert wird. Wir plädieren dafür, weitgehend dem Schweizer Vorbild eines Unternehmensstrafrechts zu folgen, d.h. Strafmilderungen zuzulassen für Unternehmen, welche effektive Maßnahmen gegen Bestechung nachweisen können. Zusätzlich plädieren wir für Strafmilderung im Rahmen der strafrechtlichen Verfolgung für solche Mitarbeiter, welche nachweisen können, zu ihren Taten von ihrem Unternehmen angestiftet worden zu sein. Durch einen solchen Strafnachlass gäbe es Anreize, *window-dressing* auf Unternehmensseite aufzudecken.