

Studien zur Soziologie und Politikwissenschaft

Herausgegeben von:

Ilse Dröge-Modelmog, Gerhard Kraiker, Stefan Müller-DooHM

Die editorischen Absichten des Publikationsprogramms orientieren sich an der Tradition einer historisch kritischen Gesellschaftstheorie sowie methodisch reflektierten Sozialforschung.

Die sozialwissenschaftlichen Voraussetzungen für Erkenntnisse über den Zustand und die Zukunft moderner Gesellschaften sind nach Auffassung der Herausgeber

- historische Analysen über die Geschichtlichkeit sozio-ökonomischer, politischer und kultureller Verhältnisse sowie kollektiver Weltbilder,*
- empirische Analysen über reale Arbeits- und Lebensbedingungen,*
- theoretisch-begriffliche Analysen sozialen Handelns.*

In der Reihe sollen Texte zu unterschiedlichen sozialwissenschaftlichen Positionen, kontroverse Interpretationsversuche und Studien mit neuen methodischen Untersuchungsverfahren erscheinen.

Ekkehard Darge

Korruption in der Bundespolitik Deutschlands

Fälle und Bekämpfungsstrategien



BIS-Verlag der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg

Oldenburg, 2009

Verlag / Druck / Vertrieb

BIS-Verlag
der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg
Postfach 2541
26015 Oldenburg

E-Mail: bisverlag@uni-oldenburg.de
Internet: www.bis-verlag.de

ISBN 978-3-8142-2079-6

Inhalt

Vorworte	9
1 Einleitung	10
1.1 Korruption und die Folgen	11
1.2 Aufbau und Zielsetzung der Arbeit	13
1.3 Forschungsmethodik	17
1.4 Übersicht über den Stand der Forschung	21
2 Wie lässt sich das Phänomen Korruption begreifen?	27
2.1 Was ist Korruption?	27
2.2 Korruption aus ethischer Sicht: Verhaltensweisen im Widerstreit von Wertesystemen	36
3 Politische Korruption auf Bundesebene – Schlaglichter von damals und heute	51
3.1 Die Deutschen und ihre Hauptstadtfrage	51
3.2 Parlamentarier im Fokus	53
3.3 Ein Minister und ein Staatssekretär unter Korruptionsverdacht: Möllemann, Pfahls und die Waffengeschäfte nach Saudi-Arabien	59
3.4 Netzwerk der Bestechungen: Die Flick-Affäre	61
3.5 Ein verwickelter Kanzler: Helmut Kohl und die Parteispenden-Affäre	69
3.6 Relevanz politischer Korruption in der Bundesrepublik von heute	75
3.7 Erste Schlussfolgerungen aus den Korruptionsvorgängen und den Expert/innenbeurteilungen	78

4	Korruptionsbekämpfung per Gesetz: Bisherige und aktuelle Maßnahmen	83
4.1	Korruptionsbekämpfung: Eine Einführung	83
4.2	Übersicht: Bisherige Aktivitäten zur Korruptionsbekämpfung auf Bundesebene	85
4.3	Die Odyssee des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung	90
4.4	Die rechtliche Stellung und die Diäten des politischen Personals	100
4.5	Im Fokus: Die Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages	104
4.6	Das Parteiengesetz: Eine dauerhafte Reformbaustelle	119
4.7	Informationsfreiheitsgesetz: Das Recht des Bürgers auf Akteneinsicht	122
4.8	Effektivität der Mittel zur Korruptionsbekämpfung	123
5	Wer kontrolliert die Kontrolleure? Akteure und Institutionen der Korruptionsbekämpfung	127
5.1	Einfluss, Macht und Korruptionsbekämpfung	127
5.2	Kontrolle in der Einflussosphäre des Parlaments	129
5.3	Die Exekutive am Werk	136
5.4	Die Judikative	144
5.5	Vierte Kraft im Staat: Die Schlüsselrolle der Medien	146
5.6	Aufstand der Zivilgesellschaft oder Dornröschenschlaf?	148
5.7	Was geht uns Korruption an? Die Parteien in der Sonderrolle	152
5.8	Die Wirtschaft und ihre Lobby	154
6	Auswege aus der Korruptionsfalle: Welche Formen der Korruptionsbekämpfung erscheinen für die Zukunft sinnvoll?	161
6.1	Dilemmata bei der Korruptionsbekämpfung – Lösungen in Sicht?	161

6.2	Grundprinzipien zukünftiger Korruptionsbekämpfung	167
6.3	Politische Korruption auf Bundesebene und ihre Bekämpfung: 45 Thesen und Schlussfolgerungen	171
7	Anhang 1	189
7.1	Literatur- und Internet-Quellen	189
7.2	Gesetze, Richtlinien, Geschäftsordnung und Bundestags- Drucksachen	206
8	Anhang 2	211
8.1	Beratervertrag zwischen Leo Kirch und Helmut Kohl	211
8.2	Hauptbeweisstück in der Flick-Affäre: Die Diehl-Liste	214
9	Abkürzungsverzeichnis	219

Anhang 3 (Einlage)

Gesellschaftliches Netzwerk der Kontrolle politischer Korruption auf Bundesebene	223
---	------------

Vorwort des Herausgebers

Gesellschaften und Staaten neigen dazu, ihr Idealbild, das mit der Verfassung umrissen ist, für das Realbild darzubieten. Vor allem die Machtträger reproduzieren fortwährend das Idealbild, während kritische Journalisten und Wissenschaftler auf dem Realbild insistieren. Das gilt vornehmlich für ein Phänomen wie die Korruption, deren Vorhandensein Zweifel an der moralischen Integrität staatlicher Institutionen bzw. ihrer Träger aufkommen lässt. Schon bei Montesquieu ist die Korruption in diesem Sinne thematisiert. Von den politischen Systemen sah er die Monarchie noch am besten gegen sie gewappnet, weil in ihr das Leitprinzip Ehre entgegensteht. Die westlichen Demokratien haben sich lange des Themas für sich selbst entledigt, indem sie Korruption für eine Erscheinung noch in Entwicklung begriffener Staaten erklärten. Wo sich Falschspieler noch erfolgreich in der Politik präsentieren können, wie in Lateinamerika, oder wo sich noch Stammes- bzw. Familienbeziehungen zu klientelistischen Systemen verdichten, wie in Afrika oder in arabischen bzw. Balkanstaaten, ja, da ist Korruption eine Regelercheinung, jedoch in entwickelten rechtsstaatlichen Demokratien gilt sie als Einzelercheinung von überall anzutreffenden schwachen Charakteren. Obwohl es höchste Zeit ist, dieses Zuordnungsbild von Korruption zu korrigieren, zunächst mit der Annahme, dass auch rechtsstaatliche Demokratien – vor allem in Verbindung mit dem kapitalistischen Eigennutzdenken – systemisch anfällig für Korruption sind, sind die wissenschaftlichen Beiträge dazu knapp gehalten. Das mag an dem interdisziplinären Anspruch liegen, der sich an Korruptionsforschung stellt. Es sind Kenntnisse der Politikwissenschaft und Soziologie, der Rechts- und Wirtschaftswissenschaft dafür erforderlich, die selten in einem fertigen Wissenschaftlicher und noch seltener in einem Absolventen zur Verfügung stehen.

Mit Ekkehard Darge hat sich solch ein Glückstreffer ergeben. Er hat die erforderlichen Kenntnisse entwickelt und das unumgängliche Engagement für ein noch weitgehend unbeackertes Feld aufgebracht, was im Ergebnis zu einem beachtlichen Beitrag zur Korruptionsforschung geführt hat, der einem breiten Publikum zugänglich gemacht zu werden verdient.

Prof. Dr. Gerhard Kraiker

Oldenburg, im Januar 2009

Vorwort des Verfassers

Wenn im Bereich der Politik Fälle von Korruptionsverdacht bekannt werden oder sich verhärteten, hinterlassen sie nur zu oft Kopfschütteln, Empörung, vielleicht Neid und eine Verunsicherung darüber, was denn „die da oben so treiben“. Um das schwer Fassbare einzuordnen, locken leicht Pauschalisierungen wie „alle Politiker sind korrupt“. Auch bleibt eine Hilflosigkeit zurück, wie mit solchen Verhaltensweisen umgegangen werden kann. Dieses Buch liefert Unterstützung für eine differenziertere Sicht auf das Thema und zeigt Wege zur Handhabung dieses Phänomens auf.

Die Grundlage für dieses Buch wurde in den Jahren 2004/05 erarbeitet und für die nun vorliegende Ausgabe in Bezug auf die neue Gesetzgebung aktualisiert. Das Thema Korruption und ihre Bekämpfung hat an Präsenz, Brisanz und Dringlichkeit nichts verloren. So sind erhebliche Lücken in der Strafvorschrift des Paragraphen gegen die Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB) immer noch nicht behoben worden, obwohl eine entsprechende Neufassung spätestens durch die im Jahr 2003 beschlossene UN-Konvention gegen Korruption längst hätte ratifiziert werden müssen.

Mein Dank gilt Prof. Dr. Gerhard Kraiker und Prof. Dr. Eberhard Schmidt für ihre Begleitung bei der Entstehung dieser Arbeit und allen Interviewpartner/innen, die für diese Untersuchung befragt wurden, namentlich Dr. Anke Martiny, Rainer Funke, Joachim Stünker, Dominik Meier, Hans Leyendecker und den befragten Mitarbeitern aus dem Bundestag und dem Bundesministerium für Justiz, sowie Prof. Dr. Gert Jannsen. Sie haben die explorative Datenbasis dieser Arbeit erst entstehen lassen.

Besonderer Dank geht an die Geschäftsstelle von Transparency Deutschland, insbesondere Dagmar Schröder für Rat und informative Unterstützung sowie an die Mitglieder der Transparency-AG "Korruption in der Politik".

Den Mitarbeiterinnen des Bundestagsarchiv Frau Jungklaus und Frau Johann danke ich für ihre hilfreiche Unterstützung bei den Archivrecherchen.

Allen Mitarbeiterinnen des BIS-Verlags und der Druckstufe sei ferner für ihre Bemühungen zur Entstehung dieser Auflage gedankt.

Zudem danke ich meiner Familie und allen Freunden für ihre Unterstützung bei der Entstehung dieses Buches, insbesondere Käthe Nebel.

Ekkehard Darge

Oldenburg, im Mai 2009

1 Einleitung

1.1 Korruption und die Folgen

In aufgedeckten Skandalen der Tagespresse stehen immer wieder Politiker, in jüngerer Zeit auch Politikerinnen¹, im Fokus der Öffentlichkeit, die in der einen oder anderen Weise unter Korruptionsverdacht geraten sind.

Dies löst den Unmut der Bevölkerung aus und hinterlässt den Eindruck, dass Politiker/innen alle „Dreck am Stecken haben“ oder zumindest viele von ihnen unerwünschten oder auch unerlaubten Verlockungen ihres Amtes oder Mandats erliegen.

Umfrageinstitute stellen zahlreiche Studien vor, die belegen, dass Korruption in Deutschland sehr deutlich als Problem wahrgenommen wird.

Korruption wurde in einer Rangfolge unter den 18 größten Sorgen einem Spitzenplatz zugeordnet, so dimap² (1996, zitiert nach Scheuch, 2003). Allerdings gaben auch 50% der Befragten an, selbst bereit zu sein, Schmiergelder zu zahlen, wenn sie dadurch einen Vorteil erlangen könnten (Ockenfels, 1996). Weitere Aspekte werden aus den Ergebnissen einer repräsentativen Umfrage von Emnid vom Dezember 2003 deutlich (Kury/Würger, 2004): Abgeordnete des Bundestages stellen mit 68 % aller Nennungen die Spitzenreiter unter den vermuteten korrumpierbaren Personen dar. Die Befragten glaubten, dass Bestechungen und Schmiergeldzahlungen bei der Parteienfinanzierung zu 82% und bei der Vergabe öffentlicher Aufträge auf Bundes- und Länderebene zu 74% eine Rolle spielen. 73% der Befragten halten dabei Bestechung immer für eine moralisch verwerfliche Handlung.³

1 Da in den großen Fällen politischer Korruption in Deutschland fast ausschließlich Männer verwickelt waren, findet vor allem nach der Falldarstellung (Kap. 3) die männliche Schreibweise alleinige Anwendung. Bei anderen Personenkreisen wird in Beachtung beider Geschlechtergruppen und zur Verkürzung einer doppelten Nennung oft die Schreibweise mit „/innen“ verwendet.

2 dimap, ein Institut für Markt und Politikforschung (siehe auch <http://www.dimap.de>).

3 Diese sehr hohen Umfragewerte mögen auch daraus resultieren, dass es Genuss bereiten mag, auf die anderen „da oben“ zu zeigen, während man auf seine eigenen kleinen „Sünden“, wie Versicherungs- und Steuerbetrug etc., nicht zu schauen braucht (Noack, 1985). Die Empörung über viele Aufsehen erregende Korruptionsskandale sollte aber dennoch nicht als für gering befunden werden. Einen eigenen Eindruck vermag man sich beim Lesen des 3. Kapitels dieser Arbeit verschaffen.

Die Folgen von Korruption lassen sich in zwei Kategorien einteilen (vgl. Lambsdorff, 2002):

Als Hauptfolge von Korruption entstehen Vertrauensverluste in das gesellschaftliche Organisationssystem. Wenn aus Politik und öffentlicher Verwaltung Korruptionsfälle bekannt werden, sinkt das Vertrauen, dass diese unter den Gesichtspunkten Gemeinwohl und korrekte Gleichbehandlung agieren. Zu politischer Korruption urteilen Berg et al. (1976, S. 3):

„Politische Korruption verletzt und unterminiert die Normen des Systems der öffentlichen Ordnung, die man für unerlässlich zur Aufrechterhaltung einer politischen Demokratie hält.“

Wie motiviert also mögen Wähler/innen sein, mit ihrem Kreuz am Wahltag Politikern und Parteien einen politischen Auftrag zur Gesetzgebung und zum Regieren zu übertragen?

Parteien- und Politikerverdrossenheit und damit einhergehend geringe Wahlbeteiligungen können Folgen eines Unmuts über diese nicht gewünschten Verhaltensweisen sein.⁴ Wenn aber immer weniger Wähler/innen die Staatsgewalten legitimieren, dann wird die Demokratie zu einer leeren Hülse.

Durch das negative Vorbild einiger Politiker mögen sich aber auch viele Menschen darin bestätigt sehen, weiterhin oder jetzt erst recht ihre eigene Kleinkorruption als „Volkssport“ zu betreiben.

„Jedes System, trägt den Keim seines Untergangs, den man auch 'Korruption' nennen kann, in sich“, mutmaßte daher schon Rudolf Augstein (1984).

In einer zweiten Kategorie lassen sich die durch Korruption verursachten ökonomischen Schäden fassen. Durch Korruption entstünden dem Staat allein im öffentlichen Bauwesen jährlich Mehrkosten von fünf Milliarden Euro, schätzt Oberstaatsanwalt Schaupensteiner (2003a). Zu hoch angesetzte Vertragsabschlüsse bei öffentlichen Aufträgen, Steuerbefreiungen, Nichtverfolgung von Umweltvergehen, Subventionen und vielerlei andere staatliche Hilfestellungen haben sich als käuflich erwiesen (vgl. auch Kap. 3). Das Nachsehen hat die breite Bevölkerung, die die Steuerlast und schließlich auch staatliche Einsparungen in anderen Bereichen zu tragen hat.

4 Z. B. sinken die Mitgliederzahlen bei fast allen Parteien deutlich (Kury/Würger, 2004). Eine allgemeine Politikerverdrossenheit macht der Parteienkritiker von Arnim (in Fesenmeier, 2004) nicht aus.

Folgt man den Ausführungen des Korruptionsforschers Lambsdorff (2002), der für Transparency International jährlich ein weltweites Korruptionsbarometer erstellt, so gibt es, was den volkswirtschaftlichen Schaden angeht, sicher noch große Unterschiede zwischen Deutschland und Staaten in Afrika oder auch in Osteuropa. Unter mehr als einhundert intensiv untersuchten Staaten nahm Deutschland im Lauf der Jahre Rangplätze zwischen 13 und 20 ein, mit Werten von 7,3–8,2 (10 = keine Korruption, 0 = sehr viel Korruption üblich). Dies kann erfreuen, andererseits macht es deutlich, dass z. B. gerade im Vergleich zu den skandinavischen Ländern (Werte über 9, Finnland: bis 10.0) Aufholmöglichkeiten bestehen (TI, 2005b).⁵

Gefragt sind also Maßnahmen, die eine verbesserte Korruptionsbekämpfung und Korruptionsprävention bewirken, um das gesellschaftliche Vertrauen der Wähler/innen in das politische Personal zu verbessern, die öffentliche Moral zu stärken und die Staatskasse zugunsten aller zu entlasten.

Bei der Suche und Beurteilung solcher Maßnahmen setzt diese Arbeit an.

1.2 Aufbau und Zielsetzung der Arbeit

In der hier vorliegenden Arbeit wird zunächst das Phänomen der politischen Korruption genauer erfasst (Kap. 2). Im Lichte exemplarisch dargestellter, wichtiger bekannt gewordener Verdachtsfälle von politischer Korruption auf Bundesebene (Kap. 3) stellt die Sondierung nach Maßnahmen (Kap. 4) und Akteuren (Kap. 5) zur Korruptionsbekämpfung den Kern dieser Untersuchung dar. Den Abschluss bildet ein thesenhafter Empfehlungs-Katalog mit erweiterten Grundprinzipien und konkreten Vorschlägen für eine zukünftige Korruptionsbekämpfung (Kap. 6).

Für die Bearbeitung des Themas Korruption und Korruptionsbekämpfung wurden verschiedene Eingrenzungen getroffen, die kurz erläutert werden sollen.

5 Im 1994 von Galtung (S. 24) dargestellten Schmiergeld-Atlas findet sich zu Deutschland der Vermerk „eher selten“ in der Kategorie: „Übliches Schmiergeld bei öffentlichen Aufträgen“, im Vergleich zu „sehr selten“ bei den skandinavischen Ländern.

1. Eingrenzung: Politiker/innen

Da Politiker/innen im Gegensatz zu Angehörigen der öffentlichen Verwaltung direkt vom Volk gewählt werden, wird der Vertrauensverlust, den sie durch korruptes Verhalten bei der Bevölkerung auslösen, vermutlich größer sein, zumal Politiker/innen weit mehr im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit stehen. Die Bevölkerung delegiert politische Macht an die Abgeordneten, damit diese die Geschicke des Staates in die eine oder andere Richtung lenken. In dieser Delegation wird normalerweise korruptes Verhalten zum Vorteil privater bzw. anderer Partikularinteressen nicht enthalten sein.

Daher wird die Korruption bei Politikern und deren Bekämpfung für prioritär wichtig gehalten und hier bearbeitet. Abbildung 1 gibt weitere Aufschlüsse zu dieser Eingrenzung.

2. Eingrenzung: Bundesebene

Gemessen an den Beteiligungen an Wahlen auf den verschiedenen Ebenen (Kommune, Bundesland, Bund, EU), ist die Bundestagswahl dem Wahlvolk am Wichtigsten.⁶ Hier vermutet die Wählerschaft die relevantesten Entscheidungen. Enttäuschungen dürften damit dort die gravierendsten Folgen haben. Daher liegt der Schwerpunkt dieser Arbeit auf der Bundesebene bei den gewählten Abgeordneten, dem durch sie gewählten Bundeskanzler, den von ihm vorgeschlagenen Bundesministern und den hohen politischen Beamten (Staatssekretären).

Ein Blick auf verschiedene korruptive Beziehungen soll den Hintergrund der Auswahl weiter verdeutlichen:

6 Durchschnitt der Wahlbeteiligung liegen bei Bundestagswahlen, um 80%, bei Landtagwahlen zw. 60-70%, EU: unter 50% und Kommunalwahlen stärker schwankend zw. 45-70%. (s. www.bundeswahlleiter.de, Rudzio, 1996, S.134)

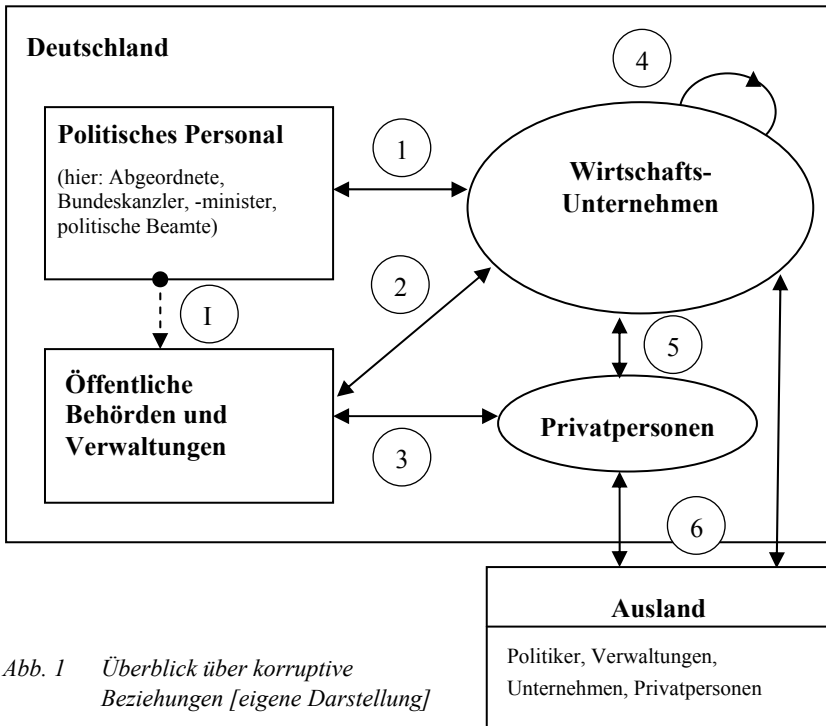


Abb. 1 Überblick über korruptive Beziehungen [eigene Darstellung]

Der beidseitige Pfeil in Abbildung 1 zeigt Geber-Nehmer-Beziehungen an.

Denkbare korruptive inländische Geber-Nehmer-Beziehungen bestehen zwischen Wirtschaftsunternehmen auf der einen Seite und politischem Personal (1), öffentlichen Behörden und Verwaltungen (2), Privatpersonen (5) oder anderen Unternehmen (4) auf der anderen Seite. Entsprechende Kontakte ins Ausland (6) sind ebenfalls annehmbar. Des Weiteren können auch Privatpersonen mit Vertreter/innen aus öffentlichen Behörden und Verwaltungen korruptive Kontakte unterhalten (3).

Der gestrichelte Pfeil zwischen politischem Personal und Verwaltung (I) stellt eine einseitige Beziehung dar: Das politische Personal der Exekutive steht den Spitzen der meisten Öffentlichen Verwaltungen vor und aus dieser Position heraus kann es Verwaltungsmitarbeitern etwas aufdrängen, z. B. eine Vorschrift in diesem oder jenem Sinne großzügig oder falsch auszulegen. Die Vorgabe kann dabei von Korruption beeinflusst sein, wobei ursäch-

lich eine Absprache aus der Beziehung (1) zugrunde liegen wird. Im eigentlichen Sinne kann bei (1) nicht von einer korruptiven Beziehung gesprochen werden, weshalb die o. a. Darstellungsart gewählt wurde.

Mit politischem Personal können auch Politiker/innen auf kommunaler oder Länderebene gemeint sein. Hier wird, wie eben beschrieben, der Fokus auf bundespolitisch gewähltes oder ernanntes Personal gerichtet.

Mit den beiden genannten Eingrenzungen steht also die Beziehung (1) im Mittelpunkt dieser Arbeit.

Einige Themen erfahren innerhalb dieses Rahmens eine Vertiefung:

1. Es wird versucht, dass Phänomen Korruption von der ethischen Betrachtungsseite, aber jenseits eines einfachen Gut-Böse-Schemas, zu begreifen. Ideen des Philosophen Meyer-Abich erfahren hierzu eine Ableitung (Kap. 2.2).
2. Wie sich auch aus der Vertiefung aus Punkt (1.) ergeben wird, stößt man bei der Beschäftigung mit dem Thema politische Korruption auf Grauzonen. Sie entziehen sich einer einfachen Beurteilung. Diese Grauzonen liegen zwischen legitimer Interessenvertretung und illegitimer Interessenbevorzugung und – in Verbindung damit – zwischen legalen Zuwendungen und illegalen Schmiergeld- und Bestechungszahlungen. In diesem Konfliktfeld agieren sowohl die politischen Parteien im Allgemeinen, als auch das gewählte politische Personal im Besonderen. Die in jüngster Zeit wieder stark in die Diskussion geratenen Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages stellen ein Regelungsinstrument innerhalb dieser Grauzone dar. Nebentätigkeiten, Nebeneinkünfte, Spenden und Geschenke sollen daher im Zusammenhang mit den Anzeige- und Veröffentlichungspflichten und mit möglichen Verboten sowie Sanktionen bei Regelverstößen eingehender erörtert werden (s. Kap. 4.5).
3. Das politische Personal fällt einerseits selbst in unter (2.) genannte Grauzonen und ist bzw. war z. T. in Korruptionsfälle verwickelt. Andererseits übt dieses Personal im politischen Handlungs- und Entscheidungszentrum (Bundestag und Bundesregierung) Mandat und Amt aus. Diese Tatsache lässt eine Befangenheit des politischen Personals bei der Schaffung von Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen in Betracht kommen. Dies vor allem dann, wenn die Maßnahmen sie selbst betreffen.

Die Abschaffung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung 1953 und seine um 40 Jahre verzögerte und zudem allem Anschein nach sehr lückenhafte Neueinführung soll daher ebenfalls vertieft ergründet werden. Archivmaterialien des Bundestages wurden dazu in eine Auswertung in Kapitel 4.3 mit einbezogen.

4. Aus Punkt 3. drängt sich die sich Frage auf: Wer kontrolliert die Kontrolleure?

Dazu wird versucht, ein möglichst umfassendes Bild potenzieller und tatsächlicher Akteure der Korruptionsbekämpfung in Deutschland zu zeichnen (s. gesamtes Kap. 5). Dort wird auch der Frage nachgegangen, welche Unterstützung diese Akteure ggf. benötigen, um in Zukunft überhaupt oder aktiver an einer Korruptionsbekämpfung beteiligt zu sein (Kap. 5 und 6).

Als öffentlich unerwünschtes Verhalten verläuft Korruption im Geheimen (Clemens, 2000). Fälle, die dennoch bekannt werden, kommen nicht immer ans „Tageslicht der völligen Aufdeckung“, sondern verbleiben im „Zwielicht des Ungeklärten.“ Journalisten können auch von Letzterem berichten und ihre Schlüsse ziehen, Richter und Staatsanwälte nicht⁷; ein Politikwissenschaftler hier schon:

In dieser Arbeit soll es nicht primär um das persönliche Verschulden einzelner Personen gehen. Fälle, die geschildert werden, dienen als Beispiele, die einen Möglichkeitsraum charakterisieren. Denn es soll – und das ist die zentrale Stoßrichtung der Arbeit – konstruktiv nach Lösungsansätzen gesucht werden. Dafür ist es nicht von entscheidender Bedeutung, ob ein bestimmter Fall sich wirklich detailgenau so abgespielt hat, wie vielleicht das Studium unsicherer Quellen vermuten lässt. Dennoch geht es sicher nicht darum, sich auf dem Niveau der Boulevardpresse mit Fällen auseinander zu setzen, sondern mit deutlich besser recherchierten Quellen zu arbeiten.

1.3 Forschungsmethodik

Die Ergebnisse dieser Arbeit stehen methodisch gesehen auf mehreren Säulen: Zum einen wurde eine Dokumentenanalyse in Form einer Auswertung

7 Bannenberg (2003, S. 124) schreibt z. B. über 101 untersuchte Strafverfahren: „Die meisten Verfahren wurden eingestellt [...], davon der größte Teil nach § 170 II StPO aus Beweisschwierigkeiten.“

von Gesetzesdokumentationen des Bundestages (über erfolgte und nicht erfolgte Antikorruptionsgesetze) durchgeführt. Zunächst unveröffentlichte Ausschussprotokolle wurden mit ausgewertet.⁸ Neben der üblichen Literaturrecherche wurde zum Dritten eine Befragung von acht Expert/innen durchgeführt.⁹

Hierfür wurde als eine qualitative Befragungsform mit offener Fragetechnik das „Experteninterview“ nach Meuser und Nagel (1991) ausgewählt. Bogner et al. (2002) stellen wichtige Beiträge zur Erläuterung dieser Methode vor. Als Experten werden Personen erachtet, die aus ihrer jeweiligen Position oder Funktion wichtige Informationen liefern können.

„Als Experte wird angesprochen,

- wer in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung oder wer
- über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt.“ (Meuser und Nagel, 1991, S. 442).

Für jedes Interview wurde ein Leitfaden entwickelt, der neben einigen allgemeinen Fragen vor allem auf den Erfahrungshorizont des Experten abzielte.¹⁰ Dabei fanden vorher recherchierte Angaben über die „Netzwerkposition“ (Abels, 2002, S. 78) der zu befragenden Person und ihre jeweils angenommenen „funktionsspezifischen Wirklichkeitsausschnitte“ (Meuser/Nagel, 1994, S. 123) Verwendung.

Bei der Erstellung des Leitfadens gingen vier inhaltliche Ziele ein. Es galt:

1. eine generelle Einschätzung der Relevanz politischer Korruption auf Bundesebene in Erfahrung zu bringen,

8 Da die Ausschüsse i. d. R. nicht öffentlich tagen (s. Schick et al. 2003), sind die Protokolle nur über das Archiv eine bzw. zwei Legislaturperioden nach Ablauf der jeweiligen Sitzungen zugänglich. Dies ist für den Forschenden besonders interessant, da manche Argumentationslinien für Gesetzgebungsvorlagen vielleicht nur dort, aber nicht mehr im öffentlichen Plenum vertreten werden.

9 Flick (1991, S. 432) spricht in so einem Falle von einer Methodentriangulation. Unterschiedliche Datenherbungsquellen dienen der Überprüfung und Absicherung der Forschungsergebnisse.

10 So verfahren auch Leitner und Wroblewski (2002) in einer Untersuchung.

2. frei nach Korruptionsbekämpfungsmethoden zu sondieren,
3. konkrete Korruptionsbekämpfungsansätze und Methoden, aus der Literatur stammend oder selbst erdacht, auf ihre Anwendbarkeit und Nützlichkeit hin mit den Expert/innen zu diskutieren und
4. nach dem effektivsten Mittel zu fragen.

Unter Punkt (3.) erhielten der Abgeordnetenbestechungsparagraph (§ 108e StGB) und die Verhaltensregeln für Mitglieder des Bundestages ein besonderes Augenmerk.

Bei der Auswahl der Interviewpartner/innen wurde darauf geachtet, dass die Gesprächspartner/innen aus verschiedenen Institutionen und Akteursgruppen der Korruptionsbekämpfung stammen, bzw. mit dem Problem Korruption beruflich konfrontiert sind oder waren, um sich einen möglichst breiten Einblick verschaffen zu können.

Befragt wurden:

- ein Mitglied des Parteispenden-Untersuchungsausschusses des Bundestages und als Richter: Joachim Stünker (SPD), MdB (1998-heute), Richter a. D. am Landgericht Verden/Aller und rechtspolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion der SPD;
- als ehemaliges Mitglied und Spitzenfunktionsträger eines Exekutivorgans (hier: Bereich Justiz) und Mitglied im Rechtsausschuss des Bundestages: Rainer Funke, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Justiz a. D. (FDP), MdB (1980–83, 1987-heute) und Mitglied des Rechtsausschusses der FDP-Bundestagsfraktion.
- ein aktives Mitglied der Anti-Korruptions-Nichtregierungsorganisation Transparency International (TI), Deutsches Chapter: Dr. Anke Martiny, Vorstand von TI Deutschland, ehem. MdB (1972–1989), davon 1976–1989 im Wirtschaftsausschuss, 1975–77 und 1985–91 Mitglied im Parteivorstand der SPD, 1989–1991 Senatorin für Kulturelle Angelegenheiten in Berlin, 1998–2000 Geschäftsführerin von Transparency International Deutschland e.V. (TI Dt.).
- ein Angehöriger der „recherchierenden Zunft“ der deutschen Medienlandschaft: Hans Leyendecker, langjähriger „Spiegel“-Mitarbeiter, leitender politischer Redakteur der „Süddeutschen Zeitung“. Er deckte alleine oder im Team u. a. die Affären Flick, Lamsdorff, Späth, Schreiber und Kohl auf. Für seine Enthüllungen erhielt er im In- und

Ausland Auszeichnungen [Herr Leyendecker stand für ein kurzes Telefoninterview zur Verfügung].

- zu den Tätigkeiten des Bundestagspräsidiums (Kontrollorgan für die Verhaltensregeln): der zuständige Referent im Bundestag (zwei Telefonate);¹¹
- ein Vertreter aus dem „Mittelbau der Exekutive“: hier aus einem Fachreferat des Bundesministeriums für Justiz (BMJ);¹²
- ein Vertreter aus dem Lobbybereich: hier der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung (degepol), die sich mit einem Verhaltenskodex selbst Regeln zum Umgang mit Politikern gibt: Dominik Meier, Sprecher der degepol;
- und Prof. Dr. Gert Jannsen, der sich als ehemaliges MdB (1983–85 für die Fraktion der GRÜNEN) und Dozent für Politikwissenschaft an der Universität Oldenburg als Person mit politischem Sachverstand und Erfahrungshintergrund zur Erprobung der Interviewmethode zur Verfügung stellte.

Viele hilfreiche, praktische und hier verwendete Hinweise zur Durchführung qualitativer Interviews geben Froschauer und Lueger (2003).

Die Feldphase zur Durchführung der Interviews dauerte von Juli – November 2004.

Als Auswertungsmethode für die transkribierten Interviewtexte kam eine Inhaltsanalyse in Frage. Die „interpretative Auswertungsstrategie für leitfadenorientierte Expert/inneninterviews“ von Meuser und Nagel (1991, S. 452) lag der Auswertungsmethodik dieser Arbeit zugrunde und wurde zur Auswertung dieser Untersuchung modifiziert. Auswertungsstufen zur Überprüfung von wissenschaftlichen Theorien wurden weggelassen, da diese Arbeit mit ihrem explorativen Charakter (Sondierung von Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen und Einschätzung des Stellenwertes von Korruption) unter einer anderen Zielsetzung stand.

11 Verwendbare Notizen der Telefonate gingen in die Auswertung dieser Arbeit mit ein. Der Referent wollte namentlich ungenannt bleiben.

12 Die Person gab nur ihre persönliche Meinung, nicht die des Ministeriums wider und wollte namentlich ungenannt bleiben.

Resümee:

Das Expert/innen-Interview erweist sich als eine Methode, die durch eine mögliche Dichte und Exklusivität von ermittelbaren Informationen besticht und weiter zu empfehlen ist. Mit ihr kann ein oftmals durch viele Jahre Erfahrung geschulter und reflektierender Expert/innen-Blick zu einem Sachverhalt nutzbar in Erfahrung gebracht werden. Um sich als Forscher zu einem Co-Experten und somit gutem Interviewer zu entwickeln, ist allerdings eine intensivere Vorbereitungszeit von Nöten.

Die Ergebnisse aus den Expert/innen-Interviews finden sich in den Kapiteln 3–5 mit dem Quellenvermerk (I) für Interview. Die Interview-Transkripte finden sich auf einer Daten-CD in Darge (2005) in der Bibliothek des Dt. Bundestages in Berlin und in der Universitäts-Bibliothek Oldenburg.

1.4 Übersicht über den Stand der Forschung

Wewer (2000, S. 511 f.) beschreibt in Holtmanns Politiklexikon, dass sich vier wissenschaftliche Strömungen bei der Erforschung politischer Korruption herausgebildet haben:

1. Anhänger der herkömmlichen „idealistisch-philosophischen“ Richtung (auch „moralisierende“ Betrachtungsweise genannt) vertreten die Auffassung, dass politische Korruption immer schädlich ist, da sie das Gemeinwohl schädigt und das Vertrauen in die öffentlichen Institutionen, die staatliche Legitimation und die politische Stabilität untergräbt.
2. Vertreter der „revisionistischen“ Schule halten demgegenüber (1) Korruption nicht in jeder Hinsicht für schädlich, sondern sehen, dass Korruption auch positive Funktionen bei der Integration, Entwicklung und Modernisierung von Gesellschaften entfalten kann.
3. Ökonomische Theorieansätze beinhalten die Ansicht, dass Korruption als Form des sozialen Tausches überall da gleichsam als Gegen- und Schmiermittel nützlich wird, wo zu starke staatliche Eingriffe die Wirtschaft hemmen, sei es im Sozialismus oder in den Wohlfahrtsstaaten.
4. „Marxistisch-orthodoxe“ Theoretiker sehen im Kapitalismus das Grundübel für Korruption, wenngleich ihnen entgegen gehalten wird, dass gerade in den Ländern des „real-existierenden Sozialismus“ Korruption ein strukturelles Element des politischen und wirtschaftlichen Systems ausgemacht.

Wewer hält anschließend wie folgt fest:

„Einigkeit besteht heute darüber, dass revisionistisch-ökonomisch-funktionalistische Theorien zu kurz greifen und mit politischer Korruption jedenfalls für die Masse und langfristig, kein nachweisbarer Fortschritt in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft verbunden ist.“ (Wewer, ebd.)

Eine gute Dokumentation des internationalen Forschungsstands zum Thema Korruption geben Heidenheimer (1978) und Heidenheimer et al. (1989).

Allerdings überwiegen in den Beiträgen „case studies“ und „area studies“, deren Aussagefähigkeit sich an unterschiedliche Spezifika des jeweiligen Landes binden: kulturelle und politische Traditionen, Wohlfahrtsniveau, Grad der demokratischen Beteiligung der Bevölkerung, Grad der rechtsstaatlichen Absicherung, der Stärke des Staates und der Fragmentierung der Gesellschaft.

Von verschiedenen, allgemein annehmbaren und übertragbaren Erwägungen abgesehen muss daher für eine Untersuchung der Situation in Deutschland vor allem auf Quellen mit deutschem Bezug zurückgegriffen werden.

Politikwissenschaftler in Deutschland haben sich mit dem Thema Korruption allerdings wenig beschäftigt. So schreibt Schuller (1977, S. 342): „Was die bisherige Korruptionsforschung angeht, so gibt es sie im deutschsprachigen Raum nur in recht geringem Umfange.“ Noack (1985, S. 19) pflichtet dem bei und mutmaßt über die Politikwissenschaft: „Man scheint sich hier noch immer lieber an das zu halten, was sein sollte, als an das, was ist.“ Roland Roth (1989, S. 204) spricht von „notorischem Desinteresse“, von Alemann (1989, S. 918) gar von einem „blinden Fleck“ in der Politikwissenschaft. Clemens (2000) stimmt diesem Tenor zu.

Zumindest einige Publikationen politikwissenschaftlicher Autoren finden sich mittlerweile:

Als erster Autor der damals noch jungen Bundesrepublik befasste sich Eschenburg mit dem Thema Korruption ausführlicher in seinen „Kritischen Betrachtungen zur politischen Praxis in der Bundesrepublik“ (1966, 1967 und 1972).¹³

13 Vgl. Roth (1989) und Noack (1985).

Das erste umfangreiche Standardwerk, das sich im angewandten Teil auf die Verhältnisse in Österreich bezieht, gibt Brüner mit der Aufsatzsammlung „Korruption und Kontrolle“ (1981) heraus.

Noack (1985) untersucht in seinem Buch „Korruption – die andere Seite der Macht“ verschiedene Definitionen und beschreibt historische Korruptionsphasen in der Bundesrepublik. Von Alemann (1987) behandelt politische Korruption als „Schattenpolitik“. Bellers (1989) bietet neben einem Ost-West-Vergleich einen guten Überblick über Fälle politischer Korruption vom Deutschen Kaiserreich an bis in die Bundesrepublik der 80er Jahre. Von Alemann und Kleinfeld (1992) geben einen Überblick zum Thema Korruption aus Sicht der Politikwissenschaft. Clemens (2000) vergleicht Amtsmissbrauch und Korruption strukturell zwischen der BRD und der DDR.

Lambsdorff (2000, 2002) und Manow (2003) stellen Vertreter einer beginnenden quantitativen Korruptionsforschung dar.

Von Arnim greift das Thema politische Korruption in verschiedenen Schriften auf (1990, 1991, 1997, 2003) und klagt dabei die Vertreter des politischen Systems stark an. Scheuch und Scheuch (1992, 2000, 2002) gehen in ihren Publikationen verstärkt auf Korruption ein, die auf kommunaler Ebene vorkommt.

Während zu erkennen ist, dass die vereinzelten deutschen Stimmen zum Thema Korruption innerhalb der Politikwissenschaft zumindest langsam einen „kleinen Chor“ bilden, findet eine Beschäftigung mit der Frage der Korruptionsbekämpfung in der Mehrzahl ihrer Publikationen allenfalls auf wenigen abschließenden Seiten Raum. In der Regel verbleibt die Behandlung des Themas Korruptionsbekämpfung bei dem normativen Appell, dass Korruption aus gemeinwohlorientierter Gesinnung zu unterlassen sei.¹⁴

Eine explorative Erhebung zum Aspekt der auf Deutschland bezogenen Korruptionsbekämpfung erschien daher besonders sinnvoll. In den für diese Arbeit durchgeführten Expert/innen-Befragungen bildete das Thema Korruptionsbekämpfung den Schwerpunkt.

Darüber hinaus wurden zum erweiterten Verständnis des Phänomens Korruption und bei der Suche und Beurteilung von Korruptionsbekämpfungsansätzen Ideen und Ergebnisse aus anderen Disziplinen herangezogen:

14 Die deutschsprachigen Korruptionsforscher lassen sich nach Wewers o. a. Aufgliederung der ersten Schule zuordnen (moralischer und idealistischer Ansatz).

In der Soziologie findet das Thema vereinzelt Erwähnung. Fleck und Kuzmics (1985) behandeln Korruption unter dem Untertitel: „Zur Soziologie nicht immer abweichenden Verhaltens“. Höffling (2002) analysiert „Korruption als soziale Beziehung“ und arbeitet verschiedene Grund- und Beziehungsmuster aus 363 aktenkundig gewordenen Fällen heraus. Neckel (1995) beschreibt eine „Soziologie der Käuflichkeit“.

Führend in der Rechtswissenschaft bearbeitet Bannenberg (1999, 2002, 2003) das Thema Korruption. Vor dem Hintergrund ihrer umfassenden Auswertung von 101 strafrechtlich relevant gewordenen Korruptionsfällen unterbreitet sie nicht nur aus juristischer Perspektive Bekämpfungsvorschläge (u. a. mit Schaubenstein, 2004).

Damit bieten Bannenberg und Höffling eine erste empirische Datengrundlage über Korruptionsfälle in Deutschland. Auf Grundlage ihrer Ergebnisse unterscheiden sie zwischen verschiedenen Strukturen von Korruption (siehe Bannenberg, 2003 und Höffling, 2002):

- Eine *situative Korruption*, die gelegentlich auftritt und nicht auf Wiederholung angelegt ist. An ihr sind nur wenige Personen beteiligt.
- Als zwar ebenso personell begrenzt aber zeitlich durch gewachsene Beziehungen entstanden, lässt sich die *strukturelle Korruption* charakterisieren. Eine Wiederholung ist hier ausdrücklich vorgesehen.
- Nehmen immer mehr Personen an langfristigen Korruptionsstrukturen teil, so wird von *netzwerkhafter Korruption* gesprochen.

Das Thema Korruption hat in den kriminologischen und kriminalpolitischen Problemdiskursen ab Beginn der 90er Jahre verstärkt Eingang gefunden und wird seither in zahlreichen Schriften behandelt: BKA-Forschungsgruppenleiter Ahlf (1996a, b, 2003), Dölling (1996, 2000), Vahlenkamp/Knauß (1995), Ostendorf (1996, 1999) und vor allem Oberstaatsanwalt Schaubenstein (1994a, b, 1996 a-c, 1997a, b, 2003) stellen einige publizierende Akteure aus der Praxis der Korruptionsbekämpfung dar.

Im kriminologischen und rechtswissenschaftlichen Diskurs dienen strafrechtlich bekannt gewordene Fälle aus dem Bereich der kommunalen Politik, Verwaltung und Wirtschaft als Grundlage. Fälle politischer Korruption auf

höherer politischer Ebene finden sich allerdings fast gar nicht wieder (s. Ahlf, 2003).¹⁵

Zur Bearbeitung von Fällen politischer Korruption auf Bundesebene war es daher wichtig, auf Publikationen derjenigen zurückzugreifen, ohne deren Recherchen oftmals gar kein (Ein-) Blick in das sonst unbekannte Dunkelfeld der Korruption hätte geworfen werden können: den Journalisten.

Hier bieten sich allerdings unzählige Artikel und diverse Monographien an, die einen oder viele (Verdachts-) Fälle von Korruption in Deutschland beschreiben.

Für diese Arbeit wurden keine Zeitungsartikel der Boulevardpresse, sondern vertiefte Recherchen investigativer Journalisten und Meldungen öffentlich-rechtlicher Sendeanstalten (ARD, ZDF, WDR), sowie seriöserer Tageszeitungen, Nachrichtenmagazine und Internet-Webseitenanbieter (Netzzeitung, TI) verwendet.

Allen voran fanden Recherchen von Hans Leyendecker in dieser Arbeit Eingang. Er gibt in verschiedenen Büchern und Beiträgen ausführliche Einblicke (siehe Leyendecker, 1988, 1991, 2000, 2002, 2003).

Als weitere wichtige Beiträge von Journalisten zu nennen sind:

Kleine-Brockhoff und Schirra (2001) (CDU-Spendenaffäre, Verkauf der Leuna AG an Elf-Aquitaine), Raith (1996, „Republik der Schein-Heiligen“), Rügemer (1996a, b, 1997, u. a. „Wirtschaften ohne Korruption“), Liedtke (1989, „Skandal-Chronik“), Roth (1995, „Der Sumpf“) sowie Scholz (1995, „Korruption in Deutschland“).

Neben den Fallbeschreibungen stellen die Autoren auch Ideen zur Korruptionsbekämpfung vor.

Sehr viel ausführlichere Vorschläge zur Korruptionsbekämpfung finden sich in Quellen der Nichtregierungsorganisation (NRO) „Transparency International“ (TI). Eigen/van Ham (1995), Eigen/von Weizsäcker (2003), Eigen (2003) und Pieth/Eigen (1999) gehen dabei vor allem auf internationale Korruptionsbekämpfung ein. Unter anderem erscheint ein jährlicher „Global Corruption Report“ (z. B. Transparency International, 2003a). Viele Deutschland betreffende Informationen finden sich vor allem auf der Webseite der deut-

15 Erklärungen hierfür finden sich in den Kapiteln 3.6 (geringes Vorkommen im Vgl. zu Kommunen) 4.3 -4.6, 5.4 (Mängel im Strafrecht), sowie 5.3 (mögliche Behinderung der Justiz).

schen Sektion von TI. Ihr Büro in Berlin war auch mehrmals Ziel für Recherchen und Interviews im Rahmen dieser Arbeit.

Verwiesen sei noch auf verschiedene Tagungsbände und anderweitige Aufsatzsammlungen zum Thema (politische) Korruption, in denen Autoren verschiedenster Disziplinen zu Wort kommen, namentlich: Evangelische Akademie Bad Boll (1991), Benz/Seibel (1992), Friedrich-Ebert-Stiftung (1995), Michel/Spengler (1995), Zentrum für Europa- und Nordamerika-Studien (2000), Bundeskriminalamt (2003), Nell et al. (2003), von Arnim (2003) und Gehl [Katholische Akademie Trier] (2004).

Für eine effektive Quellensuche nach korruptionsrelevanten Themen sei zudem auf die Datenbank der Bundestagsbibliothek: <http://opac.bibliothek.bundestag.de> verwiesen.

2 **Wie lässt sich das Phänomen Korruption begreifen?**

Um etwas bekämpfen zu können, ist es wichtig, das, was bekämpft werden soll, besser zu kennen. Daher wird in diesem Kapitel eine Definition des Begriffes Korruption erstellt, und es werden vor allem unter ethischen Gesichtspunkten Erörterungen zum Verständnis des Phänomens Korruption unternommen.

2.1 **Was ist Korruption?**

Was ist nun unter dem Begriff Korruption zu verstehen? Fachliteratur und Wörterbücher bieten hierzu eine ganze Bandbreite von Definitionen.

Das Wort Korruption leitet sich vom lateinischen Wort „*corrumpere*“ ab, das mit „bestechen, verführen, fälschen, zerbrechen, verderben, zugrunde richten, vernichten“ übersetzt wird (Langenscheidts großes Schulwörterbuch Lateinisch-Deutsch, 1984, S. 282). Im Duden (2000, S. 571) findet sich zu dem Stichwort „Korruption“ die Erklärung: „Bestechlichkeit, Bestechung, das Verderben, (Sitten-) verfall, -verderbnis.“

Durch diese Wortvielfalt lässt sich bereits eine erste Trennlinie ziehen. Einerseits gibt es den auch Alltagssprachlich synonym zu Korruption verwendeten Begriff Bestechung, bzw. Bestechlichkeit, der einen konkreten Tauschakt bezeichnet. Andererseits steht der Begriff Korruption in Verbindung mit Worten wie Sittenverfall und Verderbnis und wird zum Sammelbegriff für vieles, was meistens im Zusammenhang mit Politik und Verwaltung als verwerflich gilt.

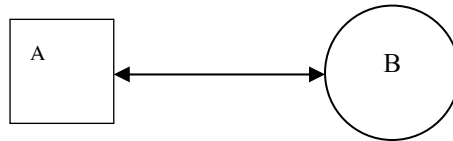
Zunächst sollen Kriterien für eine korruptive Handlung erfasst und definiert werden. Danach wird die Handhabung der weit gefassteren Bedeutungen bearbeitet.

Mit folgenden Kriterien lässt sich eine korruptive Handlung charakterisieren:

1. Kriterium: Tauschakt

Korruption stellt einen Tauschakt (vgl. Heidenheimer et al., 1989; Bellers, 1989) zwischen mindestens zwei Personen dar (vgl. Alatas, 1978). Sie heißen hier für eine ausgedachte Fallstruktur vereinfacht A und B (s. Abb. 2). Dabei

können auch Dritte und Vierte durch den korruptiven Tauschakt begünstigt werden, ohne konkret an ihm teilzunehmen.



*Abb. 2 Korruption – ein Tauschakt zwischen mindestens zwei Personen
[eigene Darstellung]*

Ein Sichbevorzugen, das im „Alleingang“ erfolgen kann (wie das übermäßige Ausnutzen von Amtsprivilegien), kann auch als „verderbt“ gelten, lässt sich aber wie Betrug, Diebstahl und Veruntreuung vom Begriff Korruption abgrenzen, da es auch nur von einer Person betrieben werden kann (Alatas, ebd.).

2. Kriterium: Politisch-öffentliche und ökonomische Tauschressourcen

Person B verfügt potenziell über Möglichkeiten, die die Interessen von A positiv oder negativ beeinflussen oder beeinflussen könnten, sei es über die Vergabe eines Bauauftrages, eines Strafzettels, über die Gesetzgebungs- oder Auslegungsbefugnis eines Wirtschaftsförderungsgesetzes oder auch nur über ein Wissensmonopol über Dinge, die A betreffen, A aber (noch) nicht wissen soll.

Heidenheimer et al. (1989) bezeichnen bei politischer Korruption die Handlungsmöglichkeiten eines Amtes oder Mandats, die hier Person B in den Tauschakt mit einbringt, als „politische Ressource“ (hier politisch-öffentliche Ressource genannt, da das Wort „öffentlich“ auch das Einbringen von rein administrativen Leistungen verdeutlicht), während A ihm eine „ökonomische Ressource“ meist in Form geldwerter Vorteile zur Verfügung stellen kann.¹⁶ B steht also in einer machtvollen Position, die eine wichtige Bedeutung für A hat. Person B gehört dabei einer öffentlichen Institution an, auf dessen Ressource sie durch ihr Amt oder Mandat Zugriff hat. Diese Möglichkeiten von Person B für A unterstehen aber Regeln, seien es Dienstvorschriften, Gesetze oder einfach soziale Normen, hier Umgangsregeln genannt. So entsteht zu-

¹⁶ Auch immaterielle Vorteile sind vorstellbar.

nächst folgende neutrale Ausgangslage, die in Abbildung 3 schematisch dargestellt ist:

■ = ökonomische Ressourcen

● = politisch-öffentliche Ressourcen

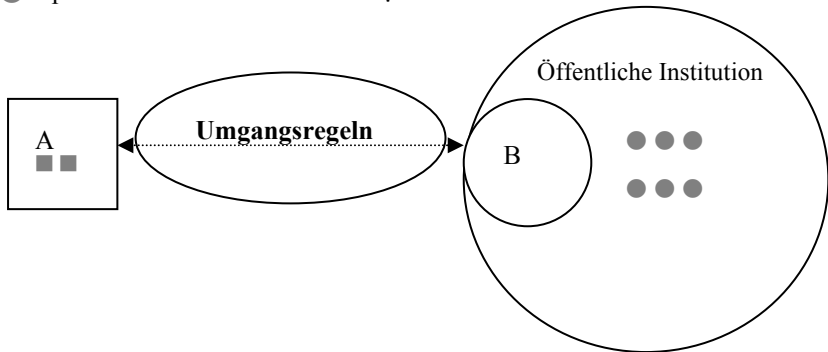


Abb. 3 Ausgangslage vor einer Korruptionshandlung [eigene Darstellung]

Die Umgangsregeln überlagern die Tauschaktabsicht bzw. stehen ihnen entgegen.

3. Kriterium: Normverletzung

Person A möchte nun, dass Person B von seinen Möglichkeiten Gebrauch macht und etwas für ihn unternimmt oder auch unterlässt. Damit Person B positiv auf sein Begehren reagiert, bietet A der Person B einen Vorteil an. Geht Person B auf das Angebot ein, nimmt also den gewährten Vorteil zu seinem privaten Nutzen an und erbringt die Gegenleistung, ist der Tauschakt vollzogen. Der Vorteil kann auch erst später als „Dankeschön-Gabe“ an B gehen.

Person B kann aber auch von sich aus seine ihm anvertraute politisch-öffentliche Ressource einsetzen, um an der ökonomischen Ressource von A teilzuhaben (vgl. Vahlenkamp/ Knauf, 1997, S. 20¹⁷). In der größeren Zahl

17 Vahlenkamp und Knauf (1997, S. 20) geben „auf Veranlassung oder eigeninitiativ“ als ein weiteres Kriterium für Korruption an. Da es implizit einem Tauschakt zugrunde liegt, dass ihn jemand initiieren muss, ist dies für diese Definition überflüssig. Es kann nur von unterschiedlichen Ausgangssituationen gesprochen werden.

bekannt gewordener Fälle tritt A aber als Initiator des korruptiven Tauschaktes auf, weshalb hier von diesem Fall weiter ausgegangen wird.

Entscheidend ist nun, dass A für das Erreichen seines Interesses die Umgangsnormen für nicht geeignet oder ausreichend hält (z. B. ein unter behördlicher Verschwiegenheitspflicht laufendes Bieterverfahren oder Transparenz einfordernde Regelungen bezüglich der Einnahme von Parteispenden). Beide missachten schließlich eine jeweilige Norm und umgehen sie.

Nye (1967, S. 419) stellt eine enge Definition dieser Norm vor und meint, korrupt sei ein

„Verhalten, das von den formalen Pflichten einer öffentlichen Rolle (in die man gewählt oder zu der man ernannt wurde) abweicht, um sich privat orientierte (persönliche, familiäre, einer privaten Clique zugute kommende) finanzielle Vorteile oder Statusgewinne zu verschaffen; oder das Regeln gegen bestimmte Arten der privat orientierten Einflussnahme verletzt.“

Dieser Definition lassen sich die entsprechenden Paragraphen im Strafgesetzbuch zuordnen, in denen Korruptionstatbestände erfasst werden. Dazu zählen §§ 331–338 StGB im Zusammenhang mit Amtsträgern bzw. § 108 StGB mit Wähler/innen und Abgeordneten.¹⁸ Sie beschreiben (nach dem Bestimmtheitsgebot zu Recht) relativ klar begrenzte Sachverhalte. Juristische Begriffsbestimmungen bleiben damit, wie sich gleich zeigen wird, stark einschränkend.

Das Verständnis in der Politikwissenschaft geht darüber hinaus. In Übereinstimmung mit einem großen Teil der mit Korruption befassten Autoren, wie z. B. Sturm (1993), Friedrich (1973) und von Alemann und Kleinfeld (1992), geht es bei Korruption im Wesentlichen um „ein von den gesamtgesellschaftlichen normativen Vorerwartungen abweichendes Verhalten“ (Acham, 1981, S. 29). Dabei kann sowohl gegen rechtlich definierte als auch nur gegen soziale Normen verstoßen werden (Wewer, 1991).¹⁹

Da Folgen von Korruption durch den Bruch sozialer Normen schwerwiegend sein können, soll hier das weitgehendere Verständnis Anwendung finden.

18 §§ 298–300 gelten für Korruptionstatbestände im privaten Wirtschaftsverkehr.

19 Wie z. B. bei der Abgeordnetenbestechung, die von 1953–1994 straffrei war und seit 1994 auch nur ungenügend geregelt ist, aber sicher immer als sozial unerwünschtes Verhalten galt und bis heute gilt (siehe dazu auch Bannenberg, 2002 und Kap. 4.3).

Was sagen diese Normen aus? Noack (1985) geht zentral von der Beachtung des öffentlichen Interesses aus, das nicht zugunsten privater Vorteile verletzt werden darf. Heidenheimer (1978, S. 6) meint:

„Ein System der öffentlichen oder bürgerlichen Ordnung erhebt das öffentliche Interesse über das spezielle Interesse. Verletzungen des allgemeinen Interesses zugunsten eines speziellen Vorteils sind korrupt.“

Festzuhalten ist, dass beide Seiten die politisch-öffentliche Ressource zur Durchsetzung privater Interessen ausbeuten. Person A, indem sie direkt davon profitiert und Person B, die dafür einen persönlichen Vorteil erhält (weitere Ausführungen hierzu finden sich im Ethikteil, Kapitel 2.2).

4. Kriterium: Heimlichkeit.

Nicht nur Clemens (2000) spricht bei Korruption von einer möglichst heimlichen Normabweichung, die mit persönlicher Gewinnorientierung verbunden ist.

Da beiden Seiten der mögliche Bruch gesetzlicher oder zumindest sozialer Normen bewusst ist, sind sie um Heimlichkeit oder auch Vertuschung bemüht. Abb. 4 zeigt den Ressourcenaustausch unter Umgehung der Umgangsregeln:

- = ökonomische Ressourcen
- = politisch-öffentliche Ressourcen

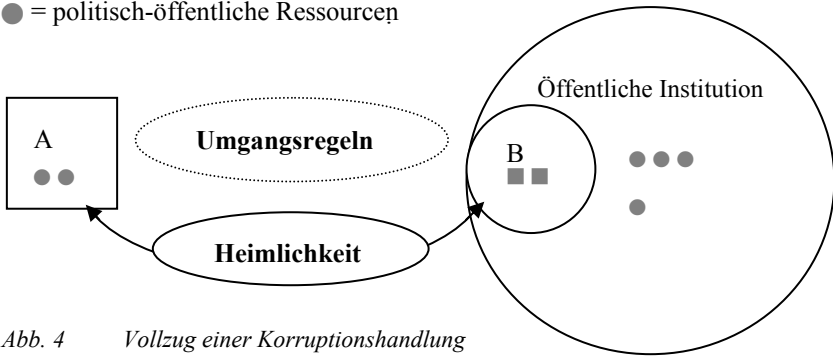


Abb. 4 Vollzug einer Korruptionshandlung
[eigene Darstellung]

Die politisch-öffentliche Ressource kommt Person A zugute, B erhält die ökonomische Ressource zur privaten Nutzung. Die Umgangsregeln werden unter dem Deckmantel der Heimlichkeit umgangen.

Für den Fall, dass Person B ein Amtsträger, ein dem öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter oder ein Richter ist, werden verschiedene Strafrechtsnormen jeweils von Person A und von Person B übertreten. Tabelle 1 zeigt, wer dabei welchen Gesetzesparagraphen übertritt. Dabei spielt eine Rolle, ob als öffentliche Ressource eine legale oder illegale Diensttätigkeit eingesetzt wird. Also, schon eine ganz reguläre Diensttätigkeit darf nicht „bespendet“ werden.

Tab. 1 Wer verstößt bei Korruption mit Amtsträgern gegen welche Paragraphen des Strafgesetzbuchs (StGB)?

An Korruption beteiligte Person Eingesetzte öffentliche Ressource	Privatperson (A)	Amtsträger (B)
Legale Diensttätigkeit	Vorteilsgewährung § 333 StGB	Vorteilsnahme § 331 StGB
Illegale Diensttätigkeit	Bestechung § 334 StGB	Bestechlichkeit § 332 StGB

Gliedert man verschiedene Erscheinungsformen von Korruption nach Noack (1985, S.18) auf (s. Abb. 5), so scheint die private Korruption zunächst nicht in der gerade genannten Kriterienauflistung enthalten zu sein.

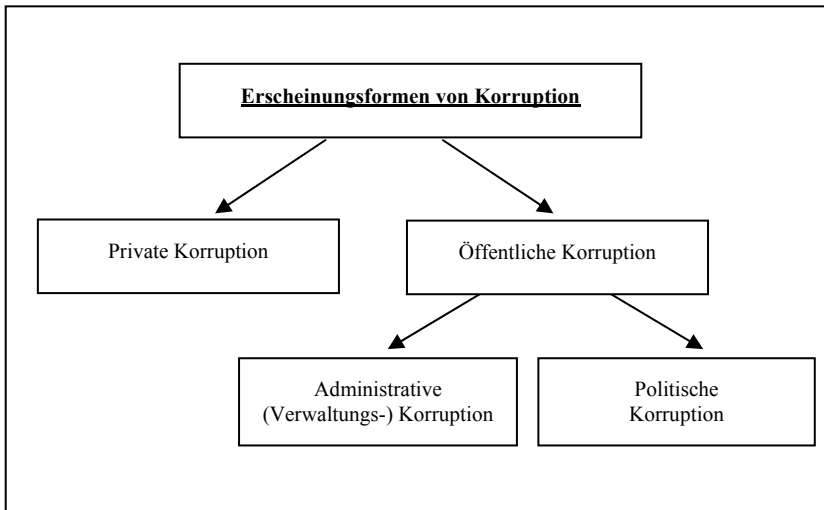


Abb. 5 Erscheinungsformen von Korruption [nach Noack, 1985]

So bestechen sich bei privater Korruption private Personen bzw. private Unternehmen untereinander (z. B. bestechen Unternehmen Kunden, z. B. Ärzte etc., oder Angestellte anderer Unternehmen²⁰). Im öffentlichen Bereich setzt Korruption je nach Tätigkeitsfeld wie folgt an: bei der Verwaltung im Gesetzesvollzug, auf der politischen Ebene bei der Erstellung von Gesetzen.²¹ Eine differenziertere Betrachtung erfolgt in Kapitel 2.2.

Wenn man sich statt der von Person B eingebrachten politisch-öffentlichen Ressource die ökonomischen Ressourcen privater Gruppierungen als Ausbeutungsobjekt vorstellt, gelten die vier genannten Kriterien ebenfalls für den Fall von privater Korruption. Person B gehört dann eben nicht einer öffentlichen Institution, sondern einem privaten Unternehmen oder einer privaten Organisation an, auf deren Ressource B Zugriff hat. Das Unternehmen von B wird dann durch den Korruptionsakt benachteiligt.

20 Siehe auch Beziehung (4) und (5) Abb. 1

21 Vgl. Beziehung (1), (2) und (3) Abb. 1

Die vier beschriebenen Kriterien beinhalten direkt die in Abb. 5 dargestellte „öffentliche Korruption“. Allerdings wird dieser Begriff üblicherweise mit der Bezeichnung „politische Korruption“ gleichgesetzt. Wenn z. B. Wewer (2000) oder Heidenheim et al. (1989) politische Korruption benennen, meinen sie damit immer Korruption, bei der Angehörige von Verwaltungen oder politische Akteure involviert sind.

In dieser Arbeit wird der Schwerpunkt auf die in Abb. 5 dargestellte „politische Korruption“ im engeren Sinne gelegt. Dabei stehen bei der „Korruption in der Bundespolitik Deutschlands“ solche Akteure im Fokus, die ihr Mandat oder Amt durch Bundestagswahlen und unmittelbar daraus resultierenden Wahlen und Ernennungen erhalten, namentlich also

- die Mitglieder des Bundestages,
- der Bundeskanzler,
- die Bundesminister und deren
- politische Beamte (Staatssekretäre und Parlamentarische Staatssekretäre).²²

Ihre Positionen sind alle von Wahlen abhängig und enden nach vier Jahren, so sie nicht wiedergewählt bzw. wiederernannt werden oder durch andere Gründe schon vorher ihr Amt bzw. Mandat verlieren oder aufgeben.

Die Verbindung zwischen ihrer „Berufung“ und dem delegierenden Votum der Wähler/innen ist also offensichtlich. Eine Überschreitung von Normen durch diese Personen ist für das Wahlvolk am gravierendsten, da mehr als bei normalen Verwaltungsangehörigen Vertrauen und Hoffnungen erschüttert wird. Daher erfolgte die entsprechende Auswahl.²³

22 Abteilungsleiter und Persönliche Referenten zählen neben weiteren Personen ebenfalls zur Dienstgruppe der politischen Beamten. Sie werden aber hier vernachlässigt, da sie deutlicher der Verwaltung zuzurechnen sind als dem politischen Spitzenpersonal, wenngleich sie auch in dieser Stellung definitionsgemäß jederzeit kündbar sind (vgl. Rudzio, 1996, S. 286 f.).

23 Weiteres politisches Personal, das auf Bundesebene aktiv ist, wie der Bundespräsident, die Mitglieder des Bundesrates oder Parteimitglieder in wichtigen Parteiämtern werden vernachlässigt. Ersterer ist aufgrund seiner fast ausschließlichen Repräsentationsfunktion für Korruptionsversuche uninteressant, letztere sind in der Regel gleichzeitig Mandats- oder politische Amtsträger. Daher wurde auf eine explizite Nennung verzichtet. Bundesratsmitglieder vertreten zum einen hier nicht weiter betrachtete Interessen ihrer Bundesländer oder werden von den jeweiligen Parteispitzen der Bundesebene „koordiniert“ (die bereits erwähnt wurden). Weiter spielten Bundesratsmitglieder im Hinblick auf eine Verwicklung in aufgedeckten und bundespolitisch relevanten Korruptionsfällen keine oder kaum eine

Zusammengefasst ergibt sich folgende Definition des Begriffes Korruption, die in dieser Arbeit weiter Verwendung findet:

Politische Korruption stellt

- (1.) einen Tauschakt dar, bei dem
- (2.) politische Ressourcen eines Mandats- oder politischen Amtsträgers gegen ökonomische Ressourcen einer privaten Person, eines privaten Unternehmens oder Verbandes ausgetauscht werden, wobei
- (3.) gesetzliche oder soziale Normen verletzt werden, indem die politische Ressource zur privaten Interessendurchsetzung aller am Korruptionsakt beteiligten Akteure und damit zum Nachteil des öffentlichen Interesses missbraucht wird und zwar i. d. R. unter
- (4.) Wahrung der Geheimhaltung bzw. Verschleierung der Tat.

Durch diese Definition unterscheiden sich andere politisch anstößige Verhaltensweisen wie Selbstprivilegierung, Nepotismus („Vetternwirtschaft“), Ämterpatronage und Klientelismus von Korruption, denn ein Tauschakt liegt bei diesen nicht zwingend vor. Diese anderen Verhaltensweisen charakterisiert eine „persönliche Begünstigung durch öffentliche Machtträger einerseits und Lobbyismus bis hin zur Erpressung als Einflussnahme auf Mandats und Amtsträger andererseits“, wie auch Wewer in seinem Beitrag im Politiklexikon (2000, S. 510) darstellt.

Die Grenze zum Klientelismus mag dabei noch am undeutlichsten erscheinen, weil eine bestimmte Klientel fördernde Politik einer Partei von der Klientel-Seite mit Parteispenden honoriert werden kann, ohne dass offiziell von Korruption gesprochen werden kann, wobei im Verborgenen doch auch Korruption vorliegen mag.²⁴

Andere Autoren, wie z. B. von Arnim (2003, S. 18), legen den Begriff Korruption umfassender aus und verstehen darunter: „... ganz allgemein den

Rolle mit Ausnahme vielleicht der bayrischen CSU, die aber auch im Bundestag vertreten ist.

24 Diese Problematik wird in Kap. 2.2 und 6 weiter aufgegriffen.

Missbrauch von anvertrauter Macht zu privatem Vorteil. [...] Darunter fallen dann zum Beispiel auch Untreue, Ämterpatronage und überzogene Selbstversorgung von (in eigener Sache entscheidenden) Amtsträgern.“

Auch die Korruptionsbekämpfungsorganisation Transparency International (2003c) gibt eine weitergehende Definition: „Korruption: der heimliche Missbrauch von öffentlicher oder privatwirtschaftlich eingeräumter Stellung oder Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil.“

Die Verwendung solcher weit gefassten Definitionen ist geeignet, um verschiedenste Handlungen, die moralisch als verwerflich gelten bzw. gelten sollen, mit einem stark negativ besetzten Begriff zu charakterisieren. Wer oder was als korrupt bezeichnet wird, wird moralisch deutlich abgewertet. Dies kann im politisch-öffentlichen Einsatz gegen politisch unerwünschtes Verhalten eine Rolle spielen, wie es viele Veröffentlichungen politischer Publikationen von Arnims oder die Öffentlichkeitsarbeit von Transparency International zeigen (so z. B. von Arnim, 1990, 1991, 1997 oder Webseite von TI s. Anhang 1).

Vom moralischen Standpunkt aus mag diese weite Begriffsfassung gerechtfertigt sein. Für die Verwendung in dieser Arbeit aber erschien sie zu weitgehend. Eine Begriffsklarheit gerade auch in Richtung der eindeutig synonymen Verwendung der Worte Bestechung und Korruption kann demgegenüber als präziser angesehen werden.

Alle weiteren eben genannten Verhaltensweisen können auch ohne die Zusatzbezeichnung: „Das ist korrupt/Korruption“ benannt werden, und tragen dennoch nicht weniger einen moralisch wertenden Beigeschmack. Im noch folgenden Kapitel 2.2 wird hierzu eine Vertiefung aus anderem Blickwinkel gegeben.

2.2 Korruption aus ethischer Sicht: Verhaltensweisen im Widerstreit von Wertesystemen

In der Ethik, einer philosophischen Disziplin, die namentlich ins Altertum zurückreicht, wird die Frage nach dem guten und richtigen Handeln gestellt, dem moralisch korrekten Verhalten (Höffe, 1997). Wie lässt sich das Verhalten, das bei Korruption vorliegt, aus ethischer Perspektive differenziert erfassen?

Ansätze aus der Soziologie und Politikwissenschaft sollen hier zunächst Denkanstöße geben.

Erklärungsansätze aus der Soziologie und der Politikwissenschaft

Wie bei der Definition in Kapitel 2.1 vorgestellt, geht es bei politischer Korruption um ein normbrechendes, also unmoralisches Verhalten. Dabei wird beim Phänomen Korruption oft an ureigene Prinzipien des sozialen Zusammenseins von Menschen angeknüpft und selbige werden ausgenutzt.

Neckel (1995, S. 9) drückt dies in seinem Artikel: „Der unmoralische Tausch, Eine Soziologie der Käuflichkeit“ folgendermaßen aus.

„Alle Akte der Käuflichkeit sind Vorgänge eines Tausches, bei dem ein Gut durch die Hingabe einer Gegenleistung seinen Besitzer wechselt. Noch die schäbigste Bestechung zehrt damit von der Archaik des sozialen Fundamentalprinzips, zu anderen durch die Veräußerung von Sachen, Diensten und Personen in ein Verhältnis wechselseitiger Verpflichtung einzutreten.“

Selbiges gilt vielleicht noch mehr für die Gabe von Geschenken, die man auch gerne durch die Gabe eines Gegengeschenktes ausgleichen möchte.

Geben und etwas Zurückgeben ist ein tief liegendes Muster zwischenmenschlichen Daseins – eine Basis sozialen Auskommens seit je her. Diese sozialen Umgangsmuster werden bei Korruption zu barem Geld versilbert.

Der Weg dahin kann langsam vonstatten gehen. Da oft zunächst unklar ist, ob eine Person bestochen werden kann und bzw. sie sich wahrscheinlich gesetzeskonform verhalten wird, ist es eine sehr gängige Praxis aus Sicht desjenigen, der etwas von einem „Mächtigen“ will, selbigen zunächst nur sehr kleine Geschenke zu machen, die unter dem Rahmen von unbedenklicher Höflichkeit verbucht werden können. Werden diese angenommen, so häufen oder erhöhen sich die Geschenke im Wert. Dieses Vorgehen wird gängigerweise „Anfüttern“ genannt (s. ABC der Korruptionsprävention, TI, 2002).

Je weitreichender Geschenke, Vergünstigungen und Vorteile angeboten und angenommen wurden, desto größer wird der Druck auch etwas zurück zu geben (s. o.), und dann, wenn schließlich eine Anfrage oder Forderung kommt, nicht mehr „nein“ sagen zu können. Anfüttern kann daher abhängig machen.

Die soziale Norm des guten und richtigen Handelns bei der Gabe von Geschenken und Gegengeschenken kann ein Motiv sein – ob ausgenutzt oder durchaus im beiderseitigen völligen Einverständnis -, das wiederum bei Korruption gegen eine andere soziale Norm verstößt. Häufig liegt ein uner-

wünscht beendeter Konflikt zwischen privaten und öffentlichen Interessen vor.

Wenn Helmut Kohl bei Aufklärungsversuchen der Parteispendenaffäre meint, keine Spendernamen nennen zu dürfen, und sich dabei auf sein Ehrenwort beruft (Kleine-Brockhoff/Schirra 2001),²⁵ einem im persönlichen Umgang sicher moralisch geschätzten Verhaltenskodex, und damit gegen die Offenlegungspflichten des Parteiengesetzes und Grundgesetzes und gegen seinen Amtseid verstößt, dann scheinen hier zwei Wertesysteme in Kollision geraten zu sein.

Höffling (2002, S. 70 ff.) spricht von „zwei Moralen im Konflikt“ und führt das private Interesse auf eine „Mikro-Moral“ des sozialen Nahraumes und das öffentliche Interesse auf eine „Makro-Moral“ mit einem Vorrang des Allgemeinen zurück.

In Tabelle 2 wird der Unterschied charakterisiert.²⁶

25 Nach Kleine-Brockhoff/Schirra (2001, S.300). äußerte sich Kohl am 16.12.1999 im Fernsehen: „Er habe anonyme Spenden erhalten. Er habe den Spendern sein Ehrenwort gegeben, ihre Identität nicht zu enthüllen“.

26 Das parallel verwendete Begriffspaar „ethischer Partikularismus – moralisch-rechtlicher Universalismus“ entlehnte Höffling (ebd.) aus Kerstling (1997, S. 490).

Tab. 2 *Gegenüberstellungen „Mikro-“ und „Makro-Moral“ [nach Höffling, 2002, S. 72]*

	„Mikro-Moral“ (Ethischer Partikularismus)	„Makro-Moral“ (Moralisch-rechtlicher Universalismus)
Orientierung sozialen Handelns	am Besonderen	am Allgemeinen
Normative Steuerung er- folgt in erster Linie über ...	soziale Verhaltenserwartungen	formale Normen (Recht)
Grad der Ver- innerlichung	Hoch	begrenzt
Vorwiegende Art sozialer Beziehungen	gegenseitige Verpflichtung (Reziprozität)	ein Sich-Ergänzen von Rechten und Pflichten
Eingehen sozialer Beziehungen erfordert ...	persönliches Vertrauen (in die Kooperationsbereitschaft konkreter Partner)	Systemvertrauen (in ausgleichende Mechanismen sozialer Institutionen)
Legitime Geltungs- horizonte	Gemeinschaft Lebenswelt Privatsphäre Privater Sektor	Gesellschaft System Öffentlichkeit Staat

Demnach gelten für Menschen in den Bereichen Gemeinschaft, Lebenswelt, Privatsphäre mit Einschränkungen auch im „privaten Sektor“ eines öffentlichen Lebens besondere Regeln des Umgangs. Die vorliegenden persönlichen Beziehungen bauen auf Vertrauen und gegenseitiger Verpflichtung auf und werden über soziale Verhaltenserwartungen mit hoher innerlicher Verbindlichkeit gesteuert.

Für die Bereiche Gesellschaft, Staat, Öffentlichkeit und System hingegen bekommen formale Normen (Recht und Gesetz) Gültigkeit. Der Umgang der Menschen untereinander wird von sich ergänzenden Rechten und Pflichten geprägt, die für alle gelten (z. B. Straßenverkehrsordnung). Das Eingehen von „sozialer Beziehung“ mit Institutionen erfordert Vertrauen in das System mit seinen ausgleichenden Mechanismen. Das Maß der inneren Identifikation mit dem Regelwerk erscheine begrenzt, da viele Regeln abstrakt sind und der menschliche Umgang anonym bleibe (Höffling, 2002).

Anzumerken ist, dass – wie in der Korruptions-Definition festgestellt wurde – durchaus auch nichtformale soziale Normen zur Sphäre der „Makro-Moral“ mit zu zählen sind.

Wie kommt es zu der Entstehung „zweier Moralen“ (in diesem Zusammenhang liegt ja auch der Begriff „Doppelmoral“ nahe), die in einer Gesellschaft, ja in einer Person, nebeneinander her bestehen können?

Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive geht z. B. Durkheim (1977) davon aus, dass eine Gesellschaft als Normverband zu verstehen ist. Die Einigung über Normen und der Umgang mit denjenigen, die diese Normen brechen, stellt das zentrale Element von Gesellschaften dar.

In innerlich gering differenzierten Gesellschaften, wie Stammesverbänden, wird dies besonders deutlich. Gemeinsame Lebenserfahrungen und Mentalitäten halten dabei die Stammesverbände zusammen.

Je ausdifferenzierter Gesellschaften sind, bis hin zu den modernen Systemen der Gegenwart, desto mehr wird das „Band des gemeinsamen Erlebens“ (Scheuch, 2003, S. 40 über Durkheim) zwischen den Menschen geschwächt. In solchen Gesellschaften wird deshalb versucht, den Zusammenhalt zwischen den verschiedenen sozialen Gruppen durch die „Einsicht gegenseitiger Abhängigkeit“ (Scheuch, ebd.) zu stärken.

Politikwissenschaftlich-historisch gesehen ist politische Korruption erst in solchen Gesellschaftsformen möglich, in denen eine Trennung von privater und öffentlicher Sphäre erfolgt ist (Wewer, 2000). Noack (1985, S.7) sieht in dieser Trennung eine Fortentwicklung und meint:

„Schließlich ist die Staatsgeschichte der modernen westlichen Welt in weiten Teilen nichts anderes als eine Geschichte der langsamen beständigen Verdrängung der Korruption im Staat.“

Wenn also in den vordemokratischen, feudalen Gesellschaften jemand den Diener einer anderen privaten „Gruppierung“, zum Beispiel des Fürstenhau-

ses, bestach, um einen privaten Vorteil zu erlangen, so lag lediglich private Korruption vor.

Auch die Königshäuser bestachen die Angehörigen anderer Königshäuser, um Informationen zu erlangen oder Einfluss auszuüben (Noack, 1985).

Früher erhofften sich die Untertanen, dass der Feudalherr auch das Gemeinwohl seines Volkes mit bedachte. Doch gehörte ihm der Staat wie ein Privatbesitz. Im Jahrhunderte währenden Ringen um Demokratie wurde den Feudalherrschern ihre Macht und ihr „staatlicher Besitz“ abgetrotzt und auf den Volkssouverän bzw. demokratisch legitimierte Institutionen übertragen. Ideen des Gemeinwohls wurden zum Teil in Verfassungen festgeschrieben.²⁷

Der Wechsel des gesellschaftlichen Machtgefüges allein löst allerdings nicht das Problem Korruption per se: Verschieben sich in einer Gesellschaft die Zentren der Macht auf andere Personenkreise, so verlagert sich auch das Phänomen Korruption dorthin. Dabei kann es zu Veränderung der Art und Weise von Korruption kommen, da die neuen Machteliten anders zu korrumpieren sein können als die vorherigen (siehe auch Noack, 1985, S. 51 & S. 127 ff.; auch Rennstich, 1990 und Alatas, 1968 äußern sich klar in diese Richtung).

Die Verantwortlichkeitsfrage zwischen verschiedenen Bezugsebenen

Im Gegensatz zur dichotomen Darstellung von „zwei Moralen“, die mitunter widersprüchliche bzw. miteinander konkurrierende Anforderungen an das menschliche Verhalten stellen, enthält das Modell ethischer Verantwortungskreise nach Meyer-Abich (1990) den Aspekt eines Kontinuums sich schrittweise ausweitender Moral.

Demnach bezieht sich zunächst ein Mensch auf sich selbst, dann auf seine Nahgruppe, dann auf zunehmend ferner liegende Gruppen, schließlich auf die Menschheit und die Natur/Umwelt (Mitwelt). Die ethische Verantwortlichkeit des Menschen hat sich parallel dazu auf immer weitergehende Bezugsbereiche seines Umfeldes auszuweiten.

Wendet man dieses Modell auf die Begriffe rund um das Phänomen Korruption an, so ergeben sich zunächst für einen Politiker folgende Bezugs- bzw. Verantwortungskreise (s. Abb. 6).

27 Siehe z. B. das Eigentumsrecht im Grundgesetz: Art. 14 Abs. 2 „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“

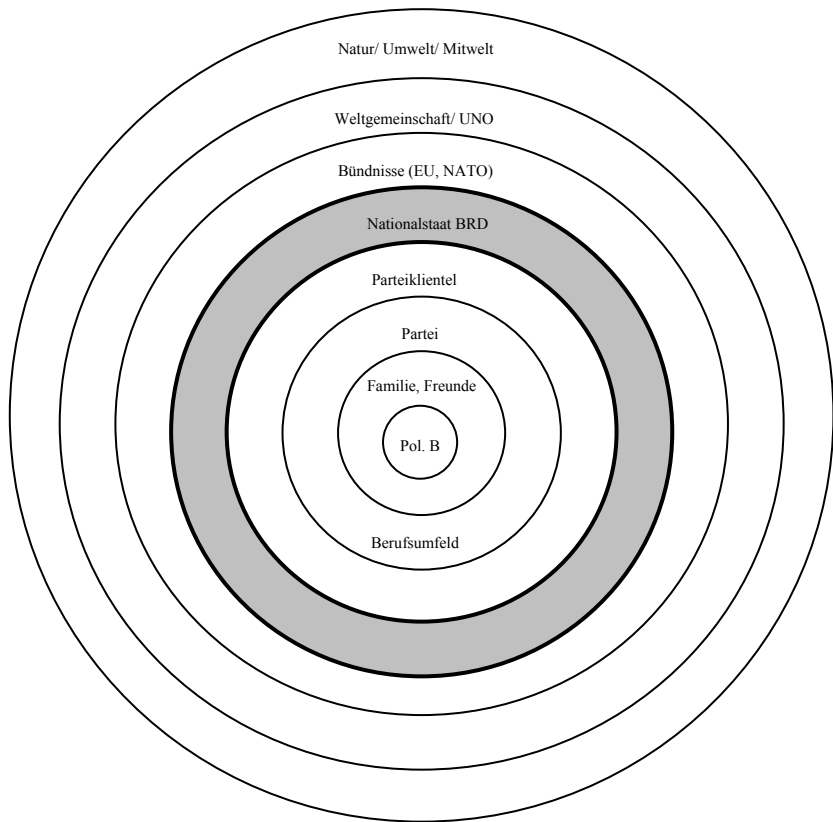


Abb. 6 Bezugs- und Verantwortungsebenen eines Berufspolitikers(auf Bundes-ebene) [modifiziert nach Meyer-Abich, 1990]

Der Beispiel-Politiker heißt B in Anlehnung an die Graphiken im Kap. 2.1. Seine Familie und Freunde bilden nach ihm den engsten Verantwortungskreis. Danach kommt seine Partei B und auch parallel dazu sein ursprüngliches berufliches Umfeld vor, während und nach der Mandats- bzw. Amtszeit. Die Partei steht auch deshalb auf der gleichen Stufe mit dem übrigen Berufsumfeld, da es bei Berufspolitikern in Deutschland auch so gesehen werden kann, dass nicht der Staat, der zwar die Gehälter zahlt, sondern die Parteien

als die gar nicht zu „heimlichen“ Arbeitgeber des politischen Personals verstanden werden können.²⁸

Die Parteien wählen die ggf. zukünftigen Berufspolitiker/innen vorher aus, (Auswahl der Wahlkreiskandidat/in, Kandidat/innen-Platzierung auf der Landesliste, sowie Bestimmung des bzw. der Kanzlerkandidaten/in) und üben ggf. auch Druck aus, dass selbige ihr Mandat oder Amt aufgeben sollen bzw. sie stellen ihnen missliebige Politiker/innen nach vier Jahren nicht wieder auf. Minister und Staatssekretäre sind dabei durch die formelle Ernennung durch Kanzler und Minister mehr von der Gunst selbiger abhängig, wobei die (übrigen) Parteispitzen im Koalitionsausschuss sicher informell auch „mitzureden“ haben (vgl. Rudzio, 1996).

Auf der nächsten Verantwortungsstufe gibt es das Wähler/innen-Klientel der Partei B, um dass B sich kümmern muss.

Schließlich erfolgt nach Ernennung oder Wahl die Amts- oder Mandatstätigkeit, eine Zugehörigkeit zur nächsten Stufe, hier mit Nationalstaat BRD gekennzeichnet. Auf dieser Ebene – sie liegt im Fokus dieser Arbeit – treten ausdrücklich spezielle Verpflichtungen für das Gemeinwohl auf.²⁹ Man wird Repräsentant des Staates und neue Rollenerwartungen und Verpflichtungen werden geltend gemacht. Und gerade von den Vertretern, den offiziellen Repräsentanten des Systems Staat, wird erwartet, dass ihr Handeln mit den Werten des öffentlichen Systems übereinstimmt.

Danach folgen weitere darüber liegende Verantwortungsebenen, wie die Staatenbündnis- und -vertragssysteme NATO und EU und eine Ebene weiter die Gemeinschaft der gesamten Menschheit mit ihren Institutionen z. B. der UNO.

Die Verantwortlichkeit alle Menschen für die Natur, Umwelt und den Planeten Erde schließt diese Abbildung im Sinne Meyer-Abichs ab.

Wo findet sich hier nun das unerwünschte Verhalten wieder?

Mit der Abbildung 6 lässt sich zeigen, dass der Begriff „Gemeinwohl“ oder auch Universalismus ein relativer sein kann. Prinzipiell wird bei Korruption die zugehörige Ressource einer höher liegenden Verantwortungsebene missbraucht. Die Normen der jeweils höheren Ebene werden damit verletzt. So kann z. B. auch ein Staat einen anderen korrumpieren, um eigene Vorteile zu Lasten der Ressource einer höheren Ebene zu erlangen, so geschehen z. B.

28 Stünker äußert sich deutlich zu dieser Problematik im Interview (17).

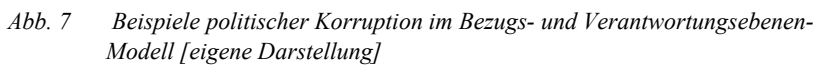
29 Während sie vorher eher unspezifisch für alle Staatsbürger/innen gelten.

bei den weltweiten Verhandlungen über ein fortwährendes oder aufzuhebendes Verbot des Walfangs im Jahre 2001. Japan hatte dabei einige kleine Staaten bestochen, um sich deren Stimmen für die eigenen Walfanginteressen und auf Kosten der Ebene Natur zu sichern (Netzzzeitung, 2001a).

Mit diesem Beispiel zeigt sich auch, dass Staat und universelle Normen nicht immer gleich gestellt werden können. Der Staat kann auch wieder als eigener „egoistischer Akteur“ auftreten, der höher liegende universelle Normen bricht (z. B. die Umgehung eines Embargos durch Bestechung einer anderen Regierung).

Im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen die Ebenen bis hin zum Staat im Hinblick auf den Fall politischer Korruption und verwandter unerwünschter Handlungen.

● → politischer Ressourcen



Aus Abbildung 7 wird exemplarisch ersichtlich, dass der Tauschakt politische Korruption auf mehreren Ebenen ablaufen kann. So kann eine Privatperson A den Politiker B bestechen und erhält dafür politische Ressourcen aus dem Bezugskreis Staat. Oder ein Interessenverband von A besticht die Partei B und erhält eine entsprechende politische Ressource. Denkbar sind aber auch andere Kombinationen von Tausch- und Begünstigungspartnern.³⁰ Die Firma A kann selbst aktiv werden. Oder die Person A kann im Auftrag der Firma A auch den Politiker B bestechen, der z. B. das Geld als Spende an seine Partei B weiterleitet. Oder ein Familienmitglied von B bekommt bei Firma A eine Anstellung verschafft und der Interessenverband A bzw. A erhält dafür von B politische Ressourcen usw.³¹

Auch einseitige Begünstigungsstrukturen ließen sich in Abb. 7 gut darstellen. Dann würde nur der politische Ressourcenpfeil von B ausgehend über den Bezugsring Staat wieder zurück zu B gehen (Selbstprivilegierung), oder zu seiner Familie („Vetternwirtschaft“), zu seiner Partei (z. B. Ämterpatronage) oder zu seinem Parteiklientel (Klientelismus). Auch könnte im Fall einer bestimmten Form von Lobbyismus oder „politischer Landschaftspflege“ zunächst eine einseitige Vorteilsgabe nur von der Seite A zur Seite B erfolgen. Soweit zu den klarer abgrenzbaren verschiedenen unerwünschten Phänomenen rund um das Politikerdasein.

Zu Schwierigkeiten mit der Abgrenzbarkeit und Bestimmbarkeit zwischen „korrektem“ Verhalten und Korruption kommt es aber, wenn sozusagen die beiden Bezugs-Kreispaare von A und B miteinander zu verschmelzen beginnen:

30 Aufgrund drohender Unübersichtlichkeit nicht eingezeichnet

31 Person A hat natürlich auch Familie und Freunde, die ebenfalls mit in den korrupten Tauschakt verwickelt werden können (der Einfachheit halber hier vernachlässigt).

Wenn

- (a) Interessenverband A oder Firma A zum Parteiklientel von Partei B gehört,
- (b) Interessenverband A, Firma A oder Privatperson A ein wichtiger Parteispendinggeber für Partei B ist, oder
- (c) Firma A zum Berufsumfeld von B gehört, genauer der frühere, derzeitige (parallel zum politischen Amt oder Mandat) oder zukünftige Arbeitgeber von B war, ist und/oder wird,

dann bekommt Politiker B (Partei B) in zunehmendem Maße jenseits von einfacher Korruption etwas von A und „gibt“ auch etwas zurück.

- Im Fall (a) und (b) „gibt“ Partei B vermehrte politische Arbeit in Staatsorganen, je zahlreicher sie gewählt wurde. Je mehr Spenden sie bekommt desto intensiver kann sie ihren Wahlkampf führen, bzw. mehr Arbeit mit einem größeren Parteiapparat leisten.
- Im Fall (c) gab, gibt oder wird Politiker B seine Arbeitskraft hergeben, und zwar für eine konkrete Arbeit für und meistens auch innerhalb der Firma A.

Dies ist alles völlig legal und kann nicht als Korruption bezeichnet werden. Denn ruft man sich noch einmal die vier Kriterien für Korruption ins Gedächtnis, so liegt in einem gewissen Sinne ein Tauschakt vor. Bei Fall (a) und (b) erhält A je nach Erfolg der Partei B vielleicht begrenzt, vielleicht deutlicher und mittelbar (Einzelfallgesetzgebung ist verboten) auch eine politische Ressource, aber dieser Vorgang ist über das demokratische System legitimiert. Es liegt also kein Normbruch vor. Zudem läuft die Spende ab einer gewissen Höhe nicht im Geheimen und die politische Ressource wird i. d. R. öffentlich verteilt.

Im Fall (c) liegt klar ein Tauschakt vor, nämlich zwischen einem Arbeitgeber und einem Arbeitnehmer. B gibt hier ebenfalls eine ökonomische Ressource

(„Humankapital Arbeit“) zurück. Es wird keine Norm verletzt³². Der Arbeitsvertrag ist normalerweise nicht öffentlich, ein Bundestagsabgeordneter muss jedoch seine vorhergehende und aktuelle berufliche Tätigkeit und aktuellen Nebentätigkeiten laut Verhaltensregeln des Bundestages veröffentlichen (s. Kap. 4).

In allen drei Fällen kann also nicht von Korruption gesprochen werden. Man tut den Betroffenen Unrecht, sie als korrupt zu bezeichnen, wenn nicht heimlich, und darin liegt das für alle Seiten beklemmend Ungewisse, noch anderes passiert:

Die Möglichkeit zum heimlichen Übergang zu Korruption liegt bei allen drei Fälle nicht mehr in weiter Ferne.

Das, was A gibt, kann nämlich in einer internen, also heimlichen Vereinbarung (4. Kriterium der Korruptionsdefinition) nicht nur für den offiziell anerkannten legalen Tauschakt (1.) vorgesehen sein, sondern Politiker B gibt eine politische Ressource an den Interessenverband A, an die Firma A oder an Privatperson A zurück (2.). Passiert dies nun zu Lasten Dritter (3.), liegt klar ein Normbruch vor. Es erfüllen sich damit alle vier Kriterien zum Phänomen der Korruption, die sich ggf. offiziell mit den legalen Tauschakten der Fälle (a) bis (c) tarnen lassen. Die gewisse Leichtigkeit eines „Tarnmanövers“ kann die legalen Fälle (a) bis (c) in Verruf bringen.

Zwischen den Fällen (a) bis (c) und dem eben geschilderten Korruptionsfall liegt aber eine noch schwieriger zu behandelnde Grauzone:

In allen drei Fällen verschmelzen die Bezugskreise von A und B, was noch weitere Auswirkungen zu Folge hat. Interessenverband A, Firma A oder Privatperson A werden dadurch zum Arbeitgeber – also Berufsumfeld – von B, zum Unterstützer, ja vielleicht Mitglied der Partei von B oder zum Parteiklientel von B bzw. von dessen Partei. Seite A gehört also in die Bezugs- und auch Verantwortungskreise von B hinein. Damit teilt B auch für den jeweiligen Bezugskreis seiner Lebenswelt die jeweils vorliegende Bindung und Verantwortung. Die Interessen der Seite A werden damit zu seinen eigenen Interessen. In Politiker B entsteht bzw. verstärkt sich damit ein Interessenkonflikt, wenn er andererseits nach den Normen der Gesellschafts- bzw. staatlichen Verantwortungsebene politische Ressourcen zu vergeben hat.

32 Es sei denn, B leistet gar keine ökonomische Arbeit, wie z. B. im Fall Arentz oder Janssen (Kapitel 3.2).

Der vormals äußere Interessenkonflikt zwischen Teilen der Seiten A und B wird damit zum inneren Interessenkonflikt des Politikers B.

Dieser Interessenkonflikt in B wird zusätzlich zum Vorteil der Interessen von der Seite A gefördert, weil B ja für einen Ge- bzw. Missbrauch politischer Ressourcen prinzipiell (im Gegensatz zu reinem Nepotismus und Klientelismus) eine ökonomische Ressource von A bekommt. Und wer etwas bekommt, fühlt sich leichter verpflichtet auch etwas zurückgeben zu wollen.

Damit ergeben sich schon allein aus den Fällen (a) bis (c) Situationen für Politiker B, in denen er geneigt sein könnte, schon allein OHNE eine heimliche Unrechtsvereinbarung seine politischen Ressourcen für die Seite A (ggf. missbräuchlich) einzusetzen.

Liegt damit Korruption vor?

Politiker B weiß, worin die Interessen der Seite A liegen, sie sind ihm ja gleichsam zu eigenen geworden (durch die Verschmelzung von Sphäre A und B). Die ökonomische Ressource bekam bzw. bekommt er im Fall (c) offiziell für etwas anderes (Arbeitsvertrag), inoffiziell aber vielleicht auch gerade dafür, dass Seite A durch den Vertrag in den inneren Bezugs- und Verantwortungskreis von B (Berufsumfeld B) Zugang bekommt. Es bedarf somit vielleicht gar keiner weiteren Absprache. Der Moralkodex des Bezugs- und Verantwortungskreises „Berufsumfeld“ gibt schon mögliche Handlungsanweisungen für B zu Genüge.

Im Hinblick auf eine zukünftige Berufstätigkeit bei A wird sich B noch umso mehr durch einen Verantwortungskodex verpflichtet fühlen. Denn es liegt auf der Hand, dass man sich für jemanden, bei dem man bald (weiter-) arbeiten möchte, allein aus reinen Werbezwecken schon einmal einsetzen wird – wie immer dies dann auch aussehen mag.

Für die Fälle (a) und (b) ist dagegen ein Einsatz von politischen Ressourcen etwas weniger problematisch, da man dies als Interessen vertretende Partei auch bis zu einem gewissen Grad darf.

Es liegt also, wie schon oben festgestellt, in allen drei Fällen ein irgendwie gearteter Tauschakt vor (1. Kriterium) und ökonomische Ressourcen werden gegen politische ausgetauscht (2.). Von Heimlichkeit könnte nur insofern gesprochen werden, als der begünstigende Einsatz der politischen Ressource für die Seite A heimlich vonstatten geht, denn die ökonomische Ressource wird ja offiziell übergeben (Parteispende). Im Falle eines Arbeitslohnes aber kann die Ressource laut Verhaltensregeln unveröffentlicht bleiben, auch wenn eine Vergütung ab einer gewissen Höhe dem Bundestagspräsidenten vertraulich,

aber folgenlos anzuzeigen ist (3. Kriterium ggf. erfüllt).³³ Aber es könnte hier vielleicht eine weitere Ausnahme von der Regel der Heimlichkeit geltend gemacht werden (siehe Definition „i. d. R. unter Wahrung der Geheimhaltung“). Als Dreh- und Angelpunkt ist vor allem der vorliegende oder nicht vorliegende Normbruch durch einen Missbrauch der politischen Ressource anzusehen

(4. Kriterium ist offen). Liegt der vor, lässt sich etwas deutlicher von Korruption sprechen, wenn nicht, liegt keine Korruption vor.

Soweit der Versuch einer Sondierung.

Ein generelles „Gesellschaftssystemproblem“ hat sich in diese Erörterung eingeschlichen. Es wurde einerseits betont, dass das politische Personal sich den gemeinwohlorientierten Normen der Verantwortungsebene Staat verpflichtet fühlen soll. Andererseits wurde gerade bei der Erörterung der Fälle (a) und (b) eine Interessenvertretung durch Abgeordnete und Parteien als rechtlich und sozial erlaubt bzw. sogar erwünscht angesehen. Wenn B ganz legal politische Ressourcen einseitig für die Seite A einsetzt, und andere dadurch Nachteile haben, missbraucht B dann seine Macht zuungunsten des Gemeinwohls? Liegt also doch wieder Korruption vor? In unserem pluralistischen und demokratisch angelegten Staat liegt also ein Widerspruch vor oder wie Alemann/Kleinfeld (1992, S. 276) formulieren:

„Zwischen der Vielzahl sozialer Rollen individueller Akteure des politischen Systems, die zugleich auch eine Vielzahl konkurrierender Organisationsloyalitäten und Normen einschließen, und der Norm des am Gemeinwohl orientierten Staates mit einer zweckrationalen Verwaltung besteht ein Spannungsverhältnis.“

Nach der Betrachtung von Korruptionsfällen und Bekämpfungsmöglichkeiten soll diesem Spannungsverhältnis weiter nachgegangen werden (Kap. 6.1).

33 Wer Nebentätigkeit als Berufstätigkeit umdeutet (§ 1 Abs. 2 Satz 1 der Verhaltensregeln), braucht sogar keine Angaben über die Höhe des Arbeitslohnes machen. Der Begriff Beruf ist nicht weiter definiert und bietet daher ein „Schlupfloch“ zur kompletten Einkunftsverbergung (Beispiele hierfür sind Helmut Kohl oder Agnes Hürland-Büning, die als Beruf Berater angaben und damit den Inhalt bzw. die Vertragssummen der hoch dotierten und zweifelhaften Verträge für sich behalten durften). Mehr hierzu in Kapitel 3.5.

3 Politische Korruption auf Bundesebene – Schlaglichter von damals und heute

Um sich nach der abstrakteren Definition einen Eindruck verschaffen zu können, was in Deutschland an politischer Korruption auf Bundesebene geschehen ist und welche Relevanz sie heute haben mag, sollen nun einige ausgewählte Fälle³⁴ und anschließend die entsprechenden Aussagen der befragten Expert/innen vorgestellt werden.

3.1 Die Deutschen und ihre Hauptstadtfrage

In Deutschland finden sich geschichtsträchtige Beispiele für politische Korruption. So spielten bei der Gründung des Deutschen Reiches 1871 und der Bundesrepublik Deutschland 1949 Korruptionsfälle eine Rolle:

Der im ersten Fall Preußen nicht unbedingt zugeneigte, jedoch durch den Bau seiner Prachtschlösser hochverschuldete König von Bayern, Ludwig II., erhielt 4,7 Millionen Goldmark von Otto von Bismarck dafür, dass er am 30.11.1870 den preußischen König Wilhelm I. darum bat, er möge den Titel „Deutscher Kaiser“ annehmen (s. Noack, 1985, S. 116). Berlin wurde 1871 Reichshauptstadt.

78 Jahre später, der 2. Weltkrieg war seit vier Jahren vorüber, wurde „nicht ein bayerischer König bestochen, sondern Bundestagsabgeordnete der Bayernpartei“ (Huge et al., 1989, S. 38). Deutschland war geteilt, und es musste eine Bundeshauptstadt für die neu entstehende Demokratie Westdeutschlands gefunden werden. Das noch in der frühdemokratischen Tradition der Revolution von 1848 stehende Frankfurt am Main wurde von den meisten maßgeblichen Politikern befürwortet.³⁵ Es unterlag 1949 allerdings

34 Die Fälle decken einerseits eine Bandbreite an Möglichkeiten ab und zeigen, wie von Abgeordneten über Staatssekretäre und Minister bis hin zum Bundeskanzler das gesamte politische Personal betroffen sein kann. Andererseits haben sie bei der Betrachtung von Skandalen in der Geschichte der Bundesrepublik einen festen Platz eingenommen (von Einzelfallentscheidungen bei der Hauptstadtfrage bis zu Netzwerkkorruption in der Flick-Affäre). Drittens haben einige Fälle wiederkehrende Aktualität (Nebeneinkünfte von Abgeordneten, der Fall Holger Pfahls und die Waffengeschäfte nach Saudi-Arabien).

35 Am 18.Mai 1848 trat in der Frankfurter Paulskirche das erste gesamtdeutsche Parlament zusammen. (s. Müller, 1996)

knapp mit 176:200 Stimmen der Stadt Bonn, für das sich Adenauer aussprach, der in der Nähe seinen Wohnsitz hatte (Liedtke, 1989).

Der damalige Vorsitzende der mit der CSU konkurrierenden Bayernpartei (BP), Dr. Joseph Baumgartner, gab in einem am 27.09.1950 vom Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ (S. 5) veröffentlichten Interview an, dass Schmiergeldzahlungen im Zusammenhang mit der Hauptstadtwahl geflossen seien:

„Es ist an Abgeordnete aller Fraktionen ein Betrag von insgesamt etwa zwei Millionen DM gezahlt worden. Etwa hundert Abgeordnete seien bestochen worden [...] 20.000 DM für diejenigen, die mitzureden haben, 10.000 für diejenigen, die ein Gewicht haben und 1.000 für diejenigen, die nur ihre Stimme hergegeben haben.“

Das Geld soll über den damaligen Bundesfinanzminister Fritz Schäffer (CSU) zumindest an Bundestagsabgeordnete der Bayernpartei gezahlt worden sein (Liedtke, 1989). Der zur Überprüfung dieser Aussage einberufene erste Untersuchungsausschuss des Bundestages konnte eine finanzielle Beeinflussung von Abgeordneten in der Hauptstadtabstimmung nicht feststellen (Kipke, 1985; Floehr, 1986). Es konnte allerdings nachgewiesen werden, dass es zu Geldzahlungen aus Fonds von Wirtschaftsverbänden an Abgeordnete der Bayernpartei gekommen war. Und es musste zumindest zu einem Gesinnungswandel bei Abgeordneten der Bayernpartei gekommen sein, „denn es gab [vormals] einen Fraktionsbeschluss der Bayernpartei zugunsten Frankfurts“ (Roth, 1989, S. 228). Mit in die Affäre verwickelt war auch der damalige CSU-Generalsekretär Franz Josef Strauß, dem einige der BP-Abgeordneten zuvor ihre persönliche Geldnot geklagt hatten. Einige Bayernpartei-Abgeordnete sollen später auch gegen Geld zur CSU übergetreten sein (Liedtke, 1989).

Einen Kontrapunkt stellt der 20. Juni 1991 dar. Damals ist es im Bonner Bundestag des wiedervereinigten Deutschlands wieder zu einer Abstimmung in der Hauptstadtf Frage gekommen. Die Entscheidung der vom Fraktionszwang befreiten Parlamentarier ging zwar erneut relativ knapp mit 337: 320 Stimmen diesmal für Berlin gegen Bonn aus. Aber „alle Vermutungen bzgl. gekaufter Stimmen im Zusammenhang mit der Bonn-Berlin-Abstimmung im Jahre 1992 hätte man in den Bereich der Gerüchte verweisen müssen“, so der Bonner Staatsanwalt Dieter Irsfeld für den Fall, dass es schon einen Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung gegeben hätte, und „sie hätten für einen Anfangsverdacht nicht ausgereicht“ (BT: XII/294, 15, Anlage (ZdS), S. 118).

Die ursprünglich für Bonn günstig liegende Stimmung ist in der Debatte vor der Abstimmung durch die bessere Prominenz und Rhetorik der sich für Berlin aussprechenden Redner Brandt, Vogel, Kohl, von Weizsäcker und Schäuble zugunsten Berlins gekippt (Goethe-Institut, 2005).³⁶

3.2 **Parlamentarier im Fokus**

Parlamentsmehrheiten als ersteigbares Gut? Die Parteienwechsler – Affären Geldner und Steiner-Wienand

In den Jahren 1969–72 spalteten sich die Meinungen an der neuen Ostpolitik des Bundeskanzlers Willy Brandt folgenreich. Einige Kritiker der regierungstragenden FDP-Fraktion im Bundestag wechselten zur Opposition, bis diese über eine Mehrheit verfügte. Beim entscheidenden Misstrauensvotum wurden vermutlich einige Stimmen von einem Befürworter „zurückgekauft“: der Stasi. Sie suchte Brandts Anerkennungspolitik der DDR zu stützen. Letzteres wurde aber erst nach der Deutschen Einheit bekannt (Knabe, 1999).

Als die zunächst komfortabel erscheinende Bundestags-Mehrheit der Regierungsfractionen von SPD und FDP mit 254 gegenüber 242 Sitzen der CDU/CSU-Fraktion (Jesse, 1989, S. 492) dahin zu schmelzen begann, vermuteten die Parteispitzen der FDP und SPD Bestechungsaktionen von Seiten der Union und fingierten zu deren Aufdeckung und zur Verhinderung weiterer Übertritte einen „Scheinübertritt“ (Liedtke, 1989, S. 78). Karl Geldner, FDP Abgeordneter aus Bayern, wurde vorgeschickt und bekam 1970 für seinen Parteiübertritt einen lukrativen Beratervertrag in Höhe von 400.000 DM (von dem national-liberalen Papierfabrikanten Beyer) und ein Abgeordnetenmandat für die nächste Legislaturperiode über die CSU-Landesliste vertraglich zugesichert (Roth, 1989, S. 215 f.). Selbiges veröffentlichte die SPD-Führung sogleich, was die CSU-Spitzen Strauß und Stücklen ihrerseits als „politisches Ganovenstück“ versuchten moralisch schlecht aussehen zu lassen (Huge et al., 1989, S. 56). Nach einem Jahre andauernden Gerichtsprozess durfte Geldner bei seiner Version bleiben (Roth, ebd.).

36 Damit wurde auch eine Entscheidung des Deutschen Bundestags vom 3. November 1949 bestätigt, die damals mit einer sehr große Mehrheit befand: „Die leitenden Bundesorgane verlegen ihren Sitz in die Hauptstadt Deutschlands, Berlin, sobald allgemeine, freie, gleiche, geheime und direkte Wahlen in ganz Berlin und in der Sowjetischen Besatzungszone durchgeführt sind“ (s. Goethe-Institut (2005)).

Anders herum geriet der FDP Abgeordnete Walter Peters unter Bestechungsverdacht, weil er versucht haben soll, seinen Parteikollegen Wilhelm Herms von einem Übertritt zur CDU-CSU-Fraktion durch ein Angebot von 100.000 DM abzuhalten. Peters sagte aus, beim entscheidenden Gespräch sei er sich ziemlich sicher gewesen, dass die andere Seite ein höheres Honorar angeboten hätte (Baring, 1982, S. 588).

Es nützte nichts. Als im Frühjahr 1972 die Ostverträge Brandts vor der Ratifizierung standen, verfügte Oppositionsführer Rainer Barzel (CDU) nach weiteren Übertritten rein rechnerisch über eine 250:246-Stimmen-Mehrheit im Bundestag. Barzel wollte damit am 27. April 1972 durch ein konstruktives Misstrauensvotum die Regierung Brandt stürzen und sich selbst zum Kanzler wählen lassen. Er erhielt aber nur 247 Ja-Stimmen und verfehlte damit die nötige absolute Mehrheit von 248 Ja-Stimmen. Drei Abgeordnete hatten sich enthalten (Huge et al., 1989).³⁷

14 Monate nach der gescheiterten Abstimmung gab der mittlerweile ehemalige CDU-Abgeordnete Julius Steiner öffentlich zu, einer derjenigen gewesen zu sein, die sich enthalten hatten. Er behauptete dafür vom Parlamentarischen Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion, Karl Wienand, 50.000 DM erhalten zu haben (Roth, 1989, S. 216). In der Tat hat es ein Gespräch zwischen Steiner und Wienand gegeben, denn es war Wienand bekannt geworden, dass Steiner mit der Ostpolitik Brandts sympathisierte (Huge et al., 1989, S. 56). Allerdings bestritt Wienand die Geldzahlung. Ein Untersuchungsausschuss konnte keine der sich widersprechenden Aussagen für wahr befinden (BT-Drucksache 7/1803).

Der Kanzleramtschef Horst Ehmke geriet ebenfalls unter Verdacht, da er kurz vor dem Misstrauensvotum einen Betrag von 50.000 DM aus dem Verfügungsfond des Bundeskanzlers hatte abheben lassen. Später konnte er Quittungen für anderweitige Ausgaben des Geldes nachweisen (BT-Drs. ebd.). Wienand musste schließlich 1974 sein Bundestagsmandat aufgeben. Ihm wurde letztlich ein zunächst verschwiegener Beratervertrag mit der angeschlagenen Charterfluggesellschaft „Paninternational“ zum endgültigen Stolperstein. Das Unternehmen hatte 1971 bei einer Notlandung eines ihrer Flugzeuge auf einer Autobahn 22 Tote zu beklagen (Harpprecht, 2002). Wienand hatte sich beim Luftfahrtbundesamt und beim Bundesverkehrsminis-

37 Aus den darauf folgenden Neuwahlen ging die SPD-FDP-Koalition 1972 gestärkt hervor (Jesse, 1989). Es gab eine nie mehr erreichte Rekordwahlbeteiligung von 91,1% (Statistische Jahrbücher der BRD nach Rudzio, 1996, S. 134).

terium für die Seriosität und Glaubwürdigkeit in Sachen Flugsicherheit für die stark angeschlagene Paninternational eingesetzt (Liedtke, 1989). Hierauf drängte ihn der SPD-Fraktionschef Herbert Wehner, dessen enger Vertrauter er lange Jahre war und der sich lange vor ihn gestellt hatte, auf Druck des Bundeskanzler Schmidts zur Aufgabe seiner Ämter (Huge et al., 1989, S. 57).

Nach der Deutschen Einheit kamen zur Affäre Steiner-Wienand neue und erstaunliche Erkenntnisse an die Öffentlichkeit. Die Bundesanwaltschaft stellte bei Ermittlungen fest, dass der Chef der Auslandsaufklärung des Ministeriums für Staatssicherheit (MfS), Markus Wolf, damals bestimmt hatte, Steiner 50.000 DM anzubieten, wenn er beim Misstrauensvotum gegen seinen Parteichef Barzel stimmen würde. Steiner unterschrieb bei einem Treffen in Ostberlin eine entsprechende Vereinbarung und erhielt dort das Geld in bar (Knabe, 1999, zitiert in Forschungsinstitut für Mobbing und Korruption, 2005, S. 1f.).

Wienand wurde dadurch entlastet, äußert aber heute noch mit „verhaltenem Stolz, dass wenigstens drei andere CDU-Abgeordnete umgestimmt worden seien. Namen gibt er nicht preis“ (Harprecht, 2002, S. 2).

Knabe (1999) führt weiter aus, dass das MfS im Bundestag über eine Reihe weiterer Mitarbeiter und Kontaktpersonen verfügt haben soll, die aus allen Parteien stammten und manchmal zahlenmäßig fast „Fraktionsstärke“ erreicht hätten. Karl Wienand wurde übrigens als IM „Streit“ geführt. Der WDR (2002) berichtete:

„1996 wurde Wienand in einem Indizienprozess vom Oberlandesgericht Düsseldorf zu zweieinhalb Jahren Haft wegen Spionage verurteilt. Das Gericht hielt Wienand für einen 'besonders wichtigen Informanten' der DDR.“

Seinen Agentenlohn in Höhe von einer Million DM musste er ebenfalls zurückzahlen (Breuer, 2004).

Die Affäre Steiner-Wienand zeigt, dass sich Fälle immer noch anders abspielen haben können, als es ein Verdacht vermuten lässt.

Im Jahr 2002 stand Wienand übrigens wieder vor Gericht, diesmal wegen Erhalt von 6,4 Millionen DM Bestechungs- und „Vermittlungs“-Geldern im Zusammenhang mit dem Kölner Skandal um den Bau einer Müllverbrennungsanlage. Der Müllunternehmer Trienekens hatte Wienands Hilfe gut bezahlt (ZDF, 2002).

Zweier Herren Diener? Abgeordnete und ihre Nebeneinkünfte

Zur Jahreswende 2004/05 gaben drei Bundespolitiker politische Ämter bzw. Mandate auf, nachdem bekannt geworden war, dass sie Nebeneinkünfte erhalten hatten, ohne dafür eine erkennbare Gegenleistung erbracht zu haben.

a) Hermann-Josef Arentz, Arbeitnehmervertreter in der CDU-Bundestagsfraktion, legte am 08. Dezember 2004 Mandat und Parteiämter nieder, nachdem sich herausgestellt hatte, dass er aus seinem vorhergehenden Angestelltenverhältnis bei einer RWE-Tochterfirma ohne Gegenleistungen jährlich 60.000 Euro erhielt, zuzüglich Stromlieferungen zum verbilligten Mitarbeitertarif (ARD, 2004a).

b) Zwei Wochen später machte der CDU-Generalsekretär Laurenz Meyer, früher ebenfalls langjährig bei einer Tochter des Essener Stromkonzerns RWE (VEW) angestellt, beständig Schlagzeilen.³⁸ Es wurde „schiebchenweise“ publik, dass Meyer

1. ebenfalls Stromvergünstigungen, hier im Gegenwert von 1.400 Euro jährlich, erhalten hatte und
2. noch ein Darlehen bei seinem ehemaligen Arbeitgeber für den Bau seines Privathauses abzahlte (beide Punkte: ARD, 2004a),
3. „irgendwelche Ausschüttungen“ im Jahr 2001 von der RWE bekommen habe.
4. Nach seinem zweiten Amtsaustritt bei der VEW im November 2000, so Meyer, habe er noch fünf Monate weitere Zahlungen bekommen, da es noch Projekte abzuwickeln galt; vergünstigte Gaszahlungen habe er aber nicht erhalten.
5. Konkret habe er nach seinem Amtsantritt als CDU-Generalsekretär im Oktober 2000 noch rund 40.000 Euro Gehalt von RWE erhalten. Zudem habe er Anspruch auf knapp 19.000 Euro an anteiligen Tantiemen und Weihnachtsgeld gehabt. Meyers früherer Chef bei der RWE, Marc Pasture, versicherte „Focus Online“, Meyer habe bis April 2001 „wirklich für sein Geld gearbeitet“ (s. „Stern“, 2004).

38 Meyers Arbeitsverhältnis ruhte 1999 – 2000. Im Sommerhalbjahr 2000 wurde er nach der Landtagswahl in NRW Vizepräsident des NRW-Landtages und bei der VEW für einige Monate „wieder eingegliedert“ (FAZ, 24.12.2004).

6. Meyer räumte jetzt auch ein, verbilligtes Gas zu beziehen. Dass der Rabatt auch für Gas gelte, habe er aber „eben erst erfahren“ (Punkte 3–6: ARD, 2004b).
7. Meyer dementierte eine Meldung im „Spiegel-Online“ (18.12.04), er habe von Juni 2000 bis April 2001 außer seinem Gehalt noch mindestens 130.000 Mark (66.500 Euro) von der RWE erhalten.
8. Meyer räumte ein, er habe in den Jahren 1999–2000 von der RWE 250.000 Mark aus einer Abfindungsvereinbarung angenommen, obwohl er zwischen dem Sommer 2000 und Oktober 2000 in das Unternehmen zurückgekehrt war (FAZ, 24.12.2004).

Die CDU-Parteichefin Angela Merkel hatte sich bis zuletzt vor Laurenz Meyer gestellt. Aber als die Kritik aus den CDU-Landesverbänden NRW und Schleswig-Holstein immer lauter wurde, es standen dort Landtagswahlen an, trat Laurenz Meyer am 22.12.2004 von seinem Parteiamt zurück (ARD, 2004b).

Kritik fand parteiintern vor allem die „Salamitaktik“ Meyers. Strafgesetze übertreten hatte er nicht, wenngleich er zumindest die 250.000 DM Abfindung zu Unrecht erhalten hat. Der Konzern hatte sie aber nicht zurückgefordert.

Liest man eine Rede von Generalsekretär Laurenz Meyer nach, die er anlässlich der CDU-Konferenz „Nachhaltige Energiepolitik“ am 25. Juni 2002 in Berlin hielt, erkennt man darin, dass er einen breiten Energiemix für die Zukunft, ausdrücklich mit Kernenergie befürwortet (Solarenergie-Förderverein Deutschland e.V. [SFV], 2005). Die RWE unterhält Atomkraftwerke, aber Meyers Plädoyer ist auch Parteiprogramm. Damit stand die CDU zur Wahl. Ein persönlicher Einsatz Meyers für die RWE im Speziellen ist nicht bekannt geworden.

c) Jann-Peter Janssen, SPD-Bundestagsabgeordneter aus Ostfriesland, bis 1994 Betriebsrat im VW-Werk in Emden, galt als „Hinterbänkler“ und war Vorsitzender im Tourismusausschuss des Bundestages. Er hatte zusammen mit einigen SPD Landtagsabgeordneten noch während seiner Mandatszeit weiter Bezüge von VW bezogen, was er nach dem Bekanntwerden einige Tage lang energisch bestritt, dann aber am 14.01.2005 zugab. Zugleich trat er von seinem Mandat zurück (Hamburger Abendblatt, 15.01.2005). Janssen hatte seine Nebentätigkeit nicht beim Bundestagspräsidenten gemeldet, ent-

gegen dem § 1 (Anzeigepflicht) der Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages.

Wofür Janssen das fortgeführte Gehalt erhalten hat, blieb unklar, so wie auch bei dem Gehalt von Arentz und bei der Abfindung für Meyer.

Damit bleibt lediglich eine Vermutung, dass sie zu ihrer Zeit gegen § 9 (Unzulässige Bezüge) der Verhaltensregeln verstoßen haben, der besagt:

Ein Mitglied des Bundestags darf für die Ausübung eines Mandats keine anderen als die gesetzlich vorgesehenen Zuwendungen oder andere Vermögensvorteile annehmen. (Verhaltensregeln, Fassung vom 12.09.2002; §9 in der Fassung vom 12.07.2005 gestrichen).

Zu einer Klärung wird es aller Wahrscheinlichkeit nicht mehr kommen. Janssen und Arentz haben ihr Mandat und politische Ämter niedergelegt, und ein Verstoß gegen die Verhaltensregeln stellt keine Straftat dar. Meyer ist von seinem Amt als Generalsekretär der CDU zurückgetreten, hält sein Bundestagsmandat allerdings weiter inne. Ein formaler Verstoß gegen die Verhaltensregeln müsste zumindest veröffentlicht werden.

3.3 Ein Minister und ein Staatssekretär unter Korruptionsverdacht: Möllemann, Pfahls und die Waffengeschäfte nach Saudi-Arabien

Nachdem Jürgen W. Möllemann (FDP) 1982 Staatssekretär im Auswärtigen Amt wurde, wies er alle diplomatischen Vertretungen an, Dienstleistungen im Interesse der Wirtschaft zu erbringen. Möllemann betätigte sich gerne als „Türöffner“, besonders im arabischen Raum. Selbst war er Vorsitzender der Deutsch-Arabischen Gesellschaft. Für seinen Vertrauten und Geschäftsfreund Rolf Wegener setzte er sich ebenfalls ein (Leyendecker, 2003, wie auch nachfolgende Angaben).

Vorher war Möllemann Mitglied in den Bundestagsausschüssen für Äußeres und Verteidigung gewesen. Vermittlung von Rüstungsgeschäften war ein Anliegen von ihm.

Als Möllemann 1991 Wirtschaftsminister wurde, revidierte er die Meinung seines Vorgängers und befürwortete ein Waffengeschäft der Firma Thyssen Industrie AG Henschel mit Saudi-Arabien. Der Verkauf gelang. 36 Fuchs-Spürpanzer gingen in den Nahen Osten. Der Verkauf in Zahlen (gerundet nach Leyendecker, 2003, S. 107):

1. Verkaufssumme:	450 Millionen DM
2. „Betriebskosten für Provisionen“ im Ausland:	220 Millionen DM
3. Wert der Panzer	30 Millionen DM
Reinerlös	200 Millionen DM
+ aus 2. von der Steuer abgesetzt:	150 Millionen DM

Betriebsmittel für Provisionen im Ausland waren damals noch als „nützliche Abgaben“ von der Steuer absetzbar, wenn nach Angaben der Firma keine im Inland steuerpflichtigen juristischen oder natürlichen Personen von den Provisionen profitierten. Für die zuständigen Finanzbeamten in Düsseldorf stellte der immens hohe Anteil von 47% solcher Ausgaben am Gesamtumsatz keinen Grund dar, um Bedenken zu äußern.

Am 23. Juli 2003 endete am Landgericht Augsburg ein Prozess, in dem nachgewiesen wurde, dass sehr wohl Personen im Inland mit „Provisionen“ bedacht worden waren. Diese Gelder waren von der Steuer hinterzogen worden. Die Urteilschrift bezeichnet Leyendecker als „Sittengemälde der

Deutschland AG“, an dessen Rande gar der ehemalige US Präsident George Bush und Helmut Kohl vorkommen (Leyendecker, 2003, S. 111).

Die Provisionen – auch als „Schmiergelder“ charakterisierbar – liefen über diverse Auslandskonten in der Schweiz und in Liechtenstein, über „Briefkasten-Scheinfirmen“ in Panama und über diverse Mittelspersonen, wie z. B. Waffenhändler Karl-Heinz Schreiber. Sie waren bestimmt für „Potentaten“ im arabischen Raum und kamen zum Teil zurück nach Deutschland. Adressaten „daheim“ waren zwei am Verkauf beteiligte Firmenmanager von Thyssen und Thyssen-Henschel, die mit 10,8 Millionen bzw. 1,49 Millionen DM ihr Gehalt heimlich „aufzubessern“ wussten, der frühere Staatssekretär im Verteidigungsministerium Ludwig-Holger Pfahls (CSU) mit 3,8 Millionen DM und CDU Schatzmeister Walther Leisler Kiep mit einer Million DM. Diese Personen wurden alle durch den „Geldboten“ Schreiber „versorgt.“ (ebd., S.111 f.)

Aber auch Möllemanns Freund Wegener war aktiv, unterhielt eine der Briefkasten-Firmen in Panama, von der Gelder zurück auf Konten nach Liechtenstein gingen. Mit 8,93 Millionen DM wurde er für das Zustandekommen des Geschäftes „honoriert“. Ob Möllemann direkt von diesem Geld etwas zugekommen ist, verblieb unklar. Das Gewirr von Geldtransaktionen zwischen Wegeners und Möllemanns Firmen und unangemeldeten Luxemburger Konten konnte die wegen Geldwäsche gegen Möllemann ermittelnde Staatsanwaltschaft Münster schwer entflechten. Es flossen jedoch Millionen – wofür auch immer.

Am 5. Juni 2003 hob der Deutsche Bundestag um 12.19 Uhr die Immunität des Abgeordneten Möllemann auf. Dieser war aufgrund eines zweifelhaften Wahlkampfflugblattes sowie herkunftsungeklärten FDP-Parteispenden von seiner Fraktion bereits ausgeschlossen worden. Minuten später begannen Ermittler an 13 Orten in vier Ländern Büros und Wohnungen Möllemanns zu durchsuchen. Möllemann starb nahezu zeitgleich um 12.38 Uhr bei einem Fallschirmsprung.

Welche Rolle genau Pfahls spielte, versuchten die „Zeit“-Redakteure Klein-Brockhoff und Schirra (2001) zu ergründen. Pfahls, von Franz Josef Strauß sehr gefördert, war mit 42 Jahren bereits Chef des Verfassungsschutzes. Für den Waffenverkauf nach Saudi-Arabien soll er sich als Verteidigungsstaatssekretär monatelang intensiv eingesetzt haben – entgegen der sonstigen Maxime bei Export-Erlaubnissen: kein Kriegsgerät in Krisengebiete. Auch Helmut Kohl, der scheinbar regelmäßig von Pfahls über das Geschäft informiert wurde, hat sich für den Verkauf eingesetzt – „um den Saudis (zum

Golfkrieg 1991) zu helfen“, so Kohl. Der damalige Außenminister Genscher und das Heer der Bundeswehr hatten sich gegen den Verkauf ausgesprochen (Frankfurter Rundschau, 2004a) (weitere Details zur Spende an den CDU-Schatzmeister Kiep siehe Kapitel 3.5).

Als nach vier Jahren Ermittlungen im April 1999 ein internationaler Haftbefehl auf Pfahls ausgestellt wurde, war er untergetaucht. Der Vorwurf lautete: Bestechlichkeit und Steuerhinterziehung. Zugriffsversuche von Zielfähndern des BKA schlugen mehrere Male fehl. Irgendwer müsse den vormaligen Verfassungsschutzchef wiederholt gewarnt haben, hieß es. Am 13. Juli 2004 wurde Pfahls schließlich doch nach fünf Jahren Flucht in Paris gefasst (Frankfurter Rundschau, 2004a). Die spannende Frage, die noch zu beantworten ist: Sind die 3,8 Millionen DM Schmiergelder bei ihm persönlich verblieben und vor der Steuer hinterzogen worden, oder bekam vielleicht die CSU das Geld? Und vielleicht kann Herr Pfahls etwas über den Verbleib der übrigen 90% der Schmiergelder von jenem umsatzstarken Waffendeal im Jahr 1991 sagen (Angaben zu Pfahls bis auf Artikel der Frankfurter Rundschau aus Kleine-Brockhoff/Schirra, 2001).

Hoch dotierte Rüstungsgeschäfte waren auch schon vorher mit Korruptionsvermutungen behaftet, so die Bundeswehr-Bestellung über 10.000 technisch unausgereifte Panzer des Typs HS 30 (gleichnamige Affäre) in den Jahren 1958–60, von denen trotz fortwährender Mängel schließlich noch 2.000 Stück geordert wurden. Oder im Jahr 1959 die 900 ebenfalls technisch in Frage gestellten Lockheed Starfighter F104 (Lockheed-Affäre), von denen bis 1982 250 abgestürzt waren. Ein Untersuchungsausschuss des US-Senats deckte 1976 auf, dass Lockheed, der damals größte private Waffenlieferant der Welt, jahrzehntelang Schmiergelder für Aufträge ins Ausland transferiert hatte, allein 1976 mindestens 24 Millionen Dollar (Huge et al., 1989).

In beiden Affären reichten Indizien für eine Strafverfolgung der CDU und CSU bzw. des damaligen Verteidigungsministers Franz Josef Strauß nicht aus (Huge et al., 1989).

3.4 Netzwerk der Bestechungen: Die Flick-Affäre

Die Flick-Affäre stellt neben der Kohl-Parteispenden-Affäre eine der größten Skandale um politische Korruption in der Bundesrepublik dar. Roth (1989, S. 219) meint: Diese Affäre sei das bis dahin „unangefochtene zentrale Lehrstück in Sachen ‘politische Kultur’ in der Bundesrepublik geworden.“

Die Flick-Affäre zeigt, soweit sie sich aufdecken ließ, wie weitläufig und umfangreich ein großer Industriekonzern über Jahrzehnte hinweg versucht, mittels vielfältiger Geldzahlungen Einfluss auf verschiedene Bereiche der deutschen Politik zu nehmen. Dabei ging es dem Familienkonzern des Firmeninhabers Dr. Friedrich Karl Flick³⁹ einerseits darum, firmenpolitische, andererseits allgemein-industriepolitische Ziele durchzusetzen bzw. zu fördern. Zu der Zeit gehörten zur Friedrich-Flick-KG neben der eigentlichen Konzern-Obergesellschaft, Untergesellschaften wie Krauss-Maffei, Feldmühle AG, Max-Hütte sowie Dynamit-Nobel, die alle ebenfalls in die Geldvergabepraxis mit verwickelt waren (Schily, 1986)⁴⁰. Mit noch ca. 100 weiteren Firmen im In- und Ausland erwirtschaftete der Konzern 1983 einen Umsatz von 10 Milliarden DM und hatte 45.000 Beschäftigte (Staudhammer, 1988).

Welche Bereiche der Einflussnahme des Flickkonzerns ließen sich ausmachen?

1. Steuerbefreiungen

Ein Kernstück der Affäre beinhaltet die Einflussnahme des Flickkonzerns auf Steuerbefreiungsverfahren (Kilz/Preuss, 1983).

Nach der damaligen Gesetzeslage waren Gewinne aus dem Verkauf von Wirtschaftsgütern sofort im Entstehungsjahr zu versteuern, es sei denn, sie wurden sogleich wieder angelegt. Dies galt allerdings nicht für eine Reinvestition der Gewinne in Anteile an Kapitalgesellschaften wie z. B. Aktien. Eine beantragbare Ausnahme davon bot der damalige § 6b des Einkommenssteuergesetzes (EStG) sowie § 4 des Auslandsinvestitionsgesetzes (AIG). Bedingung für eine Ausnahme war die Feststellung, dass der Erwerb dieser neuen Firmenanteile u. a. „volkswirtschaftlich besonders förderungswürdig“ sei. Die Bescheinigung wurde dabei vom

39 Flick war ein „Familienunternehmen mit Tradition“. In der Zeit der Weimarer Republik bereits in einen Skandal um politische Korruption verwickelt (Jandt, 1989), verdiente Flick in der NS-Zeit viel Geld durch Geschäfte mit dem Hitler Regime. Er handelte auch speziell mit der SS, unter anderem mit unmenschlich ausgebeuteten Zwangsarbeitern (Schily, 1986). Dafür wurde der Firmenchef nach dem Krieg zu sieben Jahren Haft verurteilt, von denen er drei einsaß (Liedtke, 1989).

40 Otto Schily, damals Abgeordneter der gerade zum ersten Mal in den Bundestag eingezogenen GRÜNEN, war für seine Fraktion Mitglied im Flick-Untersuchungsausschuss des Bundestags und gibt in seinem Ausschussbericht „Politik in bar, 1986“ einen Einblick in das Ausmaß einer Affäre, in die die drei übrigen etablierten Parteien zum Teil tief verwickelt waren.

Bundesminister für Wirtschaft ausgestellt und zwar im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen und dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung sowie einer Stelle der zuständigen Landesregierung.

In dem konkreten Fall verkaufte der Flickkonzern im Januar 1975 ein großes Aktien-Anteilspaket, dass er bisher an der Daimler-Benz AG hielt. Unter der Vortäuschung, dass der Iran ein ernsthaftes Interesse am Kauf des Aktienpaketes hätte (und damit mehr als 50% des gesamten Aktienbesitzes erwerben würde), bekam die Deutsche Bank vom damaligen Bundeskanzler Schmidt politisch grünes Licht (s. Schily, 1986), dieses Paket aufzukaufen und zwar zu einem Preis von 2,03 Milliarden DM, der 20% über dem damaligen Börsenwert lag.

Um nicht durch Zahlung der Körperschaftssteuer 56% des Gewinnes an den Staat abtreten zu müssen, reinvestierte Flick den Verkaufserlös von 1,93 Milliarden DM in Aktienbeteiligungen u. a. am US-Mischkonzern Grace und in eigene Firmentöchter. (s. Bundestagsdrucksache 10/5079)⁴¹. Infolge dieser Transaktionen wurden in drei Etappen, konzernintern „Geleitzüge“ genannt, für zehn reinvestierte Aktienpakete entsprechende Steuerbefreiungen beantragt. In der Zeit des Antragsprüfungsverfahrens von 1976 bis 1981 hatten zunächst Dr. Friderichs, ab 1977 Dr. Otto Graf Lambsdorff (beide FDP), das Amt des Bundeswirtschaftsministers inne, ab 1978 war Hans Matthöfer (SPD) Finanzminister (Kilz/Preuss, 1983). Bis 1981 waren fast alle Anträge genehmigt, obwohl es zunächst vor allem im Finanzministerium heftige Widerstände dagegen gab (Staudhammer, 1988). Der Flickkonzern erhielt einen Steuererlass von insgesamt 840 Millionen DM (Hörster-Phillipps, 1985).

Als die Steuerfahndung im November 1981 in der Flick-Konzernzentrale Durchsuchungen durchführte fand sie u. a. als zentrales Beweisstück ein geheim geführtes handschriftliches Kassenbuch des Chefbuchhalters Rudolf Diehl, in dem zahlreiche Zahlungen aus den Jahren 1969–1980

41 Die Empfehlung dazu gab der bayrische Ministerpräsident Franz Josef Strauß (Staudhammer, 1988). Bei Ermittlungen im Flickkonzern fand sich u. a. folgende interne Notiz: „Wie ich weiter bei diesen Gesprächen feststellen konnte, fühlt sich FSJ gegenüber dem alten Herrn Flick in außerordentlich großer Schuld und Verpflichtung. Er scheint bereit zu sein, alles zu tun, was in seiner Macht steht.“ (Schily, 1986, S. 89)

im Zusammenhang mit Spitzenpolitikern verschiedener Parteien und mit parteinahen Stiftungen aufgeführt waren.⁴²

Da auf der Diehl-Liste auch Zahlungen an die drei eben genannten Minister vermerkt sind, und zwar oft zu Zeitpunkten, zu denen entsprechende Entscheidungen anstanden, erhob die Staatsanwaltschaft Anklage gegen Friderichs (insgesamt 365.000 DM an Zuwendungen vermerkt), Graf Lambsdorff (165.000 DM) und Matthöfer (40.000 DM), sowie gegen Friedrich Karl Flick, seinen Generalbevollmächtigten und „Chef-Lobbyisten“, den designierten BDI-Präsidenten Eberhard von Brauchitsch, und gegen einen Kaufmann der Flick-Gruppe Manfred Nemitz. Anklagepunkt: Verdacht auf Bestechung/Bestechlichkeit von Amtsträgern bzw. Vorteilsnahme und -gewährung.

Nur gegen Friderichs, Graf Lambsdorff und von Brauchitsch wurden die Anklagen 1984 vor Gericht zugelassen.

Trotz „schwerwiegender Verdachtsmomente“ verurteilte das Bonner Landgericht in seinem Urteil vom 16. Februar 1987⁴³ die Angeklagten nicht, da der zweifelsfreie Beweis zwischen den Zahlungen des Flickkonzerns und den Diensthandlungen der beiden Wirtschaftsminister nicht erbracht werden konnte (Leyendecker, 1988).

„Nach einer solchen Entscheidung kann,“ so der zuständige Oberstaatsanwalt, „der Tatbestand der Bestechlichkeit wohl nur angeklagt werden, sofern eine notariell beglaubigte Unrechtsvereinbarung vorliege.“ (Leyendecker, 1988, S. 27).

Die Steuerbefreiungen, die der Flickkonzern erhalten hatte, wurden 1983 vom Finanzministerium zum Teil rückgängig gemacht (Landfried, 1990). Dies akzeptierte der Flickkonzern.

Wegen Steuerhinterziehung im Zusammenhang mit Parteispenden wurden Lambsdorff und Friderichs schließlich doch verurteilt und mussten 180.000 bzw. 61.500 DM Geldstrafe zahlen (Leyendecker, ebd.).⁴⁴

42 Diese sog. Diehl-Liste findet sich in der Anlage dieser Arbeit (Quelle: Schily, 1986, S. 60-66).

43 Landgericht Bonn, 27 F 7/83

44 Friderichs, der 1977 von seinem Ministeramt weg Vorstandsvorsitzender der Dresdener Bank wurde, kostete dies seinen Job. Es war bekannt geworden, dass er 1,7 Millionen DM Steuern im Zusammenhang mit Spenden der Dresdener Bank hinterzogen hatte. 1988 wurde er der Nachfolger von Franz Josef Strauß auf dem Posten des Aufsichtsratsvorsitzenden von Airbus Industries (Liedtke, 1989). Als Berater einer begutachtenden Investmentbank für den Verkauf der Leunawerke und gleichzeitig Aufsichtsratsvor-

Graf Lambsdorff trat am 26. Juni 1984 vom Amt des Bundeswirtschaftsministers zurück, nachdem bekannt geworden war, dass die Anklage wegen Bestechlichkeit und Steuerhinterziehung gegen ihn zugelassen worden war. Im Oktober 1988 wählte ihn die FDP zum Parteivorsitzenden. Von Brauchitsch konnte die vorgesehene Nachfolge des ermordeten Arbeitgeberpräsidenten Hans Martin Schleyer nicht antreten und wurde auch als persönlich haftender Gesellschafter des Flickkonzerns „fallen gelassen“ (Liedtke, 1989).

2. „Politische Landschaftspflege“

Das Bonner Landgericht befand in dem oben genannten Urteil, dass mit Sicherheit festgestellt werden könne, dass die finanziellen Zuwendungen an die beiden Minister Teil der „Landschaftspflege“ von Brauchitschs war. Eberhard von Brauchitsch war die zentrale Figur dieser „Pflege der Bonner Landschaft“. Es ging ihm im Wesentlichen um die „Eindämmung und Abwehr der marktwirtschafts- und unternehmerfeindlichen Tendenzen“ (Liedtke, 1989, S. 91). Dies geschah durch die Lobbyarbeit vieler Flick-Angestellter, gepaart mit großzügigen Spenden an Ministerialbeamte und Politiker aller Ränge, wobei die Spenden zumeist in die Parteikassen flossen – ohne Quittungen und Belege am Parteiengesetz vorbei.

Dabei gab es u. a. folgende Teilaspekte:

- Unterstützung von Parteien und jener Politiker vor allem in Reihen der FDP und CDU, die eine unternehmerfreundliche Gesinnung hatten – bis hin zur Beeinflussung von parteiinternen Personalentscheidungen. Auch aufstrebende Jungpolitiker wie Möllemann bekamen früh Zuwendungen (beginnend ab 1975, so Leyendecker, 2003).
- Stärkung von Mitgliedern des rechten Flügels der FDP mit frühzeitiger Kontaktanbahnung zwischen CDU und FDP, um eine konservative Regierungsalternative vorzubereiten bzw. herbeizuführen.
- Spenden auch an die SPD (seit Beginn der sozial-liberalen Regierung), um sich ein günstiges Umfeld zu verschaffen.

sitzender der Leuna und Minol AG (auf Wunsch von Elf-Aquitaine) machte Friderichs Anfang der 90er Jahre noch einmal von sich reden (Kleine-Brockhoff/Schirra, 2001).

- Mitwirkung an bzw. Beeinflussung von Entwürfen und Gesetzgebungsverfahren (z. B. Steuer- und Unternehmensgesetze). So notiert das Bonner Flickbüro im Tätigkeitsbericht für 1979 unter der Rubrik:

„Besorgung von – teilweise – vertraulichen Referentenentwürfen, Papieren und Informationen möglichst vor politischen Entscheidungen: [...] Besorgungen von nicht-öffentlichen Protokollen von Parlamentsausschüssen.“ (Schily, 1986, S. 96)

Oder unter der Rubrik:

„Beispiele zur politischen Einflussnahme: [...] Formierung einer Arbeitsgruppe für Stoiber (u. a. inhaltliche Vorbereitung CSU-Kongress 'Zukunft' [...]. Im Jahr 1979 zeigte sich, daß der Rat des Büro Bonn von Parlamentariern, Beamten sowie Funktionsträgern in Parteien und anderen Organisationen in zunehmendem Maße in Anspruch genommen wurde. Auf diese Weise konnten im Vorfeld politischer Vorgänge bereits Korrekturen vorgenommen werden (u. a. CDU-Konzept Forschung und Umwelt durch Lieferung von Beiträgen aus Unternehmungen der Gruppe; Verhinderung der Gründung einer wirtschaftsfeindlichen Umweltstiftung) [...]“ (Schily, 1986, S. 97).

Ganz allgemein drückte sich von Brauchitsch in seiner Verteidigungsschrift so aus: Er habe

„für das Wohl und die Entwicklung einer Unternehmensgruppe mit mehr als 45.000 Beschäftigten immer wieder das Gespräch mit führenden Politikern gesucht, um ihnen Informationen aus der Wirtschaft zu vermitteln und von ihnen Informationen aus der Politik zu erhalten, um Ratgeber für Legislative und Exekutive zu sein und um selbst von dort Rat zu erhalten“ („Der Spiegel“, Nr. 4/87).

Dabei gab es zwei ausgeklügelte „Hauptkanäle“, über die die Spendengelder den Parteien und Einzelpersonen zugeleitet wurden:

Erster Kanal: Indirekt über Organisationen mit Gemeinnützigkeitsstatus:

Hier konnte man einerseits durch die Spendenquittungen Steuervergünstigungen bekommen, andererseits konnte der eigentliche Name des Spenders im Verborgenen bleiben. Diese Gelder wurden dann an die Parteien (damals noch nicht steuerabzugsfähig) weitergeleitet. Solche Organisationen waren teilweise nur zu diesem Zweck als „Spendenwaschanlagen“ gegründet worden. Sie trugen Namen wie „Internatio-

nalers Wirtschaftsclub e.V.“, „Gesellschaft zur Förderung der freien Marktwirtschaft in Europa e.V.“ (Schily, 1986) und ähnlich. Die „Durchleitungsorganisationen“ erhielten 10% „Bearbeitungsgebühr“.

Schillerndstes Beispiel war wohl die „Staatsbürgerliche Vereinigung 1954 e.V.“, die regelmäßig Gelder bei verschiedenen Großfirmen eintrieb und sie nach festem Proporz vor allem an die CDU/CSU aber auch an die FDP weiterleitete. Allein von 1969 bis zu ihrer Auflösung 1980 wurden durch sie 214 Millionen DM am Fiskus vorbei an die Parteien lanciert (Internet-Informationsdienst für Politik, 2004).

Der unentwegte Steuerfahnder Klaus Förster aus St. Augustin bei Bonn, der die Flick-Affäre auslöste und dabei auch einige dieser „Partei-spenden-Waschanlagen“ aufdeckte, wurde zum „Dank“ für seine nicht anders zu zügelnde Arbeit in das unbedeutende Finanzamt Köln-Ost „hinwegbefördert“ – gegen seinen Willen (Liedtke, 1989, S. 151).

Neben dem oben genannten Typus von Organisationen kamen auch die entsprechenden Parteistiftungen mit dem gleichen Prinzip als Zwischenadressaten in Frage.

Zweiter Kanal: Spenden aus „schwarzen Kassen“:

Die so genannten „inoffiziellen“ Zahlungen wurden in bar per Briefkuvert mit bis zu 250.000 DM Inhalt über von Brauchitsch oder andere Mittelspersonen des Flickkonzerns den „Spendenempfängern“ persönlich ausgehändigt.

Das Geld stammte zum einen aus einer abseits der normalen Buchungen geführten „Dispositionskasse“, andererseits gab es auch eine so benannte „schwarze Kasse“, die wie folgt gefüllt wurde: Auf Initiative des hessischen Abgeordneten und Landesschatzmeisters der CDU, Walter Löhr, wurde im Einvernehmen mit dem zuständigen Pater der Steyler Mission „Soverdia“ in St. Augustin ein Rückführmodell installiert. Für Spenden der Flick-KG wurden Spendenquittungen ausgestellt. 80% des Betrags wurde verdeckt an Flick zurückgeleitet, und die verbleibenden 20% teilten Mission und Löhr zu gleichen Teilen unter sich auf.

Durch die Absetzung der Spenden von der Steuer und den „Rückfluss“ machte der Flickkonzern einen Reingewinn. Dieses offiziell nicht eingegangene Geld füllte die Schwarzgeldkassen zusammen mit „Rückzahlungen“ aus überhöhten Beraterprovisionen des Liechtensteiner Bankiers Adolf Ratjen. In 10 Jahren flossen auf diesem Wege über 11 Millionen DM (Schily, 1986).

Fazit:

Rund 1.800 Strafverfahren wurden bis April 1984 gegen Spender und Funktionäre der etablierten Parteien eingeleitet („Die Zeit“, 11.05.1984).

Die Diehl-Liste und die unvollständigen Akten des Flick-Untersuchungsausschusses belegen für den Zeitraum von 1969–1980, dass mindestens 26 Millionen DM Spendenzahlungen flossen, davon 15 Mio. DM an die CDU/CSU, 6,5 Mio. DM an die FDP und 4,5 Mio. DM an die SPD (SPD-Minderheitsvotum in der Bundestagsdrucksache 10/5079). In keinem der Rechenschaftsberichte der drei Parteien tauchte je der Name Flick auf, obwohl sie laut Parteiengesetz § 25 ab einer Spendenhöhe von 20.000 DM zur Namensnennung verpflichtet gewesen wären. Das Grundgesetz enthält eine noch deutlichere Anweisung in Artikel 21, Abs. 1, Satz 4: „Sie [die Parteien] müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.“ Graf Lambsdorff gab dazu in der Schutzschrift seines Verteidigers an:

„Es ist für einen Schatzmeister einer Partei üblich, der Bitte, den Spender unbenannt zu lassen, zu entsprechen“ (Schily, 1986, S. 189).

Neben Lambsdorff kostete die Flick-Affäre noch einer weiteren Politik-Präminenz das Amt: Rainer Barzel, vor Kohl CDU Parteivorsitzender, langjähriger Vorsitzender im Wirtschaftsausschuss, trat von seinem Amt als Bundestagspräsident zurück. Zuvor war im Oktober 1984 bekannt geworden, dass seine Anwaltskanzlei in den Jahren 1974–1979 insgesamt 1,7 Millionen DM für einen Beratervertrag mit dem Flickkonzern erhalten hatte. In der Diehl-Liste fand sich zu diesen Zahlungen der Name Barzel. Es wird vermutet, dass es sich um Abfindungen an ihn handele, denn er war zweimal in Bundestagswahlen erfolglos gegen Brandt angetreten. Auch sollte er Partei- und Fraktionsvorsitz dem aufstrebenden Dr. Helmut Kohl freimachen, was 1973 und 1976 auch geschah (Ohlsen, 1985; Engelmann, 1985). Kohl, dem die Diehl-Liste 665.000–815.000 DM zuschreibt, konnte sich bei Befragungen vor dem Flick-Untersuchungsausschuss insgesamt 79mal „nicht mehr erinnern“ (Lietsch/Michalowski, 1990, S. 254). Zumindest vermerkte von Brauchitsch in einer Aktennotiz vom 20. November 1975, dass Kohl ihm zusagte sicherzustellen, dass das (o. a.) Steuerbefreiungsverfahren nicht durch kritische Stimmen aus seiner Parteilinken „negativ emotionalisiert“ werden würde (Klitz/Preuss, 1983, S. 375). Ein Abdruck der Diehl-Liste findet sich im Anhang 2 dieser Arbeit.

Die in sich schon wieder skandalträchtigen Versuche der involvierten Politiker, der Flick-Affäre per Gesetz zu entgehen, werden in den Kapiteln 4 und 5 zur Korruptionsbekämpfung aufgegriffen.

Wie sehr sich die Spendenbereitschaft potentieller Spender erhöht, je einflussreicher eine Person ist, macht der nächste Komplex deutlich. Es geht um die fortgesetzten Spendenbeschaffungsaktivitäten des in der Flick-Affäre schon auffällig gewordenen, langjährigen Bundeskanzlers Dr. Helmut Kohl.

3.5 Ein verwickelter Kanzler: Helmut Kohl und die Parteispenden-Affäre

Helmut Kohls Ansehen blieb in der Flick-Affäre von „Gedächtnislücken“ gestützt relativ unbeschadet. Dies änderte sich als Ende 1999 aufgrund von Durchsuchungen wegen Steuerhinterziehung beim ehemaligen Bundesschatzmeister der CDU, Walther Leisler Kiep, und dem CDU-Steuerberater und Kohlvertrauten Horst Weyrauch ein geheimes Parteifinanzierungssystem des langjährigen CDU Vorsitzenden zutage trat, das in seinem erheblichen Ausmaß bis heute nur zum Teil aufgeklärt werden konnte.

Diese „Parteispendenaffäre“ beinhaltet viele Episoden und Schauplätze, die den Verdacht auf politische Korruption nahe legen, in die Regierungen Kohls verwickelt waren (Stünker, 2004).

20 – 40 Millionen DM, so äußerte sich auch der in dieser Arbeit als Experte befragte Joachim Stünker, Mitglied des Parteispenden-Untersuchungsausschusses für die SPD, seien seit Anfang der 1980er-Jahre über Schwarzgeld-Konten an die CDU geflossen (Stünker, I, 11). Die Herkunft der Gelder konnte größtenteils nicht aufgeklärt werden, weil sie durch ein geschicktes System von geheimen Pool-, Vor- und Treuanderkonten, von Bar-, Ein- und Auszahlungen und von Konten, die nur einen Tag für ein paar Transaktionen existierten etc., verschleiert wurden. „Geldwäsche“ heißt so etwas im Jargon von Kriminalbeamten und erinnert an ähnliche Vorgänge in der Flickaffäre, aber auch an Handlungsmuster in der organisierten Kriminalität (Leyendecker, 2000).

Heimlich gespendete Gelder wurden so zur Verdeckung der Spendernamen CDU-Konten zugeführt, die Kohl dann als „Parteikriegskasse“ zur Verfügung standen. Wahlkämpfe, Parteikampagnen, Förderung von Aktivitäten ihm getreuer Parteimitglieder, Inszenierungen eigener Großauftritte, Werbebroschüren – die Einsatzgebiete waren vielfältig, dienten aber nach allgemeiner Einschätzung nicht einer persönlichen Bereicherung, z. B. von Kohl

selbst,⁴⁵ sondern dem Machterhalt der CDU im Allgemeinen und des „Rekordkanzlers“ Kohl im Speziellen (Stünker, I, 13 und Leyendecker et al., 2000).⁴⁶

Warum mussten Namen der Geldgeber verheimlicht werden?

Als ein Beispiel nennt Leyendecker (2000) die Firma Siemens, deren Aktionäre nach der Flick-Affäre keine Parteispenden mehr befürworteten. Also spendete Siemens heimlich an die CDU – erst in bar –, dann lief das Geld über geheime Konten in der Schweiz und über die liechtensteinische Norfolk-Foundation, die von Weyrauch und Lütje für solche Zwecke gegründet worden war. Uwe Lütje war Generalbeauftragter der CDU-Schatzmeisterei. Acht bis zehn Millionen DM flossen so von Siemens an die CDU (Leyendecker, 2000). Das Geld konnte Siemens als „Betriebsmittel für Provisionen im Ausland“ ganz offiziell von der Steuer absetzen. Wie in der Flick-Affäre und z. T. beim Verkauf der Fuchs-Spürpanzer wurden also verdeckte Parteispenden für die Firmen „kostenneutral“ zu Ungunsten der Steuereinnahmen des Staates geleistet.

Drei Spendenvorgänge konnte der Parteispenden-Untersuchungsausschuss aufzeigen, bei denen Geldgeber und Spendensummen bekannt waren und mit möglichen Gegenleistungen von Seiten der Politik in Verbindung gebracht werden konnten (Stünker, 2002):

- Zum einen eine Spende von einer Million DM aus dem „Schmiergeldtopf“ der Firma Thyssen im Zusammenhang mit dem Verkauf von 36 Fuchs-Spürpanzern nach Saudi Arabien im Jahre 1991. Die Bundesrepublik hatte der Firma Thyssen einige Panzer aus Bundeswehrbeständen zur Verfügung gestellt, damit Lieferengpässe überbrückt werden konnten. Der Waffenhändler Schreiber übergab das Geld Kiep, dem die Staatsanwaltschaft später die Steuerhinterziehung dieser Summe an-

45 „Ich bin übrigens fest davon überzeugt, dass Kohl nie Geld für sich persönlich genommen hat. Dass er für sein Privatvermögen irgendetwas genommen hat, glaube ich nicht. Das war ein System, mit dem das Geld an die Partei geht, und die Partei dann entsprechend Kampagnen finanzieren konnte.“ (Stünker, I, 13).

46 „Partei- und Staatsausgaben hat Kohl stets streng getrennt. Ihm wäre es, im Gegensatz zu manchen Sozialdemokraten, nicht in den Sinn gekommen, auf Staatskasse zu Wahlveranstaltungen zu reisen, aber bei der Partei kennt er kein Pardon.“ Leyendecker (2000, S.164)

lastete. Sie lag jedoch falsch. Das Geld ging weiter an die CDU. Dieser Fall konnte minutiös nachgewiesen werden (Stünker, I, 11).

- Der zweite Fall betrifft im Jahr 1994 die 100.000 DM „Dankeschön-Spende“ von Schreiber an Wolfgang Schäuble, der sich mit anderen für die Firma Thyssen im Zusammenhang mit dem Bear-Head-Projekt, einem geplanten Bau einer Panzerfabrik durch Thyssen in Kanada, (Netzzeitung, 2001b) unterstützend eingesetzt hatte.
- Drittens leistete das Ehepaar Ehlerding, dem zwei Drittel des Immobilienkonzerns WCM gehörten, 1998 eine Spende von 5,9 Millionen DM, die in den Schwarzgeldkonten der CDU wieder auftauchte, später sogar im Durcheinander nach der verlorenen Bundestagswahl offiziell in den Parteikassen erschien (Kleine-Brockhoff/Schirra, 2001, s.138 ff.). Hans Terlinden, Hauptabteilungsleiter in der CDU-Parteiverwaltung, nahm das Geld in bar und als Scheck entgegen. Zu der Zeit war der Verkauf von 112.000 bundeseigenen Eisenbahnerwohnungen an die WCM rechtlich fast perfekt, obwohl ein japanischer Finanzkonzern über eine Milliarde DM mehr geboten hatte und sich Gutachter, Bundestagsausschuss und Bundesrechnungshof für das höhere Gebot aussprachen. Die 5,9 Mio. DM wurden im 1998er Bundestags-Wahlkampf der CDU verbraucht. Ehlerding: „Ich habe gespendet, damit die Demokratie auch funktioniert.“ Kohl 1999:
- „Ich bin mit der Sache nur ein einziges Mal befasst gewesen und habe sofort gesagt: `Ich bin strikt dagegen, dass eine japanische Gruppe die Wohnungen deutscher Eisenbahner kauft‘“ (Leyendecker, 2000, S. 158 f.).

Einen weiteren – allerdings viel nebulöseren Fall stellt der Verkauf des ehemaligen DDR-Chemiekombinats Leuna an den französischen Staatskonzern Elf Aquitaine dar. Kohl verspricht den Arbeitern die Sicherung ihrer Arbeitsplätze. Zum Verkauf des Unternehmens Leuna, mit seinen „museumsreifen Anlagen“ und ökologischen Altlasten, werden das ostdeutsche Tankstellenmonopol Minol sowie Subventionen und Staatsbürgschaften in Milliardenhöhe ausgeschrieben. Kohl-Freund Mitterrand verspricht Hilfe. Entgegen Einwänden des Bundeskartellamtes und des Bundesverkehrsministers Krause bekommt Elf im Verbund mit der Thyssen-Handelsunion im Sommer 1992 von der Bundesregierung bzw. von der Treuhand den Zuschlag. Kaufpreis: 720 Millionen DM, einen Verlust von 2,9 Milliarden DM übernimmt die Treuhand. Elf erhält 1,5 Milliarden DM Subventionen (Leyendecker, 2000, S. 179 ff.), da Elf 4,7 Milliarden Euro Baukosten investieren will. Ein

besseres Angebot eines Firmenkonsortiums um den britischen Ölmulti BP wurde ausgeschlagen.

Als sich herausstellte, dass sich die Baukosten Elfs nur auf 700 Millionen Euro belaufen, dem zufolge viel zu hohe Subventionen gezahlt wurden, begann die Staatsanwaltschaft Ermittlungen wegen Subventionsbetrugs. Allerdings stellten alle drei befassten Staatsanwaltschaften ihre Ermittlungen wieder ein (Kleine-Brockhoff/Schirra, 2001, S. 298).

256 Millionen France Schmiergelder sollen über Scheinfirmen, Lobbyisten, ehemalige Geheimdienstmitarbeiter via Schweizer, Liechtensteiner, Luxemburger Konten geflossen sein. Auch in den Libanon gelangten Gelder: Verschleierungskunst auf höchstem Niveau. Nach Aussagen des Kontoberechtigten der ersten Scheinfirma Nobleplac, Andre Guelfi, habe der Elf Aquitaine-Präsident Le Floch ihm gesagt:

„Das Geld ist dazu da, um Provisionen an politische Parteien in Deutschland zu verteilen. Es sollte absolut nicht bekannt werden, daß das Geld von Elf kommt. Er habe nur mitgemacht, weil es das Okay von Kohl und Mitterrand gegeben habe, das Geld zu verteilen.“ (Leyendecker, 2000, S. 181)

Nach verschiedenen Aussagen sollen 13–80 Millionen DM an die CDU geflossen sein, dem die Partei deutlich widersprach (Leyendecker, ebd.). Nach der Theorie des befragten Le Floch ist eine direkte Begünstigung der CDU als unsicher anzusehen. Sicher wäre aber, dass das Geld „in die Kassen von Parteimitgliedern gelangte, nämlich von solchen, die an wichtigen Stellen im vielgliedrigen deutschen Entscheidungsmechanismus saßen“ (Kleine-Brockhoff/Schirra, 2001, S. 56 f.).

In Frankreich, Liechtenstein, Luxemburg und auch in der Schweiz sind Ermittlungen wegen des Verdachts auf Schmiergeldzahlungen gelaufen. Genfer Untersuchungsrichter verfolgten den Fluss von 80 Millionen DM, die Elf als „Kommissionen“ auf Schweizer Konten überwies:

„Die Genfer Ermittler haben Bankunterlagen beschlagnahmt und Zeugen befragt, sie haben ein Geflecht von Firmen und Stiftungen enttarnt, dessen Ziel nur eines gewesen sein dürfte: Geldwäsche. Und sie verfolgen, was sie die „deutsche Spur“ der Bestechung nennen – Zahlungen unter dem Codewort 'Ostdeutsches Observatorium'“ (Kleine-Brockhoff/Schirra, 2001, S. 18).

Die beschlagnahmten Kontounterlagen weisen auf 29 deutsche Politiker/innen hin. Zum Teil bekannte Konten und Namen, die auch das "Who is

Who” der CDU-Parteispendenaffäre widerspiegeln, u. a. Walther Leisler Kiep, zwei Staatssekretäre des Verteidigungsministeriums a. D.: Holger Pfahls (CSU) und Agnes Hürland-Büning (CDU), des Weiteren auch Kanzleramtsminister a. D. Friedrich Bohl (CDU), Verkehrsminister a. D. Günther Krause (CDU), Sachsen-Anhalts Ministerpräsident a. D. Werner Münch u. a. m. Der Kaufmann Dieter Holzer, der in geheimer Mission einige schwierige Aufträge für die Bundesregierung und den Bundesnachrichtendienst (BND) bestritten hat,⁴⁷ steht mit seinem Firmenkontennetz mit im Zentrum der „Elf-Leuna-Millionen“. Alle bestreiten die Vorwürfe.

Der Genfer Generalstaatsanwalt Bernard Bertossa bot jahrelang (1998–2001) verschiedensten deutschen Behörden „seine Ermittlungsansätze an wie sauer Bier.“ (ebd., S. 20). Er verschickte Anfragen und Akten an das BKA, verschiedene deutsche Staatsanwaltschaften, zum Schluss an den Generalbundesanwalt.

So gut wie alle Anfragen und Schreiben wurden von der deutschen Seite mit Schweigen beantwortet. Die einzige Staatsanwaltschaft, die versuchte sich aktiv der Sache anzunehmen, war die in Augsburg. Staatsanwalt Winfried Maier hatte mit seinen Ermittlungen die Kohl-Parteispendenaffäre ins Rollen gebracht. Er versuchte nun in der Elf-Leuna-Affäre acht verschiedene Staatsanwaltschaften, die einen Wohnort von Verdächtigen oder einen Tatort in ihrem Verantwortungsgebiet aufwiesen, nacheinander zu aktivieren. Alle lehnten ab, keine fühlte sich zuständig. Dazwischen gab es Besuche von Politikern und Weisungen von oben. Sie reichen zurück bis ins Berliner Bundesinnenministerium und in den BND. Zum Beispiel wurden bei der Pariser Finanzpolizei die Akten zur „deutschen Spur“ eines Nachts gestohlen und der BND behauptete am nächsten Morgen, er sei es nicht gewesen, was bis dahin noch niemand behauptet hatte. Der damalige niedersächsische Ministerpräsident Gerhard Schröder befürwortete damals den Bau einer Pipeline durch Niedersachsen zu den Leunawerken, die der Mitbieter BP plante. Ministerpräsident Werner Münch von Sachsen-Anhalt ließ das dazu benötigte Raumordnungsverfahren in seinem Land ablehnen. Damit war der Plan gescheitert.

Ein Motiv für die Untätigkeit deutscher Staatsanwaltschaften sehen Kleine-Brockhoff/Schirra (2001) darin, dass die zuständigen Staatsanwälte „kein

47 Geiselfreiungen in Mogadischu 1977 und im Libanon 1987 (Geschäftsleute Cordes und Schmidt) (Kleine-Brockhoff/Schirra, 2001, S. 32).

heiße Eisen“ anfassen wollten, um nicht gegen all die ehemaligen Staatssekretäre und Minister ermitteln zu müssen.

Staatsanwalt Maier bekam in seinem Bestreben, doch irgendwo eine Behörde für die Ermittlungen zu finden, Mitarbeiterstellen gestrichen und ihm wurden anderweitig „Steine in den Weg gelegt“. Er ermittelte auch mit einem Verdacht gegen Max Strauß, den Sohn des verstorbenen bayrischen Ministerpräsidenten, wegen Geldwäsche im Zusammenhang mit der Elf-Leuna-Affäre. Schließlich macht die Justizverwaltung Maier klar, dass er als Staatsanwalt keine Karrierechancen mehr zu erwarten habe. Er ließ sich daraufhin zum Richter befördern, weg aus der Ermittlerrolle. Als seine Nachfolgerin wurde eine Berufsanfängerin eingesetzt.

Offiziell aus Mangel an Zuständigkeit und weil kein Anlass zu einem Anfangsverdacht bestehe, der nach dem Legalitätsprinzip sonst zu Ermittlungen verpflichtet hätte, werden all die Unterlagen, die nach Ansicht der Schweizer Behörden deutlich zu Ermittlungen hätten führen müssen, nicht mehr weiter verwendet.

Beim Machtwechsel im Herbst 1998 in Berlin verschwanden Schränke voller Akten und drei Gigabyte Daten, fast 90% des Gesamtbestandes aus dem Bundeskanzleramt, Akten zu o. a. Fällen inklusive, so die Zeit-Redakteure Kleine-Brockhoff und Schirra (2001, S. 67). Sie sprechen von den „Bundeslöschtagen.“ Möglicher Straftatbestand: Verwahrungsbruch, Urkundenunterdrückung, Computersabotage, doch die Staatsanwaltschaft Bonn will nicht ermitteln.

Zusammengefasst:

Das geheime Parteispendensystem von Kohl funktionierte allem Anschein nach geschickt geleitet vom Parteivorsitzenden mittels einer Hand voll ihm ergebener Schatzmeister und Vertrauter (Kiep, Weyrauch, Lütje, Terlinden, Baumeister) unter zur Hilfenahme von ihnen geschickt aufgebauten „Geldwäsche-Wegen.“ Auch wenn selbst dort der eine nicht genau wusste, was der andere tat, von dem Geldverbrauch und den Geldgaben des Parteivorsitzenden und Langzeitkanzlers müssen viele Parteimitglieder etwas mitbekommen haben, so Stünker (I, 11). Die offizielle Parteikasse der CDU war meist leer, da muss es doch aufgefallen sein, wenn Millionen von irgendwoher da waren.

In wieweit politische Ressourcen der Regierungen Kohl bewusst und vereinbart gegen die heimlichen Parteispenden getauscht wurden oder die politische Richtung des Regierungshandelns Spender zur Unterstützung eines gleichge-

richteten zukünftigen Regierungskurses angelockt hat, mag von Fall zu Fall verschieden gewesen sein. Heimlichkeit weckt allerdings immer den Verdacht, dass etwas verdeckt werden sollte.

Klar ist zumindest: All die Zahlungen zeichneten sich dadurch aus, dass sie mit Ausnahme der Spende Ehlerdings in den offiziellen Kassenbüchern der CDU nie auftauchten. Erneut, wie im Fall Flick, wurden dauerhaft Parteispenden entgegen dem Artikel 21 GG vor der Öffentlichkeit verheimlicht. Strafbar machte sich Kohl indes nicht. Sein Verstoß gegen das, sogar in seiner Amtszeit noch verschärfte Parteiengesetz, wurde erst in der Folge dieser Affäre zum Straftatbestand (s. Parteiengesetz § 31d).

Nach seiner Abwahl bekam Helmut Kohl vom Medienunternehmer Kirch einen Beratervertrag für bis zu zwölf Beratungen pro Jahr. Im Vertrag stand: für „Beratung zu aktuellen sowie strategischen politischen Entwicklungen in Deutschland und Europa.“ Was die geringen Verpflichtungen für Kohl angeht meint Leyendecker (2003, S. 77): „Von so einem Vertrag kann man gewöhnlich nur träumen.“ Dotiert war er mit 600.000 DM pro Jahr, bis die Kirch-Gruppe 2002 Konkurs anmeldete und der Vertrag unter Bedauern Kirchs nicht mehr verlängert werden konnte (Leyendecker, 2003, S.90 ff.), und auch die „unbedingte Wahrung der Vertraulichkeit“ in den Wirren der Konkursverwaltung unterging (der Vertragstext findet sich im Anhang 2 der Arbeit).

Ähnliche Verträge zwischen Kirch und anderen Mitgliedern ehemaliger Kohl-Kabinette kamen zutage, namentlich: Wirtschaftsminister a. D. Jürgen W. Möllemann (FDP), Bundespostminister a. D. und Mitglied im ZDF Fernsehrat Wolfgang Bötsch (CSU), Verteidigungsminister a. D. Rupert Scholz (CDU), Bundesfinanzminister a. D. Theo Waigel (CSU) und Bundespostminister a. D. Christian Schwarz Schilling, (CDU). Das Privatfernsehen bekam unter den Regierungen Kohls entscheidende Entfaltungsmöglichkeiten. Ob es „Dankeschön-Verträge“ waren?

3.6 Relevanz politischer Korruption in der Bundesrepublik von heute

Die Aussagen der befragten Expert/innen zu dem Punkt, wie relevant politische Korruption auf Bundesebene ist, ergeben ein recht einheitliches Bild. Sowohl Funke und Stünker als auch Martiny und Meier vertreten die Ansicht, dass Korruption auf Bundesebene keine bzw. keine wesentliche Bedeutung

spielt. Die drei genannten (ehemaligen) Mitglieder des Bundestags halten den allergrößten Teil der Abgeordneten des Bundestags für sehr integer und können sich Korruption bei ihnen nicht vorstellen.

So z. B. Funke (I, 21):

„Ich glaube nicht, dass die [politische Korruption auf Bundesebene] bei uns eine Rolle spielt. Also, wirklich – ich bin eigentlich wirklich von der Integrität meiner Kollegen überzeugt. Aber da geht man von sich selbst aus. Man kann den Leuten nicht ins Herz schauen. Wo nimmt der eine oder andere dann doch mal Interessenpolitik wahr. Aber das weiß man dann auch, dass der dann dem einen oder anderen Verband näher steht – und dann auch mal einen Gesetzesvorschlag von denen übernimmt als Änderungsantrag. Aber das weiß man und das spielt auch überhaupt keine Rolle.“

Zum letzten Punkt äußert sich auch Stünker und meint, dass es gegenüber solchen Interessenvertretungen zu einem parteiinternen Check und einer Balance käme. Wer wen vertritt, ist dabei offenkundig, z. B. eine Wahlkreisvertretung eines MdB aus einem Kohlebezirk oder persönlicher Herkunft aus einer bestimmten Firmenbranche oder Berufsgruppe.

Übereinstimmend stellen Stünker und Martiny fest, dass die Bereiche, in denen in Deutschland Korruption verbreitet ist, vor allem im Kommunalen liegen. Dort sieht Martiny vor allem Handlungsbedarf (I, 5):

„Also ich denke, es [politische Korruption in Deutschland] ist nach wie vor ein erhebliches Problem, wobei ich weniger auf die Bundesspitze schaue, als vielmehr auf die kommunalen Strukturen.“

Meier (I, xiii) ergänzt, dass nach seiner Einschätzung politische Korruption wenn, dann primär bei kleinen, oft informellen Entscheidungsprozessen vorkomme, „wo Geld von A nach B – Pfeil – fließt und eine Entscheidung dementsprechend fallen kann.“

Stünker, der selbst langjährig Bürgermeister gewesen ist, meint zu Korruption vor allem im kommunalen Bereich (I, 1):

„Das ist ein ganz weites, diffuses, übles Krebsgeschwür, was da in unserer Gesellschaft wuchert. Wenn es mit Geschenken losgeht oder Einladungen.“ (I, 35). Im kommunalen Bereich verstrickt mit der Wirtschaft „spielt sich viel mehr ab, als in der Außenwelt sichtbar wird, weil da diese Transparenz so nicht da ist. Während das, was die 600 Bundestagsabgeordneten angeht, schon weitgehend für jeden

überschaubar ist: was macht der eigentlich, wo kommt der her, wofür setzt der sich ein?“

Für Meier ist im politischen Prozess vielmehr der Austausch von Informationen entscheidend (I, xiii):

„Die Ware heißt Information. Die richtigen Informationen zu bekommen ist für alle, die Parteien, die Berater und die Medien das A und O.“

Bei den wichtigen politischen Strategieentscheidungen auf nationaler Ebene spielen Korruption keine Rolle, da diese aus langfristigen und viel zu komplexen Prozessen hervorgehen, so Meier weiter.

Jannsen (J, 2) schätzt die Lage allerdings allgemein so ein, dass es früher wie heute Menschen gibt, die bereit sind, Bestechungsgelder zu zahlen, wie auch anzunehmen. Jannsen saß vor 30 Jahren zwei Jahre im Bundestag und gibt aber an, dass sein Urteil derweil auf die normalen Medienquellen baue.

Stünker wehrt sich gegen pauschale Verurteilungen in den Medien (I, 35):

„Das ist ja so ärgerlich, wenn oft über die Medien so etwas rüber kommt: ‘Die Abgeordneten da, die stopfen sich die Taschen voll.’ Das ist Unfug. Da schaut jeder mit Argusaugen genau hin, was macht der aus der eigenen Partei da eigentlich. Wo ist der tätig? Und wenn dann plötzlich jemand wie Scharping im Augenblick wieder als Unternehmensberatung international arbeitet, da schauen die schon, na – aufpassen, dass er nicht zu weit geht.“

Man sähe ja auch, wo Scharping nun hingekommen ist, Minister- und Parteiämter hat er verloren. (I, 35):

„Also, da ist viel mehr Selbstregulierung drin, als eine Öffentlichkeit, die das auch nicht wissen kann, so mit bekommt. [...]. Der eigene Laden [die eigene Partei] ist da auch schon darauf bedacht, den Laden sauber zu halten und passt da unheimlich darauf auf. Und da kommt jemand sofort in Verruf, wenn er da den Bogen irgendwo überspannt.“

„Dass es überall Ausreißer gibt“, so Stünker (I, 35) zum Thema schwarze Schafe, „also, wissen Sie, ich war solange Richter: In allen Kreisen der Gesellschaft gibt es solche und solche. In jedem Beruf gibt es die Guten und die ...“

Leyendecker, durch jahrelange Recherchetätigkeit auch darin geschult, nicht vorschnell einen Verdacht zu äußern, zeigte sich mit seiner Aussage vorsichtig (I, 13). Da das Dunkelfeld unbekannt bleibt, lässt sich über das Ausmaß

politischer Korruption nichts aussagen. Die Verurteilungsstatistik ist daher nicht aussagekräftig. Eine Einschätzung, die rein auf einem sehr subjektiven Gefühl beruht, mochte er nicht geben.

Martiny (I, 15) ergänzt noch:

„Also, ich glaube, heutzutage muss man sehr intensiv schauen, wenn man sich mit politischer Korruption beschäftigt, wie verborgen das eigentlich gehandhabt wird, wenn man sich eben beispielsweise den Lobbyismus anschaut: Da sind inzwischen die Möglichkeiten der Einflussnahme so filigran, dass man das von außen häufig gar nicht wahrnimmt.“

Funke und Stünker betonen hierzu allerdings zunächst, dass es eine wichtige und richtige Aufgabe eines Abgeordneten sei, sich für die Belange im Bereich seines Wahlkreises einzusetzen und z. B. Termine für eine Firma in einem entsprechenden Bundesministerium zu vermitteln. Zudem üben Lobbyisten auch eine wichtige Beratungsfunktion aus, wenn es darum geht, Auswirkungen und Möglichkeiten von geplanten Gesetzen abzuschätzen.

Natürlich sind die Beratungen, so Funke, eher subjektiv, aber als Abgeordneter sollte man sehr wohl in der Lage sein, sich ein Bild zu machen, was nun für das Gemeinwohl das Beste sei. Und so gehe er auch vor. Leichter würde das noch, wenn man sich mehrere Vertreter aus verschiedenen Firmen einer Branche oder aus verschiedenen Branchen anhöre.

Fasst man diese Expertenaussagen zusammen, so ergibt sich das Bild, dass politische Korruption auf Bundesebene heute keine große Rolle spielt. Es erscheint demnach undifferenziert und falsch, sich den schlagzeilenträchtigen Beurteilungen der Medien hinzugeben, die mit der Pauschalverurteilung „alle Politiker sind korrupt und haben Dreck am Stecken“ daher kommen. Korruption scheint auf kommunaler Ebene allerdings weit verbreitet und ein klares Problem zu sein.

3.7 Erste Schlussfolgerungen aus den Korruptionsvorgängen und den Expert/innenbeurteilungen

Die Aussagen der Expert/innen über eine Großzahl integerer Abgeordneter mögen überraschen und im Widerspruch zu dem Eindruck stehen, den man bekommt, wenn man die vorhergehenden Teilkapitel zur Korruptionsgeschichte der Bundesrepublik gelesen hat.

Wie lässt sich dieser Widerspruch erklären?

Man kann den Verdacht hegen, befragte Expert/innen aus Politik und Politikberatung könnten dazu geneigt haben, nicht ihr „Nest beschmutzen zu wollen“ und von daher die Korruptionsrelevanz von heute für ihre Gruppe vielleicht auch unbewusst geschönt haben. Aber gerade Anke Martiny, die sozusagen das Lager zur Antikorruptionsorganisation TI gewechselt hat und sowohl kommunal wie bundespolitisch aktiv war, hat ein gutes Bild davon gezeichnet, dass politische Korruption vor allem auf lokaler Ebene grassiert, weniger im Bundestag. Die Grauzone rund um den Lobbyismus bleibt dennoch auch aus ihrer Sicht bestehen. Dies kann aber nicht automatisch mit Korruption gleichgesetzt werden oder damit, dass sich hier sehr viele Abgeordnete fehl verhalten.

Eine quantitative Betrachtung kann weiterhelfen: In den letzten 56 Jahren bundesrepublikanischer Vergangenheit hat es verschiedene und zum Teil gravierende (Verdachts-)Fälle von politischer Korruption auf Bundesebene gegeben. Die Schilderungen stellen allerdings ein Konzentrat der wichtigsten Korruptionsskandale auf Bundesebene dar. Bedenkt man, dass es in den letzten 56 Jahren einige tausend Bundestagsabgeordnete und einige hundert Minister und Staatssekretäre gegeben hat, so wird deutlich, dass anteilig nur sehr wenige „auffällig“ geworden sind. Natürlich liegt die Dunkelziffer im Ungewissen. Aber ein paar Dutzend Abgeordnete oder Bundesregierungsmitglieder stellen, selbst wenn man z. B. von drei- oder sogar zehnmal so viel tatsächlichen Fällen ausgeht, immer noch einen kleinen Anteil an der Gesamtmenge des politischen Personals auf Bundesebene dar. Da mag der Eindruck der Expert/innen nicht falsch liegen, dass der große Teil von Politiker/innen auf Bundesebene integer ist und ehrlich und aufrichtig versucht, Politik für die Gesellschaft zu gestalten.

Weiter fällt auf, dass bei all den großen, in der Fachliteratur und hier wiederum dargestellten Fällen mit einem klareren Korruptionsverdacht Abgeordnete in absoluten Zahlen eine untergeordnete Rolle gespielt haben. Das politische Personal der verschiedenen Bundesregierungen und Parteispitzen ist dagegen häufiger in Fälle involviert gewesen. Wenn man bedenkt, dass sie viel mehr Entscheidungsmacht haben, als ein einfacher Abgeordneter, so mag dieser Umstand nicht verwunderlich sein.

Diesen Gesichtspunkt beleuchtet auch die folgende Aussage von dem Verbraucheranwalt und inzwischen mehrfachen US-Präsidentschaftskandidaten Ralph Nader, der bereits 1973 schrieb:

„Geldspendende Interessengruppen, die nie auf den Gedanken kommen würden, ihre Gelder in wertlose Aktien anzulegen, sind ebenso vorsichtig, wenn es darum geht, ihr legislatives Portefeuille zusammen zu stellen. Das logische Ergebnis: Die Spendengelder gehen an jene Parlamentarier, die den Kongress beherrschen – an die Mitglieder der wichtigsten Ausschüsse, an die Fraktionsführer in beiden Häusern und an jene alternden Schlachtrösser, die sich ihre Macht ersessen haben – die Ausschussvorsitzenden.“ („Der Spiegel“, 05.11.1973)

Hierarchien im politischen System weisen den Weg der Einflusssuchenden nach oben zu den Führungskräften. Lobbyist Hunzinger (ZDF, 2005) bestätigt diese Aussagen aus seiner Perspektive:

„Die Wirtschaft sucht einen Informationsvorsprung und Orientierung. Sie interessiert sich dabei nur für Politiker und Spitzenbeamte, die etwas zu sagen haben.“

Was lässt sich weiter erkennen?

Betrachtet man die drei Korruptionsstrukturen nach Höffling (2002, s. Kap. 1), so kann bei den beschriebenen Korruptionsfällen allenfalls bei einmaligen Abstimmungssituationen, wie sie z. B. in der Hauptstadtfrage vorlag, von *situativer Korruption* gesprochen werden.

Schon beim Misstrauensvotum 1972 gegen Brandt wird diese Einordnung schwierig, da das darin verwickelte Ministerium für Staatssicherheit der DDR langfristige Interessen hatte und dementsprechende Kontakte gepflegt haben wird. Hier macht eine Einstufung in die Kategorie *strukturelle Korruption* mehr Sinn.

Zumindest Eigenschaften struktureller Korruptionsstrukturen zeigen solche Fälle, in denen einzelne Verkaufsentscheidungen abgewickelt worden sind, die oft auf der Nutzung längerfristiger Kontakte beruhten (Leuna, Eisenbahnerwohnungen, Fuchs-Spürpanzer).

Nicht auszuschließen ist aber, dass auch solche Einzelfälle nur einen Teil einer längst vorliegenden netzwerkhaften Korruptionsstruktur ausmachen. Dass beim Verkauf der Leuna AG auch ein Teil des verdächtigten Personals der Parteispenden-Affäre wieder auffällig geworden ist, weist darauf hin, dass hier ein gewisser Stamm an Personen immer wieder in Fälle verwickelt war, nur eben z. T. mit wechselnden Partnern.

Letztendlich kann aber bei der Flickaffäre deutlich vom Vorliegen einer auf Dauer angelegten und sehr viele Personen umfassenden (1.800 Strafverfahren) *netzwerkhaften Korruptionsstruktur* gesprochen werden.

Die Komplexität, mit der politische Entscheidungen getroffen werden, deutet auch darauf hin, dass der Aufbau eines Netzwerkes zur politischen Einflussnahme viel Sinn macht.

Zieht man das Modell der Bezugs- und Verantwortungsebenen (Kap. 2.2) zur Auswertung der vorgestellten Fälle heran, so wird deutlich, dass die Annahme und Verwendung von Bestechungsgeldern und anderen Vorteilen auf der persönlichen Ebene nur in einem Teil der Fälle vorkommt. Zu nennen sind die Abgeordnetenbestechungen im Falle der Hauptstadtfrage, in der Affäre Geldner, der Wienand-Steiner-Affäre oder die Beispiele mit den „arbeitslosen“ Gehältern von Janssen, Arentz und Meyer. Auch die Beraterverträge zwischen Kirch und den verschiedenen ehemaligen CDU- und CSU-Ministern, sowie mit Helmut Kohl passen in diese Kategorie.

Auf der anderen Seite flossen bei der Flick-Affäre, dem Panzerverkauf nach Saudi-Arabien und dem Verkauf der Eisenbahnerwohnungen Gelder in Parteikassen.

Und es gibt eine Verbindung zwischen der Förderung rein privater Politikerinteressen und denen ihrer Parteien: Eine Partei, die mit gut gefüllter Wahlkampfkasse mehr Erfolg verzeichnen kann, wird auch dem einzelnen Politiker durch das Erlangen von Mandat und Amt persönlichen Nutzen bringen. Wenn, wie im Falle Kohl, sogar in die „Handkasse“ eines Parteivorsitzenden gespendet wird, und er diese Summen im innerparteilichen Machtkampf einsetzen kann, so nutzen diese Gelder mehr ihm persönlich als der ganzen Partei, es sei denn, man vertritt die Meinung, dass der Parteivorsitzende die Partei ist.

Festzuhalten bleibt ferner, dass im Verlauf der letzten Jahre bzw. des letzten Jahrzehnts eine Sensibilisierung eingesetzt hat. Die Aufdeckung eines „arbeitslosen“ Gehalts hätte früher in Zeiten, da z. B. Franz Josef Strauß eine Bestechungsaffäre nach der anderen politisch überleben konnte, einen Abgeordneten im Bundestag nicht zum Rücktritt genötigt. In diesem Sinne äußert sich auch Martiny (I, 1) auf die Frage, was sie zum Stichwort Korruption assoziiere:

„Also, ich bin ja relativ lange im politischen Geschäft und als erstes kommt mir in den Sinn, dass sich die Maßstäbe im Laufe der

Jahrzehnte, die ich das selber mit begleite, doch sehr verändert haben. Also, viele Dinge, bei denen man sich noch nichts gedacht hat, als ich junge Abgeordnete war, die kann man heute überhaupt gar nicht mehr machen, weil es eben z. T. deutlich strafbar ist und weil sich aber auch an den Punkten, wo es nicht strafbar ist, die Maßstäbe deutlich verändert haben. Das trifft für den gesamten öffentlichen Sektor zu.“

Zu dieser Bewusstseinsentwicklung haben nach Martinys Ansicht die aufgedeckten Korruptionsaffären beigetragen.

Ein letzter wichtiger Punkt bleibt zunächst noch nach den eben genannten Aussagen festzuhalten: Im Bereich der Interessenvertretung zeigt sich eine Ambivalenz. Einerseits ist Interessenvertretung wichtig und stellt einen Teil des demokratischen Ablaufs dar, andererseits kann im versteckten Hintergrund eine unzulässige Einflussnahme vonstatten gehen. Betrachtet man die beschriebenen Korruptionsfälle auf die Parteizugehörigkeiten der involvierten Politiker hin, so fällt auf, dass Angehörige aber auch die Parteien des bürgerlichen Lagers mit ihrer oft unternehmerfreundlicheren Politik ungleich häufiger bespended bzw. bestochen worden sind.

Der Grat zwischen bespendeder Interessenvertretung und Korruption ist also mitunter schmal und soll daher in dieser Arbeit weiter untersucht werden. Siehe dazu vor allem die Unterkapitel 4.5 zu den Verhaltensregeln für Bundestagsabgeordnete und 5.7 zum Lobbyismus.

Die nächsten beiden Kapitel wenden sich nun der Bekämpfung von politischer Korruption auf Bundesebene zu. Zunächst wird vorgestellt, was bisher zur Korruptionsbekämpfung unternommen wurde, anschließend werden aktuelle Maßnahmen und Akteure möglicher Korruptionsbekämpfung aufgeführt, und die befragten Expert/innen werden mit ihrem jeweiligen Votum zu Wort kommen.

4 Korruptionsbekämpfung per Gesetz: Bisherige und aktuelle Maßnahmen

4.1 Korruptionsbekämpfung: Eine Einführung

Korruptionsbekämpfung gibt es schon so lange, wie auch in stärker ausdifferenzierten Gesellschaften Korruption vorhanden ist. Im Strafkodex der Assyrer findet sich ein Straftatbestand zur Korruption und 1300 v. Chr. wird im Alten Ägypten jedem Funktionär oder Priester, der sich in der Funktion seines Richteramtes bestechen lässt, die Todesstrafe angedroht (Noack, 1985, S. 13). Rennstich (1990) weist auf vielfältige Stellen zum Umgang mit Korruption im Alten und Neuen Testament hin.⁴⁸

Schon frühe Quellen weisen also auf einen restriktiven Umgang mit Korruption hin. Welche Bekämpfungsansätze wurden bisher in unserer heutigen Gesellschaft verfolgt?

Ernst-Heinrich Ahlf, Leitender Direktor im Bundeskriminalamt, unterscheidet im Wesentlichen drei Bekämpfungsstrategien (Ahlf, 2003).

1. Zum einen gibt es ein deutliches Plädoyer Rennstichs (1990) dafür, Korruption allein mit Hilfe von Ethik bekämpfen zu können. Dem schließt sich Ahlf aber nicht an. Waters (1977/78) machte mit einer empirischen Untersuchung sieben organisationsinterne Bereiche ausfindig, die sich als korruptionsfördernd erwiesen hätten. Damit stellte er eine damals stark vertretene Meinung in Frage, die besagte, dass Korruption von Mitgliedern einer Organisation allein mit dem moralischen Fehlverhalten einzelner Individuen zu tun habe.
2. Nach heute vorherrschender Meinung geht es darum, Korruption mit einem Bündel von präventiven und restriktiven Maßnahmen zu bekämpfen, die ethische Gesichtspunkte mit einschließen (Ahlf, 1996a). Der für diese Arbeit befragte Mitarbeiter des Bundesministeriums für Justiz sieht restriktive und präventive Maßnahmen als zwei Seiten einer Medaille (I, 12):

48 Einen historischen Überblick bietet Brauneder (1981).

„Beides hat keinen Nutzen, wenn es nicht das andere gibt. Das Strafrecht setzt halt immer erst dann ein, wenn das 'Kind in den Brunnen gefallen ist', also wenn es eigentlich zu spät ist, aber natürlich hat es auch einen Abschreckungseffekt und wirkt damit präventiv.“

3. Als neue Methode der Korruptionsbekämpfung gilt ein Wertemanagement für Unternehmen („Code of Conduct“, „Compliance“) bzw. für die beauftragende Öffentliche Hand und ihre Vertragspartner (Integritätspakete).

Die gängige Aufteilung von Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen in restriktive und präventive wird in dieser Arbeit nicht als sinnvoll erachtet, weil die restriktiven Gesetze des Strafrechts, wie eben aufgezeigt, auch einen präventiven Charakter haben.

So erfolgt alternativ dazu eine Aufteilung in Gesetze und Richtlinien – also allgemeine gesetzgeberische Maßnahmen – auf der einen Seite und Möglichkeiten der Korruptionsbekämpfung aus der Perspektive eines akteursspezifischen Ansatzes auf der anderen Seite. Letzterer Ansatz wurde in dieser Arbeit aus einer politikwissenschaftlichen Analyse entwickelt, geleitet von der Frage:

Welche Institutionen, Organe und Einzelpersonen können eine Rolle bei der Bekämpfung politischer Korruption auf Bundesebene spielen?

Die Verwendung des akteursspezifischen Ansatzes ist sinnvoll, um den Horizont des Nachdenkens über Möglichkeiten der Korruptionsbekämpfung zu erweitern. Zunächst macht man sich bewusst, wer alles an einer Korruptionsbekämpfung beteiligt ist, sein könnte oder werden sollte. Für jeden Akteur ist dabei zu überlegen, ob und wie er an einer Korruptionsbekämpfung arbeiten kann oder behindert wird. Hieraus können weitere Ansätze zur Korruptionsbekämpfung offensichtlich werden. Maßnahmen, die die korruptionsbekämpfende Arbeit der Akteure befördern können, werden daher in Kapitel 5 mitdiskutiert.

Dem in dieser Arbeit im Blickfeld stehenden politischen Personal kommt dabei in der Aufteilung „Maßnahmen – Akteure“ eine Doppelrolle zu. Es ist im Gegensatz zu anderen Akteuren dasjenige Personal, das über alle Maßnahmen entscheidet, und zwar auch über solche, die – nicht immer unproblematisch – auch die Korruption in ihren eigenen Reihen bekämpfen sollen. Die sich dazu aufdrängende Frage: „Aber wer kontrolliert die Kontrolleure?“,

wurde den interviewten Expert/innen gestellt. Ihre Antworten finden sich in Kapitel 5.

4.2 Übersicht: Bisherige Aktivitäten zur Korruptionsbekämpfung auf Bundesebene

Es folgt eine chronologische Übersicht über Korruptionsbekämpfungsgesetze und -richtlinien, die Bundestag und Bundesregierung erlassen haben (s. Tab. 3).

Tab. 3 *Übersicht über Korruptionsbekämpfungsgesetze und Richtlinien [Quellen: *1: Ahlf (2003), *2: Angaben des BMJ-Mitarbeiters (I, I), * 3: Stünker (I, 23), *4: Zypries (2004), *5: Sanchez-Hermosilla (2003), Quellenangaben zu allen Gesetzestexten, s. Quellenverzeichnis Teil II]*

Gesetz/Richtlinie mit Datum	Kurze Inhaltsangabe
a) Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages → Anlage zum § 18 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (1972 -> 2002)	Einführung von Verhaltensregeln für Abgeordnete des Deutschen Bundestages (1972); Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 29. Juli 2008 (BGBl. I S. 1712) Regelt Umgang mit Einnahmen und Nebentätigkeiten von Abgeordneten (z.B. durch Angabe- und Offenlegungspflichten).
b) Parteiengesetz (PartG) 1967-> 22.12.2004	Aufgaben, Struktur, staatliche Finanzierung, Abrechnung und finanzielle Kontrolle von Parteien
c) 28. Strafrechtsänderungsgesetz (StrÄndG) vom 13.01.1994 → Abgeordnetenbestechungsgesetz (§ 108e StGB)	Neueinführung des 1953 abgeschafften Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung, der Bestechungen bezüglich der Stimmabgabe in Volksvertretungen teilweise erfasst.
d) Jahressteuergesetz 1996 → § 4 Abs. 5 Nr. 10 EStG → § 30 Abs. 4 AO (Abgabenordnung)	Verbot der steuerlichen Absetzbarkeit von Provisionen („Schmiergeldern“) als Betriebsmittel, wenn eine rechtskräftige Verurteilung oder eine Verfahrenseinstellung vorliegt. Finanzämter werden angewiesen, Korrupti-

	onsfälle an die Strafverfolgungsbehörden weiterzuleiten.
e) Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorBekG) vom 13.08.1997 → §§ 298–300, §§ 331–335 StGB	Verschärfung der Bestrafung von Korruptionsdelikten von/mit Amtsträgern: Lockerung der Unschuldsvermutung, Einführung der Drittbegünstigung
f) EU-Bestechungsübereinkommen vom 26.05.1997 OECD-Übereinkommen über die Bestechung internationaler Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 17.12.1997 → ratifiziert als EU-Bestechungsgesetz (EUBestG) und Internationales Bestechungsgesetz (IntBestG) am 22.09.1998	Ausdehnung der Korruptionsdelikte auch auf ausländische Amtsträger (EU-weit). Da in manchen Staaten Parlamentarier den Amtsträgern gleichgesetzt sind, wird damit die Bestechung internationaler und ausländischer Parlamentarier in weiterem Umfang strafbar als in Deutschland *5.
g) Gemeinsame Maßnahme der EU vom 22.12.1998 gegen Bestechung im privaten Sektor, Ausführungsgesetz vom 22.08.2002 zur Umsetzung der gemeinsamen Maßnahme → §299 Abs. 3 StGB neu (Umsetzung von drei EU-Rechtsinstrumenten) *5	Ausdehnung des § 299 StGB (Bestechung im geschäftlichen Verkehr) auf Bestechungshandlungen im ausländischen Wettbewerb, die sich auf den Wettbewerb im Binnenmarkt auswirken*5
h) Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 17.06.1998 Neuerlass selbiger Richtlinie vom 17. 07.2004	Weitreichende Antikorruptionsverordnung, die Verwaltungshandeln betrifft, u. a. Rotationsprinzip, Mehr-Augen-Prinzip, Personal-Trennung bei Planung, Vergabe und Abrechnung öffentlicher Aufträge, Meldestellen für Verdachtsfälle mit Empfehlungen, Verhaltenskodex und Leitfaden für Vorgesetzte. *5 Verbesserte Fassung der Richtlinie
i) Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2001 vom 24.03.1999 → Verbesserung §4 Abs. 5 Nr. 10 EStG	Abzugsverbot: Schmiergeldzahlungen sind generell nicht mehr steuerlich absetzbar *5
j) Allgemeine Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater (Sponsoring, Spenden und sonstige Schenkungen) vom 07.07.2003	Präzisierung von Nr. 13 der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 17.07.2004 (Annahme von Geld, Sach- und Dienstleistungen von Privaten durch eine oder mehrere Dienststellen).

k) Informations-Freiheits-Gesetz (IFG)	Einsichtsrecht aller Bürger/innen in Unterlagen und Daten öffentlicher Stellen als Regelfall (Akteneinsichtsrecht)*3
Strittig und ungeklärt / offen:	
l) EU-Debatte über eine Einführung eines Unternehmensstrafrechts (u. a. wegen unlauteren Verhaltens bei Börsengeschäften /auch gegen Korruption)	Darin wird auch eine juristische Person, also ein Unternehmen allgemein haftbar, nicht nur einzelne Angestellte (wie in §§ 299, 300 StGB bisher vorgesehen). Nach Meinung der Bundesregierung reichen §§ 30, 130 OWiG als Instrumentarien zur Haftbarmachung jenes Personenkreises aus.*5 Ein breiter Kreis von verantwortlichen Mitarbeitern lässt sich damit aber nicht erfassen.*1 Strittig ist auch, ob § 299 StGB auf Selbstständige, Freiberufler und Beratungstätigkeiten ausgeweitet werden kann und damit diese Personenkreise in die Reichweite der Amtsträgerbestechung gerückt werden (EU-weit in der Schärfe nicht vorgesehen). *5
m) 14. Wahlperiode des Bundestages (1998–2002) Versuch der Einführung eines „Registers über unzuverlässige Unternehmen“ im § 126 a Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)“	Die Einführung eines Korruptionsregisters scheiterte am Widerstand des Bundesrates, da unter „unzuverlässig“ auch die Beschäftigung von Schwarzarbeitern erfasst war. Ein neuer Anlauf scheint geplant zu sein *5
Gezeichnet, aber noch nicht ratifiziert:	
n) Strafrechts-Übereinkommen des Europarats gegen Korruption vom 27.01.1999	Verschiedene Erweiterungen der Strafbarkeit von ausländischen Amtsträgern (nun weltweit); Gleichstellung von Amtsträgern mit Parlamentariern
o) Zivilrechts-Übereinkommen des Europarats gegen Korruption vom 4. November 1999	Regelungen im Zivilbereich über Korruption → im BGB (Bürgerliches Gesetzbuch), u. a. Schutz von Angestellten, die Korruption anzeigen.
p) UN-Übereinkommen gegen Korruption vom 12. Dezember 2003	Gleichstellung von Amtsträgern und Parlamentariern, diverse Gesetzesvorschläge für eine umfassende Korruptionsbekämpfung

Ordnet man die aufgezählten 16 Bekämpfungsmaßnahmen den drei Erscheinungsformen private, Verwaltungs- und politische Korruption zu (vgl. Abb. 5), so ergibt sich folgendes Bild:

Der Bekämpfung der privaten Korruption lassen sich nachstehende Gesetze zuordnen: die Steuergesetze (d) und (i), die EU-Maßnahme gegen Bestechung im privaten Sektor von 1998 (g), ein Unternehmensstrafrecht bzw. die Haftbarmachung der Verantwortlichen in den Unternehmen (k) und das Zivilrechts-Übereinkommen gegen Korruption (n).

Zu dem Bereich der Bekämpfung von Korruption in der (Bundes-) Verwaltung lassen sich das Korruptionsbekämpfungsgesetz (e), die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung (h), die Verwaltungsvorschrift zum Sponsoring (j), das Korruptionsregister (l), das Informations-Freiheits-Gesetz (p) sowie das EU-Bestechungsgesetz und das Internationale Bestechungsgesetz (beide f) zurechnen.

So unter den Begriff Amtsträger auch Parlamentarier fallen, zählen die letzten beiden Gesetze unter (f) auch zum Bekämpfungsbereich politischer Korruption (hier: im Ausland). Im Kern liegen dort aber die Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages (a), der Abgeordnetenbestechungsparagraph 108e StGB (b) und das Parteiengesetz (c). Eine qualitative Betrachtung erfolgt in den nächsten Kapiteln.

Das UN-Übereinkommen gegen Korruption (o), sowie das Strafrechtsübereinkommen des Europa-Rats gegen Korruption (m) enthalten Regelungen, die alle drei Bereiche betreffen.

Es lässt sich also festhalten, dass Gesetzgeber und Bundesregierung zu der Bekämpfung von Korruption in allen drei Bereichen aktiv geworden sind. Betrachtet man die Zeitdaten, fällt sehr deutlich auf, dass die Gesetze zum großen Teil in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre bis in die Jetztzeit hinein verabschiedet wurden.

Ein wachsendes Bewusstsein, dass Korruption ein akut zu bekämpfendes Problem in Deutschland und international ist, scheint also erst in dieser Zeit zu konkreten Maßnahmen des Gesetzgebers geführt zu haben. Wer im Internet-Archiv des Bundestages <http://dip.bundestag.de> recherchiert, wird genau dieses Bild vorfinden. Eintragungen zum Schlagwort Korruption finden sich dort von 1976–1983 keine, 1983–87 zwei (über Ereignisse in Kairo und Zaire), 1987–90 drei (zwei zu einem Bauskandal in München, eine zu Korruption im Pharmabereich), 1990–94 keine, 1994–1998: 60 Eintragungen (zu diversen Gesetzen und Anfragen s. u. a. Tab. 3), 1998–2002: 38 ähnlich geartete Eintragungen 2002–05: 29 und in der laufenden Legislaturperiode bisher 62.

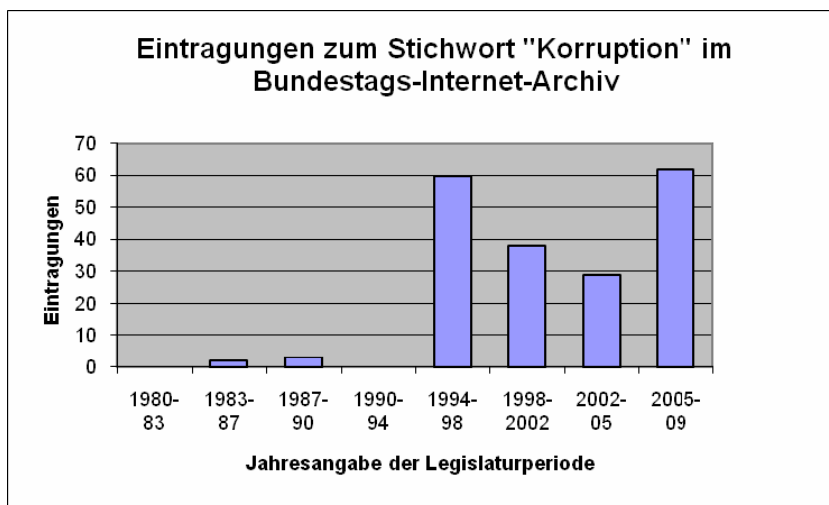


Abb. 8 Eintragungen zum Stichwort „Korruption“ im Bundestags-Internet-Archiv⁴⁹ [Quelle: Bundestags-Internet-Archiv <http://dip.bundestag.de> (Stand: 13.04.2009)]

Für die 50er und 60er Jahre wurden keine Angaben gemacht. Da sich in der Literatur keine zusätzlichen Erwähnungen finden, ist davon auszugehen, dass für die Zeit auch kaum eintragungsrelevante Angaben vorliegen, vielleicht mit Ausnahme von Untersuchungsausschüssen aus der Zeit. Auch wenn eine qualitative Beurteilung noch erfolgt, lässt sich durch diese kleine quantitative Ansicht die These stützen, dass eine vornehmliche Korruptionsbekämpfung auf Bundesebene erst ab Mitte der 90er Jahre begonnen hat. Davor gab es eine Korruptionsbekämpfung, deren Elemente größtenteils aus der Kaiserzeit und der Weimarer Republik stammten und von der Bundesrepublik übernommen worden waren (strafrechtliche Regelungen).

Der Rückgang der Nennungen nach 1998 in die jetzige Legislaturperiode hinein mag dadurch erklärt werden, dass nach allgemeiner Ansicht wesentliche Schritte zur Korruptionsbekämpfung schon begangen worden sind, und es dann mehr um Nachbesserungen ging (so Sanchez-Hermosilla, 2003; Martiny, I, 19; Mitarbeiter des BMJ, I, 12). In der derzeit laufenden 16.

⁴⁹ Erfasst werden Nennungen in folgenden Kategorien: a) Stand der Gesetzgebung, b) Parlamentarische Vorgänge im Bundestag/ Bundesrat, c) Parlamentarische Aktivitäten von Personen und d) Fragen aus Fragestunden (des Bundestages).

Wahlperiode führen internationale Themen, als auch diverse Anfragen und Gesetzesentwürfe der Oppositionsparteien zum Thema Korruption zu einem Anstieg der Nennungen.

Festzustellen ist, dass viele Umsetzungen von nationalen „Ratifizierungs-Hausaufgaben“ zu bereits unterzeichneten Konventionen internationaler Organisationen (EU, OECD, Europa-Rat, UNO) zum Thema Korruptionsbekämpfung immer noch auf sich warten lassen.

Gesetzliche Korruptionsbekämpfung brachte mitunter erstaunliche Regelungen hervor. So wurde z. B. nach dem Flick-Skandal eine Änderung des Einkommensteuergesetzes vorgenommen. Sie hatte zur Folge, dass die unter Korruptionsverdacht geratene Ministererlaubnis zur Steuerbefreiung von reinvestierten Kapitalgewinnen abgeschafft und gegen eine generelle Steuerbefreiung ersetzt wurde. Damit wurde die Prüfung eines volkswirtschaftlichen Nutzens solcher Finanztransaktionen, die eine Steuerbefreiung hätte rechtfertigen können, ersatzlos gestrichen.⁵⁰

In den nächsten Abschnitten werden ergriffene Maßnahmen zur Bekämpfung politischer Korruption und deren Mängel dargestellt.

4.3 Die Odyssee des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung

Abschaffung und um Jahrzehnte verschleppte Neueinführung eines Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung: Eine Chronik

Das Strafgesetzbuch (StGB) wurde im Jahr der Gründung des Kaiserreiches 1871 verabschiedet und enthielt einen Paragraph 109 mit dem Wortlaut:

„Wer in einer öffentlichen Angelegenheit eine Wahlstimme kauft oder verkauft, wird mit Gefängnis von 1 Monat bis zu 2 Jahren bestraft, auch kann auf Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte erkannt werden.“

Wenngleich die herrschende Lehrmeinung bestand, dass hierunter sowohl Wahlen „zu“ Volksvertretungen als auch Abstimmungen „in“ Volksvertretungen erfasst seien, bestand im neuen Bundestag mehrheitlich die Auffassung, dass der Paragraph Abstimmungen in Volksvertretungen nicht mit einbeziehe. Am 8. Juni 1951 wurde daher eine Erklärung verabschiedet, nach der die Einführung eines Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung für erforderlich angesehen wurde (BT XII/294, 13, Beilage (2) BMJ, S. 1).

⁵⁰ Daraus können dann volkswirtschaftlich nachteilige Steuerausfälle resultieren.

Bei der Überarbeitung des gesamten Strafrechts wurde die Bestechung bei Wahlen „zu“ Volksvertretungen in § 108b neu gefasst und mit dem 3. Strafrechtsänderungsgesetz vom 4. August 1953 verabschiedet, wobei die alte Fassung des § 109 aufgehoben wurde. Eine Regelung zur Abgeordnetenbestechung unterblieb, weil der Bundestag davon ausging, „daß die vielschichtige Problematik der Abgeordnetenbestechung nicht im Rahmen der Novellierung des § 109 StGB a. F. gelöst werden könne“ (ebd., S. 2). Damit wurde die Abgeordnetenbestechung straffrei.

In den darauf folgenden Jahrzehnten wurden mehrere Anläufe unternommen, einen Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung einzuführen. Tabelle 4 gibt eine Übersicht.

Tab. 4 *Übersicht über Einführungsversuche eines Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung [Quelle: Zusammengestellt nach Angaben der Gesetzesdokumentation BT XII /294, 13, Beigabe BMJ (2), S. 2 f.]*

Zeitpunkt /Zeitraum	Initiator	Argumente/Ausgang
17.04.1956	FDP-Fraktion	Die Formulierung: Gültigkeit für „Wahlen und Abstimmungen innerhalb von Volksvertretungen“ sollte in einem § 109a eingefügt werden (BT Drs. II/2310). Der Entwurf wurde mit Ende der Wahlperiode nach § 125 GO BT fallengelassen. ⁵¹
3. Wahlperiode 1957–1961	Große Strafrechtskommission, Bundesregierung	Regierungsentwurf eines Strafgesetzbuches E 1960 wurde nicht beraten.
4. Wahlperiode 1961–1965	Bundesregierung	Erneut eingebrachter Regierungsentwurf eines Strafgesetzbuches E 1962 (BT-Drs. IV/650 und IV/32) mit dem Straftatbestand eines § 404 Stimmbestechung „Wer es unternimmt, für eine Abstimmung eine Stimme zu kaufen oder zu verkaufen, wird mit einer Gefängnisstrafe bis zu drei Jahren oder mit Strafhaft bestraft.“ (nach § 125 GO BT fallengelassen).
5. Wahlperiode	Bundes-	Erneut eingebrachter Regierungsentwurf wurde wie in der

⁵¹ § 125 Geschäftsordnung des Bundestages: „Am Ende der Wahlperiode des Bundestages gelten alle Vorlagen als erledigt. Dies gilt nicht für Petitionen und für Vorlagen, die keiner Beschlussfassung bedürfen.“ Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass sich ein nach der nächsten Wahl neu zustande kommender BT wieder seine eigenen Arbeitsgebiete neu schafft.

riode 1965–1969	regierung	4. WP aufgrund der Problematik der Regelung der Abgeordnetenbestechung nicht abschließend behandelt (§ 125 GO BT).
24.09.1973	Sonderausschuss für Strafrechtsreform	Einstimmige Bejahung der Notwendigkeit den Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung einzuführen, Arbeiten am Entwurf wurden überholt von:
27.03.1974	CDU-CSU-Fraktion	Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes (BT Drs 7/1883) sah eine Ergänzung des § 108d vor: „§108b gilt auch bei Wahlen und Abstimmungen in den Volksvertretungen.“ Beendet durch § 125 GO BT.
1985	Justizbehörde Hamburg, Bundesratsinitiative	Novelle des § 108b: „Wer einen anderen dafür, daß er nicht oder in einem bestimmten Sinne wähle oder abstimme, pflichtwidrig Geschenke oder andere Vorteile anbietet, verspricht oder gewährt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu 5 Jahren oder Geldstrafe bestraft ...“ Abs. 2 bezieht sich auf die Vorteilseinforderung im o. a. Sinne. Der Vorschlag wurde nicht weiter verfolgt.

Es fällt auf, dass bei den sieben vergeblichen Anläufen die Mehrheitsfraktionen, die die Entscheidungsmacht im Bundestag hielten, nie an einer Initiative für eine Einführung direkt beteiligt waren. Die CDU-CDU-Fraktion stellte einen Antrag erst 1974. Da befand sie sich in der Opposition. Oder es war die Bundesregierung selbst aktiv, deren Mitglieder nicht von dieser Regelung betroffen waren.

So gut wie alle Versuche wurden am Ende der Legislaturperiode nach §125 GO BT ad acta gelegt. Es kann also nicht von einem zwingenden Wollen der Mehrheit im Parlament gesprochen werden.

Mit welchen Argumenten wurde die Ablehnung einer Einführung erklärt?

Politiker/innen sind Interessenvertreter/innen ihrer Wähler/innen und ihrer Partei – und gerade dafür sollen sie auch Geld bekommen dürfen. Die neutrale Sachwaltung eines Beamten sei also nicht von Nöten, so ein Argument (Bönisch et al., 2003). Mit einem Abgeordnetenbestechungsparagrafen drohe Gefahr, dass jede Wahlkampfspende als Bestechungsgeld ausgelegt werden könne. Zusätzlich standen alle Angebote, die Lobbyisten z. T. nutzen, um Kontakte und Unterstützung „interessant“ zu machen, wie Beraterverträge, Reisen und Vertragshonorare, auf dem Spiel (Bönisch et al., 2003).

Verfassungsrechtliche Bedenken wurden in einer Sachverständigen-Anhörung des Rechtsausschusses vom 03.03.1993 weitgehend übereinstimmend nicht gesehen, da der Abgeordnete in seiner nur dem Gewissen verpflichteten Entscheidungsfreiheit nicht beeinträchtigt wird (BT XII/294, 15). Im Gegenteil: Das Bundesverfassungsgericht habe in seinem Diätenurteil von 1975 (BVerfGE 40, 296, 318 ff.) gesetzliche Vorkehrungen gegen Interessenzahlungen u. a. auch aufgrund des Art. 38 GG Abs. 1 für verfassungsrechtlich geboten erklärt (ebd.).

Die Frage, ob der einzuführende Strafparagraph enger zu fassen ist (nur Stimmenkauf bei Abstimmungen im Bundestag) oder weiter (z. B. vorgeschaltete Willensbildung in Partei- und Fraktionsgremien), berührt das Bestimmtheitsgebot (Art. 103 Abs.2 GG).⁵² Hierzu schreibt das BMJ in einer Synopse:

„Die Schwierigkeit der Tatbestandsfassung liegt in der problematischen Abgrenzung zwischen legalem und illegalem Verhalten bzw. der Grenzziehung zwischen unerlaubter und erlaubter Vorteilsnahme. [...]. Die Schwierigkeiten nehmen zu, je weiter der Tatbestand gefaßt werden soll.“ (XII/294, 9)

Hierin sei auch ein Hauptgrund zu sehen, warum die Einführung der Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung in der Vergangenheit immer wieder gescheitert sei (ebd.).

Die Grauzonen zwischen erlaubten Abgeordnetenspenden und ressourcenge- bzw. missbrauchender Klientelpolitik, zwischen hilfreicher Lobbyarbeit und illegaler Einflussnahme sind groß. Ein Beispiel: eine Notiz des Generalbevollmächtigten des Flickkonzerns, von Brauchitsch, vom 13. Februar 1979:

„Der Transport von Informationen setzte Kontakte voraus. Es hat sich nach meiner Erfahrung herausgestellt, dass die Kontakte zu Bundestagsabgeordneten häufig dadurch verbessert wurden, daß man ihre Bitte um Unterstützung im Wahlkampf nicht abschlägig beschied.“ (Schily, 1986, S. 94)

Kommen diese Informationen aus einem Ausschuss, der normalerweise nichtöffentlich tagt, dann ist die Weitergabe nicht erlaubt. Auf eine Versorgung mit solchen Informationen wurde aber abgezielt. Sie sind umso wert-

52 Artikel 103, Abs. 2 GG: „Eine Tat kann nur bestraft werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat gegangen wurde.“

voller, je früher sie vor einer Entscheidung in Erfahrung gebracht werden, um dann ggf. noch rechtzeitig intervenieren zu können (Schily, ebd.).

Die Vermeidung einer Klärung durch Fehlen eines Gesetzes lässt auch alle Vorteilsnahmen erlaubt bleiben, egal ob bagatellhaft klein oder z. B. durchaus wahlkampffinanzierungstauglich, ob für Legales oder Illegales. Diese Freiheit stellt ein Privileg gegenüber Beamten und Richtern dar. Mit Sicherheit würden gute gesetzliche Regelungen in das Feld der finanzierten Interessenvertretung eingreifen und Einschränkungen schaffen. Lieb gewonnene Freiheiten würden mitunter wegfallen.

Als 1994 schließlich doch auf Initiative der nun oppositionellen SPD-Fraktion und auf Druck des Bundesverfassungsgerichtes (Bannenber/Schaupensteiner, 2004, S. 210) ein Strafparagraph zur Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB) eingeführt wurde, wurden im Vorfeld noch weitere Gegenargumente vorgebracht:

- Der Sachverständige Buschbohm befürchtete, „es käme zu Ermittlungen im Kernbereich parlamentarischer Tätigkeiten“ (XII/294, 8, SP 2, ZdS, 26)
- Umkehrung der Verhaltensregeln. Im Verdachtsfall müssten die Abgeordneteneinkünfte vor der ermittelnden Staatsanwaltschaft offen gelegt werden. (XII/294, 33 Vorlage für den Arbeitskreis Rechtswesen der SPD-Fraktion vom 21. Oktober 1991)
- Ein neuer Straftatbestand provoziere neue Immunitätsfälle (XII/294, 33 s. o.). Mit Vorverurteilungen in den Medien wäre zu rechnen.
- Eine Strafandrohung, die in der Praxis unterlaufen werden kann, ist wenig geeignet, die Dunkelziffer zu erhellen. Verhaltensregeln sind erfolgsversprechender, da bei Verstoß eine „für den Abgeordneten nachteilige politische Diskussion in der Öffentlichkeit provoziert“ werden würde. (XII/294, 33, S.2 s. o.)
- Regelungen in anderen Ländern sind mit der Situation in Deutschland „nicht ohne weiteres vergleichbar.“ (XII/294, 33, S.3 s. o.)

Die Argumente könnte man auch so zusammenfassen: „Weil es bei uns bisher keine Kontrollen gab und wir auch in Zukunft keine wünschen, da manche auch ungerechtfertigt sein könnten, darf so eine Gesetz nicht kommen.“

Auf der Gegenseite fanden sich folgende Argumente, die für die Einführung eines Strafparagraphen zur Abgeordnetenbestechung sprachen:

- „Eine Gesetzeslücke wird geschlossen.“ (Fischer, XII/294, 8, SP 4, ZdS 121 ff.)⁵³
- „Die öffentliche Meinung verstehe schwerlich, warum Abgeordnete aus den Bestimmungen der §§ 331 ff. StGB herausgenommen seien.“ (Scheu, XII/294, 8, SP 20, ZdS 4)
- „Die Praxis zeige, daß bürgerliche und politische Moral allein, ohne Unterstützung durch die Maßstabs- und Präventionsfunktion des Strafrechts oder andere effektive Sanktionsinstrumente, nicht in der Lage seien, die Integrität der Mandatsausübung zu sichern.“ (Lübbe-Wulff, XII/294, 8, SP 10, ZdS 19)
- „Die Strafnorm würde das repräsentative System und den nur seinem Gewissen unterworfenen Abgeordneten nicht einengen, sondern gerade vor unlauterer Einflussnahme schützen.“ (Irsfeld, XII/294, 8, ZdS 115)
- „Die Notwendigkeit einer Einführung ergebe sich aus dem kommunalen Bereich.“ (Scheu, XII/294, 8, SP 20, ZdS 2; Fischer, ZdS 2).

Aufgrund der jahrzehntelang währenden Abwehrhaltung ist es nicht verwunderlich, dass der dennoch gewählte Gesetzestext einen nur sehr kleinen Bereich reglementiert. Letztlich entschieden sich die Ausschussabgeordneten für die Empfehlung eines „engen“ Vorschlags, der sich an der alten Fassung des 1953 abgeschafften Paragraphen § 109 a. F. und an den Tatbestand der Stimmbestechung im Entwurf des StGB von 1962 orientierte. Am 13.01.1994, über 40 Jahre nach der Abschaffung, verabschiedet der Bundestag mit dem 28. Strafrechtsänderungsgesetz einen neuen Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung mit dem § 108e StGB:

„1) Wer es unternimmt, für eine Wahl oder Abstimmung im Europäischen Parlament oder in einer Volksvertretung des Bundes, der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände eine Stimme zu kaufen oder zu verkaufen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

2) Neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten wegen einer Straftat nach Absatz 1 kann das Gericht die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen und das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, aberkennen.“

53 Stenographisches Protokoll Seite ... (=SP), Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen der Gutachter zur gemeinsamen Anhörung Seite ... (=ZdS) – beides vom 3. März 1993, BT XII/294, 8

War damit wirklich die beklagte Lücke geschlossen? Kaum ein Experte bejaht diese Frage.

(Un-) Tauglichkeit des § 108e StGB und neue Reformkraft durch die Ratifizierung des UN-Abkommens gegen Korruption

Seit seiner Verabschiedung steht der § 108e StGB nahezu einheitlich unter vernichtender Kritik.

Die Mahnungen des Sachverständigen Irsfeld, eine enge Regelung würde in der Praxis in die Leere laufen, wurden im Gesetzgebungsverfahren 1991–1994 nicht umgesetzt (XII/294, 8, SP 8). Selbiger Irsfeld (2002), nun mittlerweile Bonner Oberstaatsanwalt, sah sich neun Jahre später bestätigt, als er anmerkte, dass kein einziger Fall bekannt geworden sei, bei dem einer der 100.000 Parlamentarier in Deutschland wegen Abgeordnetenbestechung verurteilt werden konnte.

Der damals ebenfalls als Sachverständiger fungierende Leitende Oberstaatsanwalt aus Frankfurt, Udo Scheu, spricht von einer „Feigenblattfunktion“ des Gesetzes (Bönisch et al., 2003, S. 37), Bannenberg und Schauensteiner (2004, S. 210) von einem „typischen Placebo-Gesetz.“

Worin liegt die Kritik begründet?

Der Richter und BMJ-Mitarbeiter Sanchez-Hermosilla (2003, S. 77) formulierte es so:

„Die Vorschrift erfasst nur verwerfliches Abstimmungsverhalten von Abgeordneten in den parlamentarischen Gremien und das hiermit korrespondierende Verhalten Außenstehender. Immaterielle Vorteile werden nicht erfasst. Diese Systematik ist in der Rechtswissenschaft und der öffentlichen Diskussion wiederholt auf Kritik gestoßen und entspricht nicht mehr internationalen Standards (in den meisten Mitgliedsstaaten internationaler Übereinkommen, die sich mit Korruptionsbekämpfung befassen, fällt ein Abgeordneter unter den allgemeinen Amtsträgerbegriff).“

Martiny (I, 15) meint, dass das Gesetz überhaupt nicht greife, da bei Abstimmungen sowieso so gut wie immer die regierungstragenden Koalitionsfraktionen die Mehrheit haben. Alles andere fiele auf. Die Einflussmöglichkeiten auch von Seiten der Lobbyisten seien sehr viel filigraner.

Van Aaken (2005, S. 19) präzisiert die Mängel:

„Da nach der Arbeitsweise des Parlaments aber die Würfel für Abstimmungen nicht erst im Plenum, sondern bereits in den Fraktionen bzw. in Verhandlungen zwischen den Fraktionen fallen, diese aber keine Abstimmung in einer Volksvertretung darstellen, bedeutet dies, daß dort, wo die eigentliche Meinungsbildung erfolgt, wo also der parlamentarische Prozeß am ehesten korruptionsanfällig ist, das Strafrecht nicht greift.“

Hinzu käme, dass es bei Abstimmungen in Fraktionen das Instrument der namentlichen Abstimmung nicht gibt, eine Stimmabgabe also schwer nachweisbar sei (ebd.).

Bannenberg und Schauensteiner (2004, S. 210) können sogar die Gültigkeit des Gesetzes für Bundestagsausschüsse nicht erkennen. Nur Abstimmungen im Plenum seien erfasst. Dieser Punkt ist von daher unter den Juristen strittig. Schaller (2002) kritisiert, dass auch die Weitergabe von Insiderinformationen an Außenstehende nicht erfasst werden könne. „Das gesamte Verhalten außerhalb der Volksvertretung, auch wenn es in Ausübung des Mandats erfolgt, ist nicht strafrechtsrelevant“, so van Aaken (ebd.) weiter.

Schaupensteiner (in Bönisch et al., 2003) stellt als weitere Lücke fest, dass selbst bei Abstimmungen in der Volksvertretung eine „Dankeschön-Spende“ im Nachhinein nicht vom Strafraum des Gesetzes erfasst sei. Das ganze Feld der „politischen Landschaftspflege“ und des „Anfütterns“, alles bleibe offen, genauso wie die Begünstigung Dritter.

Eine Vergabe von Beraterverträgen und anderer lukrativer Nebentätigkeiten könne nach Schönke und Schröder (2001) aber nur als Bestechung erfasst werden, wenn neben dem gewünschten Stimmverhalten keine weitere Gegenleistung erbracht werden würde. Eine Unrechtsvereinbarung müsse vorliegen und damit zusammenhängend ist für die Erfüllung des subjektiven Straftatbestandes der Vorsatz erforderlich. So muss dem Abgeordneten klar gewesen sein, dass der materielle Vorteil nicht für seine allgemeine politische Tätigkeit, sondern für ein bestimmtes zukünftiges Abstimmungsverhalten vorgesehen ist.

So ist es nicht verwunderlich, dass in einem Strafrechtskommentar nur von einem „literarischen Leben der Norm“ gesprochen wird (Tröndle/Fischer, 2001, § 108e Randnummer 9), oder Barton (1994, S. 1100) den Paragraphen noch deutlicher als „kodifizierten 'Fanal' symbolischer Gesetzgebung mit einem hohen Maß an Täuschungselementen“ geißelt. Der Spiegel kommentiert hierzu:

„Verboten ist es daher allenfalls, sich als Abgeordneter besonders dumm anzustellen – viele Wege führen zum Bakschisch, alle anderen sind erlaubt“ (Bönisch et al., 2003).

Mit der Zeichnung des Strafrechts-Übereinkommens des Europa-Rats gegen Korruption vom 27.01.1999 und – medienwirksam – mit der Zeichnung des UN-Übereinkommens gegen Korruption vom 12. Dezember 2003 erklärte sich die Bundesregierung bereit, bei der Korruptionsbekämpfung Mandats-träger den Amtsträgern gleichzusetzen (s. UN-Übereinkommen Art. 2). D. h. zumindest, dass die gleichen Regelungen für beide Gruppen gelten sollen. Nach der Definition der Personenbegriffe im § 11 StGB werden die Abgeordneten nicht, wie in vielen anderen Ländern⁵⁴, den Amtsträgern gleichgesetzt. Dies solle auch so bleiben, da die Interessenwahrnehmung auch innerhalb des Parlaments Bestandteil des politischen Kräftespiels sei und man vom Abgeordneten nicht verlangen könne, dass er – wie Beamte und Richter – stets unparteiisch und frei von unsachlichen Einflüssen sein Mandat ausübe (BT-Drs. 12/5927, S. 5.).

Der Abgeordnete müsse auf bestimmte gesellschaftliche Gruppen schon deshalb Rücksicht nehmen, weil seine Zugehörigkeit zu denselben Gruppen nicht selten für seine Aufstellung als Kandidat maßgeblich gewesen sei. Es sei deshalb nicht zu beanstanden, wenn bei der Stimmabgabe politische Zwecke mit verfolgt würden, die den Interessen des Stimmberechtigten entgegenkämen (Deiters, 2003, zitiert in van Aaken, 2005). In diesem Sinne äußert sich auch Funke (I, 2), für den die bisherigen Regelungen völlig ausreichend sind:

„Wenn ein Abgeordneter in seinem Wahlkreis eine Spende einwirbt und sich später einmal für dieses Unternehmen einsetzt, könnte das eine straffbare Handlung sein. Das geht mir, ehrlich gesagt, zu weit. Es ist Aufgabe eines jeden Abgeordneten, sich für seine Bürger einzusetzen. Und das gilt für Leute, die gespendet haben, und für Leute, die nicht gespendet haben“ (Funke, I, 2).

Gerade die letzte Vertrags-Zeichnung hat daher großen Unmut bei den Abgeordneten im Bundestag ausgelöst (s. auch Bönisch et al., 2003). Funke berichtet hierzu (I, 2):

„Interessanterweise ist es ja so, dass die Abgeordneten, die damit zurzeit befasst sind, alle – und zwar von allen Fraktionen –, gegen

54 Siehe hierzu auch den Ländervergleich bei van Aaken, 2005.

dieses Übereinkommen sind. Nicht etwa, um sich selbst zu schützen, sondern, weil es ihnen nicht genügend klar definiert ist.“

Ströbele hält dagegen und meint:

„Abgrenzungsprobleme hat man ja auch bei den Beamten, nur weil man Schwierigkeiten hat, kann man doch nicht gar nichts tun“ (in Bönisch et al., 2003, S. 38).

Anzumerken ist, dass gerade eine Regelung den Abgeordneten vor unangemessener Einflussnahme schützt, wie Irsfeld in den Argumenten für die Einführung des § 108e StGB ausführte. Alle dazu im vorangegangenen Kapitel aufgezählten Pro- Argumente lassen sich auch klar auf eine Ausweitung des jetzigen Paragraphen anwenden.

Aus der Zeichnung des UN-Abkommens gegen Korruption folgt, dass im Bund ein Ausführungsgesetz zur Ratifikation des Vertrages erarbeitet werden muss. Noch in der 15. Legislaturperiode, so Stünker (I), wollten die Regierungsfractionen das Gesetz umsetzen. Zurzeit werde an einer Novelle des § 108e StGB gearbeitet, die im Wesentlichen den weiter reichenden Formulierungen aus den §§ 332 und 334 StGB zur Beamtenbestechung folgt. Damit käme man dem Art. 2 (Verwendung der Begriffe, Amtsträger = Mandatsträger) und dem Art. 15 (Bestechung inländischer Amtsträger) mit einer schärferen Regelung für Abgeordnete nach, so Stünker. Allerdings ist bis ins Frühjahr 2009 immer noch keine Neufassung erfolgt, wenngleich zwei Oppositionsparteien im Oktober 2007 und April 2008 neue Vorschläge in den Bundestag einbrachten (siehe: <http://dip21.bundestag.de/>).

TI (2008a) fordert neben der Abschaffung o. a. Mängel zudem in einem Eckpunktepapier zur Abgeordnetenbestechung, dass die missbräuchliche Einflussnahme durch Abgeordnete auf Behörden und Verwaltungen zur Erlangung eines ungerechtfertigten Vorteils für den ursprünglichen Anstifter (Trading in Influence) ebenfalls zum Straftatbestand werden solle. Dies sehe auch Art. 18 der UN-Konvention gegen Korruption vor.⁵⁵

Die §§ 331 und 333 StGB zur Vorteilsnahme und Vorteilsgabe werden aber nicht in der Novelle des § 108e StGB mit aufgegriffen. Damit würde alles, was unter der Rubrik „politische Landschaftspflege und Anfüttern“ zu verstehen ist als Vorteilsgabe weiterhin straffrei bleiben.

55 Siehe hierzu auch die dargestellte Beziehung (I) in Abb. 1.

Dieser Punkt soll in den folgenden Abschnitten zu den Verhaltensregeln von Abgeordneten erneut aufgegriffen werden, da dort die Annahme von Spenden und Geschenken bisher geregelt ist. Um sich zunächst für weitere Ansätze zur Korruptionsbekämpfung einen Eindruck zu verschaffen, wie das politische Personal in Amt oder Mandat rechtlich und finanziell gestellt ist, wird noch das direkt folgende Kapitel vorangesetzt.

4.4 Die rechtliche Stellung und die Diäten des politischen Personals

Die Geber ökonomischer Ressourcen eines korruptiven Tauschaktes stellen von ihrer rechtlichen Stellung einfache Privatpersonen dar und können, auch wenn sie im Auftrag juristischer Personen (z. B. von Unternehmen) handeln, nur selbst haftbar gemacht werden. Dagegen ist die Stellung des politischen Personals im Hinblick auf eine Minderung bzw. Vermeidung einer Korruptionsanfälligkeit in vielerlei Hinsicht geregelt worden. Diese Regelungen werden im Folgenden nach den drei Gruppen: Abgeordnete, Regierungsglieder und Staatssekretäre getrennt dargestellt.

Abgeordnete des Bundestages

Die Abgeordneten des Bundestages finden im Grundgesetz besondere Erwähnung. In Artikel 38 [Rechtsstellung der Abgeordneten] heißt es:

„(1) Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages [...] sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.“

Und in Artikel 48 [Ansprüche der Abgeordneten, Diäten] heißt es weiter:

„... (3) Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung.“

Damit die Abgeordneten nicht von Zahlungen Dritter (in welcher Absicht auch immer) abhängig sind, wird ihnen eine Diät gewährt. Sie liegt seit dem 01.01.2009 bei 7.668 Euro/mtl. (ursprünglich sollte die Entschädigung verantwortungsfähig dem Gehalt eines Bundesrichters oder Oberbürgermeisters einer 50.000-1000.000 Einwohner-Gemeinde entsprechen. Sie liegt bis heute darunter.)

In den §§ 11–17 des Abgeordneten-Gesetzes (AbgG), sowie im Haushaltsgesetz und den Ausführungsbestimmungen des Deutschen Bundestages finden

sich diese und weitere Regelungen über die Höhe der Diäten, zu Dienstaussstattungen und anderweitigen Aufwandsentschädigungen.⁵⁶

Für jedes Jahr ihrer Mitgliedschaft im Bundestag wird den ausscheidenden Abgeordneten einen Monat lang ein Übergangsgeld in Höhe ihrer bisherigen Diät gezahlt, allerdings längstens 18 Monate lang (§ 18 AbgG).

Während der Wahlkampfzeit vor Antritt ihrer Abgeordnetentätigkeit und bis ein Jahr nach dem Ausscheiden erhalten Abgeordnete Kündigungsschutz in ihrem vorhergehenden Beruf (Art. 48 Abs. 2 GG, § 2 Abs. 3 AbgG).

Für eine gewisse Unabhängigkeit des Abgeordneten ist also gesorgt.

Stimmen, die den Abgeordneten hieraus eine übermäßige Bereicherung vorwerfen, weist Funke im Interview (I) zurück. Man senke im Moment sogar die Altersentschädigung und habe die Diäten für einige Jahre auf der derzeitigen Höhe eingefroren (damals: 7.009,-€). Martiny (I) erläuterte, die Diät erscheine zunächst hoch. Wenn man aber allein erziehend sei und jemand zur Hilfe zu Hause anstelle, um sein Mandat wahrnehmen zu können, oder einen großen ländlichen Wahlkreis habe (sie hätte bis zu 30.000 km im Jahr verfahren) dann ist dieser Betrag nicht hoch. Die Ausübung des Mandats bringe eben auch erhebliche Kosten mit sich, was auch sie sich vorher nicht vorgestellt hätte. Jeder Ausschusssekretär bekäme als Oberregierungsrat unter dem Strich ein höheres Einkommen, und dies mit geregelter Arbeitszeit und unkündbarer Anstellung. Man müsse sich auch überlegen, was eine politische Führungsverantwortung z. B. im Gegensatz zum protokollierenden Ausschusssekretär begründe und wertschätze.

Zur oft diskutierten Frage, ob höhere Diäten eine Korruptionsanfälligkeit weiter senken können, meint Jannsen im Interview (6), dass dies das Problem letztlich auch nicht lösen könne, weil es immer Menschen geben würde, denen das nicht genug sei.

Darüber hinaus ist es einem Abgeordneten frei gestellt, während der Zeit der Ausübung seines Mandats Nebentätigkeiten auszuüben, sowie Nebenein-

56 - Eine Kostenpauschale zur Ausstattung des Wahlkreisbüros und für mandatsbedingte Kosten beträgt im Jahr 2009 3.868,- Euro pro Monat.

- Die Aufwandsentschädigung für Mitarbeiter/innen, die zur Unterstützung der parlamentarischen Arbeit dienen, beträgt maximal 14.712,- Euro monatlich. Ausgenommen sind Verwandte der Abgeordneten, deren Gehalt die Abgeordneten selbst zu zahlen haben.

- Dienstfahrten mit der Deutschen Bahn sind generell kostenlos, sowie gegen Nachweis: Nachtzugbenutzung, Inlandsflüge und die Benutzung von Dienstfahrzeugen des Deutschen Bundestages.

künfte, Geschenke und Spenden anzunehmen, die aber i. d. R. anzeigepflichtig sind. Ausnahmen bilden allerdings Abgeordnete, die von ihrem ursprünglichen Beruf her Beamte sind. Ihnen bleibt es weiterhin untersagt, Belohnungen und Geschenke anzunehmen. Für Beamte gelten strengere Richtlinien, um sie gegen das „Anfüttern“ zu schützen. Ein Geschenk ab einem Gegenwert von 15,- Euro darf nicht mehr angenommen werden (s. u. a. §§ 24, 70 BBG).

Zuwendungen dürfen zumindest von Abgeordneten nicht angenommen werden, wenn sie ohne eine andere entsprechende Gegenleistung mit der Erwartung erfolgen, dass der Abgeordnete im Bundestag die Interessen des Zuwendenden vertreten und durchsetzen werde (§ 9 Verhaltensregeln, § 44a Abs. 2 Satz 4 AbgG).

Wie im vorangegangenen Kapitel geschildert, unterliegt der Kauf und Verkauf von Abgeordnetenstimmen dem Strafparagrafen § 108e StGB; alle übrigen Vorteilsnahmen sind strafrechtlich nicht geregelt.

Mitglieder der Bundesregierung

Der Bundeskanzler und alle weiteren Regierungsmitglieder stehen im Gegensatz zu den Abgeordneten in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis. Sie unterliegen damit strengeren Regelungen. Das Bundesministersgesetz (BMinG) ordnet diesen Personenkreis detaillierter ein. Sie leisten einen Amtseid nach Art. 56 GG.⁵⁷

Nebentätigkeiten sind ihnen nicht erlaubt (siehe auch Art. 66 GG) oder bedürfen im Falle der Wahrnehmung eines Sitzes in einem Aufsichtsrat einer Sondergenehmigung des Bundestages. Über Geschenke, die sie bezüglich ihres Amtes erhalten, haben Mitglieder und ehemalige Mitglieder einer Bundesregierung die derzeitige Bundesregierung zu informieren. Selbige entscheidet über die Verwendung der Geschenke.

Als Besoldung erhält der Bundeskanzler ein Gehalt in Höhe von Einzwiedrittel, die Bundesminister in Höhe von Eineindrittel des Grundgehalts der Besoldungsgruppe B 11. Das sind 10.815,15- Euro/mtl. nach dem Bundesbe-

57 Bundespräsident, Bundeskanzler und Bundesminister leisten folgenden Eid: „Ich schwöre, daß ich meine Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden, das Grundgesetz und die Gesetze des Bundes wahren und verteidigen, meine Pflichten gewissenhaft erfüllen und Gerechtigkeit gegen jedermann üben werde. So wahr mir Gott helfe. Der Eid kann auch ohne religiöse Beteuerung gesprochen werden.“ Art. 56 GG

soldungsgesetz (BBesG), also 18.025,- Euro Kanzler- und 14.420,- Euro Ministergehalt. Hinzu kommen die zum Grundgehalt gewährten Zulagen.⁵⁸

Nach § 14 BMinG wird das Übergangsgeld für die gleiche Anzahl von Monaten gezahlt, für die der Berechtigte ohne Unterbrechung Amtsbezüge als Mitglied der Bundesregierung erhalten hat, jedoch mindestens für sechs Monate und höchstens für drei Jahre. Als Übergangsgeld werden für die ersten drei Monate das Amtsgehalt und der Ortszuschlag in voller Höhe, für den Rest der Bezugsdauer die Hälfte dieser Bezüge gewährt.

Parlamentarische) Staatssekretäre

Staatssekretäre unterliegen dem Bundesbeamtenengesetz (BBG), Parlamentarische Staatssekretäre dem Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG). Sie leisten ebenfalls einen Amtseid.⁵⁹ Belohnungen und Geschenke dürfen sie nicht annehmen, bzw. diese sind dem Minister zu melden, dem die Staatssekretäre unterstellt sind. Dieser befindet dann darüber.

Nebentätigkeiten dürfen alle Staatssekretäre nur mit Genehmigung des Vorgesetzten und nach Prüfung strenger Auflagen annehmen.⁶⁰ Die Besoldung

58 Laut Bundesministergesetz § 11 wird weiter gezahlt:

- „b) ein Ortszuschlag in Höhe von Ein Drittel des in der Besoldungsgruppe B 11 zu stehenden Ortszuschlags,
- c) eine Dienstaufwandsentschädigung, und zwar für den Bundeskanzler jährlich 24.000 DM, für die Bundesminister jährlich 7.200 DM,
- d) bei Unmöglichkeit der Verlegung des eigenen Hausstandes nach dem Sitz der Bundesregierung für die Dauer seiner Fortführung am bisherigen Wohnort eine Entschädigung von jährlich 3.600 DM.“

59 Staatssekretäre leisten den Dienstseid: „Ich schwöre, das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und alle in der Bundesrepublik geltenden Gesetze zu wahren und meine Amtspflichten gewissenhaft zu erfüllen (, so wahr mir Gott helfe).“ (§ 58a BBG). Die Parlamentarischen Staatssekretäre leisten denselben Amtseid wie der Bundespräsident und die Regierungmitglieder (Art. 56 GG, s. o.).

60 „Die Genehmigung ist zu versagen, wenn zu besorgen ist, dass durch die Nebentätigkeit dienstliche Interessen beeinträchtigt werden. Ein solcher Versagungsgrund liegt insbesondere vor, wenn die Nebentätigkeit

1. nach Art und Umfang die Arbeitskraft des Beamten so stark in Anspruch nimmt, dass die ordnungsgemäße Erfüllung seiner dienstlichen Pflichten behindert werden kann,
2. den Beamten in einen Widerstreit mit seinen dienstlichen Pflichten bringen kann
3. in einer Angelegenheit ausgeübt wird, in der die Behörde, der der Beamte angehört, tätig wird oder tätig werden kann,
4. die Unparteilichkeit oder Unbefangenheit des Beamten beeinflussen kann,
5. zu einer wesentlichen Einschränkung der künftigen dienstlichen Verwendbarkeit des Beamten führen kann,

entspricht 75% des Gehaltes eines Bundesministers, also genau dem Tarif B11 (10.535,- Euro). Weitere Regelungen sind an das Bundesministergesetz angelehnt. Als politische Beamte können sie jederzeit abberufen werden.

Nach der Definition des § 11 Abs. 2 StGB sind Regierungsmitglieder und Staatssekretäre Amtsträger. Sie unterliegen damit bei Korruptionshandlungen den Strafrechtsnormen nach den §§ 331 ff. StGB. Auch die Vorteilsnahme und Vorteilsgabe bezüglich legaler Dienstleistungen (also Annahme von Geschenken für etwas) wird hier erfasst (s. auch Kap. 2.1).

Fazit:

Finanziell scheinen alle genannten Berufspolitiker in einer Weise abgesichert zu sein, die erwarten lässt, dass sie im alltäglichen Leben prinzipiell unabhängig von Geldsorgen ihr Mandat und Amt ausüben können. Was die Ausübung von bezahlten Nebentätigkeiten und die Annahme von Geschenken anbelangt, so verfügen die Abgeordneten im Vergleich zu Staatssekretären und Regierungsmitgliedern über ein hohes Maß an Freiheit, auch wenn Nebentätigkeiten veröffentlichungspflichtig und Nebeneinkünfte anzeigepflichtig sind.

Wie schon im Kapitel 2.2 aufgezeigt, birgt diese Freiheit eine Grauzone durch eine Überschneidung von Interessen, die zu Konflikten führen können. Daher soll die Debatte um die Verhaltensregeln im nächsten Kapitel Raum bekommen.

4.5 Im Fokus: Die Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages

Analyse der bisherigen Verhaltensregeln

1972 wurde als Reaktion auf die Affäre Geldner (s. Kap. 3.2) ein Ehrenkodex für die Mitglieder des Bundestages eingeführt: die Verhaltensregeln. Unter dem Stichwort „Unabhängigkeit des Abgeordneten“ sieht das Abgeordnetengesetz in § 44a den Rahmen für verschiedene Regelungen vor, die sich der Bundestag zu geben hat. Diese werden alle vier Jahre bei der Konstituierung des neu gewählten Parlaments als Teil der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO BT) neu verabschiedet (§ 18 GO BT, Anlage 1). Einige Details, wie die Grenze, ab der verschiedene Angaben gemacht werden müs-

6. dem Ansehen der öffentlichen Verwaltung abträglich sein kann“ (§ 65 Abs. 2 BBG).

sen, bestimmt der Bundestagspräsident in den „Ausführungsbestimmungen zu den Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages“.

Die Verhaltensregeln gehören also zum Binnenrecht des Bundestages und sind damit juristisch gesehen sehr niederschwellig angesetzt. Sie verfügen nicht über den Rang eines Gesetzes und für den Fall eines Verstoßes gegen die Regeln gibt es keine strafrechtlichen Sanktionen.

Begutachtet man die Verhaltensregeln (VR), muss man zunächst zwischen der reinen Anzeigeverpflichtung und der Veröffentlichungspflichtigkeit von Angaben unterscheiden.

Die nur anzeigepflichtigen Daten verbleiben beim Bundestagspräsidenten und werden sehr vertraulich behandelt, wie der befragte Fachreferent des Bundestages bestätigte (telefonische Anfrage, tA).⁶¹

Folgende Bereiche erscheinen von besonderem Interesse:

a) Berufliche Tätigkeiten und Nebentätigkeiten vor und während der Mandatsausübung (nach § 1 VR).

Diese sind anzeigepflichtig und werden im Handbuch des Deutschen Bundestages veröffentlicht. Dabei wurde mit der Verabschiedung der VR im September 2002 die Angabepflicht von Beratungs- und Vertretungstätigkeiten inklusive der Verträge, sowie publizistischen und Vortrags-Tätigkeiten während der Mandatsausübung explizit mit aufgenommen. Die Anzeigepflicht erfährt dabei die Einschränkung, dass eine Angabe nicht erfolgen braucht, wenn sich die genannte Tätigkeiten unter dem angegebenen eigentlichen Beruf bereits subsumieren lassen (§ 1 Abs. 2 Satz 1 und 6+7 VR). Der Beratervertrag zwischen Kohl und Kirch wäre somit offen zu legen, wenn nicht unter der Rubrik „Beruf“ Berater angegeben wird. Was ein Beruf ist oder nicht, bleibt offen, da es nicht definiert wird.

b) Nebeneinkünfte

Die Nebeneinkünfte während der Mandatsausübung müssen nach § 1 Abs. 3 VR angezeigt werden, wenn sie einen Wert von 1.000,-Euro monatlich oder 10.000,- Euro im Jahr überschreiten. Mit der Konstitution des Bundestages zu seiner 16. Wahlperiode gilt dabei ein Dreistufen-Veröffentlichungsmodell, das auf den nächsten Seiten noch genauer beschrieben werden soll. Noch bis

61 Man könne die Personen, die diese Angaben zu Gesicht bekämen, an einer Hand abzählen (kurzer Dienstweg), so der Bundestagsreferent.

Ende der 15. Wahlperiode galt: Alle Angaben über die Nebeneinkünfte waren NICHT veröffentlichungspflichtig, sondern ab 3.000,- Euro nur dem Bundestagspräsidenten vertraulich anzeigepflichtig.

c) Spenden und Geschenke

Über Geldspenden und geldwerte Zuwendungen hat ein Abgeordneter Rechnung zu führen (§ 4 Abs. 1 VR). Ab einer Höhe von 5.000,- Euro pro Spender und Jahr sind Spendernamen und Anschrift anzeigepflichtig, ab 10.000,- Euro veröffentlichungspflichtig.

Ein Blick in die Fassung des Handbuches des Deutschen Bundestages (Bundestag, 2003) ergibt, dass unter der entsprechenden Rubrik keine veröffentlichungspflichtigen Angaben gemacht wurden. Nach Aussagen von Funke (I), Stünker (I) und dem BT-Fachreferenten (tA) führen die Abgeordneten alle erhaltenen Spenden sofort an ihre Partei als Parteispende ab. Diese sind dann für den Spender auch steuerbegünstigt, Spenden an Abgeordnete hingegen nicht. Stünker (I) gibt an, dass eine Partei zudem schon genau darauf achten würde, dass etwaige Abgeordnetenspenden auch in die Parteikasse fließen.⁶² Über einen Wahlkampffond der Partei kann der Abgeordnete aber die Spende in seinem Wahlkampf wieder einsetzen.

Der Fachreferent des Bundestages (tA) merkt noch an, dass im Bereich der anzeigepflichtigen Angaben sicher eine Grauzone vorliege, in die z. B. ein zur Verfügung gestellter Bus für den Wahlkampf eines Kandidaten falle, der bei Mietung mehr als 5.000,- Euro gekostet hätte. Diese Unklarheit würde aber nicht zu Lasten der Abgeordneten ausgelegt, da die Regeln ohnehin schon freiheitsbeschneidend genug sind (Rechtsprinzip: in dubio pro reo). Über seine Ausgaben hat ein Abgeordneter keine Rechenschaft abzulegen, so der Fachreferent.

Die Spendengabe unterliegt der entsprechenden Anwendung des § 25 Abs. 2 und 4 des Parteiengesetzes (Verbot von Spenden, die der interessengeleiteten Einflussnahme dienen, s. Anlage).

Geldwerte Geschenke, die ein Abgeordneter in Bezug auf sein Mandat erhält, müssen ab einem Wert von 200,- Euro beim Bundestagspräsidenten abgege-

62 Schließlich bekommt die Partei pro gespendeten Euro noch 0,38 Euro staatliche Förderung hinzu (s. § 18 Abs. 3 PartG). Andererseits gibt es auch ein parteiinternes Interesse an „skandalfreien“ Bewerber/innen für ein Abgeordnetenmandat.

ben werden. Gegen die Zahlung des Gegenwertes an die Bundeskasse kann der Abgeordnete den Gegenstand behalten.⁶³

d) Nachfolgende Tätigkeiten

Nach dem Ausscheiden aus dem Bundestag ist es den ehemaligen Abgeordneten frei gestellt, wie sie sich beruflich weiter entwickeln wollen (Art. 12 GG [Berufsfreiheit]). Gibt es Vereinbarungen über zukünftige Tätigkeiten oder Vermögensvorteile während der Mandatstätigkeit, so sind sie anzeigepflichtig (§ 1 Abs. 2 Satz 5 VR).

Tätigkeiten, bei denen Wissen und Kontakte aus der Abgeordnetentätigkeit genutzt werden oder insbesondere Arbeitsplätze in Bereichen, mit denen der vormalige Abgeordnete während seiner Mandatstätigkeit intensiver beschäftigt war, stehen ihm damit ebenfalls frei.

Einem so genannten „Drehtüreffekt“, bei dem jemand direkt aus seinem Amt oder Mandat in den Bereich wechselt, mit dem er vorher von Amts wegen zu tun hatte, steht damit nicht viel entgegen. Eine Unklarheit, ob die neue Stelle evtl. eine „Dankeschön-Zahlung“ darstellt, bleibt damit bestehen. Für ehemalige Amtsträger ist bei solch einem Wechsel lediglich die Mitnahme von Pensionszahlungen beschränkt (Funke, I, 11).

e) Sanktionen

Bestehen Anhaltspunkte dafür, dass ein Abgeordneter gegen die Verhaltensregeln verstößt, hört der Bundestagspräsident ihn zunächst an und kann weitere Auskünfte verlangen. Dies passiert schon öfter, so der BT-Fachreferent. Allerdings handele es sich meistens darum, dass ein Abgeordneter eine neue Regelung übersehen habe oder neue Abgeordnete sich noch in die Regeln einfinden müssten. Es liege also nur eine einfache Fahrlässigkeit vor, der durch Nachreichung der fehlenden Angaben Abhilfe geschaffen werden kann.

Bleiben Zweifel, wird in weiteren Schritten zunächst der Vorsitzende der Fraktion, der der Abgeordnete angehört, um Stellungnahme gebeten. Bei weiteren Unklarheiten werden alle Fraktionsvorsitzenden unterrichtet, und schließlich kann der Bundestagspräsident bzw. das beauftragte Bundestagspräsidium feststellen, dass ein Verstoß vorliegt und diesen in einer Bundes-

63 Der Fachreferent gab an, man könne eine kleine illustre Ausstellung aus den abgegebenen Geschenken machen, so stünde dort z. B. ein Silberfalke, den ein Abgeordneter in einem Golfstaat bei einer Abgeordnetenreise geschenkt bekommen hätte. Auch teure Uhren fänden sich etc.

tagdrucksache mit dem Namen des Abgeordneten veröffentlichen (§8 VR). Bis zum Ende der 15. Wahlperiode (2005) erschöpfte sich hiermit der Sanktionskatalog.

Es wurde damit der Öffentlichkeit anheim gegeben, den Verstoß zu beurteilen und ggf. durch Nicht-Wiederwahl zu ahnden. Allerdings verfügen nur die Hälfte der Bundestagsabgeordneten über ein Direktmandat. Nur sie könnten bei der nächsten Wahl „abgewählt“ werden, wenn der Abgeordnete nicht zusätzlich über einen aussichtsreichen Platz auf der Landesliste seiner Partei verfügt, über den er ohnehin wieder in den Bundestag einziehen kann. Zudem kann die Wahlentscheidung der Wähler/innen von einem größeren Komplex von Themen abhängen, worin dann solch ein Verstoß evtl. wenig Gewicht hat.

Bis 2005 gab es aber keinen Fall, in dem ein Verstoß als Sanktion veröffentlicht worden wäre.

Fälle, die kurz vor solch einer Bekanntmachung standen und auch publik wurden, gab es äußerst selten. Nur Ende der 80er Jahre, als zwei Datenschutzverfechter der GRÜNEN keine Angaben machen wollten, und im Fall Rudolf Scharpings stand solch eine Sanktion kurz bevor, so der BT-Fachreferent. Aber es blieb bei Verwarnungen. Ein grober Vorsatz des Regelverstößes konnte z. B. bei Scharping nicht festgestellt werden.

In diesem Fall zeigte sich aber auch, dass eine Verjährungsregel von Verstößen in den Verhaltensregeln fehlte. Die Feststellung, dass in einer vorhergehenden Legislaturperiode von einem Abgeordneten fehlerhafte oder falsche Angaben gemacht wurden, kann also nicht verfolgt werden.

Die Fälle Jannsen und Arentz (Vgl. Kap. 3.2) hätten eine Sanktion erfordert. Jann-Peter Janssen verstieß klar gegen die Anzeigepflicht (§ 1 Abs. 3 VR). Seine Nebeneinkünfte von VW hatte er nicht angegeben. Zudem ist es bei Janssen und Hermann-Josef Arentz so, dass sie gegen den § 44a Abs 2 AbgG verstießen, der die Annahme von Geldern ohne Gegenleistung untersagt, wenn die Zahlung auf eine Interessenvertretung des Geldgebers abzielt.

Arentz und Janssen legten ihr Mandat nieder, so dass bei den beiden keine Sanktionen zu erfolgen brauchten.

Die Rolle des öffentlichen Druckes, der Personen zum Rücktritt zwingt, war hier deutlich ausschlaggebender als eine Bewertung des Abgeordneten bei einer nächsten Wahl.

Mit der Übernahme der neuen Verhaltensregeln zum 18.10.2005 wurde als weitere Sanktionsmaßnahme gegen die Verletzung der Anzeigepflicht die

Verhängung eines Ordnungsgeld in Höhe von bis zu einer Abgeordneten-Jahresdiät eingeführt (§8 Abs. 4).

Aufgrund mangelnder Angaben zu Einnahmen aus anwaltlicher Tätigkeit wurde ein Verstoß gegen die VR durch Otto Schily (20.02.2008) und Volker Kröning (09.03.2009) veröffentlicht.⁶⁴ Mit Bekanntgabe vom 25.04.2008 wurde gegen Otto Schily wegen fortwährender Pflichtverletzung ein Ordnungsgeld in Höhe von drei Monatsdiäten verhängt.⁶⁵

Debatte und Ansätze zur Verbesserung der Verhaltensregeln

Gerade in Bezug auf die unbefriedigende Regelung der Grauzone von möglichen Interessenkonflikten bei der Mandatsausübung wird eine Verschärfung der Verhaltensregeln wiederholt debattiert. In Kapitel 2.2 wurde herausgearbeitet, dass allein schon eine „Verschmelzung“ von Verantwortungs- und Bezugsebenen zwischen einer Geber- und Nehmerseite zu inneren Interessenkonflikten und ggf. zu einer Nutzung seiner politischen Ressourcen zugunsten der Geberseite A führen kann, ohne dass überhaupt eine Unrechtsvereinbarung vorliegen braucht.

Auch besteht die Unsicherheit, ob nicht doch eine heimliche korruptive Vereinbarung vorliegt, die durch einen legalen Tauschakt getarnt wird (potenter Parteispender A ⇔ klientelbegünstigende Politik durch B oder Arbeitgeber A ⇔ firmen- (branchen-) freundlicher Einsatz durch B, der zugleich Arbeitnehmer und Politiker in einer Person ist).

Welche Reformansätze stehen zur Verfügung und wie werden sie beurteilt? Nach den o. a. Aspekten der Verhaltensregeln soll dieser Frage nachgegangen werden:

a) Nebentätigkeiten

Interessenkonflikte schaffen Anfälligkeiten für Korruption, so TI (2002) im A-B-C der Korruptionsprävention. Hier stellte sich die Frage, ob es zu einer klareren Sphärentrennung nicht angebracht sei, Nebentätigkeiten für Abgeordnete ganz auszuschließen, wie es bei den Mitgliedern der Bundesregierung und den politischen Beamten und den Beamten auch i. d. R. der Fall ist. Dazu Leyendecker im Interview:

64 siehe Bundestags Drucksache 16/8190 bzw. 16/12194.

65 siehe Bundestag, Deutscher (2009a): http://www.bundestag.de/aktuell/archiv/2008/20244246_kw17_schily/index.html

„Das ist schwierig. Ich glaube, ich halte die Diäten der Abgeordneten für zu niedrig. Das, was ein Abgeordneter verdient, ist verglichen mit dem, wie viel Zeit er dafür in der Regel aufbringt, viel zu wenig. Also jeder, der eine Sparkasse leitet, kann deutlich mehr verdienen als der Bundeskanzler. Das ist sehr schwierig nachzuvollziehen. D. h., Bundestagsabgeordnete müssen besser bezahlt werden, auch Amtsträger müssen besser bezahlt werden. Dann kann das gehen. D. h., wenn man alle Möglichkeiten der Nebentätigkeiten zu macht, hat man natürlich auch das Problem, dass man dann noch mal den Charakter des Parlaments verändert, dass dann auch deutlich mehr Leute, die ohnehin auf sicherem Posten sind, also wie Beamte, in die Parlamente kommen“ (Leyendecker, I, 5).

Leyendeckers Antwort zeigt auch in Bezug auf die Diätendebatte, dass die Einkommen für Abgeordnete nicht außerordentlich hoch sind.

Im Gegenteil, Nebeneinkünfte erscheinen als notwendig für die Absicherung der Abgeordneten, wenn sie ihre Unabhängigkeit bewahren wollen. In diesem Fall jedoch nicht die Unabhängigkeit von externen „Beeinflussungsspenden“, sondern von der eigenen Partei. Stünker äußert sich zur Problematik sehr deutlich:

„Die Abhängigkeit in der Politik, die Abhängigkeit auch von der Politik, die Abhängigkeit von der Partei ist das Schlimmste, was es eigentlich gibt. Also, das freie Mandat kann nur funktionieren, wenn der Abgeordnete auch jeden Tag sagen kann: Ich gehe wieder, wenn es mir nicht passt, in meinen Beruf zurück. Oder wenn jemand bisher als Selbstständiger tätig war, dann muss er die Möglichkeit haben, während seiner Abgeordnetentätigkeit diesen Beruf auch weiter führen zu können, sonst fällt der ja ins Bodenlose“ (Stünker, I, 17).

Zu unterscheiden ist hier aber zwischen einer Berufstätigkeit, die neben dem Mandat her weiter geführt wird und Nebentätigkeiten in anderen Bereichen.

Ein weiterer Aspekt, neben der doppelten Frage nach der Unabhängigkeit, ist schließlich die Tatsache, dass ein Abgeordnetenmandat vergleichbar mit einem befristeten Vierjahresvertrag ist. Danach werden „die Karten neu gemischt“, eine „Weiterbeschäftigung“ bleibt vielleicht bis zuletzt unklar. Daher möchten Abgeordnete Vorsorge treffen und Kontakt zu einem möglichen anderen Berufsumfeld halten.

Eine Weiterführung des vorhergehenden oder zukünftigen Berufes während der Mandatszeit hielten auch alle Diskutanten⁶⁶ in der TV-Gesprächsrunde „Berlin Mitte“ für richtig (ZDF, 2005, Untertitel: „Die Nebenjobs der Politiker – Wem dienen unsere Volksvertreter“).

Martiny (I) hält eine Begrenzung und Abschöpfung von Nebentätigkeiten für vernünftig. Stünker (I) wendet sich klar gegen eine Nebentätigkeit in Aufsichtsräten, weil hier eine Interessenüberschneidung sehr immanent und nicht von der Mandatsausübung trennbar sei.

Aufsichtsrats Tätigkeiten für öffentliche Unternehmen sollten aber erlaubt bleiben. Wer solle diese Anstalten sonst kontrollieren, wirft Martiny ein (I).

Gabriel (ZDF, 2005) plädiert für eine Genehmigungspflichtigkeit von Nebentätigkeiten und hält auch eine Anrechnung der Einkünfte auf die Diät für vertretbar. Letzterem stimmt auch Beck zu (Netzzeitung, 2004).⁶⁷

Funke (I) wehrt sich gegen den Vorwurf, dass eine Trennung bei der Vertretung von Interessen aus dem Berufsumfeld und einem gemeinwohlverpflichtenden Mandat nicht möglich sei. Man könne, so auch früher Rexrodt (FDP), an Abstimmungen, bei denen ein Interessenkonflikt vorliege, einfach nicht teilnehmen. Stünker (I) wendet daraufhin ein, dass man aber in der allgemeinen Geschäftspolitik im Bundestag so etwas nicht sauber trennen könne.

Meier (I, ii) hält auch die klare Trennung von Berater- bzw. PR-Tätigkeiten und politischem Mandat für nötig. Wer von der degepol ein politisches Mandat annimmt, der legt seine Mitgliedschaft nieder.⁶⁸ Beides nebeneinander ginge nicht.

Jannsen (I) wirft ein, dass auch ein Verbot von Aufsichtsratsposten für Politiker nicht eine Bindung zu dem Unternehmen, in dem man vielleicht zukünftig arbeiten wolle, aufhebe. Auch Bindungen aus der Vergangenheit würde man nicht mit Verboten abschaffen können.

66 Anwesend waren: der stellvertretende Fraktionsvorsitzende der Union, Ronald Pofalla, MdB, CDU; der frühere niedersächsische Ministerpräsident Sigmar Gabriel, MdL, SPD, Hans Christian Ströbele, MdB der GRÜNEN, Lobbyist Moritz Hunziger und Korruptionsaufklärungsjournalist Hans Leyendecker. Moderation: Maybrit Illner.

67 „Man sollte die Einkommen ab einer bestimmten Grenze gegen die Entschädigung der Bundestagsabgeordneten aufrechnen, so dass der Anspruch auf Entschädigung abschmelze, sagte parlamentarische Geschäftsführer der Grünen-Bundestagsfraktion, Volker Beck der Tageszeitung «Die Welt». Es ärgere ihn, wenn er von manchen Abgeordneten höre, sie müssten in der sitzungsfreien Zeit als Anwälte richtig Geld verdienen und hätten deshalb keine Zeit für eine Ausschussanhörung“ (Netzzeitung, 2004).

68 Sylvana Koch-Mehrin (FDP), legte ihre Mitgliedschaft bei der degepol nieder, als sie ins Europa-Parlament gewählt wurde.

Unter der Rubrik Nebentätigkeit bzw. vor allem Beruf solle klarer angegeben werden, wofür man Geld bekäme.

Die Erweiterung von Offenlegungspflichten in diesem Bereich ist als zentral anzusehen: TI (2005a) fordert in einer Stellungnahme zur Diskussion um die Nebentätigkeiten von Politikern an dieser Stelle eine auf fünf Jahre zurückreichende Anzeigepflicht vorhergehender ausgeübter Berufe und Nebentätigkeiten (bisher zwei Jahre).

b) Nebeneinkünfte

Die Forderung nach dem „gläsernen Abgeordneten“, die auch Leyendecker (I) und Martiny (I) deutlich vertreten, betrifft vor allem den Punkt der Nebeneinkünfte. Eine Offenlegung schütze die Abgeordneten vor dem Misstrauen der Bürger, das sonst weiter bestünde.

Funke (I) gibt zu bedenken, dass dies die Rechte Dritter (Einkünfte und Vermögenswerte von Familienangehörigen) betreffe (wie in den USA), und bezweifelt, ob es der Demokratie nützen würde, wenn alle Einnahmen inklusive der Beteiligungen an den Kapitalmärkten offen lägen. Von daher fordere er keine Veröffentlichungspflicht, würde sich ihr aber auch nicht verweigern, wenn es der Wille der Bevölkerung wäre und der Wahrheitsfindung dienen würde. Dazu fügt er hinzu:

„Also, von mir aus kann jeder sehen, was ich an Vermögen habe, dann sollen es aber andere auch offen legen“ (I, 10).

In Schweden würden z. B. die Einkommenssteuern aller Bürger veröffentlicht werden.

Im Falle Stünkers, Richter a. D. und MdB, waren seine Einkünfte sowieso schon immer in den öffentlichen Lohntabellen einsehbar, wie er verdeutlicht (I). Für ihn spricht nichts gegen eine Offenlegung. Aber zusammen mit Martiny und Jannsen bestätigt Stünker im Interview (4) das Problem, dass vor allem Freiberufler und Selbstständige sich wehren, weil sie befürchten, gegenüber ihrer Konkurrenz durch die Offenlegung ihrer Nebeneinkünfte Nachteile zu erfahren. Diese Gruppe argumentiere, dies würde ihre Berufsfreiheit einschränken und die Zusammensetzung des Parlamentes ändern, was mehr schaden als nützen würde.

In dem Argument von Abgeordneten, die Daten von Mandaten gelte es zu schützen, sieht Leyendecker (I, 4) wiederum nur eine Schutzbehauptung, um eigene Daten nicht offen legen zu brauchen.

Jannsen (I, 10) fügt hinzu, dass es gerade bei solchen Abgeordneten einen schlechten Eindruck mache, bei denen die Nebeneinkünfte die Diäten deut-

lich überschreiten, auch wenn z. B. die Beraterverträge ganz legal seien. Er verweist auf die ehemalige Staatssekretärin im Verteidigungsministerium, Agnes Hürland-Büning.⁶⁹ Solche Personen hätten natürlich auch Einwände gegen Veröffentlichungspflichten.

Morlok (Tagesschau, 2004) meint dazu:

„Abgeordnete dürfen aus guten Gründen noch andere Einnahmequellen haben. Auch bezahlte Interessenvertretung ist legitim. Ich muss als Wähler und als politischer Gegner aber wissen, welche Interessen ein Abgeordneter vertritt. Der muss seinerseits damit umgehen können, dafür angegriffen zu werden. Ein Arbeitnehmervertreter, der auf der Gehaltsliste eines Energieunternehmens steht, muss beispielsweise Kritik aushalten können.“

Der damalige Parlamentspräsident Thierse (Netzzeitung, 2004, S. 1) ist der Meinung, dass die Abgeordneten keine Nebeneinkünfte benötigen und darauf verzichten sollten. Ausnahmen würden er gelten lassen,

„wenn der Wähler `diese Verbindungen seiner Vertreter im Parlament kennt`. Vielleicht werde der eine oder andere Parlamentarier auch gewählt, weil er als Unternehmer, Aufsichtsrat oder Gewerkschafter tätig sei, fügte der SPD-Politiker hinzu.“

Gegen Ende der 15. Wahlperiode und zu Beginn der 16. Wahlperiode am 18. Oktober 2005 wurde eine Änderung der Geschäftsordnung des Bundestags beschlossen, wonach Nebeneinkünfte ihrer Höhe nach drei Kategorien zuzuordnen und vom Bundestagspräsident zu veröffentlichen sind. Dabei sind der ersten Stufe einmalige oder regelmäßige monatliche Nebeneinkünfte zwischen 1.000,- und 3.500,-€ zuzuordnen, der Stufe 2 entsprechen Einkünfte zwischen 3.500,- und 7.000,-€ und der dritten Stufe alle Nebeneinkünfte, die über den Bundestagsmandatsdiäten, also über 7.000,- liegen.

Allerdings hielt der Bundestagspräsident der 16. Wahlperiode, Dr. Norbert Lammert, die Veröffentlichung zurück, weil neun Abgeordnete die Veröffentlichung der Nebentätigkeiten für verfassungswidrig hielten (Bundestag, 2006). Die Abgeordneten klagten vor dem Bundesverfassungsgericht, weil sie ihr Recht auf freie Mandatsausübung beschränkt sahen.

69 Nach Leyendecker (2000, S. 185) hat Agnes Hürland-Büning neben ihrer Mandatstätigkeit Beraterverträge mit Thyssen über insgesamt 8,4 Millionen DM abgeschlossen, um Aktivitäten der Elf-Konkurrenz im Bieterverfahren um den Verkauf der Leuna AG zu behindern (Baugenehmigungen einer zuführenden Pipeline). Einen größeren Teil der Gelder hätte sie wiederum an andere Personen weitergeleitet (u. a. privat an Thyssen-Manager, was im Fachjargon „Kick-Back“ heißt).

Mit seinem Urteil vom 04. Juli 2007 lehnte der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts die Klage knapp ab: „‘Das Volk hat Anspruch darauf zu wissen, von wem – und in welcher Größenordnung – seine Vertreter Geld oder geldwerte Leistungen entgegennehmen.‘ Dies sichere die Fähigkeit des Bundestags, ‘unabhängig von verdeckter Beeinflussung durch zahlende Interessenten das Volk als Ganzes zu vertreten.‘“ (WDR, 2007). Seitdem sind die Nebeneinkünfte öffentlich, so z. B. auf der Homepage des Bundestages am Ende der jeweiligen Abgeordneten-Biographien. Einen Überblick zu der Thematik bietet die Seite „Transparenz, Einkünfte aus Nebentätigkeiten müssen veröffentlicht werden“: <http://www.bundestag.de/mdb/nebentaetigkeit/index.html> inkl. Artikelanhang (Stand: 10.01.2009).

TI (2008b) fordert, dass alle Einkünfte in ihrer tatsächlichen Höhe angegeben werden sollten. Gerade bei Einnahmen der Stufe drei sei nicht einsehbar, ob es sich um 7001,- Euro oder mehrere 100.000,- Euro handle, was einen erheblichen Interessenkonflikt bei der Mandatsausübung anzeigen könnte. Ströbele (ZDF, 2005) hält zudem eine Senkung der angabepflichtigen Einnahmenhöhe auf eine Bagatellgrenze von 200–300,- Euro monatlich für sinnvoll. Ferner solle der monatliche Zeitaufwand für die Nebentätigkeiten angegeben werden, so TI (2005a) weiter. Damit könne eine Einschätzung vorgenommen werden, ob sich ein Abgeordneter hauptsächlich der Volksvertretung widme und ob Aufwand und Zuwendung bei Nebentätigkeiten im Verhältnis zueinander stehen oder es sich eher um ein „arbeitsloses“ Gehalt handle. Dieses Transparenzgebot ergebe sich auch aus dem Abgeordneten-Diäten-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von 1975 (BVerfGE 40, 296, 318 f.).

Fritsche (2004, S. 11) schlägt zudem ergänzend vor, dass „die nach der Wahl zu meldenden und zu veröffentlichenden Angaben, von den Kandidaten schon vor der Wahl mit den Wahlvorschlägen bereitgestellt werden“, damit die Wähler nach der Wahl nicht vor abzulehnenden Überraschungen ständen.

c) Spenden und Geschenke

Stünker (I, 20) und Funke (I, 9) geben an, dass die Regelung über die Veröffentlichungspflicht von Spenden an Abgeordnete ausreichend sei. Es handle sich ja nicht um große Summen, so Stünker, und alle Spenden laufen sowieso über die Partei, wie Funke auch aus seiner 14-jährigen FDP-Schatzmeister-Tätigkeit in Hamburg zu berichten weiß. Solche hohen Spenden kommen auch gar nicht vor. Seit der Flick-Affäre ist das Thema Parteispens-

den zudem sensibler geworden, denn die Firmen würde nicht mehr gerne spenden.

TI (2005a) bezieht eine deutliche andere Stellung: Abgeordneten solle der Erhalt von geldwerten Vorteilen, Spenden und Geschenken untersagt werden. Geldspenden könnten nach den Regeln des Parteiengesetzes über die Parteikassen laufen (ausgenommen hiervon wären fraktionslose Abgeordnete).

d) Nachfolgende Tätigkeiten

Artikel 12 der UN-Konvention gegen Korruption sieht in Abs. 2e vor: Es gilt

„Interessenkonflikte dadurch zu verhindern, dass die beruflichen Aktivitäten ehemaliger Amtsträger [...] im Anschluss an deren Ausscheiden aus dem Amt [...] für einen angemessenen Zeitraum beschränkt werden, wenn die Aktivitäten oder die Beschäftigung mit den Aufgaben, die diese Amtsträger in ihrer Amtszeit wahrgenommen oder überwacht haben, in unmittelbarem Zusammenhang stehen.“

Da der Einfluss von Abgeordneten gering sei, spricht sich Funke (I) klar gegen eine Reglementierung der Nachfolgetätigkeiten von Abgeordneten aus. Bei Mitgliedern der Exekutive, die über mehr zu entscheiden hätten, könne er so eine Regelung noch verstehen:

„Aber einer von 603 Abgeordneten entscheidet zwar bei einem Gesetz mit, doch im Grunde genommen – das klingt jetzt ein bisschen hart – entscheiden Parlamentarier ja gar nicht über ein Gesetz. Schauen Sie sich mal die Praxis an! Die meisten Gesetze werden von den Ministerien vorbereitet. 98%–99% der Gesetze⁷⁰ werden von den Ministerien vorbereitet. Dann gehen diese Gesetze ins Plenum; da interessieren sich vielleicht 20–30 Abgeordnete dafür, wenn es viel ist. Dann geht es in die Ausschüsse, da sitzen in der Regel vier Berichterstatter, die es sich durchlesen. Im Rechtsausschuss zähle ich meistens dazu. Die Berichterstatter werden intensiver darüber gehen. Dann geben die in ihren Fraktionen ein Votum ab und im Rechtsausschuss wird es dann abgenickt. Und dann geht es ins Plenum in

70 Eine statistische Auswertung der Gesetzesinitiativen von 1949–94 zeigte, dass die Bundesregierung knapp 60% aller Initiativen in den Bundestag eingebracht hat, wovon 84% erfolgreich waren. Die Erfolgsquote der Initiativen der Regierungsfractionen lag bei 72%, die der zahlreicheren Initiativen der Oppositionsfractionen nur bei 0,4%. Dabei arbeiten Regierungsfractionen und Regierung mitsamt Ministerialbürokratie eng miteinander zusammen, so dass der von Funke genannte Prozentsatz vor allem aus Sicht der Opposition nicht aus der Luft gegriffen scheint, zumal ihre eigenen Gesetzesinitiativen oft von solchen Länderministerien vorbereitet werden, die von Angehörigen der gleichen Partei geführt werden (Rudzio, 1996) S. 252 ff.).

2. und 3. Lesung. Und dann wird das gemacht, was die vier Abgeordneten für richtig gehalten haben. Das ist die reine Praxis“ (I, 11).

Dass jemand nachher nicht wieder in seinen Beruf zurückkönnen, nur weil er in dem Bereich parlamentarisch tätig gewesen ist, kommentiert Funke daher mit einem deutlich ablehnenden: „Das darf doch nicht wahr sein!“ (I, 11).

Martiny findet es allerdings problematisch, wenn Abgeordnete nach ihrem Ausscheiden aus Amt oder Mandat als Lobbyisten in die entsprechende Branche wechseln (I, 21).

Frau Yzer⁷¹, eine ehemalige parlamentarische Staatssekretärin, sei so ein „eklatanter Fall“ gewesen. Bei ihrer anschließenden Tätigkeit als Lobbyistin finde sie alle Türen offen, möglicherweise auch ins Ministerium.

Für die Beratervereinigung degopol ist eine Rückkehr in die Beraterbranche kein Problem, wenn eine Trennung vom Mandat vollzogen worden sei (Meier, ii). Politisch zu diskutieren sei die Frage, ob Politiker nach ihrem Ausscheiden ihr Wissen noch einmal strategisch im Nachfolgejob einsetzen dürften. Würde man das verbieten, müsste man allerdings jahrelang Diäten weiter bezahlen, so Meier (I, iv).

Stünker betont, dass das Dienstgeheimnis auch nach dem Ausscheiden aus dem Amt weiter fort bestehe, es also keinen Schaden geben könne. Er gibt aber zu, dass der Wechsel Alfred Tackes⁷² vom Amt des Staatssekretärs des Wirtschaftsministeriums zu einem Energieversorger, nicht gut aussähe. Tacke hatte zuvor eine Ministererlaubnis für eine umstrittene Fusion im Energiebereich (E.ON und Ruhrgas) erteilt. Stünker mutmaßt aber, E.ON hätte Tacke wohl genommen, weil er in dem Bereich einfach Kenntnisse gehabt hätte (I, 18).

In einer freien Gesellschaft hätten wir ein offenes System, auch was die Tätigkeit vor dem Mandat und die nach dem Mandat anbelange. Man würde das

71 Cornelia Yzer (Bundeszentrale für politische Bildung, 2004), Jg. 1961, Beruf: Rechtsanwältin, berufliche Tätigkeit: Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Deutschen BT 1989–1997 Leitende Mitarbeiterin der Bayer AG, Leverkusen 1990–1998 Mitglied des Deutschen Bundestages 1992–1994 Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für Frauen und Jugend 1994–1997 Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie seit 1997 Hauptgeschäftsführerin des Verbandes Forschender Arzneimittelhersteller e.V. (VFA)

72 Diesen und weitere Fälle von Übertritten von Politikern in die Energiebranche siehe: Bund der Energieverbraucher (2004).

nicht unterbinden können und eine Grenze ließe sich nicht trennscharf ziehen, so Stünker weiter. Es wäre zu rigide solche Nachfolgejobs zu verbieten (I, 18).

Für Nachfolgejobs in dem Bereich, in dem ein Abgeordneter vorher tätig war, müsse es eine Sperre geben, so dass ein „Drehtüreffekt“ nicht eintreten könne, fordert dahingegen Martiny von TI. In Bezug auf Amtsträger schließt sich Leyendecker (I) ihr an.⁷³

e) Sanktionen

Für Funke (I, 7) sind die Sanktionsmöglichkeiten bei einem Verstoß gegen die Verhaltensregeln ausreichend. Stünker hält Offenlegungspflichten in Kombination mit der freien Arbeit der Medien für geboten (I, 19).

TI (2005a) befindet eine reine Offenlegung von Verstößen als Bundestagsdrucksache für nicht ausreichend. Eine gleichzeitige Veröffentlichung im Internet solle hinzukommen. Eine Verknüpfung mit dem Abgeordnetengesetz, Geldbußen und eine zu schaffende strafrechtsrelevante Sanktionsmöglichkeit solle die bisherige Regelung deutlich verschärfen.

Regelungen im Niedersächsischen Landtag sehen vor, den Gegenwert zu Unrecht erhaltener Nebeneinkünfte an das Landtagspräsidium zahlen zu müssen. Von TI (2005a) wird die Einrichtung eines Ehrenrates als ein den Bundespräsidenten ergänzendes externes Kontrollorgan in die Debatte eingebracht. Dieser solle vertrauliche Informationen entgegennehmen, unklare Angaben von Abgeordneten klären, zu strittigen Fällen Entscheidungen treffen oder solche für den Bundestagspräsidenten vorbereiten, Vorschläge für eine verbesserte Rechtslage auf Grundlage gemachter Einzelfallerfahrungen erarbeiten, Abgeordnete in ihren Rechten und Pflichten beraten und als Ombudsstelle zur Meldung von Verdachtsfällen dienen.

f) Eid gegen Korruption

Die Frage, ob es Sinn macht, dass Abgeordnete bei Mandatsantritt eine Unterschrift oder einen Eid ableisten, in dem sie sich explizit gegen korruptes Verhalten aussprechen, wurde von den befragten Expert/innen sehr unterschiedlich beantwortet. Jannsen (I, 18) hält einen neuen „Äskulap für Politiker“ für sinnlos. So auch Stünker, der meint, dass natürlich jeder so etwas mitmachen würde, es aber wenig Aussicht auf Erfolg bei der Korruptionsbe-

73 Bannenberg/Schaupensteiner (2004, S. 210) schlagen eine Fünf-Jahres-Sperre für die Fälle von Amtsträgern vor, wo „die Gefahr der Interessenkoalition nicht auszuschließen ist.“

kämpfung hätte (I, 21). Funke (I, 13) spricht davon, dass man nicht jede Selbstverständlichkeit noch weiter reglementieren solle:

„Ich glaube, dadurch, dass wir alles regeln, werden ethische und moralische Wertvorstellungen eher geringer geachtet, weil man immer sagt, das muss ja alles geregelt werden.“

Es sei eine Pflichtaufgabe eines jeden Abgeordneten, das Gemeinwohl zu mehren.

„Das kann ich, glaube ich, mit Eid oder ohne Eid machen.“ (Funke, I, 13)

Martiny (I, 34) verweist dagegen auf Vorbilder auf kommunaler Ebene, z. B. die Kommune Hilden, in der es so etwas gäbe, oder Köln, wo dies angedacht werde. Ein Ehrenkodex, der beinhalte, dass Parlamentarier sich nicht bestechen lassen und der zu Beginn der Legislaturperiode unterschrieben wird, würde von TI forciert werden. Die internationale Parlamentarierbewegung „Parliamentarians against Corruption“ fordere selbiges. Martiny (I, 34) selbst habe versucht, den Bundestag dazu anzuregen, aber bei den Bundestagsfraktionen hätte es dazu wenig Resonanz gegeben.

g) Regelungen zum Umgang mit Lobbyisten

Funke (I, 23) sieht auch hier keinen Regelungsbedarf. Dass Parlamentarier mal zum Essen eingeladen werden würden (bei parlamentarischen Abenden) oder einen Weihnachtsstollen geschenkt bekämen, seien alles „Pipilesfälle“. Den Umgang mit Lobbyisten auf parlamentarischen Abenden halten Martiny (I) und TI (2005a) ebenfalls für unbedenklich, da sie, so Martiny (I, 32) transparent seien und zum Kontaktehalten und sich ein Bild machen in Ordnung seien.⁷⁴ Ansonsten könne man sich beim Essen aber gegenseitig einladen. Grundsätzlich sollten Dienstgespräche jedoch im Dienstzimmer stattfinden und nicht beim Essen. Die Annahme von Geschenken solle so wie bei den Beamten gehandhabt werden, die nichts über einen Gegenwert von 15,- Euro annehmen dürfen. Diejenigen, die politische Verantwortung trügen, müssten sich an diesem Punkt mit demselben Maß messen lassen.

74 Meier (I, i) hierzu: „Das sog. Hard Lobbying, d. h. das Türen öffnen, Kontaktarbeit, Treffen im kleinen Kreis arrangieren, stellt nur einen kleinen Teil der gesamten Arbeit eines Politikberaters dar. Weit verbreitet sind parlamentarische Abende und Kaminesgespräche, die ein transparentes Instrument darstellen, um Interessen gegenüber politischen Entscheidungsträgern deutlich zu machen.“

Regelungen im Umgang mit Lobbyisten zu setzen, hält Stünker (I, 9 u. 34) für zu kurz gedacht, weil man den Bereich nicht eingrenzen könne. Für ihn gehöre der Umgang mit Lobbyvertretern zum freien Spielraum des Abgeordneten. Welche Treffen und Termine jemand wahrnehme, müsse jeder selbst entscheiden. Er selbst würde nur das, was sehr nahe liegend mit dem Rechtsausschuss zu tun hätte (Einladung vom Richterbund etc.) wahrnehmen. Funke betont, dass die Arbeit der Lobbyisten für Abgeordnete wichtig sei, um an das nötige Fachwissen für die Arbeit heranzukommen.

„Und ich muss dann nur in der Lage sein zu abstrahieren: Was ist sozusagen reine Interessenpolitik und was ist hier wirtschaftlich für das Gemeinwohl bzw. das Staatswesen sinnvoll. Und ich entscheide mich dann für das Letztere.“

Und was das „Durchsickern“ von Informationen, die eigentlich intern sind, angehe, so Stünker (I, 9), die können durch eine Vielzahl von Lücken weiter fließen. Nicht nur Abgeordnete können das sein, sondern auch Informationen, die über die Vertreter der Länder oder den Beamtenapparat nach außen an Lobbygruppen oder die Presse gehen. Gesetze entstünden ja nicht im freien Raum. Viele Gruppen beteiligen sich daran. Informationen gingen so hin und her.

Hiermit endet diese umfassende Aufstellung zu den Verhaltensregeln. Ein Resümee wird in den Schlussfolgerungen in Kap. 6.3 vorgenommen.

4.6 Das Parteiengesetz: Eine dauerhafte Reformbaustelle

Das Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) wurde am 24.07.1967 eingeführt. Es regelt unter anderem die staatliche Teilfinanzierung der Parteien, ferner unter welchen Modalitäten Parteien Spenden annehmen dürfen und ab wann diese in den Rechenschaftsberichten unter Nennung der Spendernamen angegeben werden müssen. Zur Offenlegung verpflichtet das Grundgesetz Art. 21.⁷⁵

75 Das Bundesverfassungsgericht hält dazu in seinem Urteil vom 24. Juli 1979 (S. 86 f.) fest: „Das Grundgesetz verwehrt Spenden an politische Parteien grundsätzlich nicht. Artikel 21 GG gewährleistet den Parteien Freiheit vom Staat, nicht jedoch absoluten Schutz vor dem Einfluss finanzkräftiger Einzelpersonen, Unternehmen und Verbände. Der Gefahr, daß anonyme Großspender durch ins Gewicht fallende finanzielle Zuwendungen auf die längerfristige Zielsetzung der begünstigten Partei oder sie berührende innerparteiliche Entscheidungen von Einzelfragen einzuwirken versuchen, um so indirekt mehr oder minder großen Einfluß auf die staatliche Willensbildung zu gewinnen, begegnet das Grundgesetz

Rudzio (1996, S. 116 ff.) gibt einen Überblick über die Entwicklung von Parteienfinanzierung und Parteiengesetz:

In den 50er Jahren waren Parteispenden zwischenzeitlich in unbegrenzter Höhe von der Steuer absetzbar. Das BVerfG befand jedoch, dass dies die „schon bestehende faktische Ungleichheit der Wettbewerbschancen [im Parteienwettbewerb] verschärft“ (BVerfGE 8, S. 51 ff., Urteil vom 24.06.1958) und erklärte diese Praxis für verfassungswidrig. Eine staatliche Parteienfinanzierung setzte daraufhin in großem Umfang ein. Nach weiteren BVerfG-Entscheidungen wurde mit dem Parteiengesetz von 1967–83 eine staatliche Parteienförderung über pauschale Wahlkampfkostenerstattungen (3,50 DM je Wahlberechtigten) eingeführt. Spenden und Beiträge konnten nur bis 600,- DM von der Steuer abgezogen werden. In diesem Zeitrahmen ereignete sich der Flickskandal. Durch ihn wurde deutlich, dass Parteispenden auf dem Umweg über gemeinnützige Organisationen heimlich an die Parteien flossen und somit steuerabzugsfähig waren. Dies erfolgte zudem unter Umgehung des Offenlegungsgrundsatzes des GG.

So erfolgte 1983 eine Novelle des Parteiengesetzes, in der die Steuerfreiheit von Spenden und Mitgliedsbeiträgen auf 60.000,- DM heraufgesetzt wurde. Großspender waren dabei ab einem Jahrsspendenaufkommen über 40.000,- erst namentlich zu veröffentlichen. Damit sollten Drittorganisationen zur „Geldwäsche“ überflüssig werden.

Dies begünstigte wiederum wie in den 50er Jahren Parteien mit finanzkräftigem Spenderklientel. Auf Klage der GRÜNEN hin, erklärte das BVerfG 1992 wesentliche Punkte des Parteiengesetz erneut für verfassungswidrig.

Noch in Bundeskanzler Kohls Amtszeit wurde das Gesetz 1994 neu aufgelegt und verschärft. Die Steuerabzugsfähigkeit wurde auf 6.000,- DM pro Person bzw. 12.000,- DM pro verheirateter Person gesenkt. Namen von Spendern mussten ab 20.000,- DM pro Jahr angegeben werden, Regeln zur Klärung, wann welche Spenden zulässig bzw. unzulässig sind, wurden verdeutlicht. Anstelle einer pauschalen Wahlkampfkostenerstattung wurde ein staatlicher

durch das in Artikel 21 Abs. 2 Satz 4 GG an die Parteien gerichtete Gebot, über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft zu geben. [...] Diesem Verfassungsgebot kommt zentrale Bedeutung zu. Es zielt darauf ab, den Prozeß der politischen Willensbildung für den Wähler durchschaubar zu machen und ihm offenzulegen, welche Gruppe, Verbände oder Einzelpersonen durch Geldzuwendungen auf die Parteien politisch einzuwirken suchen. Der Wähler soll über die Herkunft der ins Gewicht fallenden Spenden an politische Parteien korrekt und vollständig unterrichtet werden und die Möglichkeit haben, daraus seine Schlüsse zu ziehen.“

Zuschuss von 1,30 DM pro Wählerstimme und eine 50%ige Bezuschussung von Kleinspenden bis zu 6.000,- DM beschlossen (Rudzio, 1996).

Das Problem, dass Spendernamen verheimlicht wurden, blieb allerdings bestehen. Dies wurde in der Kohl-Parteispenden-Affäre offenkundig. Und im Kölner Parteispendenskandal der SPD wurde die Begünstigung von Kleinspenden missbraucht.⁷⁶

Deutliche Konsequenzen bei einem Verstoß wurden aber mit der 1994er Novelle dem Bundestagspräsidenten in die Hände gelegt. Er kann Gelder zurückfordern und zusätzliche Sanktionen verhängen, was vor allem die CDU später empfindlich getroffen hat. Bundestagspräsident Thierse machte von seinen Befugnissen regen Gebrauch. Falschangaben werden heute mit einer Strafe in doppelter, rechtswidrige Spenden mit einer Strafe in dreifacher Höhe des entsprechenden Betrags geahndet (§ 31 b & c PartG).

Im Jahr 2002 wurde das Parteiengesetz empfindlich verschärft: Es wurden Strafvorschriften (§ 31 d PartG) eingeführt (Stünker, I), denn vorher war ein Verstoß gegen das PartG persönlich folgenlos. Ein Verschweigen von Spendernamen à la Helmut Kohl ist damit zukünftig mit bis zu drei Jahren Gefängnis belegbar. In Zukunft machen sich die Verantwortlichen bei Falschangaben im Rechenschaftsbericht strafbar, wenn mögliche Fehler nicht selbsttätig „unverzüglich“ angezeigt werden (§ 23b PartG).

Dies hat bei den Parteischatzmeistern zu „erheblichen Unsicherheiten“ geführt (FR, 13.09.2004). Ein Vorstoß vom September 2004, Lockerungen des Gesetzes zu erwirken, ist aber nach Widerstand in der Öffentlichkeit nicht umgesetzt worden.⁷⁷

Insgesamt hält TI-Vorstand Martiny (I) das Parteiengesetz in Bezug auf die Bundesebene „vom Prinzip her soweit okay“ (I, 14). Für den kommunalen Bereich sei aber die Grenze von 10.000,- Euro (§ 25 Abs. 3 PartG), ab der Spendernamen veröffentlicht werden müssen, immer noch zu hoch. Mit so einer Summe könne man auf lokaler Ebene schon einiges machen. TI hatte im Jahr 2000 eine Deckelung der Spendenhöhe auf DM 100.000,-/Jahr gefordert, sowie eine „Differenzierung bei der Pflicht zur Veröffentlichung von

76 Hier wurden größere Spendensummen gestückelt und von Kleinspender in einem Ringtauschsystem stets neu der Partei zugeführt. Dabei erhielt die Partei bei jedem erneuten Tauschvorgang staatlichen Gelder dazu, die das eigentliche Ziel dieser Transaktionen waren (s. Leyendecker, 2003).

77 Vgl. auch § 23b, Abs. 1 der neuesten Version des Parteiengesetzes vom 22.12.2004.

Spenden an eine Partei: auf Bundesebene ab DM 10.000,-/Jahr, auf Landesebene ab DM 5.000,- und auf kommunaler Ebene ab DM 1.000,-“ (s. „TI zur Parteienfinanzierung“ auch in Anlage C).

Bis zu den unteren Parteigliederungen sollten die Parteien gezwungen werden, kleine Beträge offen zu legen, um ihre Ausgaben für den Wahlkampf transparent zu machen, fordert auch Leyendecker (2003).

4.7 Informationsfreiheitsgesetz: Das Recht des Bürgers auf Akteneinsicht

Ein Informationsgesetz (IFG) soll den Bürgerinnen und Bürgern ein Recht auf Einblick in das Verwaltungshandeln geben und damit eine Kontrollmöglichkeit eröffnen. Die Verwaltung sei, so Funke (I, 6) nicht etwas „Abgehobenes, sondern ein Organ der Bevölkerung.“

Leyendecker sieht die skandinavischen Länder als Vorbild (I, 9):

„Man sieht in anderen Ländern, da wo die Verwaltung transparenter ist, dass da auch die Korruptionsanfälligkeit geringer ist.“

Das „netzwerk recherche“ (nr) (2004), die Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union, die Humanistische Union, der Deutsche Journalistenverband und TI haben zusammen einen Gesetzesentwurf für ein IFG erstellt und dem Bundestag übergeben.

Klar ist, dass Rechte Dritter nicht ungefragt und unerlaubt berührt werden dürfen, bzw. vertrauliche hoheitliche Angelegenheiten nicht eingesehen werden können.

Funke (I) und Stünker (I) bestätigten, dass die Rot-Grüne Koalition noch in der 15. Legislaturperiode die Einführung eines Informationsfreiheitsgesetzes plante. Es wurde realisiert und trat am 1. Jan. 2006 in Kraft.⁷⁸

Während jedoch Stünker (I) betont, das Gesetz solle dem Bürger nur Zugang zu ihn betreffenden Vorgängen geben, fordern o. a. Gruppierungen einen allgemeinen Zugang für jeden, der damit auch Medienvertreter/innen Recherchemöglichkeiten eröffne. Martiny (I) und Jannsen (I) würden zudem die Abgeordneten in ihrer Kontrollmöglichkeit von Verwaltungshandeln gestärkt sehen. Meier (I) bemängelt aus der Perspektive eines Lobbyisten bzw. Politikberaters das Fehlen eines Rechts auf Informationen aus den Verwaltungen. In den USA oder bei der EU-Kommission gebe es keine Probleme,

⁷⁸ Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz (IFG) vom 5. September 2005

mit Beamten zu reden, in Deutschland sei das mit Ministeriumsvertretern schon schwieriger. Die Journalisten würden das noch viel mehr einklagen. Natürlich dürften zentrale hoheitsstaatliche Bereiche auch restriktiv mit Informationen umgehen.

„Aber wenn es um normale Prozesse in der Politik geht, müssen die öffentlichen Einrichtungen von Bund, Land, Kommunen offener werden.“ (I, ix)

Verschiedene Personenkreise wünschen sich also ein Recht auf Einsicht in Verwaltungshandeln. Funke (I) weist darauf hin, wie sehr in Deutschland sogar trotz Informationsfreiheitsgesetze auf Länderebene so eine offene Verwaltungskultur fremd sei. Er habe einmal während seiner Anwaltstätigkeit in einem Fall wichtige Dokumente für einen Mandanten beim Land Brandenburg einsehen wollen. Dieses habe sein Einsichtsbegehren trotz IFG im Bundesland mit der Drohung belegt, in dem Fall sonst keinerlei materielles Entgegenkommen mehr zu zeigen. Insofern, so Funke (I, 6), ist dieses Akteneinsichtnahmerecht bisher in Deutschland noch ein „sehr stumpfes Schwert“.

Fazit:

Verwaltungen haben nach öffentlichem Recht und Gesetz zu arbeiten. Wenn sie rechtmäßig ihre Tätigkeit verrichten, haben sie nichts zu verbergen. Ein gesetzlich zugesichertes Recht auf Akteneinsicht verringert den Spielraum von Korruption, die gerne im Heimlichen von staten geht.⁷⁹ Je weitreichender solch ein Gesetz ist, desto besser kann es als Bekämpfungsmittel gegen korruptes Verwaltungshandeln aussichtsreich wirken, egal ob in der Kommune, im Land oder im Bund.

4.8 Effektivität der Mittel zur Korruptionsbekämpfung

Funke (I, 24) antwortet auf die Frage, was er als wirksamstes Mittel einer Korruptionsbekämpfung absehe:

„Eine anständige Gesinnung. Man kann nicht alles gesetzlich regeln und hinter jedem einen Polizisten stellen. Und da muss die Bevölkerung sich auch mal ihre Abgeordneten ansehen.“

79 So auch Oberstaatsanwalt Schuppensteiner (2003a, S. 197): „Der ungehinderte Zugang zu Verwaltungsinformationen und die Offenlegung von Verwaltungsentscheidungen etwa im Vergaberecht, wird einen entscheidenden Beitrag zur Korruptionsprävention darstellen. Transparenz ist der Todfeind der Korruption.“

Jannsen (I, 22) meint, strafrechtlich müsse klar definiert werden, was Korruption sei, und dann müssen entsprechende Regelungen dagegen geschaffen werden. Allerdings würde man all die Beziehungsnetzwerke, in denen auch ein begünstigendes Geben und Nehmen stattfindet, damit schwer erfassen können. Dies sei auch sinnlos und schließlich funktionieren Gesellschaften eben mit solchen Netzwerken.

Meier (I, i) hält inneren und äußeren Druck im Falle der PR-Szene für das effektivste Mittel.

Der BMJ-Mitarbeiter (I, 22) betont ein sich Ergänzen von präventiven wie restriktiven Maßnahmen. Stünker ergänzt, dass die Wirkung des Strafrechts begrenzt sei: „Mit dem Strafrecht werden Sie die Menschen nicht verändern“ (I, 36), aber eine gesellschaftliche Missachtung einer Person sei viel schlimmer, als strafrechtliche Folgen, gerade wenn auch die Familie in Mitleidenschaft gezogen wird.

Martiny (I, 49) und Stünker (I, 36) nennen beide Transparenz als das wichtigste Mittel zur Korruptionsbekämpfung.

Martiny (I, 49) hält darüber hinaus auch Ethikkodices auf der Seite von Unternehmen für ein gutes Mittel.

Bannenberg und Schuppensteiner (2004, S. 32) stellen fest, dass das im Korruptionsindex als korruptionsärmste Land geführte Finnland, über eine mit Verfassungsrang ausgestattete Informationsfreiheit verfüge.

„Diese Tradition der Transparenz, also die Zugänglichkeit der meisten Informationen aus öffentlichen Datenbeständen, wird in Skandinavien als sehr wirksame korruptionsverhindernde Maßnahme betrachtet“ (ebd.).

Dies bedeute aber auch, dass alle Daten über Lohnsteuererklärungen aller Bürger, über die Besitzer von Autokennzeichen bis hin zu den Bewerbern öffentlicher Aufträge für jeden öffentlich zugänglich sind. Hinzu komme die Institution des Ombudsmannes.

Prof. Wegener von der Universität Erlangen-Nürnberg hätte demgegenüber mit einer Studie über die Geheimhaltungspraxis staatlicher Verwaltungen in Deutschland folgendes festgestellt:

„Die Geheimhaltung existiert ohne normative Rechtsgrundlage allein auf 'traditioneller Übung' und widerspricht zudem zentralen demokratischen Anforderungen. 'Selbstbestimmung setzt Wissen voraus; Wissen auch und gerade über das Handeln der Verwaltung. Eine demokratische Verwaltung muß deshalb die Transparenz ihrer

Tätigkeit zum Prinzip erheben““ (Bannenberg/Schaupensteiner, 2004, S. 32 f.).

Transparenz kann also als ein herausragendes Mittel der Korruptionsbekämpfung angesehen werden.

5 Wer kontrolliert die Kontrolleure? Akteure und Institutionen der Korruptionsbekämpfung

In diesem Kapitel wird sowohl aufgezeigt, wer in der Gesellschaft als Akteur einer Korruptionsprävention und -bekämpfung in Frage kommt, als auch, was für Rahmenbedingungen diese Akteure benötigen.

5.1 Einfluss, Macht und Korruptionsbekämpfung

Eine westlich geprägte Demokratie lässt sich u. a. durch Delegation von Macht auf Zeit einerseits, andererseits durch die „Checks and Balances“ einer Gewaltenteilung charakterisieren. Hier kann man zunächst von der klassischen Gewaltenteilung nach Montesquieu ausgehen: Legislative, Exekutive, Judikative liegen in Deutschland auf Grundlage des Grundgesetzes getrennt vor.

„Gesetzesvorlagen werden beim Bundestage durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht“, heißt es im Art. 76 GG. Der Bundestag ist formal die gesetzgebende Instanz. Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung wirkt zusätzlich der Bundesrat an der Gesetzgebung des Bundes mit. So ist der Bundestag zunächst ein machtvolles Organ.

Die Verabschiedung der Gesetze zur Korruptionsbekämpfung oder der Verhaltensregeln für die eigenen Mitglieder liegt in der Befugnis des Bundestages. Betreffen die Gesetze die Korruptionsbekämpfung in den eigenen Reihen, so befinden sich die Abgeordneten aber mitunter in einer ungünstigen Doppelrolle: Sie sind Entscheider und Betroffene in einem.

„Wer kontrolliert denn dann die Kontrolleure – also hier einen vielleicht seine eigenen Mitglieder bevorteilenden Gesetzgeber?“ lautet auf diese Schlüsselkonstellation die entscheidende Frage.

So gab es im Verlauf des Flick-Skandals (s. Kap. 3.4) zwei Anläufe aus den Reihen des Parlaments, ein Amnestiegesetz für die Beschuldigten des Skandals zu erlassen.⁸⁰

Die Abschaffung und mühevollen Ansätze zur Wiedereinführung eines Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung geben ein zweites Beispiel für diese problematische Doppelrolle (s. Kap. 4.3).

Allerdings scheint die Bundesregierung mit ihrer Ministerialbürokratie viel stärker an der Gesetzgebung beteiligt zu sein, als dies formal anzunehmen ist. So gibt Funke (I) an, dass so gut wie alle Gesetze von den Ministerien vorbereitet werden. Die Abgeordneten in den Ausschüssen mögen noch ein wenig daran korrigieren, aber der „rote Faden“, also der Grundcharakter eines Gesetzes würde meistens später auch so verabschiedet werden. Die Exekutive tritt also auch als „heimlicher Gesetzgeber“ auf.

Weiter muss bedacht werden, dass real das Handeln der regierungstragenden Fraktionen im Bundestag über oberste Parteigremien und Koalitionsausschüsse eng verknüpft ist mit dem Agieren der Bundesregierung.⁸¹ Da die Spitzen der regierungstragenden Parteien meistens auch die Spitzenämter in Parlament und Regierung bekleiden, sie also viel Macht in sich vereinen, kommt diesem relativ kleinen Personenkreis auch eine verstärkte Bedeutung bei der Gesetzgebung zu – also auch bei der Korruptionsbekämpfung. Allerdings ist dieser enge Personenkreis aufgrund eben jener Machtfülle auch für diejenigen, die einen Missbrauch dieser politischen Ressourcen anstreben, besonders attraktiv.

Fast alle Minister und die Parlamentarischen Staatssekretäre verfügen zudem über ein Bundestagsmandat und verkörpern damit eine Personalunion in Form ihrer Zugehörigkeit zur Legislative und Exekutive.⁸² Legislatives und exekutives Handeln verschmelzen also. Daher kann hier von einer Gewaltenteilung im klassischen Sinne, wenn, dann nur eingeschränkt, die Rede sein.

80 Am ersten Ansatz wirkte für die SPD federführend Karl Wienand mit, der 1974 offiziell von der politischen Bühne abgetreten war (Huge et al., 1989 und s. Kap. 3.2).

81 Martiny (I), selbst 17 Jahre MdB und acht Jahre im SPD-Parteivorstand, berichtet von einer beständigen Absprache zwischen Bundesregierung und den sie stützenden Fraktionen, die über einen „engen Koordinierungszirkel“ laufe (I, 42). Solche Absprachen würden allerdings mal mehr mal weniger gut klappen – auch in Abhängigkeit von durchsetzungsstarken Personen und Themen.

82 „Die Rekrutierung der Kabinettsmitglieder aus dem Parlament hat sich von nur 60% während der Weimarer Republik auf über 90% erhöht“ (Schmidt-Jortzig, 1974, S.313 ff. zitiert nach Rudzio, 1996, S. 238 f.).

Dafür hat sich über die Zugehörigkeit zu regierungsangehörigen und oppositionszugehörigen Fraktionen bzw. Parteien das Oppositionslager als Kontrolleur des Regierungslagers herausgebildet.

Wenn das gesamte politische Spitzenpersonal an der Gesetzgebung beteiligt ist, einige von ihnen aber in Fälle politischer Korruption verwickelt sind, so muss die Frage, wer die Kontrolleure kontrolliert, hinsichtlich zweier Dimensionen betrachtet werden:

1. Wer kontrolliert den Gesetzgeber bzw. den Gesetzgebungsprozess im Allgemeinen?
2. Wer kontrolliert diejenigen des politischen Spitzenpersonals, die korrupt sind – oder allgemeiner: Wer kontrolliert die an politischer Korruption beteiligten Personen?

Im Folgenden werden daher verschiedene Akteure und Institutionen in Bezug auf ihre Möglichkeiten hinsichtlich

- der Kontrolle des Gesetzgebungsprozesses einerseits und
- der Bekämpfung und Kontrolle von politischer Korruption andererseits untersucht.

5.2 Kontrolle in der Einflussphäre des Parlaments

Wie viel Einfluss hat der Bundestag?

In Bezug auf den Gesetzgebungsprozess stellt der Bundestag nur selten eine homogene Gruppe dar, die sich einig ist. Die Fraktionen teilen ebenso unterschiedliche Meinungen, wie die Flügel bzw. Einzelgruppierungen und Mitglieder innerhalb von Parteien und Fraktionen. Wie auch in Kapitel 3.6 ausgeführt, weist Stünker (I) darauf hin, dass es „Checks and Balances“ schon innerhalb der Fraktionen gäbe, dies käme aber selten an die Öffentlichkeit. Es kann von einem gewissen Maß an Selbstkontrolle gesprochen werden. Im Fall der geplanten Amnestiegesetze für Beschuldigte im Flick-Skandal scheiterte der erste Anlauf 1981 trotz Einvernehmlichkeit aller im Bundestag vertretenen Parteiführungen an einem zunehmenden Protest innerhalb der SPD-Fraktion, der zweite Versuch nach der „Bonner Wende“ 1983 am Widerstand der FDP-Basis (Huge et al., 1989).

Dies ist ein Positivbeispiel. Andererseits lassen sich Beispiele aufzählen, wo Fraktionen oder Abgeordnete auch mit Korruption eindämmenden oder vor-

beugenden Vorschlägen alleine dastanden.⁸³ Ob eine Selbstkontrolle funktioniert oder nicht, obliegt also dem mehr oder weniger „freien Spiel der Kräfte“ im Bundestag, dem eigenen Gewissen, dem Fraktionszwang, der Durchsetzungsstärke von Personen und dem Charakter von Themen. Durch die Fälle von ohne Gegenleistung erhaltenen Nebeneinkünften (s. Kap. 3.2) bekam z. B. das Thema „gläserner Abgeordneter“ wieder neuen Aufwind.

Außer der Gesetzgebung übt das Parlament auch eine Kontrollfunktion gegenüber der Bundesregierung aus. Sie erfolgt unter den Gesichtspunkten „politische Richtungskontrolle, Effizienzkontrolle und Rechtskontrolle“ (nach Rudzio, 1996, S. 240).

Bei Bundestagssitzungen kann die Anwesenheit von Mitgliedern der Bundesregierung verlangt werden. Mit den Kontrollmitteln „Große Anfrage“, „Kleine Anfrage“, „Aktuelle Stunde“ und mündlichen und schriftlichen Anfragen einzelner Abgeordneter kann Regierungshandeln geprüft werden. Allerdings können sie sich auch als „stumpfes Schwert“ erweisen, wenn die Regierung sich nicht gewillt zeigt, präzise oder ausführlich zu antworten.⁸⁴

Je einem Ministerium der Bundesregierung steht in der Regel ein Ausschuss des Bundestages gegenüber. Einblicks- und Kontrollmöglichkeiten in das Regierungshandeln sowie eine begleitende Diskussion über Maßnahmen der Bundesregierung obliegen den Ausschüssen (Schick/Schreiner 2003). Speziell der Haushaltsausschuss nimmt bei der „Haushaltsberatung und Haushaltskontrolle parlamentarische Kontrollaufgaben gegenüber allen Bundesministerien wahr“ (ebd., S. 27). Die Einrichtung eines Untersuchungsausschusses oder das Klagerecht vor dem Bundesverfassungsgericht bieten weitere Möglichkeiten auch bei der Korruptionsbekämpfung (s. Kap. 5.2 und Kap. 5.4).

Als wie machtvoll sich der Bundestag wirklich erweist, darüber gehen die Meinungen auseinander.

83 So z. B. der frühere SPD-Abgeordnete Norbert Gansel, der sich jahrelang für die Offenlegung der Nebeneinkünfte der Abgeordneten aussprach (Änderung der Verhaltensregeln) und dies auch für sich selbst praktizierte (s. Jannsen (I) und Leyendecker (I)).

84 Dies zeigt auch eine Betrachtung von Antworten auf schriftliche Anfragen, z. B. zum Thema Schmiergeldzahlungen an Walther Leisler Kiep beim Verkauf der Leunawerke (s. Kap. 3.3) (BT-Drucksache 13/5851), bzw. zum Verkauf der Fuchs-Spürpanzer nach Saudi-Arabien (BT Drs. 13/8162) oder zu Bestechungsvorwürfen gegen Karlheinz Schreiber (BT-Drs. 13/5272).

Der FDP-Abgeordnete Funke (I) ist der Meinung, dass das Parlament nicht über genügend Kontrollmacht gegenüber der Bundesregierung verfüge:

„Es gibt viel stärkere Mächte als das Parlament. Das beginnt mit der Ministerialbürokratie. Ich habe gesagt 98–99% der Gesetze werden von der Ministerialbürokratie vorgeschlagen. Gut, da wird der eine oder andere Paragraph geändert, aber nie die Richtung. Heute wird nicht mehr aus dem Parlament heraus entschieden, sondern die Koalitionsfraktionen entscheiden im Ergebnis, wo es lang läuft. Aber nicht in der Weise, dass die 303 Abgeordneten der Koalitionsfraktionen jeder für sich die Entscheidungsmacht hätte, sondern, das ist ihnen vorgegeben von den Oberen, Fraktionsvorsitzenden und Regierungsmitgliedern. Und was die miteinander im Koalitionsausschuss und mit den Parteivorsitzenden beschlossen haben, das wird gemacht. Da hat der einzelne Abgeordnete so gut wie keine Einflussmöglichkeit“ (Funke, I, 14).

Es gebe Ausnahmen, wie z. B. Hans Christian Ströbele von den GRÜNEN, Ottmar Schreiner von der SPD, Hildegard Hamm-Brücher⁸⁵ oder Funke selbst von der FDP, die zu bestimmten Fragen im Bundestag gegen die Mehrheit ihrer Fraktion stimmten.

Stünker von der SPD berichtet, dass viele Dinge mit den Koalitionsspitzen oder mit der Regierung besprochen werden, aber die Entscheidung müsse am Ende das Parlament fällen. Ob aber das Parlament von seinen weit gehenden Kontrollmöglichkeiten Gebrauch mache, das hänge davon ab, wie mutig die einzelnen Abgeordneten seien, so Stünker.

„Darum ist es eben auch sehr wichtig, dass man persönlich gegenüber der Partei nicht abhängig ist, sondern jederzeit sagen kann: `Wenn ihr denn meint, Mehrheit ist Mehrheit, wenn ihr denn meint, das so durchziehen zu müssen, dann aber bitte nicht mit mir. Meinethalben auch bis in die Konsequenzen hinein‘“ (Stünker, I, 24).

Die Problematik der Abhängigkeit des einzelnen Abgeordneten von seiner Partei wurde bereits beim Thema der Nebeneinkünfte behandelt (s. Kap. 4.5). Persönlicher Mut, vor allem der Abgeordneten der regierungstragenden Fraktionen ist also ein Kriterium.

Ein „Durchsickern lassen“ von Informationen an die Presse bei skandalösen Vorhaben der Regierenden lässt sich dazu zählen. Dies geschah bei dem geplanten Flick-Amnestiegesetz, das in einer „Nacht- und Nebel-Aktion“ hätte

85 Siehe z. B. Hamm-Brücher (1983).

durchgezogen werden sollen, aber von einem Abgeordneten an die Medien weitergespielt wurde und Proteststürme auslöste (Liedtke, 1989 und „Der Spiegel“ 52/81 in Staudhammer, 1988).

Über den Bundesrat wird nur ein sehr kleiner Anteil der Gesetzesinitiativen in den Bundestag eingebracht (1949–1994: 6,6%, von denen nur 3,3% erfolgreich waren, s. Rudzio, 1996, S. 254). Zum Thema Korruptionsbekämpfung gab es für eine Wiedereinführung bzw. Novelle des § 108e StGB jeweils eine Initiative, die aber erfolglos blieb (s. Kap. 4.3). Die Rolle des Bundesrates bei der Korruptionsbekämpfung ist daher als gering einzustufen.

Die Rolle der Opposition

Die parlamentarischen Kontrollrechte werden außer durch die eben beschriebenen Einzelpersonen überwiegend vom Oppositionslager genutzt (Schindler, 1983, 1994). Die klassische Gewaltenteilung in Legislative und Exekutive liegt, wie beschrieben, real nur noch geschwächt vor. Dafür hat sich durch die Dualität von Regierungsmehrheit und Opposition letztere zu einem weiteren Kontrollfaktor entwickelt.⁸⁶

Jannsen betont, wenn die Opposition eine Rolle spiele, dann gerade bei der Kontrolle der Regierung. So auch Funke, der zudem beklagt, dass die Rolle der Opposition durch den starken Medieneinfluss geschwächt würde. Medien geben oft Themen vor, die sich die Opposition dann gezwungen sehe, aufzugreifen. Stünker meint zur Rolle der Opposition:

„Das wichtigste Recht der Opposition ist der Haushalt. Das ist ganz klar. Über die entsprechenden Haushaltsausschüsse und die entsprechenden Unterausschüsse haben sie die Möglichkeit, die Einblicke, die sie haben wollen, zu bekommen. Jede Regierung wird versuchen, da irgendwo zu mauern, das ist ganz klar. Aber, wenn man da beharrlich dran bleibt ... „(Stünker, I, 25)

Allerdings werden sich Schmiergeldzahlungen nicht in der Buchführung des Bundes wiederfinden. Für die Bearbeitung von Korruptionsfällen wird von der Opposition aber vor allem ein parlamentarisches Kontrollmittel genutzt: der Untersuchungsausschuss.

Der Untersuchungsausschuss: „Politische Gefechtsstation“ oder Aufklärungsinstitution?

86 Durch den Wahlrhythmus wird das Innehaben der Staatsgewalt auf Zeit geteilt. Die Oppositionspartei von heute kann zur Regierungspartei von morgen werden.

Zu nahezu allen bisherigen Korruptionsskandalen auf Bundesebene hatte der Bundestag einen Untersuchungsausschuss nach Art. 44 GG eingerichtet (s. auch Kapitel 3). So gab es den „Spiegel-Ausschuss“ zur Bonner Hauptstadtentscheidung, den „HS 30 Schützenpanzer-Ausschuss“, den „Steiner-Untersuchungsausschuss“ usw. (Huge et al., 1989). Die drei genannten Ausschüsse konnten jedoch keine eindeutigen Beweise für eine Korruptionshandlung finden. Zwar sollen die Vorschriften über die Strafprozessordnung (StPO) bei der Ausschussarbeit sinngemäß Anwendung finden (Art. 44, Abs. 2 GG), aber dies sei im Ausschuss schon höchst strittig gewesen, berichtet Stünker (I, 11) über seine Erfahrungen mit dem „Parteispenden-Untersuchungsausschuss“. Wenn jemand vor seiner Anhörung vereidigt werden sollte und dies verweigerte, wurde nur ein Bußgeld von 500,- Euro fällig, so Stünker (I). Für den hessischen Ministerpräsidenten Koch stellte dieser Betrag im Parteispenden-Untersuchungsausschuss kein Druckmittel dar. Als weiteres Problem stellte sich heraus, dass sich zur Befragung geladene Personen auf ihr Aussageverweigerungsrecht berufen können, wenn bereits die Staatsanwaltschaft gegen sie ermittelt.

„Und wenn sie [die Befragten] dann sagen: 'Da habe ich Aussageverweigerungsrecht. Das könnte in den Bereich gehen, dass ich selbst möglicherweise in die Lage komme, mich zu belasten', dann ist es vorbei mit der Aussage. Also, das haben sie bei Walther Leisler Kiep gesehen. Das wäre toll gewesen, man hätte den Kiep dazu bringen können, einmal die Wahrheit zu sagen. Was der alles weiß und nicht erzählt hat ...“ (Stünker, I, 11).

In dem 2001 eingeführten Untersuchungsausschussgesetz ist zumindest ein Zwangsgeld von 10.000,- Euro für den Fall vorgesehen, dass geladene Zeugen der Ladung nicht nachkommen oder ihr Zeugnis grundlos verweigern (§§ 21, 27).

Die Rechte der Minderheit wurden zudem gestärkt, indem eine qualifizierte Minderheit von einem Viertel der Ausschussmitglieder einige wichtige Vorgänge im Ausschuss (mit-) bestimmen darf. Dem einzigen Vertreter der GRÜNEN im „Flick-Untersuchungsausschuss“ hätte dieses Gesetz allerdings auch nichts genutzt. Er beklagte sehr, dass sich sowohl die Einengung des Untersuchungsgegenstandes, als auch die Reihenfolge der Zeugenladungen, sowie die Verweigerung der Ausschussmehrheit, wichtige Zeugen zu laden, für das Vorhaben einer umfassenden Skandalauflärung deutlich negativ ausgewirkt hat (Schily, 1986). Auch Funke (I) von der FDP hält die „Viertel-Quote“ noch für zu hoch. Stünker (I) meint hingegen, man müsse mit dem

neuen Untersuchungsausschussgesetz erst einmal Erfahrungen sammeln, dann könne man über eine Reform nachdenken. Immerhin dürfen über Minderheitenberichte alternative Sichtweisen der Ausschussminderheit öffentlich gemacht werden.⁸⁷

Aufgrund der Mängel und der u. a. damit verbundenen geringeren Aufklärungsquote gilt das Instrument des Untersuchungsausschusses insgesamt als „spektakulär, aber letztlich doch stumpf“ (Rudzio, 1996, S. 243).

Immerhin, so Stünker (I), konnte der Kohl-Parteispenden-Untersuchungsausschuss doch auch einiges zutage bringen. Für den „Flick-Untersuchungsausschuss“ lässt sich trotz aller Kritik wohl Ähnliches behaupten.

Jannsen (I) und Martiny (I) bemängeln zudem, dass das Interesse der Medien zum Zeitpunkt einer Ausschuss-Einsetzung hoch sei, aber dann zunehmend abnehme, obwohl die meisten Fakten erst mit zunehmender Arbeitsdauer des Ausschusses bekannt würden. Jannsen (I) kritisiert weiter, dass die Medien auch der Abschlussdebatte des Ausschussberichtes im Bundestagsplenum nur wenig Aufmerksamkeit widmen würden. Hier wäre es nützlich, wenn die Medien (z. B. mit Sondersendungen) ausführlicher auf all die wichtigen Details eingehen würden, damit das Wahlvolk sich ein besseres bzw. differenzierteres Bild machen könne, über das, was vermutet, und das, was nachgewiesen werden konnte. Neben der Diskussion, wie effizient ein Ausschuss von seinen „technischen“ Möglichkeiten her Aufklärungsarbeit leisten kann,⁸⁸ gibt vor allem die deutliche „politische Färbung“ der Ausschussarbeit Anlass zum Zweifel an der Zweckmäßigkeit solcher Ausschüsse. Gerade bei diesem Gremium kommt Thaysens Bemerkung zum Tragen (1976, S. 65):

„Während die Mehrheit durch möglichst verborgene Kontrolle möglicher öffentlicher Kritik an der Regierung zuvorzukommen und damit möglichen Einbußen ihrer eigenen Machtposition vorzubeugen und diesbezügliche Kritik möglichst unwirksam zu halten versucht, ist die Opposition bemüht, möglichst öffentlich und laut durchschlagend und unmittelbar zu kritisieren, mit dem Ziel die Regierung abzulösen.“

87 Martiny (I, 39) berichtete, dass dieses Recht z. B. den Minderheiten bei Untersuchungsausschüssen des bayrischen Landtags nicht gewährt wird.

88 „Reformüberlegungen zielen teils dahin, die Gerichtsförmigkeit des Verfahrens abzubauen, teils umgekehrt, diese durch nur aus Richtern zusammengesetzte Untersuchungsausschüsse zu verstärken“ (BT Drs. 7/5924, Steffani (1974) und Kipke (1985) zitiert nach Rudzio (1996, S. 243).

Auch der Satz: „Wir werden doch kein Eigentor schießen“ (Rausch, 1976, S. 295), mit dem einst der Ausschussvorsitzende im FIBAG-Untersuchungsausschuss die Interessen der Mehrheit auf den Punkt brachte, gibt Anlass zu der Kritik, dass es bei der Ausschussarbeit um pauschales Verteidigen oder Schlechtmachen der Regierungsmehrheit geht, aber nicht um die Aufklärung eines Sachverhaltes.

Der langjährige Richter am Landgericht, Stünker (I, 11) befindet, dass der Untersuchungsausschuss kein neutrales Gericht sei, sondern „zunächst erstmal auch eine politische Waffe“.

Man kann den Untersuchungsausschuss als eine „politische Gefechtsstation“ mit begrenzten Möglichkeiten bezeichnen, der nichts desto trotz seine Wichtigkeit im demokratischen Gefüge besitzt, denn hier findet eine vertiefte (Vorbereitung für die) parlamentarische Aufarbeitung möglicher politischer Skandale statt, wobei mitunter wichtige Informationen an die Öffentlichkeit kommen.⁸⁹

Ehrenrat oder Bundestagspräsident als Kontrollorgan?

Auf die Frage, wo innerhalb des Parlaments ein Verdachtsfall auf Korruption gemeldet werden kann, antworteten die meisten befragten Expert/innen: „beim Bundestagspräsidenten.“ Martiny (I, 33) ergänzt, dass der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung auch mitverantwortlich ist, wenn etwas über einen Abgeordneten „aufgeflogen“ sei. Der Bundestagspräsident ist als Kontrollinstanz bei Verstößen gegen die Verhaltensregeln vorgesehen (s. Kap. 4.5).

Greift man die Idee auf, wie bei Betrieben und Verwaltungen im Kommen, eine interne bzw. externe Ombudsperson als Ansprechperson für Korruptionsverdachtsfälle zu installieren, so könnte der Bundestagspräsident oder der o. a. Ausschuss als interne Meldestelle dienen. Möchte die meldende Person⁹⁰ aber die Gefahr vermeiden, dass die Meldung zu Ohren von Abgeordneten anderer Fraktionen kommt, bietet sich auch der Vorschlag Funkes (I) an, dass die Justiziere der jeweiligen Fraktionen interne Ansprechpartner bei unklaren Fällen sein könnten.

89 Oder mit Martiny (I, 39) gesprochen: „Ein Untersuchungsausschuss ist nicht unbedingt ein Allheilmittel. Aber er hilft eben, bestimmte Dinge ans Tageslicht zu bringen.“

90 Nicht nur im internationalen Kontext als „Whistle-Blower“ bezeichnet (direkt übersetzt: „Trillerpfeifen-Bläser“ – ein Signal- bzw. Hinweisgeber also) (s. TI, 2002).

Misstraut man allerdings beiden Möglichkeiten, weil man z. B. internen Widerstand erwartet, so kommt eine vertrauenswürdige externe Instanz durchaus in Frage. Diese Instanz wäre allerdings noch erst zu installieren. Diese Rolle eines externen Ansprechpartners könnte ein so genannter Ehrenrat übernehmen, wie er schon bei der Diskussion um verbesserte Verhaltensregeln vorgestellt wurde (s. Kap. 4.5). Die Anonymität des Melders könnte zudem besser gewahrt werden.

So könnten die Fraktionsjustiziere fraktionsintern, der Bundestagspräsident parlamentsintern und ein Ehrenrat außerparlamentarisch als Melde- und Beratungsstellen für Korruptionsfälle gleichberechtigt nebeneinander stehen und durch ihren unterschiedlichen Herkunftsscharakter dem potenziellen Melder ein vielfältigeres Angebot zur Verfügung stellen. Dies könnte die Chancen einer Meldung erhöhen.

5.3 Die Exekutive am Werk

Die Bundesregierung und die Bundesverwaltung

Der Bundesregierung kommt die Rolle zu, für die Beamten und Angestellten des Bundes Richtlinien zur Korruptionsbekämpfung zu erlassen. Dies erfolgte erstmals umfassend 1998, und im Jahre 2004 erließ Bundesinnenminister Schily eine verbesserte Überarbeitung, die auch von TI gelobt wurde (Schröder, 2004). Hier finden sich zahlreiche Ansätze zur Korruptionsbekämpfung und vor allem Korruptionsprävention in Behörden. Schließlich sind Bundesbehörden in verschiedene politische Korruptionsfälle verwickelt gewesen. Durch die Verbindung „Weisung von oben“ können Bundesbehörden zusätzlich mit involviert werden. Vor allem weisungsungebundenen Meldestellen kommt somit eine besondere Bedeutung für solche Fälle zu.

Folgende Elemente der Korruptionsprävention sind vorgeschrieben:

Mehr-Augen-Prinzip⁹¹, Einrichtung eines internen Korruptionsbeauftragten, bzw. einer gesonderten weisungsungebundenen Organisationseinheit zur Korruptionsprävention, Sondierung korruptionsgefährdeter Bereiche, Sensibilisierung und Schulung von Mitarbeiter/innen, Mitteilungspflicht von Verdachtsfällen an die Staatsanwaltschaft und obere Dienststellen, grundsätz-

91 Beteiligung bzw. Mitprüfung durch mehrere Beschäftigte bzw. Organisationseinheiten (s. Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 7. Juli. 2004, Punkt 3)

liche personelle Trennung des für Vergabe, Planung und Abrechnung von öffentlichen Aufträgen zuständigen Personals, Personalrotation in sensiblen Bereichen, Verhaltenskodex für Beschäftigte und ein Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleitungen mit einem (Alarm-) Indikatorensystem (s. Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 7. Juli. 2004). Die Innenrevision kommt mit ihren Aufgaben stützend hinzu.

Ein zweiter Gesichtspunkt der Korruptionsbekämpfung durch die Bundesregierung ergibt sich durch die Regelung, dass die Bundesregierung die Bundesrepublik nach außen vertritt (Art. 32 GG). Dies hatte bei der „Bekämpfung politischer Korruption“ zur Folge, dass die Bundesregierung verschiedene internationale Abkommen zur Korruptionsbekämpfung ohne Zustimmungspflicht des Parlaments zunächst unterzeichnen konnte.⁹² Aber sowohl das Strafrechts-Übereinkommen des Europa-Rats gegen Korruption vom 27.01.1999 als auch das UN-Übereinkommen gegen Korruption vom 12. Dezember 2003 beinhalten die Forderung der rechtlichen Gleichbehandlung bzw. Gleichstellung von Amtsträgern und Mandatsträgern. Dies hat natürlich ganz konkrete Auswirkungen auf die Mandatsträger, da damit Bestechung und Bestechlichkeit, die als Straftat für die Amtsträger gelten (§§ 331 ff. StGB) zumindest inhaltlich in der umfassenderen Form auch für Abgeordnete gelten müssen. Der § 108e StGB zur Abgeordnetenbestechung reicht den internationalen Standards deutlich nicht aus.

Von Seiten des Parlaments gab es gerade an diesem Vorhaben heftige Kritik. Die Abgeordneten forderten einer Vertragszeichnung nicht zuzustimmen bzw., dass genau zu dem Punkt der Abgeordnetenbestechung ein Vorbehalt geäußert wird (Bönisch et al., 2003). Die Argumente finden sich im Kapitel 4.3. Allerdings war der öffentliche und internationale Druck groß, den auch Bundesjustizministerin Zypries verstärkte. Funke berichtet von einer Sitzung im Rechtsausschuss im Sommer 2003:

„Da war Frau Zypries natürlich mit dabei, weil sie sozusagen ein Verhandlungsmandat haben wollte. Aber sie hat sich im Ergebnis nicht darum gekümmert, weil sie sagt: `Wir können uns doch als Deutsche diesen hehren Grundsätzen, dass niemand bestechen darf

92 Erst bei der anschließenden Ratifizierung entscheidet das Parlament. Es steht dann unter dem Druck, einer vorangegangenen auf internationaler Ebene erfolgten Absichtserklärung nachzukommen.

und bestochen werden darf – einschließlich der Politiker – nicht verschließen.’ Aber darum geht es uns Abgeordneten gar nicht, sondern es geht darum, dass wir eine rechtsstaatlich saubere Lösung haben müssen“(Funke, I, 4).

Weil gerade in der Frage einer klaren Abgrenzung die Schwierigkeit bestand, hätten sich auch fraktionsübergreifend fast alle Mitglieder im Ausschuss gegen eine Neuregelung des § 108e StGB bzw. einer Gleichsetzung von Mandats- und Amtsträgern gewandt.

So stellte in diesem Fall eine Ministerin aus der Bundesregierung ein Gegenkorrektiv bei der Regelung einer Korruptionsbekämpfung im Bundestag dar. Als Bundesministerin unterliege sie sowieso den strengerer Regeln für Amtsträger, insofern würde sie von einer verschärften Regelung keine Nachteile erfahren, vermutet der „Spiegel“ als ein weiteres Motiv der Ministerin (Bönisch et al., 2003).

Der Bundesrechnungshof

Stücker (I, 24) und Meier (I, viii) nennen den Bundesrechnungshof als wichtige Instanz mit weitgehenden Kontrollbefugnissen gegenüber der Bundesregierung. Der Bundesrechnungshof ist eine weisungsfreie Behörde und verfügt über die Verpflichtung und die Kompetenz, Nachforschungen bei Korruptionsverdacht anzustellen. Zudem können Befragte in den Verwaltungen kein Aussageverweigerungsrecht geltend machen, da der Rechnungshof keine Strafverfolgungsbehörde darstellt. Hinzu kommt, dass fast jede Korruptionsstraftat, bei der Verwaltungen eingebunden sind, gegen die Prüfungsmaßstäbe der „vorschriftsmäßigen Rechnungslegung, der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit“ verstößt, und somit bei Prüfungen auffallen kann (Blomeyer, 1999, S. 224).

Trotz dieser recht guten Ausgangslage, klagt Wiehnen (2001), lasse die tatsächliche Beteiligung der Rechnungshöfe an der Korruptionsbekämpfung im Allgemeinen zu wünschen übrig. Verfahrensfehler, wie z. B. bei Ausschreibungen, würden selten gerügt, und es würde nicht effektiv genug auf eine Abstellung von Missständen beharrt.

Blomeyer (1999) äußert sich in ihrer Dissertation „Rechnungshof und Korruptionsbekämpfung“ detailreich und deutlich. Die Rechnungshöfe würden sich von ihrem Selbstverständnis her nicht als Korruptionsbekämpfungsinstanzen sehen, sondern vielmehr die schutzwürdigen Belange der geprüften

Behörde berücksichtigen und um ihre Unabhängigkeit fürchten, sollten die Strafverfolgungsbehörden einbezogen werden.⁹³

Dagegen seien Rechnungshöfe gerade aus dem Misstrauen des Staates gegenüber seinen – fremde Mittel verwaltenden – Amtsträgern entstanden. Je besser sie auch andere Stellen bei Verdachtsfällen informieren würden, desto effektiver sei eine Korruptionsbekämpfung möglich. Beanstandungen und eigenständige Anhörungen „Auffälliger“ durch die Rechnungshöfe seien zudem „straßprozessual störend“, wenn sie vor der Mitteilung der Strafverfolger erfolgen, da dies Verdächtige vorwarnen würde und in deren Folge oftmals Beweismaterialien verschwinden (Blomeyer, 1999, S. 224).

Da die Unabhängigkeit des Rechnungshofes bedingt, dass dieser ministerialfrei ist, kommt dem Bundesrechnungshof eine besondere Bedeutung bei der Prüfung der Bundesfinanzen und insbesondere der Ausgaben und Auftragsvergaben der Bundesministerien zu.

Blomeyers Studie lässt den Schluss zu, dass Motive der „Revierverteidigung“ und „Behördeneifersüchteleien“ bzw. Kompetenzstreitigkeiten gegenüber den Strafverfolgungsbehörden die herausragende Bedeutung des Rechnungshofes bei der Korruptionsbekämpfung deutlich mindert. Hinzu kommt noch, dass kritische Prüfberichte z. T. wenig Beachtung in der Politik finden und zum anderen auch keine Konsequenzen zwingend erfolgen müssen (Sanktionen sind nicht vorgesehen). Drittens wird selten mit Ergebnissen an die Öffentlichkeit gegangen, um dort den Druck auf die Verantwortlichen in Richtung einer Mängelbekämpfung zu erhöhen.

Blomeyer schlägt vor, dass explizit für den Rechnungshof eine Mitteilungspflicht erlassen werden sollte, um Auslegungsstreitigkeiten über die Weiterleitung von Verdachtsfällen auszuräumen.⁹⁴

Der aktivere Einsatz der Kontrollbehörde zeigt sich für die Korruptionsbekämpfung als wünschenswert. Wenn auch ihr Kontrollbereich nicht das Parlament mit seinen Abgeordneten und Fraktionen mit einschließt (wohl aber die staatliche Parteienfinanzierung nach § 21 Abs. 2 PartG), so gehört doch die Überprüfung der kompletten Exekutive des Bundes zur wichtigen Auf-

93 Blomeyer zeigt hierzu jedoch auf: Die zur Einschränkung der Unabhängigkeit genannten „Argumente des zusätzlichen Zeitaufwands, der Ablaufstörung der Prüfungen durch strafrechtliche Ermittlungen und das Risiko einer Fehlbeurteilung stellten sich als irrelevant heraus“ (1999, S. 227).

94 Für die Finanzämter gibt es solch eine Anweisung (Bannenberg/Schaupensteiner, 2004). Die neue Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 7. Juli 2004 sieht unter Punkt 10 auch eine umgehende Benachrichtigung der Staatsanwaltschaft bei Verdachtsfällen vor.

gabe des Bundesrechnungshofes. Als Instanz, die eine Effizienzkontrolle vornimmt, spielt er eine besondere Rolle, da ein Missbrauch der politischen Ressourcen im Zusammenhang mit Korruption i. d. R. auch mit einer ineffizienten Ausgabentätigung einhergeht (s. auch Klitgaard, 1994).

Polizei, Staatsanwaltschaft und der lange Arm der Regierung

Im engeren Rahmen des Strafrechts agieren Polizei und Staatsanwaltschaft bei der Verfolgung auch von Korruptionsstraftaten. Verhaltensweisen, die der Gesetzgeber nicht für strafwürdig erachtet hat, können daher von Seiten der Strafverfolgungsbehörden nicht bekämpft werden, auch wenn ein bestimmtes Verhalten aus sozialmoralischer Sicht klar als illegitim empfunden wird.

Im Fall der Steiner-Wienand-Affäre (s. Kap. 3.2) hätten nach Aussagen des Bonner Staatsanwaltes Irsfeld genug Indizien vorgelegen, um ein Ermittlungsverfahren einzuleiten (BT: XII/294, 15, Anlage (ZdS), S. 118). Mehr Fälle sind ihm aber auf Bundesebene von 1953 bis 1993 nicht bekannt geworden. 1972 gab es allerdings noch nicht einmal den in der heutigen Form vorliegenden Abgeordnetenbestechungstatbestand § 108e StGB. Auch Helmut Kohls Verweigerung der Nennung von Spendernamen ist erst 2002 mit einer Änderung des Parteiengesetzes strafbar geworden. Dies gilt jedoch nicht rückwirkend.

Der ehemalige Oberstaatsanwalt Wolfgang Schauensteiner aus Frankfurt a. M. konnte vor seinem Wechsel zur Deutschen Bahn AG (dortige Aufgabe: betriebliche Korruptionsbekämpfung) als einer der Vorreiter der Korruptionsbekämpfung von Seiten der Strafverfolgungsbehörden bezeichnet werden. In zahlreichen Publikationen, mit Konferenzvorträgen und in Interviews nahm er zum Thema Stellung.⁹⁵

Er forderte zusammen mit der Rechtsprofessorin Bannenberg (2004) verschiedene Verbesserungen, um Korruption effizienter bekämpfen zu können (S. 211 ff.):

- Der Paragraph gegen Geldwäsche muss auf alle Korruptionstatbestände ausgeweitet werden.
- Damit sich Korruption in keinem Fall lohnt, muss neben einer Bestrafung auch eine komplette Gewinnabschöpfung rechtlich umfassend vorgeschrieben werden. Da Korruption im Heimlichen stattfindet, muss in der Strafprozessordnung festgelegt werden, dass bei Korruptions

95 Siehe Schauensteiner (1994 a-b, 1996 a-c, 1997 a-b, 2003 a-b)

- verdachtsfällen eine Verdunkelungsgefahr vorliegen kann. Die Gefahr einer mögliche Verwischung wichtiger Spuren bei Ermittlungsbeginn kann dann einen deutlichen Haftgrund darstellen (s. § 112 Abs.2 Nr.3 StPO).
- Neben der schon erlaubten Raumüberwachung durch Wanzen, soll auch das mildere Mittel der Telefonüberwachung bei der Aufdeckung von Korruptionsstraftaten anwendbar sein (§ 100 StPO).
- Für aussagewillige, aber selbst verwickelte Täter sollte eine kleine Kronzeugenregelung eingeführt werden (Zugeständnis eines Anspruches auf Strafmilderung). Solch eine Regelung lässt sich auch aus dem 1999 gezeichneten Zivilrechts-Übereinkommen des Europa-Rats gegen Korruption (s. Tab. 3) ableiten. Sowohl Stünker als auch Funke zeigten sich diesem Vorschlag gegenüber ablehnend. Die vormals gültige Kronzeugenregelung habe man bewusst auslaufen lassen, so Stünker (I, 6):

„Kronzeugenregelungen sind immer schlecht. Ich halte da nicht viel von, weil dies rechtstaatlich problematisch ist. Da kauft sich dann einer frei ...“

- „Nicht hohe Strafen schrecken bekanntlich von der Tatbegehung ab, sondern das Risiko schneller Aufklärung und zeitnahe Verurteilung“, so Bannenberg und Schuppensteiner weiter (2004, S. 213). Daher sollen die Länder dem Korruptionsbekämpfungsgesetz von 1997 Folge leisten und Zentralstellen zur Korruptionsbekämpfung bei Justiz und Polizei einrichten. Solche Kompetenzzentren (z. B. Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften) würden die Strafverfolgung erheblich voranbringen. Das dazugehörige Personal bedarf zudem besonderer Schulung.⁹⁶
- Eine neutrale Stelle als Ansprechpartner für Hinweisgeber sollte in Form von Landes-Ombudspersonen, die der anwaltlichen Schweigepflicht unterliegen, eingerichtet werden (Bannenberg/Schuppensteiner, 2004, S. 214). Damit könne die Schwelle, behördenintern etwas zu melden oder zu den Ermittlungsbehörden zu gehen, gesenkt werden. Gemeinsam mit dem Hinweisgeber könnten dann die nächsten Schritte vereinbart werden.

96 Der gleichen Meinung ist auch Stünker (I, 28).

- Das Landeskriminalamt Niedersachsen hat als eine Variante eine anonyme virtuelle Meldestelle im Internet eingerichtet (s. <http://www.lka.niedersachsen.de>).

Als ein Problem bei der Bekämpfung großer politischer Korruptionsfälle stellt sich die Abhängigkeit der strafverfolgenden Staatsanwaltschaften von den Regierungen bzw. von politischen Parteien dar, deren Mitglieder Regierungsämter innehaben.

Strafverfolgung ist Ländersache. Über den politischen Beamten des Generalstaatsanwaltes verfügen die Landesjustizministerien letztlich hoch bis zum Justizminister und dem Ministerpräsidenten eines Bundeslandes über eine Weisungsbefugnis über alle Staatsanwaltschaften in dem jeweiligen Bundesland⁹⁷ (BMJ-Mitarbeiter, I).

Ausnahmen bilden Staatsschutzdelikte und internationale organisierte Kriminalität und die Terrorbekämpfung. Der Generalbundesanwalt wird in solchen Fällen als politischer Beamter der Bundesregierung tätig. Bei ihm bekannt gewordene Verdachtsfälle anderer Straftaten kann er zur Bearbeitung einer bestimmten Staatsanwaltschaft zuweisen (Kleine-Brockhoff/Schirra, 2001).

Die Affäre um den vermutlich schmiergeldgestützten Verkauf der Leuna Chemiefabriken an den französischen Staatskonzern Elf-Aquitaine zeigte vor allem zwei deutliche Lücken des deutschen Strafverfolgungssystems auf (s. Kap. 3.3):

1. Die Zuständigkeitsfrage bei einem netzwerkhaften, also nicht auf einen Tatort oder den Wohnort von nur einer Person genau festlegbaren Verdachtsvorfall, muss von einer Stelle zentral geklärt werden. Eine dauerhafte „Wir-sind-nicht-zuständig“-Abwehrhaltung, wie im Fall Leuna, kann keine für die Zukunft akzeptable Vorgehensweise sein. Die föderalen Strukturen der Strafverfolgung erweisen sich hier als hemmend.
2. Wie oben angegeben sind die Staatsanwälte den Weisungen bis zur „politischen Etage“ unterstellt. Wie kann dann gegen möglicherweise involvierte Politiker ermittelt werden, wenn selbige bzw. Parteifreunde etc. Ermittlungen be- bzw. verhindern können?

Kleine-Brockhoff und Schirra (2001, S. 36 f.) zitieren passend zu dem Thema den bayrischen Justizminister, Manfred Weiß (CSU):

97 Nach § 146 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) haben alle Staatsanwälte den dienstlichen Anweisungen ihrer Vorgesetzten nachzukommen.

„Für die Durchführung eines Tribunals zur Aufarbeitung vermeintlicher politischer Skandale ohne konkreten Anfangsverdacht sind die Staatsanwaltschaften nicht da.“

Natürlich sind die Staatsanwaltschaften nicht für Ermittlungen ohne Anfangsverdacht da. Aber was ist, wenn der konkrete Anfangsverdacht von „oben her“ als „nicht gegeben“ erachtet wird? Der ehemalige Augsburger Staatsanwalt Winfried Maier meint in einem Konferenzbeitrag (2003, S. 128): „Ich weise nochmals auf das Beispiel hin, wie Vorgesetzte Ermittlungen insbesondere im Anfangsstadium begraben können.“ Wie auch der BMJ-Mitarbeiter (I) betont, gilt in Deutschland das Legalitätsprinzip: Wo ein begründeter Anfangsverdacht vorliegt, müssen Ermittlungen aufgenommen werden (s. § 152 StPO).

Was allerdings als „begründet“ erachtet wird, stellt hier scheinbar die entscheidende Grauzone und Einfallslücke für Weisungen dar. Maier nennt drei Wege der Einflussnahme:

- für alle (z. B. Beschuldigte, Anzeigeerstatter) erkennbare transparente Weisungen (nach §§ 145 ff. GVG), die so gut wie nie benutzt werden würden,
- interne offene Weisungen, die in schriftlich dokumentierten Handakten nach außen hin nicht erkennbar sind und
- verdeckte interne Weisungen (Dienstgespräche und telefonische „Bitten“ Vorgesetzter), die nicht dokumentiert werden, aber „praktisch die häufigste, einfachste und gefährlichste Art der Einflussnahme“ darstellen (Maier, 2003, S. 123).

Über die interne Berichtspflicht an die Ministerien müssen die Staatsanwälte Ermittlungsergebnisse an ihre Vorgesetzten weitergeben. Das können jedoch gerade die sein, deren Parteikollegen oder auch deren Gegner in der Opposition in Fälle verwickelt sind. Aus solchen Berichten resultieren dann ggf. wieder weitere „Empfehlungen“ und Weisungen.

Der im Flickskandal ermittelnde Beamte Förster⁹⁸ oder Staatsanwalt Maier⁹⁹ sind keine Einzelfälle der „politischen Behinderung“ von Strafverfolgern.¹⁰⁰

98 Nach dem Abschluss des letzten Gerichtsverfahrens im Flick-Skandal kommentierte Förster: „Die Affäre begann eigentlich erst nach der Aufdeckung. Man hat es nicht geschafft, mit der Sache ins Reine zu kommen. Die vielgepriesene Selbstreinigung hat nie stattgefunden. Es wurde noch mehr verdunkelt. [...]. Auch auf der Beamtenseite ist nichts als Vertuschung gewesen“ (Münchner Abendzeitung vom 17.02.1987, zitiert nach Liedtke, 1989, S. 151).

Leyendecker und Rickelmann (1991) oder Roth (2004) weisen auf weitere Fälle hin.

Maier deutet auf den italienischen Umgang zu dem Thema (203, S. 129):

„Der Erfolg der unabhängigen Staatsanwälte in Italien im Kampf gegen Regierungskorruption ist jedenfalls beispiellos.“

Auch Stünker, Richter a. D. am Landgericht Verden, weist nach Italien:

„Als der Maier dann damals einen Durchsuchungsbeschluss, Beschlagnahmebeschluss für Kohl haben wollte, hat es der Generalstaatsanwalt abgeblockt. In Italien ist das anders“ (Stünker, I, 27).

Der Mailänder Staatsanwalt Gherado Colombo (1995) bestätigt diese Aussagen und zeigt auch auf, dass eine noch selbstständigere italienische Richterschaft, die z. B. im Gegensatz zur Staatsanwaltschaft in Deutschland über die Einstellung von Ermittlungsverfahren zu entscheiden hat, und eine kritischer werdende Öffentlichkeit Schlüsselemente für eine erfolgreiche Korruptionsbekämpfung darstellen.

Eine größere Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft von politischer Weisungsgebundenheit hält Stünker (I, 28) für nötig.

Wenn dies, so Maiers Einschätzung (2003, S. 130), in Deutschland kaum politisch durchsetzbar sei, so fordert er doch zumindest eine Formalisierung und Offenlegung der Einflussnahme auf Staatsanwälte.

5.4 Die Judikative

Im Gegensatz zur abhängigen Staatsanwaltschaft ist die Richterschaft in Deutschland grundgesetzlich garantiert unabhängig (Art. 97 GG).¹⁰¹

Allerdings obliegt bei der Strafverfolgung exekutiven Handelns die Entscheidung, ob Ermittlungen eingeleitet werden, auf welche Weise ermittelt wird

99 Maier beklagt zudem das Phänomen des vorausseilenden Gehorsams und ein Agieren nach dem Motto: „Die Bestechung da oben interessiert mich nicht, die Weisung der Vorgesetzten stört mich nicht, die Einflussnahme von oben irritiert mich nicht, der Ladendiebstahl ist strafbar – nicht?“ (2003, S. 126).

100 Der befragte BMJ-Mitarbeiter (I) konnte und wollte sich zu diesem Thema nicht äußern. Das sei alles Ländersache. Das BMJ kommentiere so etwas nicht. Das Problem einer möglichen Weisungsgewalt von betroffenen Politikern sah er auch, wusste aber keinen Ausweg daraus zu nennen.

101 Maier (2003) schränkt dies mit dem Zitat eines preußischen Justizministers ein: „Gebt den Richtern nur ihre Unabhängigkeit, solange ich sie ernenne“ (S. 121). Dennoch wirke die Unabhängigkeit der Richter diesem „Dankbarkeits-Phänomen“ entgegen.

oder wie ein Verfahren abgeschlossen wird, nicht dem prüfenden Richter, sondern der Staatsanwaltschaft (Maier, 2003).

Die an das Recht gebundenen Richter können gerade bei der Verfolgung von Korruptionsstraftaten nach §§ 331 ff. StGB oft keine Verurteilung aussprechen, weil dazu eine Unrechtsvereinbarung vorliegen muss (s. „Flick-Urteil“ Kap. 3.4). Schweigen sich die Verdächtigen darüber aus und wird auch kein Schriftstück dazu gefunden, kann trotz Nachweis ausgetauschter ökonomischer und politischer Ressourcen nur ein Freispruch erfolgen. Dies ist vom Standpunkt eines normalen Rechtsempfindens her sehr unbefriedigend.¹⁰²

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) als anrufbare Instanz bei Verfassungsstreitigkeiten (unter Verfassungsorganen wie Bundes- und Landesregierungen, Bundesrat, Bundestag, u. U. Parteien) und Normenkontrollklagen¹⁰³ hat in dem Bereich Parteienfinanzierung und Abgeordnetenbestechung deutliche Urteile verfasst:

So hielt es in seinem Diätenurteil von 1975 (BVerfGE 40, 296, 318 ff.) gesetzliche Regelungen gegen Interessenzahlungen an Abgeordnete zum Schutz deren Gewissensunabhängigkeit sogar für verfassungsrechtlich geboten. Auch zur Parteienfinanzierung fand das BVerfG in seinem Urteil vom 24. Juli 1979 (S. 86 f.) klare Worte, in dem es dem Transparenzgebot für Parteispenden nach Artikel 21 GG eine „zentrale Bedeutung“ beimaß. So soll der Wähler die Beeinflussung politischer Parteien durch Großspender in seinem Wahlverhalten abwägen können (mehr hierzu s. Kap. 4.6).

Einer rechtschaffenen Judikative kommt also in mehrfacher Hinsicht eine wichtige Rolle bei der Korruptionsbekämpfung zu. Dazu muss sie allerdings zum einen erst von jemandem angerufen werden oder von den Staatsanwaltschaften oder mittelbar von den Bürger/innen „aktiviert“ werden, zum anderen müssen entsprechend gute Gesetze zur Korruptionsbekämpfung vorliegen, nach denen die Gerichte urteilen können.

102 Maier beklagt zudem das Phänomen des vorauseilenden Gehorsams und ein Agieren nach dem Motto: "Die Bestechung da oben interessiert mich nicht, die Weisung der Vorgesetzten stört mich nicht, die Einflussnahme von oben irritiert mich nicht, der Ladendiebstahl ist strafbar – nicht?" (2003, S. 126).

103 Klagen auf Überprüfung von Gesetzen auf ihre Verfassungsvereinbarkeit sind durch Regierungen oder von einem Drittel des Bundestages bzw. durch andere Gerichte beantragbar (Rudzio, 1996, S. 313).

5.5 Vierte Kraft im Staat: Die Schlüsselrolle der Medien

Den Medien kommt nach übereinstimmender Meinung eine sehr gewichtige Rolle bei der Korruptionsbekämpfung zu.¹⁰⁴ Sie werden oft als „Vierte Gewalt“ bezeichnet. Leyendecker (2002, S. 34) beschreibt es noch treffender:

„Eigentlich sollten die klassischen Tätigkeitsfelder des Staates – Legislative, Exekutive und Judikative – für ein Gleichgewicht sorgen. In diese Gemengelage von Macht und Kontrolle werden die Medien gelegentlich als Vierte Kraft einbezogen. Die drei klassischen Gewalten werden durch Öffentlichkeit erst möglich.“

Über die Medien wird (eine breite) Öffentlichkeit überhaupt erst hergestellt. Informationen und Meinungen werden durch sie allen Bürger/innen leicht zugänglich gemacht.

Ein öffentlicher Druck kann durch die Auswahl von Informationen und die Intentionen von Redakteuren erzeugt werden.¹⁰⁵ Die Darstellungen in den Medien erreichen viele Wähler/innen und dies erhöht den Druck auf die Entscheidungsträger/innen von Exekutive und Legislative, da sie sich in Wahlen immer wiederkehrend dem Votum der Bürger/innen zu stellen haben. Beispiele hierfür gibt es unzählige. Dazu zählen in Bezug auf die Beispiele aus Kapitel 3: der Rücktritt von Laurenz Meyer aufgrund wahlkämpfender Landesverbände und Personalrotationen an der CSU-Spitze aufgrund der Parteispendenaffäre (u. a. Schäubles Rücktritt). Politische Akteure, die innerhalb der politischen Elite eine Minderheitenmeinung vertreten, erfahren ggf. durch die Unterstützung in den Medien eine Stärkung ihrer Position. So erging es der Bundesregierung, die die UN-Konvention gegen Korruption gegen die Stimmung im Bundestag vorbehaltlos unterzeichnete oder den Angehörigen der SPD- und FDP-Basis, die die geplanten Flick-Amnestiegesetze zu Fall brachten.

Funke (I, 17) meint dazu, dass die Medien eine „Riesenrolle“ in der Politik spielen würden. Sie gäben Themen vor und beeinflussten Entscheidungen im Bundestag. So habe z. B. der Bundestag die Diäten aufgrund öffentlicher

104 Stünker (I, 33) meint z. B.: „Eine ganz wichtige Rolle spielt die freie Presse, dass sie [...] auch nicht wieder interessengeleitet ist und an bestimmte Dinge nicht ran geht und [diese] nicht veröffentlicht. Eine wirklich funktionierende plurale Medienlandschaft ist ganz, ganz wichtig. [Es ist wichtig, dass dies] ... durch gesetzliche Regel wirklich am Leben gehalten wird. So oft Politiker über die Presse schimpfen, wenn man selbst mal irgendwie dran ist, sich schlecht behandelt fühlt oder anderes, aber damit muss man lernen umzugehen. Das ist ganz wichtig. Sonst würde es wirklich nicht funktionieren.“

105 Dies kann durchaus problematisch sein, siehe BILD-Zeitung.

Zeitungskampagnen für Jahre nicht mehr erhöht und die Rentenzahlungen für Abgeordnete seien jetzt sogar gesenkt worden.¹⁰⁶

Außer der Informations- und Meinungsverbreitung kommt den Medien bei der Korruptionsbekämpfung eine weitere Schlüsselrolle zu:

Investigative Journalisten decken skandalöse Sachverhalte auf. Ob Abgeordnete, Beamte, Angestellte, alle können – dank des sogenannten Quellenschutzes (§ 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO) – für Journalisten Sachverhalte, die sie problematisch finden, anonym an die Öffentlichkeit weitergeben. Anders sei einem korrupten Innenleben von Organisationen oft nicht beizukommen, so Jannsen (I, 20). Selbst Staatsanwälte nutzen manchmal die Medien, um bei ihren Ermittlungen und Prozessen voranzukommen (Leyendecker, 2002). Das Recht, dass Journalisten ihre Informanten nicht preisgeben müssen, ist von daher unbedingt schützenswert.

Hans Leyendecker, der mit seinen investigativen Recherchen u. a. die Affären Flick, Lambsdorff, Schreiber und Kohl mit enthüllte, gibt im Interview folgende Aspekte zu bedenken:

„Bei den Medien fehlt es selbst. D. h., die Medien sind eigentlich ungenügend ausgestattet, um wirklich ernsthaft recherchieren zu können. Es gibt ohnehin nur wenige, die im recherchierenden Gewerbe drin sind. Und diejenigen, die drin sind, haben dann auch personell, anders als in den USA, kaum Möglichkeiten, über einen langen Zeitraum an einem Thema zu bleiben, weil die Verlage oder die Sender das nicht fördern. Das ist sozusagen deren Binnenproblem“ (Leyendecker, I, 7).

Das „netzwerk recherche“, ein Journalistenverband, versucht gute investigative Arbeit von Journalisten zu fördern. Er fordert daher die Verlage auch auf, mehr Ressourcen dafür freizustellen.¹⁰⁷ Ein weit ausgelegtes Informationsfreiheitsgesetz würde zudem bei der Recherche von Journalisten sehr hilfreich sein (netzwerk recherche, 2002). Leyendecker fährt fort:

„Das zweite Problem ist, dass Medien, gerade in den vergangenen Jahren auch nach dem Umzug nach Berlin, Mainstream-Journalismus

106 Die letzte kontinuierliche Erhöhung erfolgte 2003. Für die kommenden vier Jahre wurde keine Erhöhung beschlossen, so Martiny und Funke (I). Erst zum Jahr 2008 und 2009 wurden wieder Erhöhungen vorgenommen (siehe Bundestags Drucksache 16/6924)

107 Der Vorsitzende Thomas Leif: „Hier verhält es sich wie bei den geforderten Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften. Je intensiver recherchiert wird, um so ergiebiger sind die Ergebnisse“ (netzwerk recherche, 2002).

machen. D. h., da, wo einer den Skandal wittert, wittern alle den Skandal, unabhängig davon, den tatsächlich zu haben“ (I, 7).

Leyendecker (2002) nennt sechs wichtige Grundregeln für eine seriöse Recherchetätigkeit (siehe S. 33 f.). Vor allem sei es wichtig, ergebnisoffen (auch gegen seine eigenen Vorurteile ankämpfend) zu recherchieren und die Betroffenen zum Ende hin (ggf. noch mal) mit den Zwischenergebnissen zu konfrontieren (I, 8).

Politikberater Meier (I, i) ergänzt das eben genannte Leyendecker-Zitat, in dem er meint, dass im Vergleich zum korporatistischen Bonn in Berlin Informationen viel freier verfügbar seien und der Kampf der Medien um Quote und Auflage sein Übriges tue.

Der Druck der Medien und auch von TI würde dazu führen, so Meier (I, i) weiter, dass heutzutage auch in seiner Beraterbranche ein unheimlich hoher Druck herrsche. Ein Berater oder eine Beratungsagentur von dem bzw. von der unseriöse Praktiken bekannt werden, laufe Gefahr, keine Aufträge mehr zu erhalten, weil die Unternehmen nicht mehr mit ihm bzw. ihr zusammenarbeiten wollen würden.

Auch TI, so Martiny (I), bedarf als kleine, nicht gerade finanzstarke Organisation der Unterstützung der Medien, um ihre fachlichen Expertisen wirkungsvoll in die Öffentlichkeit bringen zu können.¹⁰⁸

Billiger Mainstream-Skandaljournalismus und Qualitätsrecherche à la Leyendecker sind beides Facetten einer pluralen Medienlandschaft. Gute Recherche ist förderungswürdig, weil damit den Bürger/innen ein differenzierteres Abbild der Realität aufgezeigt werden kann und weil Politiker/innen fairer behandelt werden, da die Wahrscheinlichkeit eines Rufmordes geringer ist. Die Medien halten eine Schlüsselrolle bei der Korruptionsbekämpfung inne, müssen aber für qualitativ gute Recherchen mehr Ressourcen freistellen.

5.6 Aufstand der Zivilgesellschaft oder Dornröschenschlaf?

Nichtregierungs-Organisationen: Transparency und Co.

Die meisten Befragten in dieser Arbeit nannten Transparency International (TI) als die Nicht-Regierungs-Organisation (NRO) im Bereich der Korrupti-

¹⁰⁸ Mehr Unterstützung z. B. durch Bußgelder aus Korruptionsverfahren könnte zudem hilfreich sein.

onsbekämpfung. Anfang der 90er Jahre begann um den damaligen Direktor der Weltbank für Ostafrika, Peter Eigen, eine kleine interne Arbeitsgruppe Konzepte zur systematischen Korruptionsbekämpfung zu entwickeln, weil sehr viele Entwicklungshilfegelder durch Korruption in private Kanäle verschwanden. Nachdem die Weltbank der Arbeitsgruppe die Weiterarbeit untersagt hatte,¹⁰⁹ gründeten deren Mitglieder mit vielen gleich Gesinnten aus aller Welt zusammen 1993 TI mit Hauptsitz in Berlin und Gruppen in mittlerweile 80 Ländern (siehe Eigen, 2003 und TI, 2003b). Bei den internationalen Abkommen gegen Korruption der letzten Jahre (OECD, UN) fanden die Expertisen von TI Eingang.

Um Korruptionsbekämpfung in Deutschland kümmert sich die Deutsche Sektion von TI. Sie hat z. B. zum Thema „Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte von Abgeordneten“ ein Diskussionspapier erstellt (TI, 2008b, s. auch Kap. 4.5), sowie ein Eckpunktepapier für eine Novellierung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung (TI, 2008a) und einen ausgearbeiteten Gesetzesvorschlag für ein Informationsfreiheitsgesetz (netzwerk recherche/TI et al., 2004).

Leyendecker betont, dass vor allem die ruhige, unaufgeregte und unparteiische Art des Vorgehens von TI sehr wichtig sei (I, 15). TI selbst hat sich einer fachlich fundierten Arbeit verschrieben (s. Vereinssatzung im Internet). Die Organisation stellt nicht pauschal alle Politiker an den Pranger, sondern versucht, Verantwortliche in der Politik wie in der Wirtschaft mit konstruktiven Ideen zu motivieren, sich an einer „Koalition gegen Korruption“ zu beteiligen (s. TI Logo).

TI gibt jährlich ein auf breite Umfragen gestütztes Korruptionsbarometer heraus, den „Corruption Perception Index“ (CPI). Dieser Index gibt Auskunft darüber, in welchem Maße in einem Land Bestechungsgelder gezahlt werden müssen, um als (ausländisches) Unternehmen einen Auftrag zu erhalten. Deutschland rangiert dabei seit Jahren auf den Rängen 13–20 (TI, 2009), wobei sich die Zahl der untersuchten Länder auf 180 erhöht hat. Die Spitzenplätze mit geringstem Korruptionsausmaß nehmen oft die skandinavischen Länder ein, die schlechtesten Ränge Länder aus Schwarzafrika und Asien, im schlechten Mittelfeld aber auch aus Osteuropa (ebd.). Die statistischen Näherungsverfahren werden dabei von Jahr zu Jahr verfeinert (Manow, 2003).

109 Dies mit dem Argument, die Arbeit sei zu politisch und daher satzungswidrig (Eigen, 2003).

Andere NRO werden gelegentlich zum Thema Korruptionsbekämpfung und –prävention aktiv, wie das „netzwerk recherche“, „Mehr Demokratie e.V.“, die Internet-Demokratie-Börse „Campact.de.“, der „Deutsche Journalisten-Verband“, die „Deutsche Journalistinnen und Journalisten-Union“, die „Humanistische Union“ oder der „Bund für Umwelt und Naturschutz e.V.“ (Internet-Adressen s. Anhang 1).¹¹⁰

Das Medienecho, ein fachlich versierter und konstruktiver Arbeitsstil und eine auf ein breites Bündnis angelegte Vorgehensweise scheinen TI vor allem international, aber auch zusehends national, zu einem Einflussfaktor beim Kampf gegen Korruption werden zu lassen.

Wissenschaftliche Untersuchungen und Expertisen

Wissenschaftliche Untersuchungen und Erkenntnisse zum Thema Korruption und Korruptionsbekämpfung bieten vertiefte Einsichten in das Phänomen und können weitere Wege zur Korruptionsbekämpfung aufzeigen, so z. B. Bannenberg's Studie (2002) über 101 Korruptionsstrafverfahren oder Höfflings Studie (2002) über 363 Korruptionsstrafverfahren.

Neben der Kriminalstatistik, die nur das so genannte Hellfeld erfasst, führen komplizierte Erhebungen von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zu einem Einblick in das Ausmaß von Korruptionsanfälligkeiten von Verwaltungen in verschiedenen Ländern. Hierzu gehören die eben beschriebene CPI-Ermittlung (Lambsdorff, 2000) sowie das Gegenstück, der Bribe-Paper-Index (BPI). Zur Ermittlung des BPI lässt TI die Einschätzung erheben, in welchem Ausmaß bei staatlichen Institutionen die Bereitschaft vorhanden ist, sich bestechen zu lassen (Ahlf, 2003). Daneben stehen sehr viele Arbeiten, die sich theoretisch und normativ mit dem Thema auseinandersetzen (s. auch Kap. 1).

Über Publikationen, öffentliche Vorträge, z. B. auf Kongressen der parteiunabhängigen Stiftungen (z. B. Friedrich-Ebert-Stiftung, 1995), aber auch über (rechts-)wissenschaftliche Expertisen für Anhörungen im Bundestag (BT XII/294) oder über Gutachten für TI wirken die Ergebnisse von Wissenschaftler/innen in den öffentlichen Raum mit hinein und können Entscheidungsträger/innen erreichen.¹¹¹

110 Über den Bund der Steuerzahler gingen die Meinungen dahingehend auseinander, ob er nur eine Lobbygruppe sei (Stünker, I) oder, so Meier (I), die wichtigste Kontrollorganisation des öffentlichen Ausschreibungswesens.

111 Auch Rudzio (1996) erwähnt wissenschaftliche Studien als ein Mittel zur Kontrolle des Regierungshandelns.

Manow (2003) bemängelt aber, dass gerade die empirisch gesicherte Erfassung und Bestätigung von Zusammenhängen zum Phänomen Korruption erst am Anfang stehe.

Bürgerin und Bürger: Korruptionsbekämpfung in der kleinsten Zelle

Die einzelnen Bürgerinnen und Bürger mögen bei der Aufdeckung von Korruptionsskandalen auf Bundesebene frustriert den Kopf schütteln, sich hilflos fühlen und denken: „Dagegen kann man ja sowieso nichts machen.“

Auf eine Vielfalt von Möglichkeiten weisen die Antworten der Expert/innen auf die Frage hin, was der Einzelne gegen Korruption tun kann:

1. „Wahltag ist Zahhtag“, antwortet der befragte Mitarbeiter aus dem Bundesjustizministerium (I, 9) auf die Frage, wer die Kontrolleure kontrolliere.
2. Stünker (I) ermutigt jeden, mehr Zivilcourage zu zeigen, wenn es darum gehe, Korruptionsvorgänge des täglichen Lebens zu benennen und öffentlich zu machen, wenn man von ihnen erfahre.
Polizei und Staatsanwaltschaft stellen eine traditionelle Meldemöglichkeit dar. Medienvertreter und Ombudspersonen¹¹² bieten alternativ dazu Anonymität für den Hinweisgeber, so auch anonyme Internet-Meldestellen, wie die vom LKA-Niedersachsen.
3. Nutzung von Informationsfreiheitsgesetzen auf Landes- und Bundesebene, um durch Akteneinsicht Behördenhandeln zu überprüfen (Martiny, I). Bürger/innen und Steuerzahler/innen sind heimliche Opfer von Korruption. Sie müssen auf die Möglichkeit, an Informationen über solche Vorgänge selbst heranzukommen, bestehen und solche Informationen dann ggf. auch für Anzeigen nutzen (Wiehnen, 2001).
4. Mutige Beteiligung in Organisationen der Zivilgesellschaft, dazu regt auch Funke (I) an.

Die Auszeichnung des Politikwissenschaftlers Karl-Heinz Naßmachers mit dem Bundesverdienstkreuz für seine erarbeiteten Vorschläge zur Parteienfinanzierung gibt einen weiteren Hinweis der Bedeutung wissenschaftlicher Arbeit auch zum Thema Korruptionsprävention (Universität Oldenburg, 2003).

112 Sowohl Vertrauenspersonen innerhalb und außerhalb von Betrieben und Behörden, als auch generell öffentliche Ombudspersonen, die langsam eingesetzt werden und Verbreitung finden, kommen hier in Frage.

5. Martiny ruft auch dazu auf, nicht immer nur zu schimpfen, sondern selbst in den Parteien mitzuwirken, für gutes Personal zu sorgen und sich ggf. selbst für ein politisches Amt zur Verfügung zu stellen.
6. Die vielleicht unbequemste Antwort gibt der Korruptionse enthüller Hans Leyendecker (I, 10):

„Gegen die eigene Korruption etwas tun. Das ist die erste und wichtigste Sache. Dass die Bürger nicht immer nur mit dem Finger auf die anderen zeigen, sondern auch in ihrem eigenen Bereich – sei es Versicherungsbetrug oder solche Dinge – erst mal eine Grundlage schaffen, dass sie das nicht machen. Das spielt da mit rein, dann auch nicht anfällig zu sein für andere. Es bringt nicht viel, dass wir fortwährend alle gegenseitig auf uns zeigen. Dann ist es keiner gewesen.“

Schläft die Zivilgesellschaft? Ist sie in einer Doppelmoral gefangen (s. Kap. 1), die korruptes Verhalten bei anderen bemängelt – vor allem bei der Vorzeige-Elite – aber bei sich selbst stets eine Ausnahme macht und deshalb schimpft jeder nur und belässt es dabei?

Fazit:

Die wissenschaftliche „Zunft“ beginnt das Thema Korruption die letzten 10–15 Jahre langsam für sich zu entdecken und mit TI hat eine recht erfolgreiche Organisation den Kampf gegen Korruption angetreten. Dahingegen scheinen die (nicht organisierten) Bürgerinnen und Bürger besonders gefragt, nicht in einen lethargischen Dornröschenschlaf zu verfallen. Eine Vielfalt von Möglichkeit bietet sich an, um gegen korrupte Verhältnisse in der Gesellschaft vorzugehen.

5.7 Was geht uns Korruption an? Die Parteien in der Sonderrolle

Im Grundgesetz (Art. 21 Abs. 1) heißt es:

„Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.“

Das Parteiengesetz präzisiert und ergänzt die Bereiche der Mitwirkung von Parteien, indem Parteien zusätzlich:

„... die politische Bildung anregen und vertiefen, die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben fördern, zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heranbilden, sich durch Aufstellung von Bewerbern an den Wahlen in Bund, Ländern und Gemeinden be-

teiligen, auf eine politische Entwicklung in Parlament und Regierung Einfluss nehmen, die von ihnen erarbeiteten politischen Ziele in den Prozess der staatlichen Willensbildung einführen und für eine ständig lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen sorgen“ (PartG, § 1 Abs. 2).

Mit anderen Worten: Mit all diesen Aufgaben wären Parteien ein idealer Partner und Akteur bei der Korruptionsbekämpfung und Korruptionsprävention. Es sieht allerdings so aus, dass die Korruptionsbekämpfung den staatlichen Organen überlassen wird, auch wenn in diese einiger ihrer Mitglieder hinein gewählt werden. Korruptionsbekämpfung können dann die Leute „dort oben“ eben betreiben oder auch nicht. Darauf, wie die Wahlkampfkassen gefüllt werden, scheinen viele auch nicht gerne achten zu wollen. Hauptsache, Geld für den nächsten Wahlkampf, für Machterhalt und Ausbau von Macht ist vorhanden. Letzteres muss nach dem offengelegten jahre- bis jahrzehntelangen Andauern der Zuführung heimlicher Parteispenden zumindest für Teile der CDU und CSU angenommen werden. Aber auch andere Parteien haben sich nicht frei von Korruption oder Spendenhinterziehung gehalten (s. die Flick-Affäre, in die Teile der FDP und SPD verwickelt waren oder der Kölner Müll- und SPD-Parteispendenskandal).

Noack meint: Parteien

„haben ein Doppelgesicht von Kreatur und Kreator, von Dienenden an der Gesellschaft wie von Schöpfern der Gesellschaft, und es ist diese Doppelköpfigkeit, die Parteien so anfällig für Korruption macht“ (1985, S. 174).

Aber gerade aufgrund dieser Potenz sollte auf den Möglichkeiten beharrt werden, die Parteien bei der Korruptionsbekämpfung haben (ähnlich auch Martiny, I, 7, 37).

Stünker (I) meinte bereits, dass es innerhalb seiner Fraktion schon ein „Genaueres-darauf-achten“ gäbe, was der Einzelne so tue. Aber Martiny beklagt, dass es für die neuen Bundestagsabgeordneten keine einführenden Fortbildungen mehr gäbe. Belehrungen würden auf Unverständnis stoßen, so Funke (I). Je nachdem, wer Fraktionsführer sei, gäbe es schon mal ein paar warnende Worte, sich an die Verhaltens- und Abrechnungsregeln zu halten, weil einem ein Fehler schnell „das Genick brechen“ könne, so Stünker (I, 29).

Martiny geht noch weiter:

„Man müsste wirklich erreichen, dass in den Parteistatuten Entsprechendes festgeschrieben wird, dass Menschen, die den Parteien bei-

treten, sich eben verpflichten, sich nicht bestechen zu lassen. In den Kommunalparlamenten ist es ja auch anders als in den Landesparlamenten und im Bundestag so, dass alle vereidigt werden. Also, ich bin als Gemeinderätin auch vereidigt worden. Und es spricht überhaupt nichts dagegen, wenn außerhalb dieses Eides die jeweiligen Fraktionen von ihren Fraktionsmitgliedern auch eine Art Ehrenerklärung verlangen und unterschreiben lassen. (I, 7).“

Otto Graf Lambsdorff, der keine zwei Jahre nach seiner Verurteilung im Flick-Skandal zum Vorsitzenden seiner Partei gewählt worden war, hätte unter solchen Bedingungen schlechtere Chancen gehabt. Zumal, wenn Partei-satzungen nach dem Bruch einer Ehrenerklärung, Mitglieder mit Sanktionen belegen oder von Parteiämtern ausschließen.¹¹³ Ein dauerhaftes Ämterauschlussgebot zu fordern, hält Martiny (I, 48) allerdings für selbstgefällig. Leyendecker (I, 6) schlägt vor, dass zumindest für ein paar Jahre ein Ausschluss erfolgen solle. Jannsen (I, 14) betont, dass nach abgebusster Strafe jemand auch wieder als rehabilitiert gelten müsse. Zudem solle der Wähler entscheiden, ob so eine Person erneut mit politischen Mandaten zu beauftragen ist.

Ein vielfältiges Potenzial steht den Parteien also zur Sensibilisierung ihrer Mitglieder und zur internen wie externen Bekämpfung von Korruption zur Verfügung. Genutzt wird es zumindest bisher nur zu einem Teil.

5.8 Die Wirtschaft und ihre Lobby

Wenn es um Korruption geht, würde viel zu sehr nur auf die Politiker geachtet werden und viel zu wenig auf die Geldgeber, bemängelt Martiny (I, 13). In der Tat bieten sich für diese Seite der Korruption eine ganze Reihe von Möglichkeiten der Prävention und Bekämpfung an, die bisher wenig oder gar nicht genutzt wurden.

Neben verbesserten repressiven Maßnahmen treten vor allem auf freiwillige Kooperation beruhende Aktivitäten in den Vordergrund:

1. Die Schaffung von so genannten „Integritätsinseln“ (Ahlf, 2003). Auf Grundlage von Ethik-Codes (Code of Conduct etc.), zu denen sich Unternehmen verpflichten, soll sich eine „Community fairer Unter-

113 So auch Liedtke (1989, S. 225): „Natürlich gilt auch für ihn der Grundsatz der Resozialisierung. Aber musste er deshalb gleich Vorsitzender werden?“

nehmen“ bilden, die bei der Vergabe öffentlicher Aufträge berücksichtigt wird.

2. Auf der Gegenseite erstellt der Gesetzgeber ein öffentliches Korruptionsregister, in dem alle Firmen verzeichnet sind, die durch korruptive Verhaltensweisen auffällig geworden sind. Solche Unternehmen werden von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen (Bannenberg/Schaupensteiner, 2004).
3. Staatliche Stellen und für Aufträge ausgewählte Unternehmen schließen einen Integritätspakt,¹¹⁴ in dem sich alle Projektpartner zu korruptionsfreiem Handeln, Transparenz und Zulassung neutraler Kontrolle verpflichten (TI, 2002).
4. „Runde Tische“ mit allen Beteiligten, inklusive entsprechender Kontroll- und Strafverfolgungsstellen, erarbeiten weitere Schritte, um präventiv wie im Kontrollbereich weiter korruptive Praktiken auszuschließen und die Vertrauensbasis für den Integritätspakt zu intensivieren (Ahlf, 2003). Eine begleitende Öffentlichkeitsarbeit rundet das Konzept ab.
5. Zum weiteren Anreiz könnten Unternehmen für erfolgreich korruptionsfrei ausgeführte Geschäfte belohnt werden (Ahlf, 2003).

Von solchen Maßnahmen profitieren zum einen die Unternehmen, die sich die Zahlung von z. T. hohen Bestechungssummen ersparen, als auch nach außen hin ihr Image verbessern, zum anderen die staatlichen Stellen, die weniger Steuergelder (für überhöhte Angebote) ausgeben und im Vertrauensanschein einen Zugewinn erhalten können. Diese Maßnahmen verschaffen Anreize, sich an o. a. „Community“ zu beteiligen.

6. Zudem fordert Martiny (I, 13) auf der repressiven Seite weitere Regelungen zu schaffen. Prinzipiell müssen auch die Geldgeber, nicht nur die Verantwortlichen in Verwaltung und Politik stärker in die Strafverfolgung mit einbezogen werden.

Dazu müsse, so Bannenberg und Schaupensteiner (2004) ein Unternehmensstrafrecht eingeführt werden, da juristische Personen im Strafrecht kein Rechtssubjekt darstellen. Unabhängig von den Taten Einzelner würden damit Unternehmen Strafrechtssubjekt und bei Vergehen strafbar.

114 Ein von TI entwickeltes und vielfach erprobtes Instrument.

7. Zur Zeit sind nach § 299 StGB Angestellte von Unternehmen bei Bestechungshandlungen strafbar. Geschäftsinhaber, freiberuflich Tätige und die Bestechung im Zusammenhang von Aufklärungs- und Beratungsleistungen sind nicht erfasst. Auch Zahlungen zur „Klimapflege“ und nachträgliche „Dankeschön-Gaben“ zwischen Angehörigen verschiedener Unternehmen sind strafrechtlich nicht normiert.
8. Die Zuständigkeit der Wirtschaftsstrafkammern muss sich auch auf den Tatbestand der passiven Bestechung erstrecken. Bisher können nur die Geber, nicht aber die Nehmer in privaten Korruptionsfällen angeklagt werden (s. § 74 c Abs. 1 Nr. 6 GVG, nach Bannenberg/Schaupensteiner, 2004, S. 212).

Eine besonders schwer erfassbare Grauzone der Verbindung zwischen Wirtschaft und Politik stellt der Bereich des Lobbyings dar. Dabei sind Lobbyisten Personen, die von Unternehmen, Verbänden und sonstigen Organisationen angestellt oder beauftragt sind, Interessenvertretung durch Aufbau und Pflege von Kontakten zu Repräsentanten der politischen Institutionen (Parlamente, Regierungen und Ministerien) zu betreiben (Ti, 2002).

Wer offiziell Interessen gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung vertreten will, muss sich gemäß der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages¹¹⁵ in eine Liste eintragen (unter Angabe der Mitgliederzahl, Namen der Vertreter/innen, Interessenbereich usw.). Dabei werden einzelne Firmen nicht registriert, sondern nur übergeordnete Verbände. In der letzten Veröffentlichung dieser Liste im Bundesanzeiger (BMJ, 2008) sind 2040 Verbände angegeben. Sie decken in etwa das komplette Spektrum des gesamtgesellschaftlichen Lebens in Deutschland inklusive vieler NRO ab.¹¹⁶

115 Ausgabe 2003, 15. Wahlperiode, mit Stand vom 30. April 2003, Anlage 2: Registrierung von Verbänden und deren Vertretern: Der Präsident des Bundestages führt eine jährlich zu veröffentlichende Liste, in die alle Verbände, die Interessen gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung vertreten, eingetragen werden. Unter <http://www.bundestag.de> ist unter dem Suchstichwort „Registrierung von Verbänden“ die ständig aktualisierte Liste einsehbar

116 Dies reicht vom ADAC mit über 15,7 Millionen Mitgliedern und dem DGB mit 6,6 Mio. Mitgliedern über diverse Wirtschafts-, Berufs-, Handelsverbände und -vereinigungen bis hin zu sehr vielen kleinen Gruppierungen, die sich sowohl für ihre eigenen Interessen einsetzen, als auch für soziale, Umweltschutz oder andere gemeinwohlorientierte Zwecke eintreten, wie z. B. Transparency International mit 841 Mitgliedern.

Eine Gesamtzahl der angegebenen vertretungsberechtigten Personen lässt sich auf etwa 10.000 schätzen.¹¹⁷ Von diesen dürften mit Sicherheit viele von ihren Möglichkeiten nicht direkt Gebrauch machen, da i. d. R. für die Lobbyarbeit im Bundestag und bei der Bundesregierung nur wenige der angegebenen Personen zuständig sind. Wer registriert ist, kann einen Hausausweis des Bundestages erhalten und sich dort frei bewegen. Auch Vertreter nicht registrierter Verbände bekommen Zutrittsrecht, wenn Ausschüsse dies als erforderlich erachten.

Nachdem die ersten Jahrzehnte der Bundesrepublik vor allem vom Verbandslobbyismus geprägt waren, haben mittlerweile alle großen Unternehmen eine eigene Repräsentanz in Berlin und vertreten ihre Interessen direkt. Neben diesen Unternehmenslobbyisten und den Vertretern der 1.800 registrierten Verbände (Verbandslobbyisten) gebe es etwa 200–300 professionelle Politikberater in Berlin (Auftragslobbyisten), so Meier (I, vii).¹¹⁸

Die Tätigkeiten von Lobbyisten werden sehr unterschiedlich beurteilt. Einerseits stellen Lobbyisten für den Gesetzgebungsprozess wichtiges Fachwissen zur Verfügung. So können Parlamentarier und Ministerialbeamte Stoßrichtung und Wirksamkeit von geplanten Gesetzen erstellen und abwägen (Funke, I). Ohne Frage wird also Lobbyarbeit gebraucht, so auch Leyendecker unisono mit den übrigen befragten Expert/innen (I).¹¹⁹

Auf der anderen Seite gebe es – deutlich verschieden je nach Branche – nach wie vor die Bereitschaft, Bestechungsgelder und Verträge zur Einflussnahme anzubieten, so Martiny (I, 15). Sensibilität und Bewusstsein dafür, wie schädlich so ein Verhalten ist, sei das, was von Lobbyisten einzufordern ist.

Wie können also Lobbyisten selbst bei der Korruptionsprävention und -bekämpfung mithelfen? Welche Regelungen sind für sie nötig?

1. Die „Deutsche Gesellschaft für Politikberatung (degepol)“, die aus Mitgliedern verschiedener Lobby-, Public Relation (PR)- und Politikberatungsagenturen besteht, hat sich einen Verhaltenskodex gegeben, mit einem entscheidenden Satz zu diesem Thema:

117 Es sind vielleicht im Durchschnitt fünf Personen pro Verband als Vertretungsberechtigte angegeben; so kommt man gerundet auf die Zahl von 10.000.

118 Rechnet man für jeden Verband nur zwei aktive Vertreter, so kommt man doch vielleicht auf 4.000–5.000 Personen, die zumindest gelegentlich mit Lobbyarbeit im politischen Berlin beschäftigt sind. Fast zehn auf einen Abgeordneten des Bundestags.

119 „Darüber brauchen wir gar nicht zu diskutieren“ (Leyendecker, I, 11).

„Die degepol-Mitglieder üben zur Kommunikation und Realisierung von Interessen keinen unlauteren oder ungesetzlichen Einfluss aus, insbesondere weder durch direkte oder indirekte finanzielle Anreize“ (degepol, 2004).

Ihr Sprecher Dominik Meier äußerte sich dazu im Interview (I, i):

„Dass wir natürlich einen gewissen Einfluss ausüben durch die Möglichkeit, Handlungsspielräume aufzuzeigen, ist klar. D. h., wir haben auch – obwohl wir nicht direkt an der Entscheidungsfindung beteiligt sind – eine starke Nähe zur Politik, und diese starke Nähe zur Politik, die erfordert klare Verhaltensregeln. Diese haben wir uns durch einen Verhaltenskodex gegeben, der sich u. a. anlehnt an die Politikberatungskultur in Brüssel und Amerika.“

Beispiele wie Herr Hunzinger würden zeigen, dass sich Berater auch sehr unprofessionell verhalten können, so Meier weiter.

Auf Kritik von TI, dass keine Sanktionen im Verhaltenskodex vorsehen seien, antwortet Meier:

„Ich halte den sozialen Druck im Moment für das Entscheidende – viel wichtiger als jede Sanktion“ (I, i).

2. Eine Rufschädigung würde zudem durch offengelegtes korruptes Verhalten die wirtschaftliche Existenz solch einer Person stark gefährden, da sie nur schwerlich und wenn, dann für eine schlechte Bezahlung noch Aufträge bekommen würde. Medien und zivilgesellschaftliche Öffentlichkeit (TI) bilden ein Gegenkorrektiv (I, i).
3. Ein nächster Schritt für die degepol wäre es, mit der Politik zu sondieren, auf welchen Feldern der Korruptionsbekämpfung Beratungsszene, Öffentlichkeit, Fraktionen und Parteien zusammenarbeiten könnten. In Brüssel gebe es zwei Mal jährlich Treffen zwischen Kommission und Beratungsszene zu diesem Thema. Dort würden auch auf nicht formalisierter Ebene Absprachen getroffen werden können. Absprachen müssten nicht unbedingt gleich in Gesetze gegossen werden, so Meier weiter (I, v). Ein möglicher Diskussionspunkt wäre z. B. die Schaffung eines vereinheitlichten Kriterienkatalogs für eine qualitative Auswahl von Agenturen, der bei der öffentlichen Auftragsvergabe an Politikberatungen und bei Kommunikationskampagnen der Bundesregierung Anwendung finde.

Auf eine Einführung eines Lobbyistenregisters mit Offenlegungspflichten über Einnahmen und Ausgaben der Lobbyisten inklusive entsprechender

Kontrollverfahren, wie es in den USA üblich ist, kam Meier nicht zu sprechen. Transparenz bietet sich jedoch auch hier durch einen Ethik-Code und die mediale Öffentlichkeit als Kontrollinstanz an.

Das Problem, dass Beziehungsmanagement oft nicht transparent und schwer durchschaubar ist, dass die Grenzen fließend sein können, wird bleiben, mit o. a. Maßnahmen aber eingeschränkter.

Fazit:

Es zeigt sich also, dass eine Vielfalt von Akteuren und Institutionen an einer Korruptionsbekämpfung in Deutschland beteiligt ist.

Die Medien nehmen dabei eine Schlüsselfunktion ein, da sie die Informationen über Skandale allen Menschen leicht zugänglich machen. Mit ihrer Tätigkeit beobachten sie potenziell alle Teile der Gesellschaft auch auf korruptives Verhalten hin und können mit öffentlichem Druck auf die Einhaltung von sozialen Normen hinweisen.

Dennoch kann insgesamt von einer Netzwerkleistung bei der Korruptionsbekämpfung gesprochen werden, die als sehr komplex erachtet werden kann. Die Abbildung in Anhang 3 fasst die Ergebnisse dieses Kapitels graphisch zusammen.

6 Auswege aus der Korruptionsfalle: Welche Formen der Korruptionsbekämpfung erscheinen für die Zukunft sinnvoll?

6.1 Dilemmata bei der Korruptionsbekämpfung – Lösungen in Sicht?

Pluralismus und Gemeinwohl im Widerspruch?

In dieser Arbeit wurde mehrfach augenscheinlich, dass die Grenze zwischen erlaubter Einfluss- und Interessenpolitik und politischer Korruption fließend ist. Im Kapitel 2.2 wurden einige entsprechende Beispiele aufgezeigt.

Birgt die Tatsache, dass Parteien Interessen vertreten dürfen und damit „die Hegelsche Idee eines über Parteien und gesellschaftlichen Interessen stehenden Staates, aber auch das Rousseausche Konzept einer identitären *volonté générale*“ [Gemeinwille] (von Alemann/Kleinfeld, 1992, S. 276) relativiert werden, nicht ein Einfallstor für Korruption?

Einflussnahme auf den Fortgang des politischen Prozesses stellt ein Grundelement einer pluralistisch-demokratischen Gesellschaft dar. Neben Wahlen und öffentlicher Artikulation (Medien, Demonstrationen etc.) spielen dabei auch Parteispenden und Interessenvertretung durch Lobbyisten eine wichtige und anerkannte Rolle.

Pluralismus zu praktizieren, bedeutet zu akzeptieren, dass Antworten auf die Frage: „Was nutzt dem Gemeinwohl?“ vielfältig ausfallen können.

Parteien stellen dabei „Zwitterwesen“ dar. Sie vertreten einerseits die Interessen ihrer Wählerklientel. Zugleich bieten sie unterschiedliche Ansichten und Konzepte zu dem an, was Gemeinwohl sei und wie es zu erreichen sei.¹²⁰

Bei einer Betrachtung dieser Gemeinwohlkonzepte wird man feststellen, dass verschiedene Teile der Gesellschaft von einem Konzept persönlich mehr profitieren und von einem anderen mehr Nachteile erfahren werden (z. B. Arbeitgeber und Arbeitnehmer).

Von daher ist es nicht verwunderlich, dass diese gesellschaftlichen Teilgruppen nicht nur allgemein versuchen werden, ihre Ziele in den politischen Pro-

120 So äußerte sich auch Funke (I, 39) zum Selbstverständnis von Parteien.

zess mit einzubringen, sondern dass sie auch jene Parteien fördern, die mit einem entsprechenden Gemeinwohlentwurf den Zielen ihrer Teilgruppe nahe stehen.

Problematisch wird es, wenn diese Teilgruppen ihre ökonomischen Ressourcen nicht nur dafür einsetzen, Parteien mit ihnen nahestehenden Gemeinwohlkonzepten zu fördern. Wenn Teilgruppen durch genau diesen Einsatz ökonomischer Ressourcen versuchen, Parteien und Einzelpolitiker zu beeinflussen, vermehrt und verstärkt gerade die Privatinteressen der Teilgruppen zu beachten, dann ist der Schritt zu einem korruptiven Tauschakt nicht mehr weit.

Die Grenze zwischen reiner Unterstützung und willentlicher Beeinflussung ist zudem fließend, denn eine Parteispende kann auch als „politische Landschaftspflege“ mit dem Ziel der Beeinflussung konnotiert sein.

Weiter problematisch ist die Tatsache, dass verschiedene Teilgruppen über ganz unterschiedliche ökonomische Ressourcen verfügen, Parteien zu fördern und darüber hinaus sich durch diese Ressourcen bei Parteien und Politikern Gehör und Einfluss zu verschaffen.

So wird ein Umweltverband es sich kaum leisten können, Parteien und Politiker mit Geldern und anderen Vorteilsgebern zu fördern oder zu beeinflussen. Von einer großen Unternehmensgruppe könnten dagegen schnell Zehn- und Hunderttausende von Euro zum Einsatz gebracht werden (s. Flick-Affäre, Kap. 3.4 oder die Parteispenden-Affäre Kap. 3.5).

Hier entsteht neben der Tatsache, dass Einflussnahme flankiert mit Geld und geldwerten Vorteilen in einem korruptiven Tauschakt enden kann, ein Ungleichgewicht. Sollen im Wettbewerb um das bessere Gemeinwohlkonzept, bestimmte Modelle durch die Unterstützung von den potentesten Spendern und Vorteilsgebern die erfolgreicher werden? Vom Gesichtspunkt eines fairen Ideenwettbewerbs muss dies negiert werden.

Autoren, die dem rechts- oder linksextremen Politikspektrum zuzurechnen sind, bieten Modelle an, die Abhilfe von Korruption in pluralistisch-demokratischen sowie kapitalistisch geprägten Gesellschaftsformen bringen sollen.¹²¹

121 Vertreter der extremen Rechten sehen Freiheit auf der einen und Abhängigkeit der Politiker/innen von Wahlen verbunden mit zu geringer Machtausübung auf der anderen Seite als korruptionsbegünstigendes Übel an (Vollrath, 1977).

Diktaturen sowohl autoritärer als auch so genannter „real-sozialistischer“ Prägung haben ein großes Ausmaß von Korruption hervorgebracht (Noack, 1985).

Dies erscheint nicht verwunderlich. Wichtige Akteure und Befähigungen solcher Akteure zur Korruptionsbekämpfung, wie sie in Kapitel 5 dargestellt werden, fehlen in solchen Staaten bzw. werden unterdrückt: freie Medien, unabhängige Justiz, Kontrolle durch eine frei wählbare Opposition und Korruptionsbekämpfung durch zivilgesellschaftliche Aktivitäten.

Inakzeptable Zustände hinsichtlich der Nicht-Beachtung von Menschen- und Bürgerrechten sowie demokratischen Grundideen innerhalb solch autoritärer Staaten, schließen zudem weitere Überlegungen in Richtung anderer Staatsformen aus.

Der freie Wettbewerb zwischen verschiedenen Gemeinwohlkonzepten in einer pluralistischen Gesellschaft ist also wünschenswert.

Auch eine Interessenvertretung ist wünschenswert. Sie liegt im Sinne der Idee einer aktiven Demokratie, bei der im politischen Prozess die Meinungen von Bürgerinitiativen über Verbände bis hin zu Unternehmen artikuliert und ggf. eingebunden werden sollen.

Wer aber einen fairen Wettbewerb der Ideen um das richtige Gemeinwohlkonzept wünscht, der muss jene Verzerrungen ablehnen, die durch Spenden und andere Vorteilsgaben wohlhabender Interessenvertreter eintreten kann.

Entwickelt man diesen Ansatz weiter, folgt daraus, dass eine legitime Interessenvertretung nur mit „besseren Argumenten“ versuchen darf zu überzeugen, nicht aber mit Spenden und anderen geldwerten und immateriellen Vorteilen.

Demzufolge dürften Vorteilsgaben an Parteien und Politiker sowie Vorteilsannahmen durch Parteien und Politiker nicht zulässig sein.

Wer eine Partei unterstützen will, dem bliebe die Möglichkeit, sie zu wählen, ihr beizutreten, ggf. einen (zu limitierenden) Fördermitgliedschaftsbeitrag zu zahlen und sich aktiv im Wahlkampf oder als Kandidat zu engagieren.

In der Analyse der extremen Linken hingegen verdeutliche Korruption Entfremdung und Ungleichheit zwischen Herrschenden und Beherrschten, so Lejuge (1975). Noack (1985) weist am Beispiel der UdSSR darauf hin, dass es in diesem System zu einer Fülle von weit verbreiteten korruptiven Praktiken gekommen sei, seien es Bestechungen durch Bürger/innen, um z. B. an Telefonanschluss oder Wohnung zu gelangen, seien es Bestechungen zum Durchführen einer illegalen Privatwirtschaft oder um Posten in Partei und Staat zu erlangen.

In der staatlichen Parteienförderung könnten dementsprechend nicht mehr Spenden, sondern Mitgliederzahlen neben Wählerstimmen zur förderungswürdigen Größe werden.

Wer seine Interessen vertreten will, dem blieben alle Möglichkeiten der Kommunikation mit den Parteien und dem politischen Personal offen. Vorteilsgaben, die den Wert einer Bagatellgrenze überschreiten (z. B. bei Beamten 15,- Euro) wären nicht mehr erlaubt.

Damit würden gleich zwei Probleme eingedämmt werden können:

Erstens würden die Bedingungen für einen faireren Wettbewerb um Gemeinwohlkonzepte verbessert werden.

Und zweitens würde vor allem der gesamte Bereich der Grauzonen rund um das Thema „politische Einflussnahme und Korruption“ eine deutliche Erhellung und Grenzziehung erfahren. Auch der soziologisch in Kap. 2.2 analysierte Wunsch oder Brauch, dem Geber eines Geschenkes etwas zurückgeben zu wollen, würde in Folge eines Vorteilsgabeverbotes gar nicht erst auftreten.

Alternativ bietet sich an, die Höhe zulässiger Parteispenden zu begrenzen, wie TI es fordert. Allerdings ist die dort angegebene Höchstgrenze von 50.000 Euro zu hoch.

Eigennutz und Gemeinwohl, ein ewiger Kampf?

Jean-Jacques Rousseau stellt 1762 in seinem „contract social“ fest, dass eine Gesellschaft auseinander zu brechen drohe, wenn

„die Sonderinteressen sich bemerkbar machen, [...], wenn das niedrigste Interesse die Stirn hat, sich mit dem geheiligten Namen des Gemeinwohls zu schmücken: dann verstummt der Gemeinwille, alle werden von verborgenen Beweggründen geleitet werden und [...] unter dem Namen von Gesetzen bringt man unbilligerweise Verordnungen durch, die nur das Sonderinteresse zum Ziel haben“ (Rousseau, 1977, S. 113).

Dabei würde aber nach wie vor jeder wissen, was das Gemeinwohl eigentlich sei und

„selbst wenn er seine Stimme für Geld verkauft, löscht er den Gemeinwillen in sich nicht, er weicht ihm aus. Der Fehler, den er begeht, besteht darin, daß er die Fragestellung (ver-) wechselt und etwas anderes antwortet, als man ihn gefragt hat: Derart, daß er, statt durch seine Stimmabgabe zu sagen: Es ist dem Staat vorteilhaft, sagt: Es gereicht

jenem Menschen oder jener Partei zum Vorteil, daß diese oder jene Meinung sich durchsetzt“ (ebd., S. 114).

Rousseau ordnet also Korruption als gemeinwohlschädigend ein, da durch sie Sonderinteressen zur Geltung gebracht werden. Interessant festzuhalten ist ferner, dass jeder in sich selbst klar werden könne, welches Handeln im Sinne des Gemeinwohls richtig sei.

Ausgehend vom „Kategorischem Imperativ“:

„Handle so, daß die Maxime deines Willens jederzeit zugleich als Prinzip einer allgemeinen Gesetzgebung gelten könnte“ (Weischedel, 1974, S. 72),

regt Imanuel Kant dazu an, sich über die Folgen seines Handelns Gedanken zu machen. Wenn Bestechung und Bestechlichkeit zum Prinzip allgemeiner Gesetzgebung würden, dann würden sich nur die Interessen derjenigen durchsetzen, die über die meisten Ressourcen für solche Bestechungen verfügen. Von einer Gemeinwohlorientierung kann dann sicher nicht mehr ausgegangen werden. Also bleibt nur der Umkehrschluss: Um die Berücksichtigung des Gemeinwohls zu ermöglichen, kann nur korruptionsfreies Handeln als Maxime gelten.

Wer einer bloßen Gesinnungsethik folge, also „einem Handeln, für das der Zweck alle Mittel heiligt und für das gut ist, was funktioniert, Profit, Macht und Genuß bringt“, so der Theologe Hans Küng (1992, S. 53), der agiere mit einer Ethik, die nicht zukunftsfähig sei. Küng favorisiert eine Verantwortungsethik, die nicht „gesinnungslos“ sei, aber „immer realistisch nach den voraussehbaren Folgen unseres Handelns“ (ebd., S. 54) frage und dafür die Verantwortung übernehme.

Max Weber meint dazu in seiner Schrift „Politik als Beruf“:

„Insofern sind Gesinnungsethik und Verantwortungsethik nicht absolute Gegensätze, sondern Ergänzungen, die zusammen erst den echten Menschen ausmachen, den, der den 'Beruf zur Politik' haben kann“ (Weber, 1992, S. 81).

Über den Verantwortungsethiker Hans Jonas („Das Prinzip Verantwortung“, 2003) schließt der Gedankenexkurs wieder bei Meyer-Abich an, dessen Modell der Verantwortlichkeitskreise im Kapitel 2.2 Verwendung zur Veranschaulichung des Korruptionsphänomens gefunden hat.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass korruptives Handeln als gemeinwohlschädigendes Verhalten abzulehnen ist (s. Rousseau). Nur korruptionsfreies Vorgehen hält einer Übertragung als Maxime allgemeiner Regeln vertretbar stand (vgl. Kant), da die Folgen korrupten Verhaltens als unverantwortlich gekennzeichnet werden können (vgl. Küng, Weber, Jonas, Meyer-Abich).

Diese Aussage soll noch eine Ausdifferenzierung erfahren:

Mit dem Modell sich ausweitender Bezugs- und Verantwortungsebenen wurde in Kapitel 2.2 dargestellt, dass Korruption nicht einfach nur aus Sicht einer „rigiden Dichotomie zwischen privaten und öffentlichen Normen bzw. Interessen“ begriffen werden kann (von Alemann/Kleinfeld, 1992, S. 277).

Egoismus bzw. Eigennutz ist nicht per se als Kontrapunkt zum Gemeinwohl anzusehen. Auf jeder Stufe eines Bezugs- und Verantwortungskreises (s. Abb. 6 und 7) haben Egoisten ihre unabdingbare Berechtigung. Niemand kann in der Regel besser auf sich selbst, auf seine Familie, seine Firma etc. achten, als man selbst, als die Familien-, Firmen-, Parteiangehörigen usw. Gemeinwohlorientiertes Agieren eines Staates kann hier nur begrenzt Wirksamkeit entfalten.

Aber das Modell Meyer-Abichs ist so zu verstehen, dass aus der Eingebundenheit einer Person oder Gruppe in alle höheren Bezugsebenen auch eine Verantwortlichkeit für alle anderen Bezugsebenen resultiert. Denn für das Leben der Teilgruppen ist eine funktionierende Existenz der höheren Ebenen wichtig.

Jede Bezugsebene, ob Einzelperson, Familie, Freundeskreis, Berufsumfeld, Partei, Staat, Staatenbünde, die Menschheit insgesamt – auch zukünftige und vergangene Generationen oder Natur und Umwelt hat ihre Berechtigung und Wichtigkeit.

Es muss aber ein Gleichgewicht zwischen der Beachtung der Verantwortlichkeit zu einer Bezugsebene und den darunter und darüber liegenden Bezugsebenen geben.

Wer mit seinem verantwortlichen Handeln auf einer Bezugsstufe stehen bleibt und trotz Teilhabe an allen weiteren Bezugsebenen nicht auch für diese Verantwortung entfaltet, der schadet dem Ganzen und letztendlich auch wieder sich selbst.

Die Summe aller Einzelegoisten Adam Smithscher Prägung stellt nicht den perfekten Staat dar, sondern nur einen Staat voller Egoisten. Es fehlt sozusagen die Summe aller Verantwortlichkeiten.

Korruption stellt also gerade jenes einseitige Interesses dar, eigenen Profit auf Kosten anderer Bezugsebenen zu machen und dabei seine Verantwortlichkeiten für jene Ebenen zu ignorieren (einseitige Gesinnungsethik, s. o. Küng).

Von da her kann von einem ewigen Kampf zwischen Eigennutz und Gemeinwohl gesprochen werden. Wer sich allerdings um ein Gleichgewicht zwischen dem Eigennutz für eine Bezugsebene und den Gemeinnutz höherer Bezugsebenen bemüht, kann diesem Dilemma entgehen. Ein stetes sich Hinterfragen und Ringen, was denn das in einem selbst erkennbar Richtige für das Gemeinwohl sei (s. o. Rousseau), wird aber bleiben.

6.2 Grundprinzipien zukünftiger Korruptionsbekämpfung

Aus erkennbaren Mängeln sowie alten und neuen Bekämpfungsstrategien lassen sich sieben Grundprinzipien für eine verbesserte Korruptionsbekämpfung ableiten.

Das Leitmotiv Rennstichs (1990), Korruption mit Ethik zu bekämpfen, bildet dabei nicht den alleinigen Ansatz, wohl aber den Hintergrund, auf dem alle übrigen Grundprinzipien stehen. Das Ziel, Korruption als moralisch unkorrektes Verhalten im Vorneherein zu vermeiden und im Nachherein zu ahnden, ist leitend für all diese Prinzipien.

Der ethische Appell eines korrekten Verhaltens bleibt damit nicht isoliert für sich als Aufforderung an eine jeweilige Person stehen. Korruptionsbekämpfung wird als etwas begriffen, bei dem im komplexen Gesellschaftssystem vielseitig und miteinander verzahnt unterschiedliche Instrumente Anwendung finden sollen. Korruption wird damit auch als Problem innerhalb und zwischen Systemen in einer Gesellschaft verstanden (angelehnt an Luhmann, 1984). Diese Systemprobleme gilt es zu verändern und zu optimieren (s. Klitgaard, 1994). Damit bekommt das Individuum zu seiner moralischen Verantwortung Stützpfiler zur Seite gestellt.

Abbildung 9 zeigt die Grundprinzipien einer Korruptionsbekämpfung:

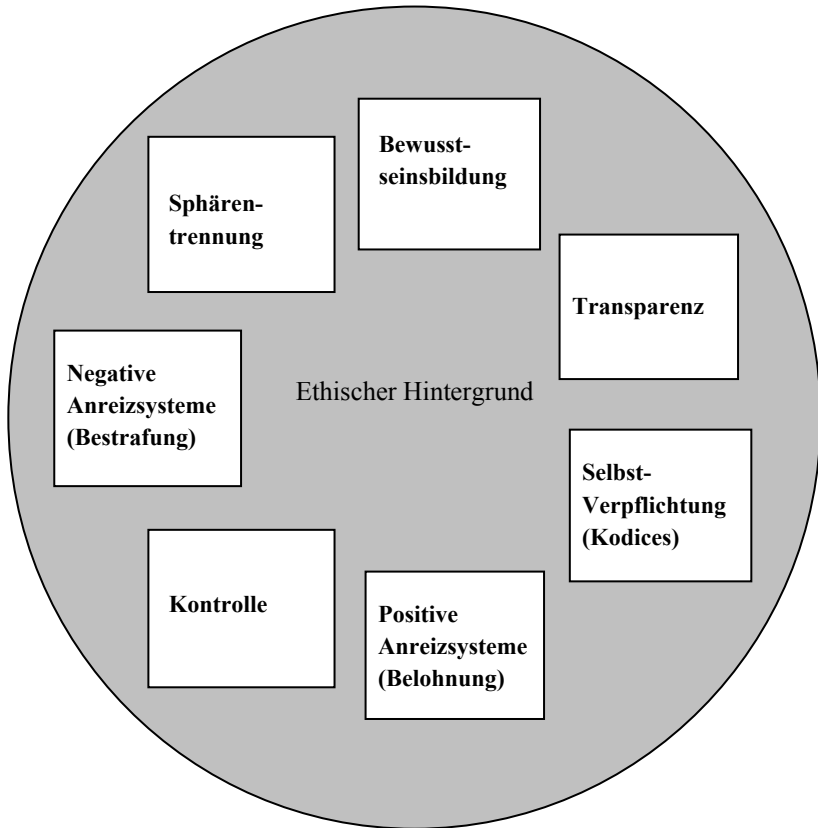


Abb. 9 Mögliche Grundprinzipien zukünftiger Korruptionsbekämpfung

Bewusstseinsbildung, Transparenz, Selbstverpflichtung, positive und negative Anreizsysteme, Kontrolle und Sphärentrennung stellen sieben Grundprinzipien zur Korruptionsbekämpfung vor ethischem Hintergrund dar. Sie sollen im Folgenden kurz vorgestellt werden:

1. Bewusstseinsbildung

Wenn das Problem Korruption nicht als Problem erkannt wird, braucht man gar nicht erst anfangen, dagegen etwas zu unternehmen.

Bewusstseinsbildung heißt, sich im Diskurs mit sich, mit den Menschen seiner Bezugs Ebenen und in der Öffentlichkeit (als quasi kollektive Gesamtleistung) weiter zu entwickeln.

Diese Entwicklung kann auch eine Entfaltung der Grauzonen sein. Ein genaues Hinschauen in die Zonen des Umgangs, die sonst wenig Beleuchtung finden (Interessenkonflikte bei Nebeneinkünften, Lobbybereich). Bewusstseinsbildung heißt auch, sich darüber klar werden, was in den Grauzonen eigentlich stattfindet, und was wir davon wollen und was nicht, und was wie anders geregelt werden sollte.

Bewusstseinsbildung kann auch durch Weiterbildung gestützt werden. Die Bewusstwerdung und Aufklärung darüber, wie aus wachsenden Beziehungen über „Anfütterungsmaßnahmen“ Abhängigkeits- und korrupte Beziehungen werden können, und wie man sich dagegen zur Wehr setzen kann. Dies ist vor allem für die von Korruption potenziell betroffenen Personenkreise wichtig, kann aber ebenso Allgemeinbildung sein.

2. Transparenz

Viele, denen das Problem klar geworden ist und die sich eingehender mit Korruption beschäftigen, nennen als wichtigsten Schritt zur Bekämpfung von Korruption die Schaffung von mehr Transparenz (s. Kap. 4.8).

Transparenz bringt vielfache Effekte mit sich:

Transparenz-Maßnahmen dienen der Selbstkontrolle und bieten allen anderen die Möglichkeit zur Kontrolle. Zugleich stellen transparente Informationen auch einen gewissen Schutz gegen pauschale Verdächtigungen dar, indem jeder einsehen kann, was jemand in einem öffentlichen Amt oder mit einem Mandat macht oder was jemand dort (nebenher) verdient.

Durch Transparenzregeln können Dinge leichter an die Öffentlichkeit kommen. Das Gespür der Bürger/innen kann dann darüber befinden, was noch richtig ist und was nicht. Das Selbstregulativ einer Gesellschaft kann somit gefördert werden.

3. Selbstverpflichtung

Die aktive Beteiligung von Personengruppen und Institutionen, von denen Vertreter/innen öfter in Korruptionshandlungen verwickelt waren und sind, spielt eine gewichtige Rolle. Transparency International hat auf dem Wege der Kooperation mit Politiker/innen, Behörden und Unternehmen weltweit

Beachtung und Erfolg errungen (s. Kap. 5.5 und 5.7). Ein Baustein bildet das Entwickeln von Selbstverpflichtungskodices. Darin versichern die Beteiligten ihren Tätigkeiten u. a. korruptionsfrei nachzugehen.

4. Positive Anreizsysteme

In weiteren Schritten können (z. B. auch wieder in Partnerschaft mit potenziell Betroffenen) Anreizsysteme entwickelt werden, die es lukrativ werden lassen, z. B. Ausschreibungen zwischen Staat und Unternehmen frei von Vorteilsgaben und Bestechungen durchzuführen (s. Integritätspakte Kap 5.7). Dieses Prinzip lässt sich, wie die anderen auch, auf verschiedene Sachverhalte ausweiten. Gerade durch das konstruktive Ermutigen und Belohnen vermag es leichter sein, aus dem Kreis potenzieller (korrupter) Akteure, Verfechter für das Gegenteil zu finden.

5. Kontrolle

Kontrolle kann viele Formen haben, wie im Kapitel 5 ausführlicher dargestellt wurde. Einzelnen Akteuren oder Institutionen, wie den Medien oder dem Bundesrechnungshof, kann eine besonders wichtige Rolle zukommen. Netzwerkhafte Kontrolle durch die große Vielfalt von Akteuren ist aber am lohnendsten und vielversprechendsten, da die Akteure aus verschiedensten Positionen aktiv werden und sich gegenseitig ergänzen können. Vielfältige Kontrolle erhöht zudem das Risiko, die Heimlichkeit eines korruptiven Tauschaktes wahren zu können.

6. Negative Anreizsysteme (Bestrafung)

Nicht nur auf Grundlage des Strafrechts, auch durch öffentliches „An-den-Pranger-gestellt-werden“ und Sanktionen, die auf anderer rechtlicher Grundlage beruhen (z. B. das Einbehalten von staatlichen Geldern der Parteienfinanzierung, Disziplinarverfahren bei Beamten etc.) kann bei Normübertretung repressiv gegen Schuldige vorgegangen werden.

Zugleich enthalten alle Vorschriften einen Appell oder genauer: einen negativen Anreiz die gesetzten Normen zu verletzen.

Je nachdem, wie die Sanktionsmöglichkeiten ausgestaltet sind, können bei erfolgreicher Kontrolle Korruptionsprofite egalisiert und ggf. durch weitere nachteilhafte Folgen deutlich ins Gegenteil verkehrt werden, so dass dies z. B. Galtungs Ansicht einer Korruptionsbekämpfung recht nahe kommt:

„Ziel muss es sein, die Korruption von einer Aktivität mit niedrigem Risiko und großen Profitchancen in eine solche zu verwandeln, bei der

ein hohes Risiko mit geringen Gewinnchancen verbunden ist“ (Galtung, 1995, S. 180).

7. Sphärentrennung

Neben den bisherigen präventiven Maßnahmen mit ihren positiven Anreizen als auch den repressiven Methoden bietet sich ein weiterer Schritt an: eine Entflechtung von Grauzonen durch Trennung von Interessensphären.

Dieser Schritt ist radikaler, aber in verschiedenen Bereichen wichtig und richtig (Vertretungen in Aufsichtsräten durch Politiker, Abhängigkeit der Staatsanwälte von politischer Direktive).

Interessenüberschneidungen können Einfallstore zur Korruption sein und sich für eine effektive Korruptionsbekämpfung als untauglich erweisen.

Versucht man diese Bekämpfungsprinzipien nach der klassischen Aufteilung in präventive und restriktive Methoden (s. Kap. 4.1) zu ordnen, so ist festzustellen, dass Prävention die zentrale Rolle spielt. Das gesellschaftliche Wertegerüst, ein Bewusstsein dafür, Transparenz, Selbstverpflichtung, positive Anreizsysteme und Sphärentrennung lassen sich eindeutig der Korruptionsvorbeugung zurechnen, Kontrolle und negative Anreizsysteme lassen sich teils der Prävention, teils der Restriktion zuordnen.

Hiermit wird der schlüssigen Argumentation Rechnung getragen, die besagt, dass es, wenn repressive Maßnahmen Anwendung finden, eigentlich schon zu spät ist (s. Kap. 4.1). Zudem ist es ebenso richtig, dass man nicht „hinter jeden Menschen einen Polizisten stellen kann.“ Ein derartiger Kontrollstaat ist nicht erstrebenswert. Die Möglichkeiten der Kontrolle werden begrenzt sein. Von daher ist es angebracht, schon im Vorfeld so gut es geht das Zustandekommen korruptiver Tauschakte u. a. dadurch zu vermeiden, dass das Interesse daran abnimmt. Damit kann das Problem Korruption an den Wurzeln gepackt werden.

Diese Grundprinzipien finden in vielen der folgenden Thesen Verwendung.

6.3 Politische Korruption auf Bundesebene und ihre Bekämpfung: 45 Thesen und Schlussfolgerungen

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus dieser Arbeit ziehen? Was ist nach den bisherigen Ausführungen zu „Korruption in der Bundespolitik Deutschlands – Fälle und Bekämpfungsstrategien“ zu sagen? Die folgenden 45 Thesen stellen – zugeordnet zu den Hauptkapiteln dieser Arbeit – die

Essenz der bisherigen Ergebnisse sowie daraus entwickelte Anregungen für weitergehende Diskussionen und Umsetzungsmaßnahmen dar.

zu Kap. 2 Begriffserfassung

1. Das Phänomen „politische Korruption“ lässt sich mit vier Kriterien gut erfassen: Es geht (1.) um einen Tauschakt, bei dem (2.) ökonomische gegen politische Ressourcen die Seiten wechseln. Dabei werden (3.) gemeinwohlorientierte Normen verletzt, und zwar unter (4.) bemühter Geheimhaltung des Ganzen.

Dabei kann das Kriterium „Heimlichkeit“ in solchen Sonderfällen strittig werden, in denen ein Politiker aufgrund unterschiedlicher Handlungsmaximen verschiedener Bezugsebenen in Interessenkonflikte gerät und es zu einem korruptiven Ressourcenaustausch kommt, wobei nach außen hin aber die Zugehörigkeit zu den verschiedenen Bezugsebenen öffentlich bekannt ist (z. B. ursprünglicher Arbeitgeber bei einer Mitgliedschaft im Bundestag).

Auch eine ganz offizielle Bevorteilung eines Wähler/innenklientels, das wiederum dafür eine Partei bespendet, kann schwer als Korruption oder klar als Nicht-Korruption erfasst werden, je nach Standpunkt.

zu Kap. 3: Politische Korruption auf Bundesebene

2. Korruption hat es zu allen Zeiten gegeben. Skandale um politische Korruptionsverdachtsfälle lassen sich über den gesamten Verlauf der jüngeren Geschichte der Bundesrepublik beobachten.

Anscheinend hat aber eine Sensibilisierung stattgefunden, so dass „kleinere Vorfälle“, die früher unbeachtet geblieben wären, heute zu Skandalen mit Rücktritten führen (s. Abgeordnetenaffären Kap. 3.2).

3. Politische Korruption betrifft vermutlich nur einen kleineren Teil des politischen Personals. Bei der Betrachtung der wichtigsten politischen Korruptionsverdachtsfälle der Vergangenheit fällt auf, dass dort in hohem Maße Spitzenfunktionäre der Parteien und Inhaber höchster politischer Ämter der Legislativ- und vor allem Exekutivorgane beteiligt sind. Sie sind aufgrund ihrer Einflussmöglichkeiten und Machtbefugnisse als Zielgruppe für Bestechungsabsichten interessant. Namen wie die von Strauß, Kohl, Möllemann, Wienand etc. tauchen wiederholt auf. Durch Doppel- und Dreifachnennungen sinkt die Anzahl der insgesamt an den Skandalen beteiligten Personen. Stellt man diese Zahl dem übrigen bundes-

politisch aktiven Personal gegenüber, so stellen die an Korruption beteiligten Politiker die kleinere Gruppe dar, selbst wenn man von einer größeren Dunkelziffer ausgeht.

„Einfache Abgeordnete“ waren in Fällen, wo es um knappe Abstimmungssituationen (Hauptstadt-Affäre, Geldner/Steiner-Affäre) oder um einfache Informationsbeschaffung ging (Flick-Affäre), gelegentlich auch für Geldgeber interessant. In Anbetracht der „Masse“ von 600 Abgeordneten, von denen alle vier Jahre etwa ein Drittel die Plätze wechselt, ist ihre Zahl eher gering.

Es kann vermutet werden, dass das Gros der Abgeordneten in Bezug auf eine Verwicklung in Korruptionsfälle keine Rolle spielt. Sie erscheinen in der Regel sehr bemüht, auf integere Weise ihr Mandat auszuführen. Ihr Machteinfluss ist zudem oft gering. Es ist falsch zu glauben, dass jemand, wenn er in eine Partei eintritt oder ein politisches Amt annimmt, gleichzeitig sein moralisches Gewissen ablegt.

Das von manchen Medien populistisch betriebene pauschale unter Generalverdachtstellen des gesamten politischen Personals ist von daher undifferenziert und muss als Zerrbild abgelehnt werden.

4. Der von einigen Medien geweckte Anschein, dass alle Politiker korrupt seien, drückt aber auch einen Vertrauensverlust gegenüber einer öffentlich beauftragten Berufsgruppe aus, die vieles im Verborgenen tun kann. Fakt bleibt daher, dass es eine größere Grauzone rund um den Bereich der Interessenverwicklungen und Nebeneinkünfte von Abgeordneten gibt, der aufgrund eingeschränkter Transparenz Spielräume für Spekulationen und Unsicherheiten eröffnet.
5. Jene Parteien und Politiker, die sich mit ihrem Ansatz von Gemeinwohl stärker für die Interessen von zahlungskräftigen Geldgebern einsetzen, scheinen – unabhängig, ob sie gerade die höchsten Staatsämter besetzen oder nicht – verstärkt in illegale Spendentransaktionen verwickelt zu sein.
6. Mit der Vorgehensweise, bei öffentlich werdenden Korruptionsfällen nur das zuzugeben, was nicht mehr zu leugnen ist, verspielen involvierte Politiker zusätzliches Vertrauenskapital. Denn eine zweite Chance, die sich jedem Betroffenen bietet, in dem er in den entstandenen öffentlichen Konsens über ein Nicht-in-Ordnung-Sein einer bestimmten Handlung mit einstimmt – je rascher, desto besser – wird damit vertan. Ein Politiker zeigt damit, dass ihm die öffentliche Moral auch nach deut-

licher „Bewusstwerdung“ egal ist und schadet dem Ansehen der gesamten politischen Elite zusätzlich. Der Umgang mit Korruptionsfällen kann dadurch selbst zum Skandal werden.

7. Auf der Seite der Nehmer von Bestechungsgeldern in der Politik, wird das Geld nur zum Teil zu rein privatem Profit verwendet. Die Gelder dienen oft auch einer Partei, um ihre Macht zu erhalten oder zu vergrößern – sei es, dass einzelne MdBs oder die Parteispitze die jeweilige Wahlkampfkasse aufzufüllen versteht. Der Faktor Macht steht dabei nicht nur uneigennützig dar, da Parteispitzen mit Erhalt und Vergrößerung ihrer Macht auch sich selbst zelebrieren und vom Erringen politischer Ämter selbst profitieren.

Auf der Seite der privaten Akteure (Privatperson, Firma) wird Geld zur Einflussnahme verwendet, um – verkürzt dargestellt – daraus resultierend wieder mehr Geld verdienen zu können (durch Steuererleichterungen, Subventionen, niedrigere Arbeitnehmerrechte und Umweltauflagen etc.).

zu Kap. 4: Korruptionsbekämpfung per Gesetz: Bisherige und aktuelle Maßnahmen

8. In die bundespolitischen Agenden hat Korruptionsbekämpfung erst in den 90er Jahren vermehrt Eingang gefunden. Angeregt durch Gerichtsurteile, weitere Skandale, öffentliche Sensibilisierung und internationale Abkommen wurde bis heute eine Vielzahl von Regelungen zur Korruptionsbekämpfung geschaffen, die private, staatlich-behördliche wie politische Akteure betreffen. Einige weitere Regelungen befinden sich im Gesetzgebungsverfahren (Novelle des Abgeordneten-Bestechungsparagraphen, Informationsfreiheitsgesetz). Einige Lücken sind dennoch auszumachen.
9. Aufgrund der schwierig zu regelnden Materie und eines gewissen Unwillens auf Seiten der Parlamentarier nach dem Motto: „Wo keine Wille ist, ist auch kein Weg“, wurde 1994 nach langem Zögern und vielen Anläufen nur eine unzureichende Version eines Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB) im Bundestag verabschiedet. „Dankeschön-Spenden“ im Nachhinein und Bestechungen von einflussnehmenden Aktivitäten im Vorfeld von Abstimmungen stehen nicht unter Strafe. Vorteile an Dritte und immaterielle Versprechungen sind ebenfalls nicht erfasst.

10. Aufgrund des Druckes, das internationale UN-Abkommen gegen Korruption zu ratifizieren, wird zurzeit an der Novelle des § 108e StGB gearbeitet. Die für Amtsträger geltenden Regelungen der §§ 332 und 334 (Bestechlichkeit und Bestechung) sollen dafür auf Mandatsträger ausgeweitet werden.

Eine Unter-Strafe-Stellung von einseitigen Vorteilsnahmen und Vorteils-gaben in Bezug auf Mandatsträger (entsprechend §§ 331 und 333 StGB) scheint aber nicht geplant zu sein und wird daher weiter eine Lücke und Grauzone darstellen.

11. Die derzeitigen Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages weisen, vor allem was die Veröffentlichungspflichten betrifft, deutliche Mängel auf.

- Zunächst muss neben der Angabe des eigentlich ausgeübten Berufs vor und neben der Mandatstätigkeit veröffentlicht werden, in welchen weiteren Vertragsverhältnissen ein Abgeordneter mit wem steht. Sonst wird der bisher nicht weiter zu erhellende Bereich „Beruf“ zum „Verheimlichungsschlupfloch“ (Bezug: § 1 Abs. 2 Satz 1 der Verhaltensregeln (VR)).
- Das derzeit existierende Drei-Stufen-Modell zur Offenlegung von Nebeneinkünften ist nur ein erster Schritt.

Erst „gläserne Abgeordnete“ mit Veröffentlichungspflichten bezüglich der genauen Höhe aller Nebeneinkünfte und Spenden werden dem Transparenz-Bedarf nach Einsicht in mögliche Interessenkonflikte gerecht werden. Diese Transparenz-Regel wird zudem einen gewissen Schutz der Abgeordneten gegen pauschale Verdächtigungen und Vorverurteilungen mit sich bringen.

Dem Argument, dass Freiberufler benachteiligt seien, da ihre Konkurrenz Einblicke in ihr Geschäft bekäme, kann entgegnet werden, dass es allen klar sein dürfte, dass ein hauptberuflicher Politiker nicht viel Zeit hat, um in seinem ursprünglichen Beruf vergleichsweise hohe Einnahmen zu erzielen. Ist dies dennoch der Fall, dürfte zumindest auch die Frage gestellt werden, wie viel Zeit der Abgeordnete sich welcher Tätigkeit widmet. Diesen Einblick möchten einige Freiberufler nicht gewähren, aber eine Transparenz in diesem Bereich schafft ein Regulativ. In der öffentlichen Auseinandersetzung kann sich dann zeigen, was für angemessen befunden wird und was nicht.

12. Bei der Ausübung eines Mandates kann es nicht Ziel sein, möglichst viele lukrative Nebentätigkeiten auszuüben.

Als erweiterter Schritt zur Korruptionsprävention ist eine Sphärentrennung zwischen Mandat und Nebentätigkeiten von Abgeordneten denkbar. Bestimmte Nebentätigkeiten, wie die „als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder sonstigen Gremiums einer Gesellschaft oder eines in einer anderen Rechtsform betriebenen Unternehmens“ (§ 1 Abs. 2 Satz 2 VR) oder Beraterverträge sind – als mit dem Mandat unvereinbar – auszuschließen.

Auf das Argument, dass bei einem Verbot solch lukrativer Nebeneinkünfte gut verdienende Spitzenkräfte aus der Wirtschaft kein Interesse mehr an einem Mandat mit vergleichsweise geringen Diäteneinkünften zeigen, kann entgegnet werden:

- Kann die Fähigkeit zu einer guten politischen Arbeit an einem Verdienst von Gehältern z. T. in Millionenhöhe gemessen werden? Solch hohe Gehälter lassen sich als ein Ranking dafür deuten, wer Befähigung gezeigt hat, Unternehmen sehr gewinnorientiert zu führen. Ob Führungsstil und die ökonomischen Leitwerte aus dem Unternehmen eine besondere Befähigung für eine Vertretungsposition in demokratischen Strukturen mit gemeinwohlorientierten Leitbildern darstellen, darf hinterfragt werden, wenngleich das Gegenteil nicht behauptet werden soll. Aus der Höhe privatwirtschaftlich üblicher Gehälter kann aber nicht automatisch auf eine besondere Eignung zum Politiker geschlossen werden.
- Stellt es einen Verlust dar, wenn Menschen deshalb nicht in die Politik gehen, wenn dort „nur“ 92.000 Euro Jahresgehalt gezahlt werden?

Wem es vor allem darum geht, mit seiner Tätigkeit höchstmögliche Einkünfte zu erzielen, der mag in der Politik mit ihrer Verpflichtung nicht nur zur Interessenvertretung, sondern auch für das Gemeinwohl an der falschen Stelle stehen. Wer kein besonderes Interesse am Einsatz für das Gemeinwohl hat, den soll man auch nicht mit exorbitanten Diäten bzw. dem Beibehalten von lukrativen Aufsichtsratsposten dazu locken, es dennoch zu versuchen. Die Ausübung von Mandat und Amt stellt einen Dienst dar, der durchaus entbehrungsreiche Seiten hat, aber jenseits

ausreichender Vergütung als etwas Ehrenhaft-Ehrenamtliches verstanden werden kann.

Abgeordnete sind gewählt, um Menschen und Gemeinwohlkonzepte zu vertreten und nicht dazu, ihr „Business“ in großem Stile weiter zu machen. Wer letzteres will, braucht sich nicht aufstellen zu lassen.

13. Es ist weiter fraglich, ob die Annahme von geldwerten Vorteilen, wie sie bis jetzt in unbeschränkter Höhe möglich und erst ab einer Summe von 5.000,- Euro pro Spender und Jahr veröffentlichungspflichtig ist, noch weiter haltbar ist.

Eine Senkung der Grenze zur Anzeigepflicht auf 100,- Euro pro Spender und Jahr wäre ein denkbarer Schritt in Richtung mehr Transparenz. Das Bekämpfen von Heimlichkeit durch Transparenz vermeidet auch eine Abhängigkeit gegenüber einem Geldgeber. Wenn alle davon Wissen, kann schwerer eine heimliche Gegengabe gefordert werden.

14. Da Spenden an Abgeordnete normalerweise über die Parteikassen abgewickelt werden, bräuchte ein Verbot der Spenden und Geschenkgaben für parteizugehörigen Abgeordneten größere Klarheit. Parteispenden liefen dann über die Regelungen des Parteiengesetzes ab.

Beamten ist die Annahme von geldwerten Vorteilen ab einer Bagatellgrenze von 15,- Euro untersagt. Warum Abgeordnete in ihren Tätigkeiten behindert sein sollen, wenn ihnen eine Spendenannahme untersagt ist, ist nicht ersichtlich. Es wird argumentiert, dass eine Interessenvertretung durch Abgeordnete auch möglich sein soll. Aber solch eine Interessenvertretung bedarf keiner Vorteilsnahmen. Die finanzielle Grundlage für die Arbeit eines Abgeordneten sichern seine Diät und die entsprechenden Zulagen. Daher sollte ein Verbot von Spenden an Abgeordneten kein Problem sein. Für den unklaren Bereich des Umgangs mit Lobbyvertreter/innen wäre zudem eine klare Hilfestellung zugunsten der Abgeordneten geschaffen. Sie könnten mit Verweis auf das Verbot „Anfütterungsversuche“ leichter mit freundlicher Höflichkeit abwehren.

15. Um den so genannten Drehtüreffekt zu vermeiden, bei dem ein Arbeitsplatzwechsel vom Amt oder Mandat in einen Bereich erfolgt, über den man zuvor Entscheidungsbefugnisse hatte, könnten EU-Regelungen Anwendung finden, in denen unklare Fälle von einer Genehmigung durch einen Ehrenrat abhängig gemacht werden. Eine Ablehnung könnte für fünf Jahre gelten. Danach dürfte ein Arbeitsplatzangebot als „Danke-

schön-Leistung“ unwahrscheinlicher sein. Eine generelle Ausnahme von dieser Regelung für ein Zurückgehen in den ursprünglichen Beruf könnte eingeräumt werden.

16. Ein Abgeordneter ist abhängig – wie jeder andere Mensch auch:

- Erstens von seinen materiellen Bedürfnissen (Essen, Trinken, Kleidung, Wohnung etc.), die er durch Arbeit zu decken sucht. Deshalb bekommt er eine Diät, Aufwandsentschädigungen und Ausstattungsgelder, um seine Unabhängigkeit wahren und die Unkosten für sein Büro und seine Mandatstätigkeit decken zu können.
- Zweitens ist er von seinem Arbeitgeber abhängig, der ihn beschäftigt. Da die Partei ihn aufgestellt hat und er für seine Partei in den Bundestag eingezogen ist, ist der Abgeordnete von seiner Partei abhängig, will er nach vier Jahren erneut zumindest auf einen aussichtsreichen Listenplatz gewählt werden. Die Partei kann daher als heimlicher Arbeitgeber bezeichnet werden, auch wenn der Staat die Diät zahlt. Dies ist ein Problem trotz grundgesetzlich zugesicherter Gewissensfreiheit.

Um seine Unabhängigkeit von diesem Arbeitgeber und von der Unsicherheit einer Wiederwahl zu wahren, versuchen viele Abgeordnete, Tätigkeiten außerhalb des Bundestages nachzugehen. Wer vier Jahre, acht Jahre oder länger nicht in seinem ursprünglichen Beruf arbeitet, läuft Gefahr, später nur noch schlecht beruflichen Anschluss zu finden.

Gewisse Nebentätigkeiten erhöhen allerdings wieder die Abhängigkeit und Verbundenheit von und mit anderen Arbeitgebern, was wiederum seine Unabhängigkeit durch Interessenüberschneidungen bedroht. Die Bezeichnung „Teufelskreis“ wäre übertrieben, aber dieser Sachverhalt stellt zumindest ein wahrnehmbares Problem dar.

Generell könnte allerdings, wie bei jedem anderen befristeten Arbeitsvertrag geltend gemacht werden, dass es normal ist, nach der Zeit wieder eine andere Arbeit finden zu müssen. Wem das zu unsicher ist, könnte die Ausübung eines Mandates beruflich zu risikohaft erscheinen und ganz auf eine Kandidatur verzichten, was den Anteil der auf Lebenszeit abgesicherten Berufsgruppen im Parlament erhöhen dürfte.

Eine erhöhtes Übergangsgeld könnte dem Nachteil der Vier-Jahres-Befristung etwas mehr Abhilfe verschaffen.

17. Die Grenze der Steuerabzugsfähigkeit (6.600,- Euro) und die Grenze, ab der die Namen der Spender veröffentlicht werden müssen, ist zu hoch. Mit knapp 5.000,- Euro kann im Wahlkampf für ein Direktmandat schon etwas geleistet werden. Eine transparente Wahlkampfkasse muss gesondert pro Abgeordneten geführt und zeitnah einsehbar sein (z. B. im Internet).
18. Zusätzlich zu den bisherigen Regelungen der Parteienfinanzierung wäre es denkbar, einen Teil der staatlichen Mittel zur Parteienfinanzierung als Bonus für gut und korrekt geführte Parteikassen auszuzahlen, um den Anreiz einer legalen Kassenführung nach all den Spendenskandalen positiv zu erhöhen. Eine Rückzahlungsregelung bei einem Verstoß, die nicht schnell verjährt, z. B. 10–15 Jahre, würde solch eine Regelung abrunden.
19. Um die Abhängigkeit der Parteien von Spendengeldern und deren Geber zu senken, könnten z. B. nicht Spenden, sondern alternativ Mitgliederzahlen staatlich alimentiert werden.
20. Die radikalste Lösung wäre wieder die einer Sphärentrennung. Das Grundprinzip, „von wem ich etwas bekomme, dem will ich etwas zurückgeben“, wird durch Transparenz begrenzt, aber nicht aufgehoben. Die Verlockung, etwas heimlich zurückgeben zu wollen, besteht fort. Aber große Parteispenden dürfen nicht die Wirkungen von Drogen entfalten, nach denen die machthungrigen Parteien süchtig werden und wegen denen sie ggf. in die Beschaffungskriminalität namens Korruption verfallen. Eine radikale „Entzugskur“ würde lauten: keine Spenden mehr. Ein pro Person festzulegender Höchstsatz an Mitglieds- und Fördermitgliedsbeiträgen, sowie staatliche Mittel, Abgeordnetenabgaben, und Vermögenseinkünfte würden als Einkunftsquellen bleiben. Von der legitimen Suche nach Macht und Einfluss wird man Parteien nie abhalten, dies ist eines ihrer Ziele. Eine unbespendete Parteienlandschaft würde allerdings zu einer deutlichen Trennung von Interessenkonflikten führen. Wer eine Partei unterstützen will, wähle sie, trete in die Partei (ggf. als Förderspender) ein und engagiere sich im Wahlkampf. Dadurch erhält sie (dann staatliche) Finanzierung. Ein Verbot oder eine deutlich Deckelung von Höchstspenden würde zudem die Verzerrung des Parteienwettbewerbs um das bessere Gemeinwohlkonzept eindämmen, die sonst durch einseitige Spendengaben besonders finanzkräftiger Interessengruppen auftritt.

21. Das Informationsfreiheitsgesetz kann in vielerlei Richtung ein sehr wichtiges Mittel zur Korruptionsbekämpfung sein. Die weit reichenden Regelungen bis hin zur Offenlegung aller Lohnsteuerlisten, werden als klares Erfolgsrezept gegen Korruption in den skandinavischen Ländern gedeutet. Das Einsichtsrecht in eigene Akten ist dabei nur ein erster Schritt. Einsichtsrechte für Journalisten und Nichtregierungsorganisationen und auch Abgeordnete würden viele weitere und nützliche Kontrollmöglichkeiten eröffnen, die wirksam zum Kampf gegen Korruption Einsatz finden könnten. Schließlich dürfte die öffentliche Verwaltung, die ja für die Bürger/innen tätig ist, auch nichts zu verbergen haben, wenn man von hoheitsstaatlichen und datenschutzrechtlichen Bereichen absieht.

zu Kap 5: Akteure und Institutionen der Korruptionsbekämpfung

22. Der Bundestag und seine Abgeordneten verfügen über verschiedene Kontrollelemente, die sowohl in Bezug auf die Exekutive (z. B. Anfragemittel, Haushaltsausschuss) als auch auf die Selbstkontrolle Anwendung finden können.
Mitglieder einer guten Legislative sollten mit Klarheit und Offenheit den Bürger/innen gegenüberstehen. Sie sollten Mittel der Selbstverpflichtung und Selbstkontrolle mit gebührendem Ernst und auch einer gewissen Demut ihrem Auftrag und Mandat gegenüber ergreifen, nicht zuletzt auch zur Erhöhung ihrer Glaubhaftigkeit und zum Aufbau bzw. zur Festigung einer Vertrauensbasis zur Bevölkerung.
23. Ein externer Ehrenrat könnte bei der Binnenkontrolle den Bundestagspräsidenten unterstützen und auch als Meldestelle für Verdachtsfälle dienen. Vorschläge für weitere Regelungen könnten auf der Basis von Einzelfallerfahrungen erarbeitet und empfohlen werden. Sanktionsmaßnahmen könnten bei Verstößen vorgeschlagen werden, und Beurteilungen bei unklaren Fällen bezüglich eines möglichen Drehtüreffektes.
24. Einführung eines Mandateides für alle Parlamentsmitglieder ähnlich wie in Kommunen oder für Minister, der ggf. ausdrücklich die Beteiligung an korrupten Praktiken ausschließt.
25. Untersuchungsausschüsse stellen Aufarbeitungsgremien dar, die parteipolitisch stark gefärbt sind. Dennoch können sie mitunter einen Teil zur Aufklärung kritischer Sachverhalten beitragen. Rechte für die Aus-

schuss-Minderheiten erweisen sich als besonders wichtig und könnten gerade für die kleinen Parteien noch erweitert werden.

26. Über die Befugnisse, internationale Abkommen zu zeichnen, und über den Weg, den Großteil der Gesetzesvorlagen in den eigenen Ministerien verfassen zu lassen, verfügt die Bundesregierung über ein deutliches „legislatives Einflusspotenzial“, dass z. T. auch bei der Korruptionsbekämpfung genutzt wird.
27. Die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung ist ein gutes behördeninternes Instrument, dessen Erfolg aber entscheidend von deren konsequenten Umsetzung abhängt.
28. Der Bundesrechnungshof verfügt als weisungsfreie Behörde über ein großes Potenzial, Unstimmigkeiten in der Verwaltung der Bundesfinanzen aufzudecken. Bisher wird dieses Potenzial bei weitem nicht ausgeschöpft. Gerade die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden kann als mangelhaft erachtet werden. „Revierteiligung“ ist in der Sache nicht zweckdienlich. Andererseits finden kritische Kontrollberichte des Rechnungshofes in der Politik oft kein Gehör. Von daher gilt es Regelungen zu schaffen, die die Kooperation mit anderen Kontrollbehörden erhöhen. So könnte z. B. eine explizite Mitteilungspflicht bei Verdachtsfällen und ggf. gemeinsame Stabsstellen eingeführt werden. Klare Hinweise auf Geldverschwendungen sollten nach Abschluss von Untersuchungen regelmäßig öffentlich gemacht werden. Es sollte eine Formalisierung von Konsequenzen angestrebt werden, die aus Mängelberichten zu erfolgen haben. Über die Einführung von Sanktionsmöglichkeiten bei schlechter oder eines Belohnungssystems bei guter und korrekter Haushaltsführung sollte nachdacht werden.
29. Für den Bereich der Strafverfolgung bieten sich eine Vielzahl von Verbesserungsmöglichkeiten an:
 - Eine Regelung einer klaren Gewinnabschöpfung bei Korruptionsstraftatbeständen.
 - Der Paragraph zur Geldwäsche muss wie die Anwendungsmöglichkeit einer Ingewahrsamnahme bei Verdunkelungsgefahr auf Korruptionsstraftaten erweitert werden.

- Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften und polizeiliche Ermittlungsstellen mit gut geschultem Personal sind zur Korruptionsbekämpfung einzurichten.
 - Trotz rechtlicher Bedenken kann die Einführung einer kleinen Kronzeugenregelung sinnvoll sein, um eine „Auskunftsphalanx in korrupte Netzwerke zu treiben.“
30. Zumindest für jedes Bundesland – ggf. auch auf kommunaler Ebene – sind Ombudspersonen (Bürgeranwälte) zu benennen, die – mit Schweigepflicht ausgestattet – als erste vertrauliche Anlaufstellen mit geringerer Hemmschwelle für eine Meldung von Korruptionsverdachtsfällen dienen.
31. Die Staatsanwaltschaften müssen unabhängiger werden.
- Wenn aus den Strafverfolgungsbehörden die Schlüsselfiguren der Aufklärung großer politischer Korruptionsskandale wie Klaus Förster (Flick-Skandal) oder Winfried Maier (Kohl-Parteispendenskandal, Leuna, Max Strauß) nach diversen Beeinflussungsweisungen schließlich auf unbedeutende Posten hinwegversetzt werden, dann stimmt etwas nicht mit der Gewaltenteilung in diesem Lande. Gleiches gilt, wenn seltenerweise gerade bei den prekären Verdachtsfällen politischer Korruption Staatsanwaltschaften fast zu Duzenden keinen Anfangsverdacht finden konnten, wo u. a. klare Hinweise von Behörden aus dem Ausland vorlagen,
- Gerade weil ein Teil des politischen Spitzenpersonals, das in Korruptionsverdachtsfälle verwickelt war, selbst oder über Parteifreunde Weisungsmöglichkeiten auf die evtl. gegen sie ermittelnden Staatsanwälte hatte, muss eine Trennung erfolgen.
- Forderungen nach Transparenz von Weisungen und mündlichen „Empfehlungen“ werden in diesem Fall wahrscheinlich nur mageren Erfolg zeigen. Die Staatsanwaltschaft muss weisungsfrei werden, d. h. so wie die Richterschaft nur an Recht und Gesetz und nicht an ein politisches und ggf. karrierhemmendes Gängelband gebunden sein. Das Beispiel Italien zeigt, wie Ermittlungen bei Verdachtsfällen auch gegen hohe Staatsspitzen erfolgreich durchführbar sind.
- Eine bessere personelle Ausstattung der Staatsanwaltschaften wäre zudem nötig, da die Verfolgung netzwerkhafter Fälle sehr personalintensiv ist.

32. Zur Entlastung der Staatsanwaltschaft könnte Richtern ein erweitertes Entscheidungspotenzial zugesprochen werden, wie die Entscheidung darüber, ob Ermittlungen eingestellt oder fortgeführt werden.
33. Das nötige Vorliegen einer Unrechtsvereinbarung als Beweismittel, um nach §§ 332 und 334 StGB wegen Bestechung und Bestechlichkeit im Amt verurteilt werden zu können, stellt eine Eingrenzung dar, die diese Rechtsnorm schnell unhandlich bis untauglich macht. So können trotz des Nachweises eines illegalen Austauschs zwischen ökonomischen und politischen Ressourcen keine Verurteilungen vorgenommen werden (Flick-Urteil). Hier wäre für eine sinnvolle Strafverfolgungspraxis eine entsprechende Detaillierung der Gesetze hilfreich.
34. Den Medien kommt bei der Korruptionsbekämpfung eine zentrale Rolle zu, weil sie
- erstens das Phänomen „Öffentlichkeit“ in unserer heutigen Gesellschaft im Wesentlichen erst erzeugen und weil sie
 - zweitens sowohl bei der Auswahl und Kommentierung von Sachverhalten als auch – sehr wichtig – bei der Ergründung und Aufdeckung moralisch zweifelhaften Verhaltens mittels investigativer Recherche eine oft erhebliche Rolle spielen. Bei der Be- und Verarbeitung von Korruptionsverdachtsfällen sind Medien unerlässlich, so dass hier von einer „Vierten Kraft“ in unserer Gesellschaft gesprochen werden kann.
35. Als Kehrseite droht schlecht recherchierter Skandaljournalismus Gefahr zu laufen, Rufmord durch falsche und verzerrte Angaben sowie durch Vorverurteilungen und pauschale Undifferenziertheiten (Stichwort: „alle Politiker sind korrupt“) zu betreiben.
Journalisten und Redakteure müssen sich bei ihrer Arbeit selbst hinterfragen, ob ihre Ergebnisse über einen möglichst hohen Wahrheitsgehalt und nicht nur über einen Unterhaltungswert verfügen. Die Jagd nach hohen Quoten und Auflagen kann dabei kontraproduktiv sein – sie kann aber auch bewirken, dass mehr Fälle aufgedeckt werden. Ein Berufskodex für gute Recherche und Darstellung macht Sinn und eine weite Verbreitung wäre wünschenswert.
36. Verlage und Sender sind aufgefordert, Mitarbeitern mehr Ressourcen in Form von Geld und Zeit für gute Recherchen zur Verfügung zu stellen. Private Stiftungen und staatliche Mittel könnten qualitativ gute Recher-

chen (mit-)finanzieren. Bei der Ausbildung von Journalisten sollten bestimmte Standards vermittelt werden.

Die Nichtregierungsorganisation Transparency International stellt durch ihre sachlich fundierte Arbeitsweise auf der einen Seite und durch eine mehr auf konstruktive Kooperation, denn auf Konfrontation angelegte Umgangsweise und Zielstrategie auf der anderen Seite ein wichtiges Element im Netzwerk der Korruptionseindämmung dar.

Weitere Bürgerinitiativen, Vereine und Journalistenverbände beginnen ebenfalls zum Thema Gestaltung von Korruptionsbekämpfung aktiv zu werden.

37. Die Arbeit von Wissenschaftler/innen bei der Ergründung von Korruptionsursachen, -häufigkeiten und Lösungsansätzen stellt sowohl den eigentlichen politischen Akteuren als auch einer interessierten Öffentlichkeit wichtige Einsichten und Annahmen zur Verfügung.
38. Für die scheinbar vereinzelt Bürger und Bürgerinnen bietet sich eine erstaunliche Vielfalt an Handlungsoptionen zur gesamtgesellschaftlichen Korruptionsbekämpfung. Ein Verfallen in einen verzweifelt ohnmachtsstarrten „Dornröschenschlaf“ angesichts mancher Vorfälle „bei denen da oben“ ist unangebracht. Jeder Mensch kann etwas unternehmen. Korruptionsbekämpfung kann in der kleinsten Zelle beginnen:
 - Aktuelle Korruptionsfälle bei Wahlentscheidungen negativ bewerten.
 - Mit Zivilcourage Hinweise auf Korruptionsverdachtsfälle aus seinem eigenen Umfeld an innerbehördliche Stellen, Polizei, Staatsanwaltschaft, Ombudsstellen oder Medien weiterleiten.
 - Die zögerlich beschlossenen Informationsfreiheitsgesetze nutzen und ggf. auf eine Verbesserung drängen.
 - Sich in Organisationen der Zivilgesellschaft aktiv und passiv engagieren und von dort aus gegen Korruption vorgehen (ggf. sich dazu mit anderen zusammenschließen).
 - Sich für Weiterbildungen und Sensibilisierungen zum Thema Korruption am eigenen Arbeitsplatz einsetzen.
 - Für gutes politischer Personal sorgen, in dem man selbst in Parteien mitwirkt.

- Auf sich selbst achten, d. h., der an andere angelegten Moral selbst genügen.
40. Parteien sind nicht nur mehr oder wenig oft in Korruptionsskandale verwickelt gewesen. Ihnen kann anders herum eine immanently wichtige Rolle bei der Korruptionsbekämpfung zukommen, die bisher sehr wenig Beachtung fand.
- Innerparteiliche Kontrolle u. a. Bestimmung von innerparteilichen Personen, die sich des Themas annehmen, als Melde- und Beratungsstelle dienen, z. B. Partei-Justiziar oder andere zu bestimmende Vertrauenspersonen.
 - Einführung eines Partei-Ehrenkodex gegen Korruption und Zeichnung selbiger bei Eintritt in die Partei.
 - Schaffung parteiinterner Sanktionsmöglichkeiten bis hin zu befristeten Verboten, Parteiämter wahrzunehmen und ggf. Ausschluss aus der Fraktion bzw. Partei.
 - (Parteiinterne) Weiterbildung zur Sensibilisierung und Unterstützung des politischen Personals gegenüber Korruptionsstrukturen etc., um „zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heranzubilden“ (§1 Abs. 2 PartG). (Neue) Parteimitglieder bzw. vor allem Mandatsträger sollten dabei Unterstützung erhalten, zu wissenden und bewehrten Persönlichkeiten bezüglich oft schleichend daherkommender Korruptionspraktiken zu werden.
 - Öffentliche Weiterbildungsangebote zum Thema (ggf. über die parteinahen Stiftungen).
41. Die Parteien stehen in der Pflicht auf integeres Personal zu achten, denn sie sind es, die die Kandidat/innen für die Parlamentsmandate auswählen. Alle Kandidat/innen, die einen aussichtsreichen Platz auf der Landesliste ihrer Partei erhalten, werden damit sogar von einer persönlichen Wahl über die Erststimmen in ihrem Wahlkreis unabhängig. Nur 50% der Abgeordnetensitze im Bundestag werden über Direktmandate vergeben. Die Bürger/innen werden nur bei einem geringeren Teil von Kandidat/innen die Möglichkeit erhalten, direkt über die Korrektheit des Verhaltens einer Person entscheiden zu können. Dies erhöht die Verantwortung der Parteien bei ihrer Kandidat/innenauswahl.

42. Für die Seite der Unternehmen, die die privaten Akteure bei korruptiven Tauschakten stellt, bietet sich ebenfalls eine Fülle von Möglichkeiten, mit denen z. T. auf ganz neuen Wegen Korruption bekämpfbar ist.
- Bildung einer „Community fairer Unternehmen“, die sich mit Ethik-Codes an korruptionsfreie Vorgehensweisen bindet.
 - Schaffung eines Korruptionsregisters, dass durch Korruption auffällig gewordene Unternehmen aufführt, die dann für eine Zeit von der Vergabe öffentlicher Aufträge auszuschließen sind.
 - Bildung von „Integritätspakten“ zwischen Unternehmen und öffentlichen Auftraggebern, die eine transparente und korruptionsfreie Projektabwicklung versprechen, begleiten und überprüfen lassen.
 - Bildung von „Runden Tischen“ zwischen Unternehmen, Verwaltungen und Kontrollbehörden, um korruptionsfreies Handeln für die Zukunft zu sichern und auszubauen.
 - Schaffung eines Belohnungssystems für die Durchführung integer abgeschlossener Projekte. Zudem stellt ein positives Image für Unternehmen einen „Belohnungsfaktor“ dar, neben dem Fakt Ausgaben zu sparen bzw. zu vermeiden, weil keine Schmiergelder gezahlt werden brauchen.
 - Verbesserungen des Strafrechts: Unternehmen müssen durch Einführung eines Unternehmensstrafrechts auch zu strafbaren Rechtssubjekten werden. Der § 299 StGB muss auch auf Geschäftsinhaber und Freiberufler, insbesondere bei Bestechung im Zusammenhang von Aufklärungs- und Beratungsleistungen, ausgeweitet werden.
43. Der Bereich der Lobbyaktivitäten ist derzeit noch völlig ungeregt. Gerade bei dieser Berufsgruppe der Lobbyisten ist die Grauzone der Legitimität ihre Tätigkeiten neben erwünschter Sachberatung von Politikern und Ministerialbeamten groß. Folgende Maßnahmen bieten sich an:
- Selbstverpflichtungserklärungen ähnlich des Kodexes der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung, Melde- und Beratungsstellen bei Verdachtsfällen und ein Sanktionskatalog runden das Konzept ab.

- Schaffung von Transparenz durch Einführung eines Lobbyistenregisters mit Offenlegungspflichten über Einnahmen und Ausgaben der Lobbyisten.
- Schaffung von korrespondierenden Kontrollverfahren inklusive Veröffentlichung von Verletzungen der Regeln des Lobbyregisters durch bestimmte Personen.

zu Kapitel 2.2 und 6.1: ethische Beurteilung

44. Eigennutz oder Gemeinwohl, diese Begriffe müssen nicht als Widerspruch verstanden werden, sondern können mit einer Verbindung aus beiden in Einklang gebracht werden, in dem man sowohl verantwortlich für sich selbst, seine Familie und sein Berufsumfeld handelt, als auch für die gesamte Gesellschaft, die Menschheit und die Natur. Korruptives Verhalten wird sich dann ausschließen.

Zur Summe aller Einzelegoismen muss also die Summe aller Verantwortlichkeiten hinzukommen, um Eigennutz und Gemeinwohl gleichsam ein und dasselbe werden zu lassen.

45. Die politischen Eliten bestehen aus normalen Menschen, die in der Regel bemüht sind, sich – wenn auch mit unterschiedlichen Konzepten – zum Wohle ihres Landes einzusetzen. Wie alle anderen Menschen haben sie Stärken und Schwächen und begehen Fehler. Politiker sind keine „Supermänner und -frauen“. Dies entbindet sie allerdings nicht von der Pflicht, sich Mühe zu geben, den gesetzlichen wie sozialen Normen einer Gesellschaft nachzukommen. Hierzu gehört gemachten Fehlern mit Einsicht und dem Streben, es in Zukunft besser zu machen, zu begegnen. So können Eliten Vorbild sein.

Eine Sehnsucht nach korrekten und integeren Politiker/innen wird bleiben. Aber sie ist auch eine Projektion, die jeder auf sich selbst beziehen kann. Und sie bedarf nicht nur der Komponente einer harten Gerechtigkeit, sondern auch der Integration wohlwollender Fehlerfreundlichkeit – sicher immer mit dem Ziel, das System zu verbessern.

FAZIT:

Es wird immer Menschen geben, die politische Ressourcen zum Zweck ihres privaten Vorteils und zum Schaden für das Gemeinwohl kaufen, verkaufen und damit missbrauchen wollen und werden.

Aber mit einer Fülle von Ansätzen kann Korruption in Zukunft erfolgreicher vermieden und bekämpft werden. Dabei stellen Bewusstseinsbildung, Transparenz, Selbstverpflichtung, positive und negative Anreizsysteme, vielfältige Kontrolle durch ein gesellschaftliches Netzwerk und eine Entflechtung von Grauzonen wichtige Grundprinzipien dar.

Basis bleibt eine entsprechende ethische Haltung: eine Übernahme von Verantwortung für alle Bezugsebenen im Leben. Ohne sie wird alles Streben nach einer korruptionsfreien oder zumindest korruptionsarmen Gesellschaft nur Stückwerk bleiben.

7 **Anhang 1**

7.1 Literatur- und Internet-Quellen

- Aaken, Anne van (2005), Genügt das deutsche Recht den Anforderungen der VN-Konvention gegen Korruption?, Eine rechtsvergleichende Studie zur politischen Korruption unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Deutschland, In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 65, 2
- Abels, Gabriele und Maria Behrens (2002), Geschlechtertheoretische und politikfeldanalytische Reflexion einer Methode, In: Alexander Bogner, Beate Littig und Wolfgang Menz [Hrsg.], Das Experteninterview, Theorie, Methode, Anwendung, Opladen
- Acham, Karl (1981), Formen und Folgen der Korruption, In: Christian Brünner [Hrsg.], Korruption und Kontrolle, Wien, S. 27–74
- Ahlf, Ernst-Heinrich (1996a), Ethische Aspekte zur Korruptionsbekämpfung: Zugleich ein berufsethischer Orientierungsrahmen, In: Kriminalistik, unabhängige Zeitschrift für die gesamte kriminalistische Wissenschaft und Praxis, 50, 2, S. 91–98
- Ahlf, Ernst-Heinrich (1996b), Zum Korruptionsbegriff: Versuch einer Annäherung, In: Kriminalistik, unabhängige Zeitschrift für die gesamte kriminalistische Wissenschaft und Praxis, 50,3, S. 154–157
- Ahlf, Ernst-Heinrich (2003), Klassische und neuere ethische Strategien zur Korruptionsbekämpfung, In: Verena von Nell, Gottfried Schwitzgebel und Matthias Vollet [Hrsg.], Korruption, Interdisziplinäre Zugänge zu einem komplexen Phänomen, Wiesbaden, S. 137–160
- Alatas, Syed Hussein (1968), The Sociology of Corruption, Singapore
- Alemann, Ulrich von (1987), Schattenpolitik, Vorbemerkungen zur politischen Soziologie der Korruption, Hagen
- Alemann, Ulrich von (1989), Korruption, ein blinder Fleck in der Politikwissenschaft, In: Die neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte, 36, 10, S. 918–921

- Alemann, Ulrich von und Ralf Kleinfeld (1992), Begriff und Bedeutung der politischen Korruption aus politikwissenschaftlicher Sicht, In: Arthur Benz und Wolfgang Seibel [Hrsg.], Zwischen Kooperation und Korruption, Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden Baden
- ARD (2004a), Tagesschau-Internetmeldung vom 13.12.2004, 17.55h, CDU-Generalsekretär Meyer verteidigt Rabatte, Auf: <http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,OID3877778,00.html>, Zugriff: 13.12.2004
- ARD (2004b), Tagesschau-Internetmeldung vom 23.12.2004, 11.33h, Laurenz Meyer, Chronik eines Rücktritts, Auf: http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,OID3906200_TYP6_THE3908694_NAV_RE1_BAB,00.html, Zugriff: 18.02.2005
- Arnim, Hans Herbert von (1990), Abgeordnetenkorruption, In: Juristenzeitung, 21, S. 1014–1017
- Arnim, Hans Herbert von (1991), Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, Mainz
- Arnim, Hans Herbert von, Kanther, Manfred u. Hans-Ludwig Zachert [Hrsg.] (1994), Politik kontra Bürger?, Das politische System auf dem Prüfstand, [Gewerkschaftspolitische Arbeitstagung des DBB, am 10. und 11. Januar 1994 in Bad Kissingen] / DBB, Deutscher Beamtenbund
- Arnim, Hans Herbert von (1997), Fetter Bauch regiert nicht gern, München
- Arnim, Hans Herbert von [Hrsg.] (2003), Korruption, Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, (Tagungsband 6. Speyerer Demokratietage, Korruption in Politik und Verwaltung, Oktober 2002), München
- Augstein, Rudolf (1984), Die edle Korruption, In: Der Spiegel 27/84, S. 16–22
- Bannenberg, Britta (1999), Korruption und strafrechtliche Kontrolle, In: Neue Kriminalpolitik: Forum für Praxis, Politik und Wissenschaft, 11, 3, S. 21–25
- Bannenberg, Britta (2002), Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle: Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse, [Bundeskriminalamt (BKS), Kriminalistisches Institut], Neuwied
- Bannenberg, Britta (2003), Korruption in Deutschland – Befunde und Konsequenzen, In: Verena von Nell, Gottfried Schwitzgebel und Matthias Vollet [Hrsg.], Korruption, Interdisziplinäre Zugänge zu einem komplexen Phänomen, Wiesbaden

- Bannenberg, Britta, Wolfgang J. Schaubenstein (2004), *Korruption in Deutschland, Portrait einer Wachstumsbranche*, München
- Baring, Arnulf (1982), *Machtwechsel, Die Ära Brandt-Scheel*, Stuttgart
- Barton, Stephan (1994), *Der Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung (§108e StGB)*, In: *Neue juristische Wochenschrift*, 47, 17, S. 1098–1101
- Bellers, Jürgen (1989), *Einleitung*, In: Jürgen Bellers [Hrsg.], *Politische Korruption, vergleichende Untersuchungen, Studien zur Politikwissenschaft*, Münster
- Benz, Arthur und Wolfgang Seibel [Hrsg.] (1992), *Zwischen Kooperation und Korruption, Abweichendes Verhalten in der Verwaltung [Überarbeitetes Arbeitspapier zur Tagung „Abweichendes Verhalten in der Verwaltung“ der Sektion Staatslehre und Politische Verwaltung der DVPW in Bad Herrenalb, 18.], Baden-Baden*
- Berg, Larry L., Hahn, Harlan und John R. Schmidhauser (1976), *Corruption in the American Political System*, Morristown N.J.
- Blomeyer, Ina-Marie (1999), *Rechnungshof und Korruptionsbekämpfung*, Aachen
- Bogner, Alexander, Littig, Beate und Wolfgang Menz [Hrsg.] (2002), *Das Experteninterview, Theorie, Methode, Anwendung*, Opladen
- Bönisch, Georg, Cziesche, Dominik, Dahlkamp, Jürgen und Georg Mascolo (2003), *Parlamentarier, Die Vettern der Wirtschaft*, In: *Der Spiegel* 26, S. 36–38
- Brauneder, Wilhelm (1981), *Korruption als historisches Phänomen*, In: Christian Brünner [Hrsg.], *Korruption und Kontrolle*, Wien, S. 75–104
- Breuer, Helmut (2004), *Wehner, Stasi und nun der Müll: Karl Wienand vor Gericht*, In: *DIE WELT* vom 27.11.2004, <http://www.welt.de/data/2004/11/27/366200.html> Zugriff: 18.02.2005
- Brünner, Christian [Hrsg.] (1981), *Korruption und Kontrolle*, In: Christian Brünner, Wolfgang Mantl und Manfred Welan [Hrsg.], *Studien zu Politik und Verwaltung*, Bd. 1, Wien
- Bund der Energieverbraucher (2004), *Bananenrepublik Deutschland?*, Auf: http://www.energienetz.de/pre_cat_46-id_168-subid_461-subsubid_1404_back_cont_id=27.html, Zugriff: 25.11.04

- Bundeskriminalamt [Hrsg.] (2003), Wirtschaftskriminalität und Korruption: Vorträge anlässlich der Herbsttagung des Bundeskriminalamts vom 19. bis 21. November 2002, [BKA-Herbsttagung 2002] / [Red.: Heinrich Schielke], München
- Bundesministerium für Justiz [Hrsg.] (2008), Bundesanzeiger – Bekanntmachung der öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern vom 2. Juni 2008, Jg 60., Nr. 95a
- Bundestag, Deutscher [Hrsg.] (2003), Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestages, 15. Wahlperiode, Stand: 1. März 2003, Berlin
- Bundestag, Deutscher (2006), Bundesverfassungsgericht prüft Klage, „Aktuelles Thema“ vom 19.11.2006, Auf: <http://www.bundestag.de/aktuell/archiv/2006/nebentaetig/index.html>, Zugriff: 10.01.2009
- Bundestag, Deutscher (2009), Transparenz, Einkünfte aus Nebentätigkeiten müssen veröffentlicht werden, Auf: <http://www.bundestag.de/mdb/nebentaetigkeit/index.html>, Zugriff: 10.01.2009
- Bundestag, Deutscher (2009a), Bundestag verhängt Ordnungsgeld gegen Otto Schily, Verstoß gegen Verhaltensregeln, vom 25.04.2008, Auf: http://www.bundestag.de/aktuell/archiv/2008/20244246_kw17_schily/index.html, Zugriff: 31.3.2009
- Bundeszentrale für politische Bildung (2004), Cornelia Yzer, Auf: <http://www.wahlthemen.de/themenwahl/phasen/altoderjung/phase2/experten/expertengesundheit/corneliayzer/biographie>, Zugriff: 03.12.2004
- campact (2005), Hinweise auf weitere geplante Stufen im Vorschlag der Regierungsfractionen, Artikel vom 15.3.2005, Auf: <http://www.campact.de/deutsch/aktuelle%20Kampagne/Infos/Logbuch/page.html>, Zugriff: 29.03.2005
- Colombo, Gherado (1995), Korruption als Flächenbrand, Bekämpfungsstrategien in Italien, In: Friedrich-Ebert-Stiftung [Hrsg.], Korruption in Deutschland, Ursachen, Erscheinungsformen, Bekämpfungsstrategien, Dokumentation einer Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 16. und 17. Februar 1995 in Berlin, Berlin
- Clemens, Michael (2000), Amtsmissbrauch und Korruption, Strukturen in Deutschland West und Ost, Politikwissenschaft Bd. 69, Münster
- Darge, Ekkehard (2005), Politische Korruption auf Bundesebene und ihre Bekämpfung, Magisterarbeit, Oldenburg

- degepol (Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V.) (2004), Verhaltenskodex, Auf: <http://www.degepol.de/verhalten.php>, Zugriff: 28.07.2004
- Deiters, Mark (2003), Zur Frage der Strafbarkeit von Gemeinderäten wegen Vorteilsnahme und Bestechlichkeit, In: Neue Zeitschrift für Strafrecht, S. 453–458
- Dölling, Dieter (1996), Empfehlen sich Änderungen des Straf- und Strafprozeßrechts, um der Gefahr von Korruption in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wirksam zu begegnen? [Gutachten C für den 61. Deutschen Juristentag], In: Verhandlungen des Deutschen Juristentages, 61.1 (1996), S. C1–C115
- Dölling, Dieter (2000), Die Neuregelung der Strafvorschriften gegen Korruption, In: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, 112, 2, S. 334 – 355
- Dudenredaktion [Hrsg.] (2000), Duden, Die deutsche Rechtschreibung, Bd. 1, 22, neu bearbeitete u. erweiterte Auflage, Mannheim
- Durkheim, Emile (1977), Über die Teilung der sozialen Arbeit, Frankfurt a. M.
- Eigen, Peter und Margit van Ham (1995), Inseln der Integrität: der Anti-Bestechungs-Pakt - ein Vorschlag von „Transparency International“, In: Vereinte Nationen: Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, 43, 4, S. 151–154
- Eigen, Peter (2003), Die Rolle der Organisationen der Zivilgesellschaft in einer neuartigen globalen Regierungsführung – Am Beispiel der internationalen Korruptionsbekämpfung, In: Verena von Nell, Gottfried Schwitzgebel und Matthias Vollet [Hrsg.], Korruption, Interdisziplinäre Zugänge zu einem komplexen Phänomen, Wiesbaden
- Eigen, Peter; Weizsäcker, Richard von, Transparency International [Hrsg.] (2003), Das Netz der Korruption, Wie eine weltweite Bewegung gegen Bestechung kämpft, Frankfurt a. M.
- Engelmann, Bernt (1985), Das ABC des großen Geldes, Köln
- Eschenburg, Theodor (1966), Parteienfinanzierung, eine Übersicht 1949 – 1965, In: ders. [Hrsg.], Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik, Bd. 2, München
- Eschenburg, Theodor (1966, 1967, 1972), Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik, Kritische Betrachtungen, 3 Bände, München

- Evangelische Akademie Bad Boll (1991), Korruption – eine Herausforderung für Gesellschaft und Kirche: Interdisziplinäre Tagung vom 14. bis 16. November 1990 in der Evangelischen Akademie Bad Boll /, Referat Dokumentation und Publikation
- FAZ (24.12. 2004), CDU, Laurenz Meyer erhält 52.000 Euro Abfindung, Frankfurter Allgemeine Zeitung im Internet: <http://www.faz.net/s/Rub28FC768942F34C5B8297CC6E16FFC8B4/Doc~E0AF67EEA82CE4268A479E7D91EAA1FAC~ATpl~Ecommon~Scontent.html>, Zugriff: 18.02.2005
- Fesenmeier, Karl-Heinz (2004), Das Volk ist nicht politikverdrossen [BZ Interview mit Verwaltungswissenschaftler Hans-Herbert von Arnim über die Macht der Lobbys und die Schwäche der Politik], Badische Zeitung vom 20.01.2004, S. 2
- Fleck, Christian und Helmut Kuzmics [Hrsg.] (1985), Korruption, Zur Soziologie nicht immer abweichenden Verhaltens, Königstein/Taunus
- Flick, Uwe (1991), Triangulation, In: Uwe Flick, Ernst von Kardorff, Heiner Keupp und Stephan Wolff [Hrsg.], Handbuch qualitative Sozialforschung – Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen, München, S. 432–434
- Floehr, Ralf (1986), Bonn, Die gekaufte Hauptstadt, Krefeld
- Forschungsinstitut für Mobbing und Korruption /European Antimobbing Association (2005), Grundsätzliches: Heimliche Stasi-Herrschaft in Deutschland, Die unheimlichen Führergenossen in Gewerkschaften und SPD, Auf: <http://www.euro-antimobbing.org/stasi-herrschaft.html>, Zugriff: 18.02.2005
- Frankfurter Rundschau (2004a), Ex-Politiker Pfahls gefasst, Schlüsselfigur im Waffen- und Schmiergeldfall, Artikel vom 14.07.2004, S.1
- Frankfurter Rundschau (2004b), Parteien wollen sich Milde gewähren, Regeln für Rechenschaftsberichte sollen entschärft werden, Artikel vom 13.09.2004, S.1, (3, 4)
- Friedrich, Carl J. (1973), Pathologie der Politik, Die Funktion der Mißstände: Gewalt, Verrat, Korruption, Geheimhaltung, Propaganda, Frankfurt a. M.
- Friedrich-Ebert-Stiftung [Hrsg.] (1995), Korruption in Deutschland, Ursachen, Erscheinungsformen, Bekämpfungsstrategien, [Dokumentation

- einer Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 16. und 17. Februar 1995 in Berlin], Berlin
- Fritzsche, Alexander (2004), Die „Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages“, *Machthaber ohne Legitimation?*, Humboldt-Forum Recht (HFR), Beitrag 8, Auf: <http://www.humboldt-forum-recht.de/8-2004/#fn67>, Zugriff: 16.03.2005
- Froschauer, Ulrike und Manfred Lueger (2003), *Das qualitative Interview*, Wien
- Galtung, Fredrik (1994), *Zum Beispiel Korruption*, Göttingen
- Galtung, Fredrik (1995), *An der Korruptionsfront, ein Bericht*, In: Karl Markus Michel und Tilman Spengler [Hrsg.], *Kursbuch 120: Korruption*, Berlin
- Gehl, Günter [Hrsg. im Auftrag der Katholischen Akademie Trier] (2004), *Korruption, Krebsgeschwür der Gesellschaft*, Weimar
- Gneuß, Stephan (2002), *Strafmildernde Selbstanzeige und Korruptionsbekämpfung, Eine rechtsökonomische Analyse*, Wiesbaden
- Goethe-Institut (2005), *Chronik 1991, Der Bundestag entscheidet sich für Berlin als Hauptstadt*, Auf: <http://www.goethe.de/kug/pro/gaz/didak1991.html>, Zugriff: 10.02.2005
- Hamburger Abendblatt (15.01.2005), *Janssen bekam doch VW-Geld – Rücktritt, SPD-Abgeordneter Jann-Peter Janssen aus Ostfriesland war bis 1994 Betriebsrat im VW-Werk Emden*, Auf: <http://www.abendblatt.de/daten/2005/01/15/387386.html>, Zugriff: 18.02.2005
- Hamm-Brücher, Hildegard (1983), *Der Politiker und sein Gewissen, Eine Streitschrift für mehr Freiheit*, München
- Harppecht, Klaus (2002), *Porträt: Der Ausputzer der Partei, Karl Wienand war Wehners Dunkelmann, Brandts heimlicher Retter, Landesverräter. Jetzt muss er wegen Korruptionsverdachts ins Gefängnis*, In: *DIE ZEIT* 26/2002, Auf: http://www.zeit.de/archiv/2002/26/200226_portraet_wienand.xml Zugriff: 18.02.2005
- Heidenheimer, Arnold J. [Hrsg.] (1978), *Political Corruption, Reading in Comparative Analysis*, 2. Aufl., New Brunswick

- Heidenheimer, Arnold J., Johnston, Michael und Victor T. LeVine [Hrsg.] (1989), *Political Corruption, A Handbook*, New Brunswick
- Höffe, Otfried (1998), *Lesebuch zur Ethik, Philosophische Texte von der Antike bis zur Gegenwart*, München
- Höffling, Christian (2002), *Korruption als soziale Beziehung*, Dissertation Universität Bremen, *Forschung und Soziologie* Bd. 156, Bremen
- Hörster-Philipps, Ulrike (1985), *Im Schatten des großen Geldes, Flick-Konzern und Politik*, Köln
- Huge, Dieter, Schmidt, Regina und Dietrich Thränhardt (1989), *Politische Korruptionsskandale auf Bundesebene 1949–1986*, In: Jürgen Bellers [Hrsg.], *Politische Korruption, vergleichende Untersuchungen*, *Studien zur Politikwissenschaft*, Münster
- Internet-Informationsdienst für Politik (2004), *Auflösung von Spendenwaschanlagen: Staatsbürgerliche Vereinigung 1954 e.V., Köln/Koblenz (SV) & Norfolk-Stiftung*, Auf: [http://www. politikerscreen.de/direct.asp?page=/lexikon/lexikon_detail.asp](http://www.politikerscreen.de/direct.asp?page=/lexikon/lexikon_detail.asp), Zugriff am 06.10.2004
- Irsfeld, Dieter (2002), *Immer untendurch*, In: *Der Spiegel*, 14/2002, S. 46
- Jandt, Rudolf (1989), *Korruption in der Deutschen Geschichte (1870–1945)*, In: Jürgen Bellers [Hrsg.], *Politische Korruption, vergleichende Untersuchungen*, *Studien zur Politikwissenschaft*, Münster, S. 15–37
- Jesse, Eckhard (1989), *Der politischer Prozeß in der Bundesrepublik*, In: Werner Weidenfeld und Hartmut Zimmermann [Hrsg.], *Deutschland Handbuch*, Bonn
- Jonas, Hans (2003), *Das Prinzip Verantwortung, Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*, Frankfurt a. M.
- Kersting, Wolfgang (1997), *Gerechtigkeit und demokratische Tugend, Abhandlungen zur praktischen Philosophie der Gegenwart*, Frankfurt a. M.
- Kilz, Hans Werner und Joachim Preuß (1983), *Flick – die gekaufte Republik*, Reinbek b. Hamburg
- Kipke, Rüdiger (1995), *Die Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestags, Praxis und Reform der Parlamentarischen Enquete*, Berlin

- Kleine-Brockhoff, Thomas und Bruno Schirra (2001), Das System Leuna, Wie Politiker gekauft werden, Warum die Justiz wegschaut., Reinbek b. Hamburg
- Klitgaard, Robert (1994), Korruptionsbekämpfung, Vorbeugen ist besser als Strafen, In: Fredrik Galtung [Red.], Zum Beispiel Korruption, Göttingen
- Knabe, Hubertus (1999), Die unterwanderte Republik: Stasi im Westen, 2. Aufl., Berlin
- Küng, Hans (1992), Projekt Weltethos, München
- Kury, Helmut und Michael Würger (2004), Was denken die Deutschen über Korruption, Ergebnisse einer Umfrage, In: Kriminalistik: Unabhängige Zeitschrift für die gesamte kriminalistische Wissenschaft und Praxis, 58, 5, S. 300 – 309
- Lambsdorff, Johann Graf (2000), Wie läßt sich Korruption messen?, Der Korruptionsindex von Transparency International, In: Zentrum für Europa und Nordamerika-Studien [Hrsg.] Politische Korruption.; (Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 3), Jens Borchert, Sigrid Leitner, Klaus Stolz [Red.], Opladen, S. 45–72
- Lambsdorff, Johann Graf (2002), Korruption – Ausmaß und ökonomische Folgen, In: Wirtschaftsdienst, Wirtschaftspolitische Monatsschrift, 82, 9, S. 544–547
- Langenscheidts großes Schulwörterbuch Lateinisch-Deutsch (1984), bearbeitet von Erich Pertsch, 2. Auflage, München
- Leitner, Andrea und Angela Wroblewski (2002), Zwischen Wissenschaftlichkeitsstandards und Effizienzansprüchen, Expert/inneninterviews in der Praxis der Arbeitsmarktevaluation, In: Alexander Bogner, Beate Littig und Wolfgang Menz [Hrsg.], Das Experteninterview, Theorie, Methode, Anwendung, Opladen
- Leyendecker, Hans (1988), Das Lambsdorff-Urteil, Göttingen
- Leyendecker, Hans und Richard Rickelmann (1991), Exporteure des Todes: deutscher Rüstungsskandal in Nahost, 5. Auflage, Göttingen
- Leyendecker, Hans (2000), Helmut Kohl, die CDU und die Spenden, eine Fortsetzungsgeschichte, In: Hans Leyendecker, Michael Stiller und Heribert Prantl (2000), Helmut Kohl, die Macht und das Geld, eine Bilanz, Göttingen

- Leyendecker, Hans, Stiller, Michael und Heribert Prantl (2000), Helmut Kohl, die Macht und das Geld, eine Bilanz, Göttingen
- Leyendecker, Hans (2002), Korruption und Journalismus, In: Netzwerk Recherche, Transparency International, Bund der Steuerzahler [Hrsg.], Korruption, Schatten der demokratischen Gesellschaft, Fakten – Trends – Gegenstrategien, Wiesbaden
- Leyendecker, Hans (2003), Die Korruptionsfalle: Wie unser Land im Filz versinkt, Reinbek
- Liedtke, Rüdiger (1989), Die neue Skandalchronik: 40 Jahre Affären und Skandale in der Bundesrepublik, Frankfurt a. M.
- Lietsch, Fritz und Bernhard Michalowski [Hrsg.] (1990), Die Bananenrepublik, Skandale und Affären in der Bundesrepublik und in der DDR, eine Chronik, 2. erw. Auflage, München
- Luhmann, Niklas (1984), Soziale Systeme, Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt a. M.
- Maier, Winfried (2003), Wie unabhängig sind Staatsanwälte in Deutschland, In: Hans Herbert von Arnim [Hrsg.], Korruption: Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, München
- Manow, Philip (2003), Politische Korruption als Gegenstand der Politikwissenschaft – Eine Kritik des Forschungsstandes, In: Hans Herbert von Arnim [Hrsg.] (2003), Korruption: Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, München
- Meuser, Michael und Ulrike Nagel (1991), Expert/inneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht- Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, In: Detlef Garz und Klaus Kraimer [Hrsg.], Qualitative empirische Sozialforschung, Konzepte, Methoden, Analysen, Opladen
- Meuser, Michael und Ulrike Nagel (1994), Experteninterviews, In: Jürgen von Kriz, Dieter von Nohlen und Rainer-Olaf Schutze [Hrsg.], Lexikon der Politik, Bd. 2: Politikwissenschaftliche Methoden, München
- Meyer-Abich, Klaus-Michael (1990), Aufstand für die Natur – Von der Umwelt zur Mitwelt, München
- Michel, Karl Markus und Tilman Spengler [Hrsg.] (1995), Kursbuch 120: Korruption, Berlin

- Müller, Helmut M. (1996), Schlaglichter der deutschen Geschichte, 3. überarbeitete und erweiterte Auflage, Mannheim
- Nader, Ralph (1973), Nixon, ein zweiter Agnew, In: Der Spiegel, 45/1973, S.123–128
- Neckel, Sighard (1995), Der unmoralische Tausch, Eine Soziologie der Käuflichkeit, In: Karl Markus Michel und Tilman Spengler [Hrsg.], Kursbuch 120: Korruption, Berlin
- Nell, Verena von, Schwitzgebel, Gottfried und Matthias Vollet [Hrsg.] (2003), Korruption, Interdisziplinäre Zugänge zu einem komplexen Phänomen, Wiesbaden
- Netzwerk Recherche (2002), Transparenz und Öffentlichkeit sind die Gegenpole zur Korruptions-Kultur (Positionspapier, Thomas Leif, 22.03.2002), Auf: <http://www.netzwerkrecherche.de/html/projekte-03.htm>, Zugriff: 24.08.2004
- Netzwerk Recherche, Deutscher Journalisten-Verband, Deutsche Journalistinnen und Journalisten-Union, Humanistische Union, Transparency International, Deutsches Chapter e.V. [Hrsg.] (2004), Entwurf für ein Informationsfreiheitsgesetz (IFG), Berlin
- Netzzeitung (2001a), Japan räumt Bestechung bei Walfang ein, Artikel vom 18. Juli 2001 10:21 h, Auf: <http://www.netzeitung.de/wissenschaft/forschung/152784.html>, Zugriff: 07.03.2005
- Netzzeitung (2001b), Schreiber-Aussage belastet Schäuble offenbar schwer, Artikel vom 21. April 2001 11:42 h, Auf: <http://www.netzeitung.de/spezial/cduaffaere/140192.html>, Zugriff: 22.02.2005
- Netzzeitung (2004), Thierse gegen Zusatzverdienste von Parlamentariern, Artikel vom 21. Dezember 2004 18:13 h, ergänzt 20:13 h, Auf: <http://www.netzeitung.de/deutschland/318220.html>, Zugriff: 05.01.2005
- Noack, Paul (1985), Korruption – die andere Seite der Macht, München
- Nye, Joseph S. (1967), Corruption and Political Development, A Cost-Benefit Analysis, In: American Political Science Review, 61, S. 417–427
- Ockenfels, Wolfgang (1996), Die alltägliche Korruption, In: Die Neue Ordnung, 50, 4, S. 242
- Ohlsen, Manfred (1985), Milliarden für den Geier oder Der Fall des Friedrich Flick, 3. Aufl. Berlin

- Ostendorf, Heribert (1996), Korruption – eine Herausforderung für Staat und Gesellschaft: eine Bestandsaufnahme, In: Neue Kriminalpolitik: Forum für Praxis, Politik und Wissenschaft, 8, 1, S. 16–21
- Ostendorf, Heribert (1999), Bekämpfung der Korruption als rechtliches Problem oder zunächst moralisches Problem?, In: Neue juristische Wochenschrift (NJW), 52, 9, S. 615 – 618
- Pieth, Mark und Peter Eigen [Hrsg.] (1999), Korruption im internationalen Geschäftsverkehr: Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention, Neuwied
- Raith, Werner (1996), Die Republik der Schein-Heiligen oder: Wieviel Korruption braucht die Demokratie?, Eine Streitschrift, München
- Rausch, Heinz (1976), Bundestag und Bundesregierung, 4. Aufl., München
- Rennstich, Karl (1990), Korruption, Herausforderung für Gesellschaft und Kirche, Stuttgart
- Roth, Jürgen (1995), Der Sumpf: Korruption in Deutschland, München
- Roth, Jürgen (2004), Ermitteln verboten, Warum die Polizei ihren Kampf gegen die Kriminalität aufgegeben hat, Frankfurt am Main
- Roth, Roland (1989), Eine korrupte Republik? Konturen politischer Korruption in der Bundesrepublik, In: Rolf Ebbighausen und Sighard Neckel [Hrsg.], Anatomie des politischen Skandals, Frankfurt a. M.
- Rousseau, Jean-Jacques (2001), Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundzüge des Staatsrechts, Stuttgart (durchgesehene Ausgabe von 1986; ursprünglich: (1762), Du Contract Social ou Principes du Droit Politique, Amsterdam)
- Rudzio, Wolfgang (1996), Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 4.völlig überarb. Auflage, Opladen
- Rügemer, Werner (1996a), Korruption in Deutschland: Umfang, Folgeschäden, Bekämpfungsstrategien, In: WSI-Mitteilungen: Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts des Deutschen Gewerkschaftsbundes, 49, 5, S. 328–337
- Rügemer, Werner (1996b), Wirtschaften ohne Korruption?, Frankfurt a. M.
- Rügemer, Werner (1997), Die deutsche Justiz und die Korruption, In: Kritische Justiz: Vierteljahresschrift, 30, 4, S. 458–474
- Schaller, Heiner (2002), Das Strafrechtliche Problem der Abgeordnetenbestechung, Tübingen

- Sanchez-Hermosilla, Fernando (2003), Rechtspolitik zur Korruptionsbekämpfung: Aktuelle Entwicklung des Korruptionsstrafrechts in Deutschland, In: Kriminalistik: Unabhängige Zeitschrift für die gesamte kriminalistische Wissenschaft und Praxis, 57, 2, S. 74–79
- Schaupensteiner, Wolfgang J. (1994a), Bekämpfung von Korruption und Wirtschaftskriminalität – Was muß verbessert werden?: Neun Anmerkungen (Thesen) zum Thema am 4. Mai 1994, Gesprächskreis Politik und Wissenschaft des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin
- Schaupensteiner, Wolfgang J. (1994b), Bekämpfung von Korruptionsdelinquenz: Vom Unwesen des Bestechens und Bestochenwerdens, In: Kriminalistik: Unabhängige Zeitschrift für die gesamte kriminalistische Wissenschaft und Praxis, 48, 8/9, S. 514–524
- Schaupensteiner, Wolfgang J. (1996a), Das Korruptionsbekämpfungsgesetz: Eine scharfe Waffe gegen ein verbreitetes Übel?, In: Kriminalistik: Unabhängige Zeitschrift für die gesamte kriminalistische Wissenschaft und Praxis, 50, 4, S. 237–243; & 50, 5, S. 306–313
- Schaupensteiner, Wolfgang J. (1996b), Gesamtkonzept zur Eindämmung der Korruption, In: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NSTZ), 16, 9, S. 409–416
- Schaupensteiner, Wolfgang J. (1996c), Korruption in Deutschland: Ursachen, Erscheinungsformen, Bekämpfungsstrategien, In: Der Kriminalist: Fachzeitschrift des Bundes Deutscher Kriminalbeamter, 28, 1, S. 7–12
- Schaupensteiner, Wolfgang J. (1997a), Das Korruptionsbekämpfungsgesetz: Erstes Etappenziel erreicht, In: Kriminalistik: Unabhängige Zeitschrift für die gesamte kriminalistische Wissenschaft und Praxis, 51, 11, S. 699–704
- Schaupensteiner, Wolfgang J. (1997b), Korruption in deutschen Amtsstuben – Das Prinzip der offenen Hand, In: Der Kriminalist: Fachzeitschrift des Bundes Deutscher Kriminalbeamter, 29, 1, S. 27–32
- Schaupensteiner, Wolfgang J. (2003a), Ausgewählte Fälle von Korruption in der Verwaltung – Herausforderung von Staat und Recht, In: Hans Herbert von Arnim [Hrsg.], Korruption: Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, München

- Schaupensteiner, Wolfgang J. (2003b), Wachstumsbranche Korruption: Lagebildbeschreibung – Korruption in Deutschland, In: Kriminalistik: Unabhängige Zeitschrift für die gesamte kriminalistische Wissenschaft und Praxis, 57, 1, S. 9–18
- Scheuch, Erwin K. und Ute (1992), Cliques, Klüngel und Karrieren, Reinbek
- Scheuch, Erwin K. und Ute (2000), Die Spendenkrise – Parteien außer Kontrolle, Reinbek
- Scheuch, Erwin K. (2002), Korruption als Teil einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung: oder die Kriminogenese eines kommunalen „Klüngels“, In: Kriminalistik: Unabhängige Zeitschrift für die gesamte kriminalistische Wissenschaft und Praxis, 56, 2, S. 79–91
- Scheuch, Erwin K. (2003), Mechanismen der Korruption in Politik und Verwaltung, In: Hans Herbert von Arnim [Hrsg.] (2003), Korruption: Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, München
- Schick, Rupert und Hermann J. Schreiner (2003), So arbeitet der Deutsche Bundestag, Organisation und Arbeitsweise, Die Gesetzgebung des Bundes (15. Wahlperiode), 17. Auflage, Rheinbreitbach
- Schily, Otto (1986), Politik in bar: Flick und die Verfassung unserer Politik, München
- Schindler, Peter (1983), Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949–1982, Bonn
- Schindler, Peter (1994), Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1983–1991, Baden-Baden
- Scholz, Reiner (1995), Korruption in Deutschland, Die schmutzigen Finger der öffentlichen Hand, Reinbek bei Hamburg
- Schönke, Adolf und Horst Schröder (2001), Strafgesetzbuch Kommentar, München
- Schreier, Heiko (2002), Drittverteil und Unrechtsvereinbarung: Zugleich ein Beitrag zur Neufassung der Bestechungsdelikte durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz, Hamburg
- Schröder, Dagmar (2004), Geschäftsführerin der Deutschen Sektion von Transparency International, persönlicher Kontakt am 06. April 2004
- Schuller, Wolfgang (1977), Probleme historischer Korruptionsforschung, In: Der Staat, Berlin, Bd. 16, S. 273–392

- Solarenergie-Förderverein Deutschland e.V. (SFV) (2005), Rede von Generalsekretär Laurenz Meyer anlässlich der CDU-Konferenz „Nachhaltige Energiepolitik“ am 25. Juni 2002 in Berlin, Auf: <http://www.sfv.de/lokal/mails/wvf/laurenzm.htm>, Zugriff: 15.02.2005
- Spiegel Online, 18. Dezember 2004, 15:32 h, Doppel-Gehälter, Weitere 130.000 Mark an Laurenz Meyer, Auf: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,333581,00.html>, Zugriff: 23.02.2005
- Staudhammer, Rainer (1988), Bananen Republik Deutschland? Parteienfinanzierung im Zwielficht von Korruptionsaffären und Skandalgeschichten, In: Vorgänge, Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, 6, S. 77–101
- Stern (Nachrichtenmagazin) (2004), Meyer spendet und bleibt im Amt, Artikel vom 20.12.2004, Auf: <http://www.stern.de/politik/deutschland/?id=533977>, Zugriff: 22.02.2005
- Stünker, Joachim (2002), Rede zum Abschlussbericht Untersuchungsausschuss 4. Juli 2002, [Plenarsitzungsprotokoll des Bundestages], Auf: <http://www.stuenker.de>, Zugriff: 07.09.2004
- Sturm, Roland (1993), Korruption, In: Dieter Nohlen [Hrsg.], Wörterbuch Staat und Politik, Bonn
- Tagesschau (2004), Parteiexperte Martin Morlok: Mehr Transparenz ist gefordert, Artikel vom 23.12.2004 11:41 h, Auf: http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,OID3892464_TYP6_THE3908694_NAV_REF1_BAB,00.html, Zugriff: 18.02.2005
- Taschke, Jürgen (2001), Die Bekämpfung der Korruption in Europa auf Grundlage der OECD-Konvention, In: Strafverteidiger (StV), 21, 1, S. 78–80
- Thaysen, Uwe (1976), Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen
- Transparency International, Deutsches Chapter e.V. (2002), ABC der Korruptionsprävention, Leitfaden für Unternehmen, Stand vom 15.12.2002, Auf: <http://www.transparency.de/>, Zugriff: 30.03.2004
- Transparency International [Hrsg.] (2003a), Global Corruption Report, Ilford, Essex

- Transparency International (2003b), TI History – building a coalition against corruption – A history of Transparency International. Auf: http://www.transparency.org/about_ti/history.html vom 23.5.2003
- Transparency International, Deutsches Chapter (2003c), Was ist Korruption, Auf: http://www.transparency.de/Was_ist_Korruption.45.0.html, Internetzugriff vom 30.04.2003
- Transparency International, Deutsches Chapter (2004), Eckpunktepapier Abgeordnetenbestechung 9. Dezember 2004, Auf: http://www.transparency.de/Eckpunktepapier_Abgeordnetenbe.646.0.html, Zugriff: 29.03.2005
- Transparency International, Deutsches Chapter (2005a), Stellungnahme von Transparency International Deutschland, Transparenz in den Beziehungen zwischen Politik und Wirtschaft, Auf: http://www.transparency.de/Stellungnahme_Nebentaetigkeite.698.0.html, Zugriff: 29.03.2005
- Transparency International, Deutsches Chapter (2008a), Eckpunkte zur Anpassung des § 108e StGB (Abgeordnetenbestechung), 14. März 2008, Auf: http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Eckpunkte_zur_Anpassung_des_108_e_StGB.pdf, Zugriff: 13.04.2009
- Transparency International, Deutsches Chapter (2008b), Mehr Transparenz bei der Veröffentlichung von Nebentätigkeiten von Abgeordneten, Diskussionspapier von Transparency Deutschland, 22.10.2008, Auf: http://transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Diskussionspapier_Nebentaetigkeiten_08-10-22.pdf, Zugriff: 14.04.2009
- Transparency, International, Deutsches Chapter (2008c), Hinweise auf Korruption, Tipps und Ansprechpartner für Hinweisgeber, August 2008, Auf: http://transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Hinweisgebersysteme/Tipps_und_Ansprechpartner_fuer_Hinweisgeber.pdf
- Transparency International (2009), Korruptionsindices, Korruptionswahrnehmungsindex/ Corruption Perceptions Index (CPI), Auf: <http://transparency.de/Korruptionsindices.382.0.html>, Zugriff: 14.04.2009
- Tröndle, Herbert und Thomas Fischer (2001), Strafgesetzbuch und Nebengesetze, Kurzkommentar, München
- Universität Oldenburg [Hrsg.] (2003), Zwei Bundesverdienstkreuze, In: Uni-Info 3/2003, Auf: <http://www.uni-oldenburg.de/presse/uni-info/2003/3/ehrungen.htm>, Zugriff: 09.03.2005

- Vahlenkamp, Werner und Ina Knauß (1997), *Korruption: Ein unscharfes Phänomen als Gegenstand zielgerichteter Prävention, Ergebnisse eines Forschungsprojektes*, 2. Aufl., Wiesbaden
- Vahlenkamp, Werner und Ina Knauß (1995), *Korruption: Ein unscharfes Phänomen als Gegenstand zielgerichteter Prävention, Ergebnisse eines Forschungsprojektes*, Wiesbaden
- Waters, James A. (1977/78), *Catch 20.5, Corporate Morality as an Organizational Phenomenon*, In: *Organizational Dynamics*, S. 3–17
- WDR [Westdeutscher Rundfunk] (2002), Stichwort Martin Bangemann, Auf: http://www.wdr.de/themen/wahl2002/politiker_einkuenfte.jhtml, Zugriff: 19.11.2004
- WDR (2007), Politiker müssen Nebeneinkünfte offenlegen, Online-Artikel vom 04.07.2007, Auf: <http://www.wdr.de/themen/politik/1/nebentaetigkeit/070704a.jhtml>, Zugriff: 10.01.2009
- Weber, Max (1992), *Politik als Beruf*, Stuttgart
- Weischedel, Wilhelm [Hrsg.] (1974), *Kant-Brevier, Ein philosophisches Lesebuch für freie Minuten*, Frankfurt a. M.
- Wewer, Götztrik (1991), Politische Korruption, In: Everhard Holtmann [Hrsg.], *Politik-Lexikon*, München
- Wewer, Götztrik (2000), Politische Korruption, In: Everhard Holtmann [Hrsg.], *Politiklexikon*, 3. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, München
- Wiehen, Michael H.(2001), Kontrollinstrumentarien der Korruptionsprävention und -bekämpfung in Deutschland, In: *Aus Politik und Zeitgeschichte: Beil. zur Wochenzeitung Das Parlament*, 51, 32/33, S. 15–22
- ZDF (2002), SPD-Spendenaffäre: Wienand könnte frühere Strafe einholen, Oberstaatsanwältin denkt an Widerruf der Bewährung [Archiv] 18.07.2002, Auf: <http://www.heute.de/ZDFheute/inhalt/11/0,3672,2006155,00.html>, Zugriff: 18.02.2005
- ZDF (2005), Fernsehsendung Berlin Mitte, Die Nebenjobs der Politiker – Wem dienen unsere Volksvertreter?, gesendet am 13.01.2005, 22.15 h
- Zentrum für Europa- und Nordamerika-Studien [Hrsg.] (2000), *Politische Korruption*, (Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 3), Jens Borchert, Sigrid Leitner, Klaus Stolz [Red.], Opladen

Zypries, Brigitte (Bundesministerin der Justiz) (2004), Neue Entwicklungen im Strafrecht und Strafverfahren, In: StrafverteidigerForum (StraFo) 07/04, S. 221–224

Wichtige Internet-Seiten:

<http://www.bundestag.de>

<http://dip.bundestag.de>

<http://www.campact.de>

<http://www.dju.verdi.de> (Deutsche Journalistinnen und Journalisten Union)

<http://www.djv.de> (Deutscher Journalisten-Verband)

<http://www.heute.de>

<http://www.humanistische-union.de>

<http://www.humboldt-forum-recht.de>

<http://www.lka.niedersachsen.de> (anonyme Internet-Meldestelle für Korruptionsfälle)

<http://www.netzwerkrecherche.de>

<http://www.netzzeitung.de>

<http://www.tagesschau.de>

<http://www.spiegel.de>

<http://www.transparency.de>

<http://www.transparency.de/Korruptionsindices.382.0.html>
(globale Korruptionsindices)

<http://www.wahlthemen.de>

<http://www.wdr.de>

**7.2 Gesetze, Richtlinien, Geschäftsordnung und
Bundestags-Drucksachen**

3. Strafrechtsänderungsgesetz vom 4. August 1953, BGBl., I, S. 735

- Abgeordnetengesetz (AbgG) // Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Deutschen Bundestages vom 18. Februar 1977 (BGBl. T S. 297) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl. I S. 326), zuletzt geändert durch Artikel 12a des Gesetzes vom 5. Februar 2009, BGBl. I S. 160
- Abgeordnetenbestechungsgesetz (28. Strafrechtsänderungsgesetz –StrÄndG) vom 13. Januar 1994, Bundesgesetzblatt, Teil I, S.84, 1994; Parlamentsarchiv Gesetzesdokumentation Signatur: XII /294
- Allgemeine Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater (Sponsoring, Spenden und sonstige Schenkungen) vom 07.07.2003, In: Bundesanzeiger, S. 14906
- Ausführungsbestimmungen zu den Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages vom 26. Juni 1987, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 30. Dezember 2005, BGBl. 2006, I, S.10
- Ausführungsgesetz vom 22.08.2002 zur Umsetzung der gemeinsamen Maßnahme der EU vom 22.12.1998 zur Bestechung im privaten Sektor, BGBl., Teil I, Nr. 61/2002, S. 3387
- Bundesbeamtengesetz (BBG), in der Neufassung vom 5. Februar 2009, BGBl., I, S. 160
- Bundesminister-Gesetz (BMinG) vom 17. Juni 1953, BGBl., I, S. 1953, 407, Stand: Neugefasst durch Bekanntmachung. vom 27.07.1971 BGBl., I, S. 1166; zuletzt geändert durch Artikel 1 G. v. 23.10.2008 BGBl. I S. 2018
- Bundesministerium des Innern (2000), Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 17.06.1998, In: derselbe [Hrsg.], Texte zur Korruptionsprävention, Berlin
- Bundestag (BT), Deutscher, Gesetzesdokumentation BT: XII/294, Gesetzesmaterialien erstellt unter Mitarbeit des Bundesrates, 12. Wahlperiode 1990, Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestags, Berlin
- Bundestag (BT), Deutscher, (Drucksache 7/1803), Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses zum Fall Steiner-Wienand
- Bundestag (BT), Deutscher, (Drucksache 10/5079) Ausschussberichte des Flick-Untersuchungsausschusses

- Bundestag (BT), Deutscher (Drucksache 13/8162) Vermittlertätigkeit des ehemaligen Schatzmeisters der CDU, Walther Leisler Kiep, bei der Privatisierung der Raffinerien in Leuna und Zeitz und des Minol-Tankstellennetzes durch die Treuhandanstalt; Schmiergeldzahlungen, Schriftliche Anfrage 18,19,20,21 Friedhelm Julius Beucher, SPD und schriftliche Antwort Irmgard Karwatzki, Parlamentarischer Staatssekretär Bundesministerium der Finanzen, 04.07.1997
- Bundestag (BT), Deutscher (Drucksache 13/5272), Vorwürfe wegen Bestechlichkeit gegen K.H. Schreiber und die ATG-Investment in Panama-Stadt, schriftliche Anfrage 39 Angelika Beer, Bündnis 90/Die Grünen und schriftliche Antwort Dr. Heinrich Leonhard Kolb, Parlamentarischer Staatssekretär Bundesministerium für Wirtschaft, 12.07.1996
- Bundestag (BT), Deutscher (Drucksache 13/5851), Genehmigung des Verkaufs von 36 Spürpanzern des Typs Fuchs durch die Thyssen AG an Waffenkäufer in Saudi-Arabien 1991; Verdacht von „Provisionszahlungen“ an Mitglieder des Bundessicherheitsrats, schriftliche Anfrage 24, 25, 26, 27 Albert Schmidt (Hitzhofen), Bündnis 90/Die Grünen und schriftliche Antwort Dr. Heinrich Leonhard Kolb, Parlamentarischer Staatssekretär Bundesministerium für Wirtschaft, 18.10.1996
- Bundestag (BT), Deutscher (Drucksache 16/6924) Gesetzentwurf der Fraktion CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Siebenundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 06.11.2007
- Bundestag (BT), Deutscher (Drucksache 16/8190), Unterrichtung durch das Präsidium des Deutschen Bundestags, Feststellung eines Verstoßes gegen die Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestags durch den Abgeordneten Otto Schily, lt. Sitzung des Präsidiums des Deutschen Bundestages vom 20.02. 2008
- Bundestag (BT), Deutscher (Drucksache 16/12194), Unterrichtung durch das Präsidium des Deutschen Bundestags, Feststellung eines Verstoßes gegen die Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestags durch den Abgeordneten Volker Kröning, lt. Sitzung des Präsidiums des Deutschen Bundestages vom 04.03.2009
- Council of Europe (1999), Civil Law Convention on Corruption: An explanatory report ; Convention opened for signature on 4 November 1999, European Treaty series No. 174

- Council of Europe (1999), Civil Law Convention on Corruption: Strasbourg, 4.11.1999
- Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO BT), 16. Wahlperiode, Textfassung vom 12. Juli 2005, BGBl., I, S. 2512
- Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG) vom 24. Juli 1974 (BGBl., I, S. 1538), zuletzt geändert durch Artikel 15 Abs. 3 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160)
- Gesetz zu dem Protokoll vom 27. September 1996 zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften: (EU-Bestechungsgesetz – EUBestG) ; vom 10. September 1998 ; BGBl. Teil II, Nr. 37, S. 2340, 21.09.1998, Parlamentsarchiv Gesetzesdokumentation: Signatur XIII/538
- Gesetz zu dem Übereinkommen vom 17. Dezember 1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr: (Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung – IntBestG) ; vom 10. September 1998 ; (BGBl. Teil II, Nr.37, S. 2327, 27.09.1998, Parlamentsarchiv Gesetzesdokumentation: Signatur XIII/537
- Gesetz zur Bekämpfung der Korruption: vom 13. August 1997; BGBl. I, Nr. 58, S. 2038, 19.08.1997, Parlamentsarchiv Gesetzesdokumentation: Signatur XIII/271
- Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) vom 5. September 2005 (BGBl. I, Nr. 57, S. 2722, 13.09.2005)
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juli 2002, BGBl. I, S. 2863
- Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) vom 24.07.1967 (BGBl. I, S.773) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I, S. 149), zu vor letzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 28. Juni 2002 (BGBl. I, S. 2268) (enthält die Änderungen des Parteiengesetzes zum 1. Januar 2003), zuletzt geändert durch Neuntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetz vom 22.12.2004, BGBl. I, S. 3673
- Jahressteuergesetz 1996 vom 11. Oktober 1995, BGBl. I, S.1250

- Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2001 vom 24.03.1999, BGBl. I, S.402
- Strafgesetzbuch (StGB) vom 15. Mai 1871 (RGBl. 1871, 127), neugefasst durch Bekanntmachung vom 13.11.1998 (BGBl. I, S. 3322), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 31.10.2008, BGBl. I, S. 2149
- Strafprozessordnung (StPO)(1997) vom 1. Februar 1877, in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987, zuletzt geändert durch Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13. August 1997, 2. aktualisierte Aufl., Frankfurt a. M.
- Strafrechts-Übereinkommen des Europa-Rats gegen Korruption vom 27.01.1999, (Criminal Law Convention on Corruption, CETS No.: 173) Council of Europe , Auf: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>, Zugriff: 18.02.2005
- Untersuchungsausschussgesetz, Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages vom 19.Juni. 2001, BGBl. I, S.1142, Nr. 28, 25.Juni 2001
- UN-Übereinkommen gegen Korruption vom 12. Dezember 2003, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Auf: http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/session_7/422e.pdf, Zugriff: 18.02.2005
- Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestags, Anlage 1 zu § 18 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags und Anlage nach § 44b Abgeordnetengesetz, letzte geänderte Fassung vom 29. Juli 2008 (BGBl. I S. 1712)
- Zivilrechts-Übereinkommen des Europa-Rats gegen Korruption vom 4. November 1999 (Civil Law Convention on Corruption, CETS No.: 174), Council of Europe, Auf: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/174.htm>, Zugriff: 18.02.2005

8 Anhang 2

8.1 Beratervertrag zwischen Leo Kirch und Helmut Kohl

aus: Leyendecker, Hans (2003), Die Korruptionsfalle, Wie unser Land im Filz versinkt, Reinbeck, S. 90–93 (Abdruck mit frdl. Genehmigung des Verlags und des Autors).

Vertrag Über die Beratung zu politischen Entwicklungen in Deutschland und in Europa zwischen TaurusBeteiligungs GmbH & Co KG Robert-Bürkle-Str. 2 85737 Ismaning – im folgenden als «Auftraggeber» bezeichnet – und Politik und Strategie Beratung P & S GmbH Marbacher Str. 11 67071 Ludwigshafen – im folgenden als «Auftragnehmer» bezeichnet – Präambel Der Auftraggeber möchte sich einer hochkarätigen Expertenberatung über aktuelle sowie strategische politische Entwicklungen in Deutschland und Europa versichern. Zu diesem Zweck möchte der Auftraggeber den Auftragnehmer beauftragen, in der Person von Herrn Dr. Helmut Kohl diesbezügliche Beratungsdienstleistungen zu erbringen. Auftraggeber und Auftragnehmer vereinbaren folgendes:
--

122

122 Einziger Gesellschafter der P & S GmbH ist Helmut Kohl. Sein Sohn Walter Kohl ist der Geschäftsführer (Leyendecker, 2003).

§ 1 Vertragsgegenstand

Gegenstand des Vertrages ist die Beratung zu aktuellen sowie strategischen politischen Entwicklungen in Deutschland und Europa.

§ 2 Leistungen des Auftragnehmers

Der Auftragnehmer berät den Auftraggeber auf dessen Weisung hin in allen aktuellen sowie strategischen politischen Entwicklungen in Deutschland und Europa. Der Auftragnehmer trägt dafür Sorge, daß die Beratungsleistungen ausschließlich durch Herrn Dr. Helmut Kohl persönlich erbracht werden. Die Beratung gliedert sich in Standard-Beratung und situative Beratung.

2.1. Die Standard-Beratung umfaßt bis zu 12 persönliche Gespräche pro Jahr mit Herrn Dr. Leo Kirch oder anderen Geschäftsführern des Auftraggebers. Mit dem Einverständnis von Herrn Dr. Helmut Kohl können diesen Gesprächen weitere Personen hinzugezogen werden.-2

Die persönlichen Gespräche finden auf Initiative des Auftraggebers statt. Der Veranstaltungsort liegt in Deutschland. Die Terminwahl ist mit dem Auftragnehmer abzustimmen.

2.2 Der Auftraggeber wird auf Weisung des Auftraggebers über die kontinuierliche Standard-Beratung hinaus bei gegebenem politischen oder wirtschaftlichen Anlaß auch kurzfristig zusätzliche Beratungsdienstleistungen im Hinblick auf aktuelle Entwicklungen oder Probleme erbringen. Diese Situative Beratung kann durch persönliche Gespräche oder telefonische Besprechungen oder schriftliche Ausarbeitungen erfolgen.

2.3 Der Auftragnehmer ist insbesondere nicht verpflichtet, folgende Dienstleistungen zu erbringen:

- i) Marketing-Aktivitäten;
- ii) Mitwirkung bei Akquisitionsprojekten des Auftraggebers;
- iii) Teilnahme an Veranstaltungen des Auftraggebers;
- iv) Öffentlichkeitsarbeit, Werbung und ähnliche Aktivitäten des Auftraggebers.

§ 3 Mitwirkungspflichten des Auftraggebers

Der Auftraggeber verpflichtet sich, den Auftragnehmer bei der Erbringung der von diesem geschuldeten Beratungsdienstleistungen in geeigneter Form zu unterstützen, insbesondere ihn rechtzeitig über Zeitpunkt und Ort der Erbringung von Beratungsdienstleistungen zu informieren, ihm beim Auftraggeber vorhandene sachdienliche Informationen zur Verfügung zu stellen.

§ 4 Vertraulichkeit

Die Vertragsparteien sind zur unbedingten Wahrung von Vertraulichkeit hinsichtlich des Inhalts dieses Vertrages und der in seinem Rahmen erbrachten Dienstleistungen des Auftragnehmers verpflichtet. Weder der Auftraggeber noch der Auftragnehmer oder Herr Dr. Helmut Kohl sind berechtigt ohne vorherige schriftliche Zustimmung der jeweils anderen Vertragspartei Dritte über das Auftragsverhältnis zu informieren.

§ 5 Vergütung

1. Der Auftragnehmer erhält vom Auftraggeber ein jährliches Honorar von DM 600.000,- (in Worten: sechshunderttausend). Das Honorar ist in zwölf gleichen Raten zahlbar, die jeweils zu Beginn eines jeden Kalendermonats fällig werden.

Diese Vergütung versteht sich zuzüglich der jeweils gültigen Mehrwertsteuer.

2. Der Auftraggeber erstattet dem Auftragnehmer alle angemessenen Kosten und Spesen im Zusammenhang mit seiner Berater-tätigkeit. Hierzu gehören insbesondere Reisespesen für Herrn Dr. Helmut Kohl sowie dessen Mitarbeiter. Die Erstattung der angefallenen Kosten und Spesen erfolgt auf Anforderung durch den Auftragnehmer jeweils einmal im Monat.

§ 6

Laufzeit/Kündigung

1. Die Laufzeit dieses Vertrages beträgt drei Jahre; sie beginnt mit dem Tage seiner Unterzeichnung. Beabsichtigt eine der beiden Vertragsparteien die Fortführung des Vertragsverhältnisses über die vereinbarte Laufzeit hinaus, so wird sie das der anderen Vertragspartei mindestens drei Monate vor Vertragsabschluss schriftlich mitteilen. Die Parteien werden sodann vor Ablauf dieses Vertrages in Verhandlungen über seine Fortsetzung eintreten.
2. Eine vorzeitige Kündigung dieses Vertrages ist nur aus wichtigem Grund möglich. Ein wichtiger Grund ist beispielsweise eine langfristige Erkrankung von Herrn Dr. Helmut Kohl, die diesen daran hindert, als Berater tätig zu werden. Weiterhin liegt ein wichtiger Grund dann vor, wenn die andere Vertragspartei wesentliche Verpflichtungen aus diesem Vertrag – insbesondere die Verschwiegenheitspflicht – verletzt und auch nach schriftlicher Aufforderung nicht innerhalb angemessener Frist Abhilfe schafft.

§ 7

Abtretungsverbot

Keine der Vertragsparteien ist berechtigt, ihre Rechte aus diesem Vertrag ohne vorherige schriftliche Zustimmung der anderen Vertragspartei abzutreten.

§ 8

Haftung

Der Auftragnehmer haftet für Vorsatz, nicht jedoch für Fahrlässigkeit.

§ 9

Verschiedenes

1. Dieser Vertrag unterliegt deutschem Recht.
2. Gerichtsstand für Streitigkeiten aus diesem Vertrag ist München.
3. Sollten einzelne Bestimmungen dieses Vertrages ungültig sein oder werden, bleibt die Gültigkeit der übrigen Vertragsbestimmungen hiervon unberührt. Aus der Ungültigkeit entstehende Regelungslücken werden die Parteien im Lichte des Vertragszwecks und in dem Bestreben, eine der ungültigen Bestimmung möglichst nahekommende Regelung zu finden, schließen.

18. 5. 99

Ort, Datum

Leo Kirch

Walter Kohl

TaurusBeteiligungs
GmbH & Co KG

Politik und Strategie Beratung
P & S GmbH

Zustimmend zur Kenntnis genommen

H. Kohl

Dr. Helmut Kohl

8.2 Hauptbeweisstück in der Flick-Affäre: Die Diehl-Liste

Die sog. Diehl-Liste geht auf eine Kladde des Chefbuchhalters des Flick-Konzerns, Rudolf Diehl, zurück. Sie wurde am 4. Nov. 1981 bei einer Durchsichtung der Zentrale des Flick-Konzerns in Düsseldorf durch die Staatsanwaltschaft im Tresor des Dienstzimmers von Herrn Diehl gefunden.

Quelle aus: Schily, Otto (1986), Politik in bar, Flick und die Verfassung unserer Republik, München, S. 60–66; mit frdl. Verweis des Verlages auf die ursprüngliche Quelle:

Bundestag (BT), Deutscher, (Drucksache 10/5079) Ausschussberichte des Flick-Untersuchungsausschusses, Anlage 1, S. 22–26 (siehe auch im Internet unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/10/050/1005079.pdf>, Zugriff: 14.11.2008), siehe auch Akten des Landgerichts Bonn, 27 F 7/83

Die Abkürzungen stehen für „Ka“ = Kaletsch (Konrad Kaletsch, zeitweise Generalbevollmächtigter und später Vorstandschef des Flick-Konzern, starb 1978, Cousin Friedrich Flicks), „vB“ = Eberhard von Brauchitsch (Nachfolger von Kaletsch) und „wg.“ = wegen.

a) »Inoffizielle Zahlungen an die
CDU« 1969 bis 1980

	DM
1969:	50000
1970:	55000
1971:	60000
1972:	
Schröder	50000
Köppler	50000
v. Hassel	30000
Lutzke ¹	380000
Müller, Hbg. für Wahl-Anzeigen ¹ und andere	500000 <u>5000</u>
	1015000

¹ Zahlungen aus der »schwarzen
Kasse«

1973:	
Kohl	100000
und andere	<u>80000</u>
	180000

1974:	
Ka wg. Kohl	50000
Ka wg. Dregger	50000
Ka wg. v. Hassel	30000
und andere	<u>50000</u>
	180000

1975:	
Ka wg. Kohl ü v. B. ¹	50000
Ka wg. Tamm (Springer)	50000
Dr. Schmitz wg. Dregger	20000
Ka wg. Kohl	100000
und andere	<u>160000</u>
	380000

¹ Zahlung aus der »schwarzen
Kasse«

1976:	
Ka. v. B. wg. Kohl	50000
v. B. wg. Kohl	50000
v. B. wg. Kohl	50000
v. B. wg. Kohl	30000
und andere	<u>25000</u>
	205000

1977:	
v. B. wg. Kohl	50000
v. B. wg. Kohl ¹	<u>30000</u>
	80000

¹ Zahlung bestritten

1978:	
v. B. wg. Kohl ¹	25000
v. B. wg. Eberle	<u>35000</u>
	60000

¹ Zahlung bestritten

1979:	
v. B. wg. Biedenkopf ¹	30000
v. B. wg. Kohl	<u>30000</u>
	60000

¹ Laut von Brauchitsch 25000
an Kohl und 5000 an Köppler

1980:	
v. B. wg. Kohl	50000
v. B. wg. Biedenkopf ¹	25000
und andere	<u>3000</u>
	78000

¹ Laut von Brauchitsch an
Köppler

b) »Offizielle Zahlungen an die
CDU« 1972 bis 1980

1972:	
Staatsbürgerliche Vereinigung	
Leisler Kiep	750000
Gemeinschaft zur Erschließung unterentwickelter Märkte	
Stoltenberg	200000
und andere	<u>530000</u>
	1480000

1973:	
L-K über Stbgl. Vg.	500000
Köhler	150000
und andere	<u>20000</u>
	670000

1974:

Staatsbürgerliche Vereinigung, Köln	
wg. Leisler Kiep	500 000
wg. Dr. Köhler/CDU- Rheinland	100 000
Dr. Dr. A. Paul	
wg. Dr. R. Barzel	250 000
Ludwig-Erhard-Stiftung	100 000
und andere	<u>191 140</u>
	1 141 140

1975:

Staatsbürgerliche Vereinigung	
wg. Leisler Kiep	600 000
wg. Dr. Köhler/CDU- Rheinland	130 000
wg. Windelen/Dr. Rinsche/ Dr. Schwefer/CDU-Westfalen	100 000

Dr. Dr. A. Paul, Frankfurt/M.	
wg. R. Barzel	250 000
und andere	<u>261 980</u>
	1 341 980

1976:

Staatsbürgerliche Vereinigung	
wg. Leisler Kiep	600 000
wg. Dr. Dregger, Fulda	20 000
Dr. Dr. A. Paul, Frankfurt/M.	
wg. R. Barzel	250 000
Studiengesellschaft für Information und Fortbildung, Stuttgart	
wg. Todenhöfer	10 000
und andere	<u>195 923,61</u>
	1 075 923,61

1977:

Staatsbürgerliche Vereinigung, Köln	
wg. Leisler Kiep	600 000
Dr. Dr. A. Paul, Frankfurt/M.	
wg. Barzel	250 000
und andere	<u>140 700,05</u>
	990 700,05

1978:

Staatsbürgerliche Vereinigung, Köln	
wg. Leisler Kiep	500 000
wg. Albrecht	60 000
wg. Kanther	5 000
Dr. Dr. A. Paul, Frankfurt/M.	
wg. Barzel	250 000
und andere	<u>88 560</u>
	903 560

1979:

Staatsbürgerliche Vereinigung, Köln	
wg. Vogel ¹	20 000
Dr. Dr. A. Paul, Frankfurt/M.	
wg. Barzel	250 000
und andere	<u>167 544,48</u>
	437 544,48

¹ Gemeint ist Bernhard Vogel
(CDU)

1980:

Dr. Dr. A. Paul, Frankfurt/M.	
wg. Barzel	62 500
und andere	<u>125 792,95</u>
	188 292,95

c) »Inoffizielle Zahlungen an die
CSU« 1969 bis 1980

1969:

Strauß	200 000
Heubl	<u>20 000</u>
	220 000

1971:

Strauß	100 000
und andere	<u>50 000</u>
	150 000

1972:

Heubl	50 000
Höcherl ¹	15 000
und andere	<u>50 000</u>
	115 000

¹ Zahlung aus der »schwarzen
Kasse«

1973: 45 000

<i>1974:</i>	
Ka wg. Heubl	50000
Ka wg. Jaumann	20000
und andere	<u>25000</u>
	95000
<i>1975:</i>	
Ka/vB wg. FJS	200000
und andere	<u>180000</u>
	380000
<i>1976:</i>	
Ka wg. Ziesel ¹	100000
Ka wg. CSU-3.10 ²	100000
Dr. FKF wg. FJS	250000
Ka wg. FJS ü Srbik	10000
und andere	<u>10000</u>
	470000
¹ Zahlung aus der »schwarzen Kasse«	
² Zahlung aus der »schwarzen Kasse«, ohne Angabe des Empfängers	
<i>1978:</i>	
Dr. FKF wg. FJS	250000
Kanter wg. Dr. Voß	<u>5000</u>
	255000
<i>1979:</i>	
Dr. FKF wg. FJS	250000
<i>1980:</i>	
v. B. wg. Voß ü Kanter	5000
<i>d) »Offizielle Zahlungen an die CSU« 1969 bis 1980</i>	
Für die Jahre 1969 bis 1971 liegen dem Ausschuß keine Unterlagen vor.	
Für 1972 findet sich folgende Eintragung:	
In 1972 zugesagt	1000000
In 1972 tatsächlich gezahlt	<u>500000</u>
	500000
Staatsbürgerl. Verein. (Oktober 1972)	<u>75000</u>
	575000

<i>1973:</i>	
Staatsbürgerl. Verein. (Januar 1973)	75000
<i>1974:</i>	
1974 zugesagt	250000
Restzahl. aus Zusage 1972	<u>500000</u>
	750000
und andere	<u>34508</u>
	784508
<i>1975:</i>	56844
<i>1976:</i>	
Bayern-Kurier, München	18000
MTM-Aviation, München	
wg. Charterflug-Rechnung	
F. J. S.	10577,72
und andere	<u>63744</u>
	92321,72
<i>1977:</i>	
Hanns-Seidel-Stiftung, München	
wg. F. J. S.	100000
Bayern-Kurier, München	40951,68
Air-Traffic, Düsseldorf	
wg. Charterflug-Rechnung	
und andere F. J. S. (anteilig)	<u>2735,08</u>
	88300
und andere	<u>231986,76</u>
<i>1978:</i>	
Staatsbürgerliche Vereinigung, Köln	
wg. F. J. S.	500000
Hanns-Seidel-Stiftung, München	
wg. F. J. S.	60000
Kolping Familie	
wg. Streibl	25000
Bayern-Kurier, München	23482,56
Staatsbürgerliche Vereinigung, Köln	
wg. Heubl	20000
und andere	<u>19302,56</u>
	647785,12

1973:

Die demokratische Gemeinde	
wg. Nau/Petersen	23 917
und andere	<u>19 100</u>
	43 017

1974:

Die demokratische Gemeinde	
wg. Nau/Petersen	24 895,20
und andere	<u>44 592,90</u>
	69 487,10

1975:

Friedrich-Ebert-Stiftung	250 000
und andere	<u>67 513,20</u>
	317 513,20

1976:

Friedrich-Ebert-Stiftung	1 000 000
und andere	<u>59 507,40</u>
	1 059 507,40

1977:

Friedrich-Ebert-Stiftung	250 000
und andere	<u>51 400,14</u>
	301 400,14

1978:

Friedrich-Ebert-Stiftung	260 000
und andere	<u>49 974,39</u>
	309 974,39

1979:

Friedrich-Ebert-Stiftung	250 000
Verein der Freunde und Förderer des deutschen Kollegs am Campo Santo in Rom	
wg. Leber	20 000
und andere	<u>49 974,39</u>
	319 974,39

1980:

Friedrich-Ebert-Stiftung	250 000
und andere	<u>35 000</u>
	285 000

9 Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
AbgG	Abgeordnetengesetz (Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages)
a. F.	alte Fassung
AIG	Auslandsinvestitionsgesetzes
AO	Abgabenordnung
ARD	Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands
BBG	Bundesbeamten-gesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BJA	Bundeskriminalamt, Sitz in Wiesbaden
BMinG	Bundesministergesetz
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BND	Bundesnachrichtendienst
BPI	Bribe-Paper-Index (von TI weltweit erhobene Einschätzungen über die Bestechungsbereitschaft staatlicher Institutionen in einem Land)
BT	(Deutscher) Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CPI	Corruption Perception Index (von TI jährlich weltweit gemittelt Korruptionsbarometer über die Notwendigkeit im internationalen Geschäftsverkehr Bestechungsgelder an staatliche Stelle zahlen zu müssen)
degepol	Deutsche Gesellschaft für Politikberatung
Drs.	Drucksache (des Deutschen Bundestages → BT Drs.)

EStG	Einkommenssteuergesetz
EUBestG	Bestechungsgesetz der Europäischen Union
GBA	Generalbundesanwalt
GG	Grundgesetz
GO	Geschäftsordnung
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
I	Interview (Expert/innen-Interview des empirischen Teils dieser Arbeit)
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IM	Informeller Mitarbeiter des Ministeriums für Staatssicherheit der DDR
IntBestG	Internationales Bestechungsgesetz
Kap.	Kapitel
Kbk	Korruptionsbekämpfung
LKA Nds.	Landeskriminalamt Niedersachsen
MdB	Mitglied des (Deutschen) Bundestages
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NRO	Nicht-Regierungs-Organisation
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
ParlStG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre
PartG	Parteiengesetz (Gesetz über die politischen Parteien)
s.	siehe
S.	Seite
SP	Stenographisches Protokoll (einer Bundestags-Ausschuss-Sitzung)
StA	Staatsanwaltschaft

StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
Tab.	Tabelle
TI	Transparency International, eine weltweit gegen Korruption kämpfende NRO, Hauptsitz in Berlin, Sitz der Deutschen Sektion ebenfalls in Berlin
u. a.	unter anderem
u. U.	unter Umständen
VR	Verhaltensregeln des Deutschen Bundestags gemäß § 44 a Abgeordnetengesetz und § 18 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags (siehe Anlage 1 der GO des BTs)
WP	Wahlperiode (synonym verwendet mit Legislaturperiode)
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZdS	Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen der Gutachter (Gutachteranhörung eines Ausschusses des Bundestages)

Anhang 3

Abb. 10: Gesellschaftliches Netzwerk der Kontrolle politischer Korruption auf Bundesebene

[Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Kap. 5]

Legende:

- Kontrolle
- - - - - Wahl/Ernennung/
Weisungsvollmacht über
- Einflussnahme, um eigene Interessen durchzusetzen
- Weitergabe verfolgungsrelevanter Informationen sowie
Erkenntnisse zu Korruption und Korruptionsbekämpfung

