

BUCHBESPRECHUNGEN / BOOK REVIEWS

Ioannis N. Androulakis

Die Globalisierung der Korruptionsbekämpfung. Eine Untersuchung zur Entstehung, zum Inhalt und zu den Auswirkungen des internationalen Korruptionsstrafrechts unter Berücksichtigung der sozialökonomischen Hintergründe
Schriftenreihe zum deutschen, europäischen und internationalen Wirtschaftsstrafrecht Bd. 5
Baden-Baden, Nomos Verlagsges., 2007, 581 S., 98,00 EUR; ISBN 978-3-8329-2396-9

Der Wissenschaft wird gelegentlich vorgehalten, sie beschäftige sich zu spät oder gar nicht mit wichtigen gesellschaftlichen Problemen. Umso erfreulicher ist, dass im Nomos-Verlag nun nahezu zeitgleich zwei rechtswissenschaftliche Dissertationen zur internationalen Korruptionsbekämpfung erschienen sind, die von der durch den Siemens-Korruptionsskandal sensibilisierten Umwelt dankbar aufgenommen werden sollten. Jahrelang ist dieses Thema kaum beachtet worden, trotz des (Anti-) Korruptionsbooms der 1990er Jahre. *Simone Nagels* Buch „Entwicklung und Effektivität internationaler Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung“ wurde kürzlich an dieser Stelle besprochen.¹ Die folgende Rezension beschäftigt sich mit einem deutlich ambitionierteren und umfangreicheren Werk, was Nagels Verdienste jedoch in keiner Weise schmälern soll.

Ioannis Androulakis beginnt seine Studie mit der zutreffenden Feststellung, der korruptionsinteressierte Außenbetrachter fühle „sich in einem Wald von (oft problematischen) Gesetzen, völkerrechtlichen Verträgen, Forschungsprogrammen, Resolutionen und Aktionsplänen verloren“ (S. 30). Das Ziel seiner Arbeit ist eine „klärende Gesamtbetrachtung“ unter besonderer Berücksichtigung der internationalen Antikorruptionsinitiativen. Ein hervorragender Start ist vor diesem Hintergrund eine Annäherung an den Korruptionsbegriff aus der Perspektive verschiedener Wissenschaftsdisziplinen (S. 33/34). Man muss dem Autor nicht in seiner Einschätzung folgen, Bestechung sei der Begriffskern von Korruption (S. 37 ff.). Auch seine Musterbestechungsdefinition (S. 39) birgt sicherlich Diskussionsstoff (etwa das Element „Vertrauensverlust in das politische oder wirtschaftliche System“). All dies ist für die weitere Arbeit aber nicht von Bedeutung.

Viele wichtige Hintergrundinformationen liefert das Kapitel „Phänomenologie der Korruption“. *Androulakis* formuliert treffend, dass es nicht möglich sei, „das Korruptionsproblem in eine feste Beziehung zu bestimmten individuellen Charaktertypen oder zu spezifischen sozialen, politischen oder ökonomischen Systemen zu setzen. Statt dessen gibt es eine Reihe korruptionsbegünstigender ‚kriminogener‘ Faktoren, deren individueller Wirkungsgrad je nach dem Einzelfall fluktuiert und stark von länderspezifischen und temporalen Umständen abhängig ist“ (S. 44/45). Informativ ist auch die Übersicht über Grundfor-

¹ Verfassung und Recht in Übersee 41 (2008), S. 269.

men der Korruption (S. 48 ff.). Hier ist zu begrüßen, dass der Autor sich unter anderem ausführlich mit dem Problem der Erpressungszuwendungen beschäftigt, die häufig vernachlässigt werden. Es wird wohl zurecht darauf hingewiesen, dass internationale Korruption „unverhältnismäßig oft das Resultat erpresserischer Anforderungen“ ist (S. 62) und sich häufig durch subtilere Zuwendungsmodalitäten sowie die systematische Benützung einheimischer Mittelsmänner seitens der Vorteilsgeber auszeichnet (S. 63).

Der zweite Teil des Buchs widmet sich der alten Rechtslage bei der Behandlung von Korruptionspraktiken durch die nationalen Rechtsordnungen. Er zeichnet sich – wie die ganze Studie – durch eine ausgezeichnete Darstellung der (rechts-) geschichtlichen Hintergründe aus. Zunächst wird (teilweise aus rechtsvergleichender Perspektive) auf das Strafrecht zur Bestechungsbekämpfung im öffentlichen Sektor eingegangen (S. 65 ff.), anschließend auf das modernere Strafrecht zur Pönalisierung korruptiver Handlungen im privaten Bereich (S. 97 ff.). Hier ist dem Autor für die systematische Gegenüberstellung des „angelsächsischen“ Geschäftsherrenmodells und des „deutschen“ Wettbewerbsmodells zu danken. Das Zwischenfazit stellt eine relative Heterogenität der nationalen Antikorruptionsbestimmungen bis Ende des vorigen Jahrhunderts fest. Auch habe sich die damalige Lage in allen Ländern durch „unverhohlene Ethnozentrität“ (S. 115) ausgezeichnet: Auslandsbestechung sei praktisch nirgendwo verboten gewesen, häufig sogar (etwa in Deutschland) steuerlich gefördert worden.

Mit dem langen Weg vom nationalen zum internationalen Korruptionsstrafrecht beschäftigt sich der dritte Teil der Arbeit. Das sechste Kapitel analysiert die erste Phase des Internationalisierungsprozesses in Form des unilateralen Ansatzes der USA. 20 Jahre lang waren die Vereinigten Staaten mit dem Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) der einzige Staat, der die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr unter Strafe stellte. Androulakis schildert sehr ausführlich, wie es zu diesem Gesetz kam, was seine wesentlichen Inhalte (und Schwächen) sind und wie sich die USA auf bilateraler und internationaler Ebene vergeblich bemühten, andere Staaten ebenfalls zur Pönalisierung der Auslandsbestechung zu bewegen. Bemerkenswert ist die theoretische Auseinandersetzung mit den Merkmalen der Einseitigkeit und Extraterritorialität. Hier sind insbesondere die Abschnitte zu nennen, die sich mit den Vorwürfen des juristischen und moralischen Imperialismus auseinandersetzen (S. 168 ff.). Ein kleiner Höhepunkt sind auch Zitate aus einem zivilrechtlichen BGH-Urteil aus den 80er Jahren; dort wird Auslandsbestechung einerseits als sittenwidrig bezeichnet (S. 215), andererseits als notwendig zur Erlangung von Geschäften in bestimmten Märkten gerechtfertigt (S. 217 f.).

Das siebte Kapitel zeichnet im Detail die Entstehung der internationalen Antikorruptionsregimes in den 90er Jahren nach. Die ersten Abschnitte befassen sich mit der veränderten Weltlage und der Neudefinierung des Korruptionsproblems (S. 219 ff.), mit der Globalisierung der Korruptionsbekämpfung (S. 230 ff.), mit einschlägigen Organisationen des privaten Sektors (S. 240 ff.) sowie mit internationalen Organisationen ohne strafrechtlichen Ansatz (S. 244 ff.). Im Anschluss werden in chronologischer Folge die einzelnen internationalen Organisationen mit strafrechtlichem Ansatz akribisch analysiert. Hier wird zu-

nächst die Organisation Amerikanischer Staaten behandelt, die mit der Interamerikanischen Konvention gegen die Korruption das erste Antikorruptionsübereinkommen überhaupt verabschiedete (S. 252 ff.). Daraufhin steht das OECD-Antikorruptionsregime im Zentrum der Untersuchung (S. 259 ff.). Hierbei handelt es sich um das bisher erfolgreichste einschlägige Regime, doch Androulakis' Kritik am OECD-Bestechungsübereinkommen (S. 275 ff.) erscheint durchaus berechtigt. Allerdings muss der Behauptung widersprochen werden, nur „Major Player“ könnten Vertragsparteien und Mitglieder der OECD Working Group on Bribery werden (S. 276) – Bei Staaten wie Estland oder dem kürzlich beigetretenen Südafrika handelt es sich offensichtlich nicht um besonders wirtschaftsstarke Staaten. Das OECD-Regime scheint im Gegensatz zu Androulakis' Folgerung gut geeignet, um die Verbreitung der Kriminalisierung der Auslandsbestechung voranzutreiben.

Anschließend geht der Autor auf die einschlägigen Antikorruptionsinstrumente der EU ein (S. 282 ff.). Auch hier ist seine Detailkenntnis beeindruckend. Freilich muss man nicht jede Prognose teilen. So ist etwa nicht ersichtlich, warum der vom Rat blockierte Entwurf einer umfassenden Richtlinie zum Schutz der finanziellen Interessen der EG durch die jüngsten Entwicklungen überflüssig werden sollte (S. 301). Die Fortschrittsberichte der Kommission zu Umsetzung der im Rahmen der „dritten Säule“ verabschiedeten Instrumente zur Betrugs- und Bestechungsbekämpfung zeigen mannigfaltige Implementationsdefizite auf, die erst bei einem Transfer der Regelungen in den „ersten Pfeiler“ vor dem EuGH angegriffen werden könnten. Die nachfolgenden Ausführungen zum „Corpus Juris“-Projekt (S. 303 ff.) hätten durchaus auch kürzer ausfallen können. Völlig überraschend wird daraufhin „der allgemeine Eindruck“ geäußert, bei den EU-Organen handle es sich um einen „riesigen, unpersonellen bürokratischen“ Apparat, „der sich berufsmäßig mit der Produzierung von *weitschweifenden, teils entbehrlichen oder unbrauchbaren juristischen Texten* beschäftigt“ (S. 310).² Glücklicherweise bleibt diese unsachliche und kaum begründete Behauptung in dem umfangreichen Werk die einzige undifferenzierte Entgleisung ihrer Art.

Es folgt eine sorgfältige Analyse der Antikorruptionsinstrumente des Europarats (S. 316 ff.). Im Anschluss wird auch auf entsprechende zwischenstaatliche Initiativen in Afrika eingegangen (S. 337 ff.), ein von der Forschung stiefmütterlich behandeltes Thema. Das Protokoll der Southern African Development Community gegen Korruption (S. 337 f.) dürfte bisher nur Afrikaexperten bekannt gewesen sein. Androulakis geht nicht auf regionale Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen in Asien ein. Die dortigen Initiativen halten sich allerdings auch bislang sehr in Grenzen, insbesondere fehlt es im Unterschied zu den anderen Weltregionen an einem völkerrechtlich verbindlichen Antikorruptionsübereinkommen. Schließlich wird in gewohnt detaillierter Form auf die Antikorruptionsinstrumente der Vereinten Nationen eingegangen (S. 341 ff.). Hier erstaunt angesichts der sonstigen Sorgfalt des Autors, dass das Inkrafttreten der VN-Konvention gegen Korruption Ende 2005 nicht berücksichtigt wurde (S. 352). In seinem Zwischenfazit zur zweiten Phase der Inter-

² Hervorhebung im Original.

nationalisierung spricht Androulakis zu Recht die gewandelten Argumentationstopoi an: „Als nur moralisch unwürdiges Verhalten hatten Korruptionshandlungen mit internationalem Einschlag seit jeher nur begrenzt die nationalen Rechtssysteme interessiert. Als Wettbewerbs- und Entwicklungshindernisse hingegen [...] haben sie sehr schnell alle Aufmerksamkeit sowohl auf der Seite der Geber- als auch auf derjenigen von Nehmerländern auf sich gezogen“ (S. 353). Der Autor wendet sich gegen undifferenzierte Vorwürfe einer Amerikanisierung des internationalen Strafrechts. Zutreffend beschreibt er, dass Internationalisierung, „gleichgültig ob sie in Form einer ‚Amerikanisierung‘ oder einer ‚Europäisierung‘ auftritt“, ein Demokratiedefizit mit sich bringe, weil der Einfluss nationaler Volksvertretungen stark reduziert wird (S. 356).

Der vierte und letzte Teil beschäftigt sich vor allem mit den Auswirkungen der internationalen Antikorruptionsnormen auf die nationalen Rechtsordnungen. Androulakis beklagt, dass es auf zwischenstaatlicher Ebene „zu einer außerordentlichen Verschwendung von Ressourcen und zu verwirrenden Mehrfacharbeiten kam“ (S. 366). Natürlich ist es nicht optimal, dass sich Deutschland und die anderen EU-Mitgliedstaaten den Ergebnissen von nicht weniger als vier internationalen Initiativen (EU, Europarat, OECD, VN) anpassen müssen. Aber ohne die regionalen Übereinkommen wäre es vielleicht niemals zur VN-Konvention gegen Korruption gekommen. Diese droht ohnehin – im Gegensatz zu den Regimes des Europarats und der OECD – mangels eines Monitoringverfahrens zu einem zahnlosen Tiger zu verkommen. Mit den verschiedenen Evaluierungsmechanismen beschäftigt sich der Autor leider nur am Rande. Zurecht bemängelt er hingegen, dass sich die deutsche Rechtslehre bislang zu wenig mit konkreten Empfehlungen zur Umsetzung der internationalen Vorgaben beschäftigt hat (S. 373). Der „Rechtsgütersalat“ der internationalen Normen wird scharf kritisiert (S. 374 ff.). Die Bemerkung, „das Funktionieren eines beliebigen ausländischen öffentlichen Dienstes“ überwiege „die Überlebensinteressen z. B. eines wichtigen inländischen Unternehmens nicht ohne weiteres“ (S. 381) wirkt zynisch und in der Tradition der Auslandsbestechung fördernden alten deutschen Außenwirtschaftspolitik. Dabei geht es Androulakis eigentlich nur darum, aus guten Gründen auf das Problem von Schmiergeld- und Erpressungszuwendungen für pflichtgemäße Diensthandlungen ausländischer Amtsträger hinzuweisen.

Der Autor gibt im Folgenden eine systematische Übersicht über die einzelnen international geforderten Kriminalisierungselemente (S. 382 ff.) und geht hier bereits – wie beispielsweise bei der Pönalisierung der Abgeordnetenbestechung (S. 412) – auf verschiedene Anpassungserfordernisse im deutschen Recht ein. Anschließend wird ein Überblick über die Kriminalisierung der internationalen Korruption in außereuropäischen OECD-Ländern (S. 414 ff.) und einigen europäischen Staaten (S. 434 ff.) gegeben. So gut diese rechtsvergleichende Analyse ist, so hätte man sich doch eine Begründung für die Länderauswahl gewünscht. Von besonderem rechtspolitischem Wert ist das Unterkapitel „Die Harmonisierung der nationalen Korruption“ (S. 449 ff.). Hervorragend ist hier etwa der Abschnitt über Einflusshandel (S. 454 ff.), eine in Deutschland weitgehend vernachlässigte Vorfelderscheinung der Korruption. Der Autor macht konkrete Formulierungsvorschläge für die

Neufassung der Straftatbestände der Abgeordnetenbestechung (S. 461) und der Angestelltenbestechung (S. 468). Sehr hilfreich – auch für das bereits laufende Gesetzgebungsverfahren (BT-Drs. 16/6558) – ist die Zusammenfassung der Änderungen, die aufgrund der internationalen Vorgaben noch vorgenommen werden müssen (S. 472 ff.). Hier zeigt sich allerdings etwa am Beispiel der Kriminalisierung der Angestelltenbestechung (S. 475), dass die internationalen Instrumente doch einigen Interpretationsspielraum zulassen und die Mindeständerungserfordernisse folglich nur begrenzt eindeutig sind.

Am Ende des Buchs stehen aus guten Gründen einige Gedanken zum Thema „symbolisches Strafrecht“ (S. 479 ff.). Damit die internationalen Antikorruptionsinitiativen nicht zu bloßer Rhetorik verkommen, bedarf es nach Ansicht des Autors vor allem politischen Willens, einer Überwindung der erheblichen Nachweisprobleme und eines hohen Maßes an staatenübergreifender Kooperation. Nachdenklich stimmt die Randbemerkung zur Ungleichheit der zwischenstaatlichen Machtverhältnisse, etwa des machtvollen Einflusses der US-Regierung. Kritiker der internationalen Antikorruptionsregimes bemängeln dann: „Wie soll man in solchen Fällen das Gleichgewicht wieder herstellen und trotz des ungleichen Ausgangspunkts eine faire Wettbewerbschance bekommen, wenn nicht durch gezielte Subventionierung von Bestechungszuwendungen?“ (S. 481). Das Buch endet verhalten optimistisch. Zwar habe sich in den ersten Jahren nach der Verabschiedung des OECD-Übereinkommens und der nationalen Umsetzungsvorschriften wenig bewegt. Doch auch der FCPA habe eine Weile gebraucht, bis es zu einer signifikanten Anzahl an Strafverfolgungen und einem Managementwandel in den Unternehmen kam (S. 484). Auch dürften „die Erträge aus der Globalisierung der Korruptionsbekämpfung [...] nicht einfach an der Anzahl von Strafverfahren gemessen werden“ (S. 486). Insgesamt stünden „die Aussichten auf eine graduelle Verbesserung der Situation nicht schlecht. Zu diesem Zweck hofft auch die vorliegende Studie einen Beitrag zu leisten“ (S. 487). Dieses Ziel wurde sicher voll erfüllt. Androulakis hat ein beeindruckend umfangreiches, detailliertes, aufwendig recherchiertes und gut geschriebenes Werk mit interdisziplinären Exkursen vorgelegt, das mehr an eine Habilitationsschrift als an eine Dissertation erinnert. Wer sich schnell einen Überblick über die internationale Korruptionsbekämpfung verschaffen möchte, sei auf Simone Nagels Buch verwiesen. Alle diejenigen jedoch, die sich vertieft mit dem Gegenstand beschäftigen wollen, werden in den nächsten Jahren um Ioannis Androulakis' Meisterwerk nicht herumkommen.

Sebastian Wolf, Konstanz