

## **Die Harmonisierung des Kampfes gegen Korruption in Europa und darüber hinaus – Sieben Mythen und Zweifel**

### **Mythos 1: Wir wissen alle, was Korruption ist**

Die **Definition** der Kernverbrechen im Bereich der Bestechung und Korruption ist unklar und wird von Land zu Land verschieden ausgelegt. Zum Beispiel gehen die Meinungen auseinander, ob nur das in sich selbst illegale Verhalten seitens des Beamten des öffentlichen Dienstes einbezogen werden soll, ob Bestechung auch das Angebot immaterieller Vorteile einschließt, und ob ein festgelegter „Pakt“ für den Austausch von vorteilhaften Diensten erforderlich ist.

### **Mythos 2: Korruption ist eine rapide wachsende Gefahr**

Es ist aufgrund der hohen Dunkelziffer fast unmöglich, eine verlässliche Messung der Quantität von Korruption vorzunehmen. Aussagen, dass Korruption in den letzten Jahren zugenommen hat, sind daher schwierig zu beweisen. In Deutschland ist die Anzahl der Fälle von Korruption, die der Polizei bekannt sind, relativ konstant geblieben (1000+ pro Jahr). Da Korruption ein Verbrechen ohne ein individuelles Opfer darstellt, führt die Aufstockung der polizeilichen Ressourcen für Aufdeckung und Ermittlungen durch die Verringerung der Dunkelziffer zu einem statistischen Anstieg.

### **Mythos 3: Gesetzliche Verbote dämpfen Korruption ein**

Wir haben wenig empirisches Beweismaterial, das auf einen (zusätzlichen) Abschreckungseffekt durch strafrechtliche Gesetze verglichen mit anderen Arten von Maßnahmen schließen lässt. Jegliche Präventionswirkung hängt mit Aufdeckung und sichtbarer Vollstreckung zusammen, was schwierig bei einem Verbrechen ohne individuelles Opfer zu erreichen ist. Bei uneinheitlicher oder nicht-existenter Vollstreckung sind strafrechtliche Gesetze nutzlos oder sogar kontraproduktiv, weil die fehlende Durchsetzung den Respekt vor dem Gesetz verringert.

#### **Mythos 4: Jeder ist für die Bekämpfung von Korruption**

Korruptionsbekämpfung insbesondere auf höheren Ebenen der öffentlichen Verwaltung und der Regierung ist **eher ein politisches als rechtliches Problem**. Unvollkommene Gesetze zur Korruption, z.B. zu Bestechung von Parlamentsmitgliedern, sind häufig eine Funktion von politisch (oder selbstsüchtig) motiviertem Unwillen, solche Gesetze zu verabschieden. Das Gleiche gilt für die Strafverfolgungspolitik. Die strafrechtliche Verfolgung internationaler Korruption könnte die außenpolitischen oder wirtschaftlichen Interessen eines Landes massiv beeinträchtigen. Auf der anderen Seite kann eine selektive Strafverfolgung von politischen Gegnern für (tatsächliche oder fiktionale) Korruption als ein Werkzeug im politischen Machtkampf missbraucht werden.

Die Tatsache, dass ein Land ein internationales rechtliches Instrument gegen Korruption unterschrieben und ratifiziert hat, heißt nicht unbedingt, dass dieses Land den Kampf gegen Korruption Ernst nimmt („unterschreiben und ignorieren“). Ständige Überwachung der Umsetzung und Befolgung auf der internationalen Ebene sind deshalb entscheidend, um die Wirksamkeit von internationalen Konventionen zu gewährleisten.

#### **Mythos 5: Internationale Harmonisierung von Gesetzen ist notwendig, um Korruption effektiv zu bekämpfen**

**Internationale Kooperation** bei der Bekämpfung von Korruption ist erstrebenswert. Kooperation ist notwendig, um es Staaten zu ermöglichen, Fälle von transnationaler Korruption effektiv zu verfolgen, und Gesetzeslücken für korrupte Beamte zu schließen. Doch der Großteil der Korruption ist ein lokales Phänomen und kann auf nationaler Ebene bekämpft werden. Somit ist die strikte Harmonisierung von Korruptionsgesetzen durch internationale rechtliche Instrumente möglicherweise nicht notwendig, solange Staaten durch beidseitige internationale Unterstützung kooperieren, auch wenn sich ihre Korruptionsgesetze im Detail unterscheiden. Eine internationale Harmonisierung hat möglicherweise den Effekt, Verbote auf übertriebene Art und Weise zu erweitern. Beispiel sind die „Korruptions“-Verbrechen unerlaubte Bereicherung, Missbrauch öffentlicher Ämter und Handel mit Einflussmöglichkeiten, die die UN-Konvention gegen Korruption von 2003 einschließt.

Eine strikte Harmonisierung von Gesetzen gegen Korruption kann zu unerwarteten und unerwünschten Konsequenzen führen, insbesondere **interne Spannungen** im nationalen Recht, wenn internationale Forderungen mit abweichendem inländischem Recht in Konflikt gerät. Beispiele aus dem deutschen Recht:

- Bestechung von *ausländischen* Parlamentsmitgliedern ist generell strafbar, während verbrecherische Bestechung von *deutschen* Parlamentsmitgliedern auf “Stimmenkauf” beschränkt ist;
- Angebot von Vorteilen an Beamte des öffentlichen Dienstes für vergangene Dienste ist strafbar für Deutsche, aber nicht für EU- und andere ausländische Beamte;
- Angebot von Vorteilen an Beamte des öffentlichen Dienstes ohne eine bestimmte Abmachung, was der Beamte dafür im Gegenzug erhalten soll, ist in Deutschland strafbar, aber nicht gemäß internationaler Abkommen.

Weitere Probleme existieren, wenn internationale Instrumente ein bestimmtes Strafmaß einfordern, welches möglicherweise im Widerspruch mit dem generellen Strafmaß in einem bestimmten Staat steht.

### **Mythos 6: Strafrechtliche Gesetze gegen Korruption sollten sowohl Situationen im Ausland wie auch zu Hause abdecken**

Die Erweiterung des Einflussbereichs nationalen Strafrechts auf im Ausland begangene Taten, wie in der Konvention des Europarates beispielhaft erläutert, schließen zwei Gefahren ein:

- Ethischer Imperialismus durch die Anwendung von nationalem Strafrecht auf Korruption von ausländischen Beamten, ohne Rücksicht darauf, ob diese Tat an dem Ort, wo sie begangen wurde, strafbar ist (Beispiel: ein deutscher Bürger verschafft einem indonesischen Beamten des öffentlichen Dienstes oder einem Unternehmensvertreter einen Vorteil in Indonesien, wobei dieser Akt in Indonesien legal ist, aber von den umfassenden deutschen Bestechungsvorschriften abgedeckt wird: deutsche Standards werden Indonesien indirekt aufgezwungen).
- Wenn der Einflussbereich des nationalen Rechts auf von Ausländern im Ausland begangene Taten ausgeweitet wird (wie von der Konvention des Europarates vorgesehen), mischt sich der vollstreckende Staat in die inneren Angelegenheiten eines fremden Staates ein, was eine Verletzung internationalen Rechts darstellt.

Es sollte weiterhin angemerkt werden, dass die Strafverfolgung von Korruption im Ausland ohne die Kooperation der lokalen Behörden nicht funktionieren kann (da sich das Beweismaterial in dem Staat befindet, wo die Bestechung stattgefunden hat).

### **Mythos 7: Korruption im privaten Sektor sollte genauso wie Korruption im öffentlichen Sektor behandelt werden**

Die Internationalisierung der Korruptionsbekämpfung im privaten Sektor führt zu einem **Wandel der zu beschützenden Interessen**. Es ist nicht länger die korrekte Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung eines Landes, sondern der internationale wirtschaftliche Wettbewerb, der im Zentrum des Korruptionsstrafrechts steht. Daher entscheiden möglicherweise wirtschaftliche Aspekte sowohl die Definition von Korruption als auch das Strafmaß für Korruptionsstraftaten.

Andererseits schließen der Europarat und EU-Konventionen zu Korruption im privaten Sektor Korruption (nur) zum Schaden des Geschäftseigentümers ein; das verändert wieder die geschützten Interessen (Beispiel: A zahlt dem Bankangestellten B ein Bestechungsgeld; im Gegenzug sorgt B dafür, dass A einen Bankkredit erhält, ohne dass seine Kreditwürdigkeit ordnungsgemäß überprüft wird).

Es ist fraglich, ob das Strafrecht den Zweck der Korruptionsbekämpfung erfüllt:

- Das legitime Interesse, eine Verschwendung von Ressourcen in korrupten Entwicklungsländern zu vermeiden, kann möglicherweise besser von einer weiter gefassten politischen Ebene als von individueller Strafrechtsverfolgung angegangen werden.
- Die Förderung fairen internationalen Wettbewerbs mag auch ein legitimes Interesse sein; dies sollte aber in erster Linie durch wirtschaftliche Maßnahmen geschehen. Außerdem wirken strafrechtliche Verbote nur, wenn alle Staaten die gleichen Standards anwenden, und nicht nur 35 Staaten (die die OECD-Konvention ratifiziert haben).