

Schmutzige Geschäfte? Systemlogik versus Regelverstoß.

Bankenkrise, Wirtschaftskriminalität und Korruption. Alles eine Frage der Gier? „Das Kapital hat einen Horror vor der Abwesenheit von Profit oder sehr kleinem Profit, wie die Natur vor der Leere. Mit entsprechendem Profit wird Kapital wach, 10 Prozent sicher, und man kann es überall anwenden; 20 Prozent, es wird lebhaft; 50 Prozent, positiv waghalsig; 100 Prozent, es stampft alle menschlichen Gesetze unter seinen Fuß; 300 Prozent, und es existiert kein Verbrechen, das es nicht riskiert, selbst auf die Gefahr des Galgens.“ (Karl Marx) Diskussionsbeiträge über Moral, Recht und Geschäft.

Walter GEYER, Reinhard KREISSL

Korruption – das unbekannte Wesen

Viele reden über Korruption und aneinander vorbei. In denselben Topf geworfen werden Kürzel wie Hypo Alpe Adria, Skylink und Buwog, Postenschacher nach Parteizugehörigkeit, Schmiermittel zur Beschleunigung des Behördenapparats bei Baugenehmigungen, gesunde Geschäfte der Pharmaindustrie ebenso wie Lobbyistentätigkeit, zu deren Handwerkzeug großzügige Einladungen zu Festspielen und Jagden zählen, undurchsichtige Parteienfinanzierungen, Bestechung zur Auftragslerlangung und vieles andere mehr.

Korruption wird so zum Sammelbegriff für Unmoralisches und Unreelles, zu einem negativen Werturteil. Werturteile sind subjektiv und beliebig, sie hängen vom jeweiligen Standpunkt ab. Sozialhilfeempfänger stören die saftigen Gagen der Bankdirektoren, deren Spekulationsgeschäfte im positiven Fall zu fetten Bonuszahlungen, im negativen jedoch zu einem zwar bedauerlichen, aber leider unvermeidbaren Beitrag der Steuerzahler führen. Bankdirektoren orten einen Übelstand in der zu freizügigen Verteilung von Sozialleistungen an Personen, mit denen sie praktisch keinen Kontakt haben, es sei denn in Form ihrer nicht angemeldeten Reinigungskraft. Fest steht nur, korrupt sind stets die anderen, die eigene Grenzüberschreitung fällt nicht ins Gewicht. Sofern sie als solche überhaupt bezeichnet werden kann, erfolgt sie notgedrungen, unten dem Zwang der Umstände, um nicht benachteiligt zu sein, weil es angeblich alle so machen, gleichsam in moralischer Notwehr.

JuristInnen leben von Definitionen, Worten und Auslegungen. Was rechtswidrig ist, bestimmt das Gesetz. Lässt sich ein Sachverhalt keiner Verbotsnorm unterstellen, ist er erlaubt und rechtens. Insofern kommt einer Definition von Korruption wesentliche Bedeutung zu. Im Strafrecht findet sich keine, wer im Stichwortverzeichnis des Strafgesetzbuchs sucht, wird nicht fündig. Korruption ist kein rechtlicher Begriff, sondern ein soziologisch-kriminologischer. Die übliche Definition lautet: Befugnismissbrauch im Austausch gegen eine Vorteilszuwendung. Diese Definition ist zu eng, Korruption ist wohl auch Machtmissbrauch ohne Vorteilszuwendung („Freunderlwirtschaft“) sowie die Schmiergeldzahlung allein. Nicht nur, aber auch weil die Begriffsbestimmung so schwammig und ungenau, der Übergang von Unmoralischem zum Rechtswidrigen so fließend und breit ist, erweisen sich die juristischen Werkzeuge im viel beschworenen Kampf gegen die Korruption unangenehm stumpf.

Auch als Jurist kann man sich dem Thema Korruption von einer andern Seite nähern, gleichsam über den Tellerrand der Paragrafen schauen. Worin liegt eigentlich die Ursache von Korruption? Menschliches Verhalten gründet sich auf Eigenschaften und Bedürfnisse. Und auf äußere Bedingungen, die bestimmte Eigenschaften und Bedürfnisse fördern oder einschränken können. Die Eigenschaft, auf die sich Korruption zurückführen lässt, heißt Gier: Gier nach Geld, Gier nach Macht, Gier nach Einfluss, nach sozialem Ansehen oder Sexualität. Geld steht wohl an erster Stelle und umfasst den

Walter GEYER

ist Staatsanwalt und Leiter der Staatsanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung.

Rest. Reich sein heißt auch einflussreich zu sein, katapultiert automatisch in die oberen Zehntausend. Der Satz „Jeder ist korrupt“ stimmt nicht, weil niemand korrupt auf die Welt kommt, allerdings sind jeder/m diejenigen Eigenschaften mitgegeben, die zu Korruption führen können. Wie bei allen menschlichen Eigenschaften ist die Bandbreite sehr groß, sie erstreckt sich gleichsam von Mutter Theresa bis Adolf Hitler. Auch der Begriff Gier enthält ein negatives Werturteil. Vielleicht sollte man die Moral völlig beiseite lassen und entwicklungsgeschichtlich von einer Überlebensstrategie sprechen. Wer besser vorsorgt, hat bessere Überlebenschancen. Korruption als Folge des darwinistischen Anpassungsprozesses.

Daraus folgt zumindest zweierlei. Korruption ist keine Frage von arm oder reich oder des sozialen Status, lediglich die Begehungsmittel und Auswirkungen sind unterschiedlich, nicht nur zwischen schlecht bezahlten Beamten und Unternehmensführer. Unterentwickelte Länder praktizieren einfache Formen der Korruption, hochentwickelte komplizierte. Zweitens: Indem materieller Wohlstand mit Wohlbefinden, Sein mit Haben gleichgesetzt wird, Konsum, Wachstum und Reichtum als gesellschaftliche Paradigmen ebenso unbestritten akzeptiert sind wie das Auseinanderklaffen von Arbeit und Einkommen, gerät Korruption in ein unlösbares Spannungsfeld zwischen einer anerkannten, die menschliche Gier fördernden gesellschaftlicher Zielsetzung und dem moralischen Anspruch. Ihre Bekämpfung wird so zu einer besonderen Herausforderung oder verkümmert zum inhaltslosen Textbaustein politischer Rhetorik.

Außer durch eine besondere Schwammigkeit des Begriffs und die Schwierigkeit einer halbwegs exakten juristischen Grenzziehung zeichnet sich Korruption für den Strafuristen durch eine weitere Besonderheit aus. Korruption ist ein sogenanntes Heimlichkeitsdelikt, scheinbar ein opferloses. Der Bestecher erhält, was er haben will, der Bestochene auch, beide machen sich strafbar und sind schon dadurch voneinander abhängig und erpressbar. Eine Hand wäscht die andere, bis beide klebrig sind. Während die Zahl an Banküberfällen in der Kriminalstatistik ziemlich genau abgebildet wird, weil praktisch jeder Überfall eine Anzeige nach sich zieht und dies auf viele andere Deliktsgruppen in ähnlicher Form zutrifft, gibt es in Korruptionsfällen keine Opfer, die sich an die

Behörden wenden. Gewöhnlich steht die Tat fest, ermittelt werden muss der Täter, bei Korruptionsdelikten stehen nicht einmal die Taten fest. Platzt, nicht selten durch Zufall, ein Skandal wie vor einigen Jahren die Visa-Affäre, dann wird schlagartig bewusst, dass selbst ein jahrelanger gewinnbringender Handel mit solchen behördlichen Entscheidungen ungestört funktionieren und geheim gehalten werden konnte. Ähnlich im Fall BAWAG, in dem abenteuerliche Finanztransaktionen erst ans Licht kamen, als eine Firma Refco in den USA in Zahlungsschwierigkeiten geriet. Korruption findet im Dunklen statt, die Beteiligten verbindet das Gesetz des Schweigens.

Der Größe des Korruptionsschadens versuchen Studien und Schätzungen auf die Spur zu kommen. Bei aller Ungenauigkeit der Methoden: Er ist gewaltig. Die Summe an jährlichen Bestechungsgelder wird mit 1.000 Milliarden USD beziffert, davon 400 Mrd. USD im Zusammenhang mit öffentlichen Auftragsvergaben. Zwischen 35 und 40% der Entwicklungsgelder erreichen nicht ihr Ziel, allein für Österreich errechnet Prof. Friedrich Schneider von der Johannes Kepler Universität in Linz den Korruptionsschaden mit jährlich € 22–24 Mrd. Das sollten gewichtige Gründe sein, um Korruptionsbekämpfung ernst zu nehmen. Welcher Platz könnte da dem Recht zukommen?

So penibel korrupte Vorgänge geheim gehalten und verschleiert werden, so schwierig gestaltet sich ihre Aufdeckung. Die üblichen kriminalpolizeilichen Methoden versagen, durch Fingerabdrücke oder DNA-Spuren ist noch kein Korruptionsfall geklärt worden. Bei Wirtschaftskorruption haben es die Behörden mit einer ganz anderen Täterpopulation zu tun, mit Spezialisten auf dem jeweiligen Gebiet, die sich der fachkundigen Unterstützung von Anwälten und Steuerberatern bedienen können. Im Nebel undurchsichtiger Unternehmensverflechtungen, einem Dickicht an Briefkastenfirmen und weltweiten Zahlungsströmen stoßen die Beamten bald an Grenzen, an denen sie scheitern oder, sofern rechtlich möglich, zum Vergleich greifen: Einige Millionen in die Staatskasse und die Ermittlungen werden eingestellt.

Heißt das, die Mitteln des Rechts versagen im Kampf gegen die Korruption, gegen die Macht der wirtschaftlichen Logik und die Gier des Menschen – die Welt ist halt

schlecht und da kann man nichts machen? Auch wenn niemand behaupten kann, er hätte das Patentrezept in der Tasche, so hat es auch hier die Gesellschaft in der Hand, durch rechtliche Maßnahmen die Wirklichkeit zu beeinflussen und zu verändern, Korruption zwar nicht abzuschaffen, aber zu erschweren, das Phänomen in die Schranken zu weisen, um seine Auswirkungen zu verringern. Dazu zählt alles, was Transparenz fördert und Verschleiern erschwert, weil Transparenz geradezu das Gegenteil von Korruption darstellt. Die Abschaffung anonymer Sparkonten war ein kleiner Schritt, die Lockerung des Bankgeheimnisses, das vornehmlich zum Zwecke der Steuerhinterziehung und Geldwäsche so hartnäckig verteidigt wird, wäre ein weiterer, Offshore- bzw. Briefkastenfirmen, die bei jedem Wirtschaftsskandal die Begleitmusik, mitunter die Hauptmelodie liefern, zu verbieten oder Zahlungen an sie als zu

versteuerndes Einkommen zu werten, ein weiterer besonders wichtiger, ebenso das Aufdecken korrupter Vorgänge durch Insider („Wistleblower“) zu fördern und ihnen den gleichen Schutz wie Informanten von Journalisten durch das Redaktionsgeheimnis zu gewähren, in korrupten Vorgängen Verfangenen die Möglichkeit des Ausstiegs zu eröffnen („Kronzeugenregelung“), Wirtschaftsprüfer von der finanziellen Leine der zu revidierenden Unternehmen zu entlassen, sie gleichzeitig zu einer Meldepflicht über bedenkliche Vorgänge zu verpflichten, vergleichbar mit derjenigen von Geldinstituten, und manches andere mehr. Die Liste möglicher Maßnahmen ist lang, ein durchschlagender Erfolg kann von einer einzelnen nicht erwartet werden, von der Summe jedoch ein beträchtlicher, jedenfalls mehr als – um in das Copyright eines österreichischen Staatsmannes einzugreifen – vom „üblichen Gesudere“.

Bemerkungen zu der Frage, ob und wie das moderne staatliche Recht sich des Themas Korruption annehmen kann.

Korruption ist wie der berühmte Pudding, den man an die Wand nageln möchte. Je mehr man sich mit Korruption beschäftigt, um so deutlicher wird, dass

(1) korruptives Verhalten tief in die Logik des Wirtschaftssystems eingelassen ist und zusammenhängend damit

(2) die genaue Bestimmung oder Abgrenzung von korruptem und legalem Verhalten sich nicht ohne eine erhebliche Grauzone bewerkstelligen lässt.

Ich will daher auch gar nicht versuchen, eine Begriffsdefinition oder soziologische Einsichten über Korruption zu präsentieren, sondern ein paar Bemerkungen zu der Frage machen, ob und wie das moderne staatliche Recht sich dieses Themas annehmen kann.

Recht ist eingebettet in kulturelle Traditionen. Im Recht spiegeln sich bestimmte kulturelle Wertvorstellungen einer Gesellschaft.

Solche Vorstellungen können sich ändern und das Recht reagiert meist mit einer gewissen Verzögerung darauf. Das führt dann zu Reformen, die bestimmte Verhaltensweisen, Verhältnisse, Beziehungen oder Strukturen entweder legalisieren oder illegalisieren.

Klassische Beispiele bieten etwa die Familie und die rechtlichen Regelungen, die sich auf sie beziehen: Das alte Modell der patriarchalischen Familie verliert in modernen Gesellschaften an Bedeutung und das spiegelt sich irgendwann im Recht wider, beispielsweise in den Unterhalts- und Scheidungsregelungen. Ähnliches lässt sich am Beispiel des Sexualstrafrechts zeigen: Hier wurde z.B. Homosexualität nach langen Kämpfen entkriminalisiert.

Es gibt bestimmte Bereiche, die emotional sehr aufgeladen sind, man denke etwa an den Bereich der Drogengesetzgebung, wo eine alte Forderung nach Legalisierung gegen moralische Bedenken der bekifften Gesellschaft ins Feld geführt wird und eine inzwischen auch von unverdächtigster Seite geforderte Entkriminalisierung nicht stattfindet.

Natürlich ändert sich das Recht nicht von selbst. Die verschiedensten gesellschaftlichen Gruppen versuchen, das Recht für ihre Ziele zu nutzen und betreiben entsprechende Öffentlichkeitsarbeit. So ist es etwa der Frauenbewegung in Europa gelungen, den Tatbestand der Vergewaltigung in der Ehe als Straftatbestand in den meisten Strafgesetzen zu etablieren.

Reinhard KREISSL

ist Soziologe am Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie der Universität Wien.

Im Recht können so gewisse moralische Vorstellungen verankert werden. Das heißt aber noch nicht, dass alles, was rechtlich geboten oder verboten ist, auch wirklich vom Rechtssystem in der vom Gesetzgeber vorgesehenen Form bearbeitet wird oder vor den Gerichten landet und dort verhandelt wird. Erstens ist der Zugang zum Recht immer noch abhängig von den Möglichkeiten, die einer Person zur Verfügung stehen, von Bildung, Wissen und finanziellen Mitteln. Zweitens gibt es totes Recht und symbolische Gesetzgebung. Ein klassischer Fall hier ist die berüchtigte Regelung des § 129a im deutschen Strafgesetz, der „Werben und Unterstützen für eine terroristische Vereinigung“ unter Strafe stellte. Es gab große rechtspolitische Auseinandersetzungen um diese Regelungen, aber sie führte in der Praxis kaum zu Verurteilungen. Zwar gab es jede Menge Ermittlungsverfahren, aber letztlich kam es nicht zu Schuldsprüchen. Die meisten der Verfahren wurden eingestellt oder es kam gar nicht zur förmlichen Anklageerhebung.

Andere Beispiele sind das Umweltstrafrecht oder Bereiche des Wirtschaftsstrafrechts, bei denen komplexe Ermittlungen und diffizile Definitionsprobleme den einfachen Fortschritt der Justiz behindern können.

Im Hinblick auf die strafrechtliche Regelung von Korruption finden sich alle diese Probleme wieder.

Das Thema hat auf der gesellschaftlichen Tagesordnung eine gewisse Konjunktur. Aktivisten wie die von Transparency International erhalten in der öffentlichen Diskussion eine erhebliche Resonanz. Auch gelegentlich als Skandal angeprangerte Einzelfälle in den verschiedenen Ländern tun das Ihrige, um das Thema „am Kochen“ zu halten.

Allerdings sind dazu zwei Anmerkungen zu machen.

(1) Öffentliche Aufmerksamkeit ist ein knappes Gut. Das heißt, viele Moralunternehmer streiten sich um die Empörung des Publikums und die ist nur kurzfristig und nur begrenzt fokussierbar. Das heißt, Korruption muss als Thema gegen das Problem der Kampfhunde, des Kindesmissbrauchs und der Umweltverschmutzung antreten.

(2) Es wirkt auch in diesem Bereich der Mechanismus des Sündenbocks. Man hebt eine Figur oder ein Unternehmen aus der großen Masse heraus und stellt den oder die Entsprechenden an den Pranger, führt ein Ermittlungsverfahren durch und ver-

urteilt vielleicht sogar den einen oder anderen Verantwortlichen. Solche spektakulären Verfahren demonstrieren Aktivität und Aufmerksamkeit und – was das Wichtigste ist – sie lenken zugleich von allen anderen ab. Ein/e jede/r kann auf die Betroffenen mit dem Finger zeigen und sie als schwarze Schafe deklarieren: Seht her, solche gibt es auch. Aber Gott sei Dank, sind wir nicht so wie jene.

Das heißt – auch das ein wichtiger Wirkmechanismus des Rechts –, es geht nicht so sehr um die flächendeckende Aufdeckung von Fehlverhalten (da hätte die Justiz ganz andere Personalprobleme), sondern um die öffentlich wirksame Normverdeutlichung: Ein Fall wird angeklagt, um allen anderen zu zeigen: So geht es eigentlich nicht.

Typischerweise greifen Regelungen gegen Korruption, wenn sie denn greifen, eher im unteren Deliktsbereich. Es ist schwer genug, einen öffentlichen Bediensteten in einer Amtsstube der Korruption zu überführen, aber es ist immer noch leichter als der Nachweis von Korruption in den höheren Etagen internationaler Unternehmen. Dass auch das geht, hat der Fall der Firma Siemens in Deutschland gezeigt. An diesem Fall zeigt sich aber auch, wo die Grenzen der Ermittlung liegen. Letztlich haben die Angeschuldigten, Manager aus der obersten Etage des Konzerns, „freiwillig“ der Zahlung erheblicher Summen zugestimmt. Zu Verurteilungen kam es nur in ganz wenigen Fällen. Wollte man in einem weltweit tätigen Unternehmen wie Siemens einen Korruptionsverdacht wirklich bis zu einer halbwegs wasserdichten Anklageschrift durch ermitteln, würde das die Ressourcen der Justiz ebenso sprengen, wie den Horizont der meisten für die Anklagebehörde tätigen JuristInnen, die mit den Verästelungen des internationalen Geschäftsverkehrs nicht vertraut sind. Dementsprechend enden komplexe Wirtschaftsstrafverfahren oft mit einem sogenannten Deal, d.h. die Parteien einigen sich auf die Zahlung eines bestimmten Betrags, und dafür wird im Gegenzug das Verfahren dann eingestellt.

Ein weiterer Aspekt, der hier eine gewisse Rolle spielt, ist die Fähigkeit von Unternehmen, sich auf entsprechende Situationen einzustellen. Als in den Vereinigten Staaten vor Jahren die Unternehmenshaftung verschärft wurde und damit die Möglichkeit bestand, Vorstandsmitglieder haftbar zu machen, und zwar für Schäden, die durch das Handeln des Unternehmens entstanden, führten einige

Firmen dort eine neue Position in ihrem Board of Directors ein: Ein Platz in diesem Gremium wurde mit einer Person besetzt, die man sozusagen auf Vorrat hielt für den Fall, dass es zu einer Verurteilung kommen sollte. Diese Person ging dann, falls alle Stricke reißen sollten, für das Unternehmen ins Gefängnis.

Man könnte weitere Beispiele finden, wie es Organisationen gelingt, sich gegen den Zugriff des Rechts erfolgreich zu wehren und auf diese Art Praktiken beizubehalten, die nicht nur gegen das moralische Empfinden, sondern auch gegen die Gesetze verstoßen. Es gibt rechtssoziologische Analysen aus dem Bereich des Umweltstrafrechts, die zeigen, wie Definitionsspielräume genutzt werden, um aus Sondermüll ein Zwischenprodukt für die industrielle Weiterverarbeitung zu machen und damit etwa Exportverbote, Transport- und Lagerungsvorschriften zu umgehen.

Das Recht ist hier immer wie der Hase, der hinter dem Igel herläuft. Es kommt zu spät und meist bleibt das rechtliche Instrumentarium stumpf.

Regulatorisches Dilemma

Das ist kein befriedigender Befund, aber entspricht wohl in weiten Teilen der Realität. Man kann das beklagen oder versuchen, es ein wenig zu systematisieren.

In der Rechtssoziologie spricht man bei solchen Konstellationen von einem regulatorischen Trilemma, also einem Dilemma mit drei problematischen Optionen. Es kommen hier drei Bereiche ins Spiel, die jeweils ihrer eigenen Logik folgen: Das sind das Recht, die Politik und die gesellschaftlichen Bereiche, in denen die Politik versucht, mit den Mitteln des Rechts einen bestimmten Zustand herbeizuführen. Im Fall der Korruption also in erster Linie das Wirtschaftssystem. Das Problem ist nun, dass die drei Logiken oder Rationalitäten von Recht, Politik und Wirtschaft einander ins Gehege kommen und je nachdem, wer sich durchsetzt, kommt es zu bleibenden Schäden in den anderen Bereichen.

Ein aktuelles Beispiel für die problematische Funktionalisierung des Rechts durch die Politik ist das Asylrecht. Die mit seiner Anwendung befassten Juristen stöhnen, dass dieses Gesetz nicht mehr justizabel ist. Hier haben wir es mit einem Missbrauch des Rechts durch die Politik zu tun. Das Recht erleidet Strukturschäden.

Eine andere Konstellation ergibt sich, wenn mit den Mitteln des Rechts versucht wird, wirtschaftliche Prozesse zu steuern,

die einer völlig anderen Logik oder Rationalität folgen als das Recht. Hier können zwei Arten von Problemen auftreten: Entweder rechtliche Regelungen ersticken wirtschaftliche Prozesse. Man kennt die Klage über die Normenflut, die alle ökonomische Aktivität lähmt, oder das Recht wird nach Möglichkeit ignoriert, umgangen, umgebogen, behindert. Dann verliert es seine Wirkung. Das heißt dann – und dieser Befund gilt bedauerlicherweise auch im Bereich der rechtlichen Bekämpfung von Korruption –, man hat die Wahl zwischen handwerklich schlechten Gesetzen, in der Praxis mehr oder weniger wirkungslosen Regelungen oder einer Störung der Eigenlogik von wirtschaftlichen Prozessen. Alles keine sehr erbaulichen Perspektiven.

Die interessante Frage lautet dann natürlich: Wie kommt man aus dem Trilemma heraus? Eine richtig gute Lösung gibt es vermutlich nicht. Bestenfalls kann man darauf hoffen, dass man die Politik dazu bringt, über Gesetzes- bzw. Rechtsformate nachzudenken, durch die man die Akteure mehr oder weniger sanft nötigen kann, die Probleme im Rahmen ihrer Eigenlogik anzugehen. Beispiele dafür sind entsprechende Complainceregulungen, also Versuche, durch gesetzliche Vorgaben anzuregen, dass die Unternehmen qua Selbstverpflichtung dazu kommen, sich entsprechender Praktiken zu enthalten. Ob das funktioniert, ist allerdings eine offene Frage.

So bleibt einem am Ende nur die Wahl zwischen unbegründeter Hoffnung auf die segensreiche Kraft des Rechts oder die unerfreuliche Einsicht, dass die Wirtschaft in weiten Teilen ohnehin das tut, was ihre Profite optimiert, und sich um gesetzliche Regelungen entweder nicht schert oder dafür sorgt, dass sie so ausfallen, dass ihr kein Schaden entsteht.