

Gertrude Lübbe-Wolff

Der ehrliche Deutsche

Über Problemverleugnung,
Moralismus und Regelungssillusionen
in Sachen Korruption

Klostermann **RoteReihe**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Originalausgabe

© Vittorio Klostermann GmbH · Frankfurt am Main 2025

Name des Verlags: Vittorio Klostermann GmbH

Postanschrift: Westerbachstraße 47, 60489 Frankfurt am Main

E-Mail-Adresse: verlag@klostermann.de, Telefon: (069) 970816-0

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere die des Nachdrucks und der Übersetzung. Ohne Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, dieses Werk oder Teile in einem photomechanischen oder sonstigen Reproduktionsverfahren oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu verarbeiten, zu vervielfältigen und zu verbreiten.

Gedruckt auf Eos Werkdruck von Salzer, alterungsbeständig  ISO 9706 und PEFC-zertifiziert.

Satz: mittelstadt 21, Vogtsburg-Burkheim

Druck und Bindung: Memminger MedienCentrum, Memmingen

Printed in Germany

ISSN 1865-7095

ISBN 978-3-465-04668-4

Inhalt

Vorwort	9
I. Was ist Korruption? Unterschiede im Wortgebrauch	13
1. Der vorherrschende Korruptionsbegriff	14
2. Varianten	17
a) Korruption als Verderbnis	17
b) Varianten nach Normbezug, Handlungsfeld und Akteurs- konstellation	17
aa) Normbezug	17
aa) Handlungsfeld	22
aa) Akteurskonstellation	24
c) Aufzählende Erläuterungen	26
d) Grauzonen und Abgrenzungsbedarf	28
II. Warum ist Korruption schädlich?	37
1. Schäden für das politische System	37
2. Wirtschaftliche Schäden	46
III. Daten und Einschätzungen zur Entwicklung der Korruption	53
1. Korruption in Deutschland	53
2. Korruption in der EU	67
a) Korruption in den Mitgliedstaaten	67
b) Korruption in Staaten mit Beitrittsperspektive	70
c) Einwirkungsmöglichkeiten der EU	84
aa) Einwirkung auf Beitrittsaspiranten und Perspektiven der Erweiterungspolitik	84
aa) Einwirkung auf die Mitgliedstaaten	100
d) Korruption auf EU-Ebene	119

3. Internationale Antikorruptionspolitik	127
4. Aktuelle Risikofaktoren	129
a) Internationalisierung	129
b) Wachsende geopolitische Spannungen	145
c) Interne politische Polarisierung, Entdemokratisierung, Rechtsstaatsabbau	147
d) Organisierte Kriminalität	148
e) Komplexität der Entscheidungsvorgänge	150
f) Migration	150
g) Entwicklung wirtschaftlicher Ungleichheit	152
h) Krisen und Krisenbewältigungspolitik	154
IV. Problemverleugnung als Hindernis wirksamer Korruptionsbekämpfung	157
1. Kleine Fortschritte	157
2. Aufmerksamkeitsdefizite	158
a) Blindheit für eigene Risiken	158
b) Mangelnde Aufmerksamkeit für Korruptionsrisiken bei den »Guten«	159
aa) Medien	164
aa) Nichtregierungsorganisationen	169
aa) Justiz	173
V. Moralismus als Hindernis wirksamer Korruptionsbekämpfung	185
1. Was ist Moralismus?	185
2. »Deutsche Ehrlichkeit« und andere Innerlichkeitstopoi	188
3. Gesinnungsfixierung	194
4. Moralromantische Abwehrformeln und vormoderne Loyalitätskonzepte	201
a) »Generalverdacht« und »Vermutung der Rechtstreue«	201
b) »Denunziation« und »Nestbeschmutzung«	210
5. Moralistische Verbrämungen unzureichender Regulierung finanzieller Einflüsse auf politisches Entscheiden	214
6. Unzureichende Sanktionsbereitschaft	229
7. Ablehnung direkter Demokratie	233
8. Was macht Moralismus so attraktiv?	234

VI. Regelungsillusionen als Hindernis wirksamer Korruptionsbekämpfung	237
1. Das Papierpolitiksyndrom	237
2. Mangelnde Aufmerksamkeit für Vollzugs- und Effizienzfragen ..	239
3. Transparenzaversion und Unterschätzung der Vorteile von Transparenz	249
VII. Schlussbemerkungen	263
Literatur	265
Abkürzungen	339

Warum ist Korruption schädlich?

1. Schäden für das politische System

Die politisch wie wirtschaftlich destruktiven und entwicklungshemmenden Folgen der Korruption zeigen sich am deutlichsten in Ländern mit besonders hohem Korruptionsniveau, in denen die Korruption systemischen Charakter hat. Korruption ist hier der Modus, in dem die Herrschenden und ihre Netzwerke die wirtschaftlichen Ressourcen des Landes ausplündern, sich selbst und ihre Unterstützer bereichern, Schaltstellen der Macht mit Familien-, Clan- oder sonstigen Netzwerkmitgliedern besetzen, Justiz, Medien und andere Institutionen, die unabhängig sein sollten, gefügig machen und sich so an der Macht zu halten suchen. Dass solche Länder oft internationale Konventionen gegen Korruption unterzeichnet und besondere Antikorruptionsbehörden aufgebaut haben, sollte niemanden irritieren. Gegen politische Konkurrenten, die gefährlich zu werden drohen, sind Maßnahmen vorgegeblicher Korruptionsbekämpfung das Mittel der Wahl. Wo Korruption verbreitet ist, herrscht sie, mit anderen Worten, auch bei der Nutzung von Instrumenten der Korruptionsbekämpfung und macht diese der Aufrechterhaltung des Korruptionssystems dienstbar.⁷¹

Um all das nur an einem beliebigen Beispiel aus dem Kreis der Länder mit derartigen Korruptionsproblemen zu illustrieren: Tadschikistan figuriert im Transparency-Korruptionswahrnehmungsindex 2023 mit 20 Punkten auf Rang 162 von 180 erfassten Ländern und wird auch in anderen Erhebungen kontinuierlich zu den besonders schwer korruptionsbelasteten Ländern gezählt.⁷² Ein Bericht von *Freedom House* bezeichnet seine Regierungsform als »nepotistische Kleptokratie«.⁷³ Staatspräsident Emomali Rahmon amtiert seit dreißig Jahren (1994) – eine Amtsdauer, auf die es selbst korrupte Autokraten

⁷¹ Zu dieser Perversion s. auch G. Cremer 2008, S. 102; am Beispiel Tadschikistans s. u. Text m. Fn. 84. Zum Gebrauch von »Antikorruption« als Mittel politischen Machterwerbs (*anti-corruption as tool of politics*), ohne dass in diesem Zusammenhang auch das spezielle Problem des Ge- und Missbrauchs von Antikorruptionsnormen zum Kampf gegen politische Gegner behandelt würde, Picci 2024, S. 11, 208 ff.

⁷² Zum Transparency-Korruptionswahrnehmungsindex CPI näher unten Text m. Fn. 164 ff.; zu weiteren Einstufungen Tadschikistans Nazarova 2021, S. 144, m. w. N.; GAN Integrity 2020; s. auch Wikipedia, Art. Corruption in Tajikistan, Abruf 24.8.2024.

⁷³ Freedom House 2021 (*nepotistic kleptocracy*).

eher selten bringen. Wiederholte Verfassungsänderungen haben die Macht des Staatspräsidenten kontinuierlich ausgebaut. Ein Gesetz aus dem Jahr 2015 erklärte ihn zum »Führer der Nation« auf Lebenszeit – eine Funktion, die auch nach dem Ende seiner Präsidentschaft erhalten bleiben soll und die ihm – wie auch den Mitgliedern seiner Familie – unter anderem dauerhafte Immunität sichert.⁷⁴ Internationalen Beobachtern gilt das Land, weil der Machthaber vor allem auf sein familiäres Netzwerk setzt, als Familienangelegenheit (*family affair*) des Präsidenten,⁷⁵ dem die Verfassung praktischerweise die Befugnis einräumt, zahlreiche wichtige Ämter ohne Einmischung Dritter zu besetzen.⁷⁶ Mehrere seiner neun Kinder wie auch andere Mitglieder der Familie haben daher hohe Staatsämter inne; Sohn Rustam beispielsweise, der als Nachfolger aufgebaut wird, ist als Präsident der Nationalversammlung zweiter Mann im Staat und versieht zugleich das Amt des Bürgermeisters der Hauptstadt.⁷⁷ Ein Schwiegersohn ist Vizechef der Nationalbank.⁷⁸ Die Justiz steht unter politischer Kontrolle.⁷⁹ Kein Wunder: Der Staatspräsident schlägt dem Oberhaus des Parlaments Richter der Höchstgerichte zur Wahl wie auch zur Entlassung vor; Richter anderer Gerichte ernannt und entlässt er gleich selbst.⁸⁰ Von der letztgenannten Kompetenz hat der Staatspräsident beispielsweise im Februar 2020 mit über 90 zeitgleich verkündeten Dekreten Gebrauch gemacht, durch die er – angeblich, um die Verwicklung von Richtern und Gerichtsmitarbeitern in Korruptionsdelikte zu unterbinden – 153 namentlich genannte Richter entließ bzw. versetzte.⁸¹ Das Verfassungsgericht dient dem Gericht als »Fassadenwerkzeug«.⁸² Das Land ist Vertragspartei der UN-Antikorruptionskonvention. Im Dezember 2022 hat es ein Abkommen zur Antikorruptionskooperation mit dem – gleichfalls hochgra-

⁷⁴ Nazarova 2021, S. 137. Die Figur des »Führers der Nation« spielt auch in anderen postsowjetischen Ländern eine Rolle, s. für Kasachstan, wo der ehemalige Staatspräsident Nursultan Nasarbajew sich diesen über die lebenslange Immunität hinaus mit zahlreichen weiteren Privilegien verbundenen Titel verschafft hat, Lillis 2022, S. 23.

⁷⁵ Nazarova 2021, S. 138ff.; Umarov 2020.

⁷⁶ Art. 69 tadschikVerf.

⁷⁷ Nazarova 2021, S. 140f.; Freedom House 2021, vor Fn. 1 und Absatz mit Fn. 32 und 33.

⁷⁸ Freedom House 2021, bei Fn. 23.

⁷⁹ Freedom House 2021, bei Fn. 68; s. auch bereits CMI/U4 2013, S. 4f., m.w.N.

⁸⁰ Art. 69 Ziff. 8 tadschikVerf (für die Richter der obersten Gerichte und des Verfassungsgerichts) und Art. 69 Ziff. 12 tadschikVerf (für weitere Richter).

⁸¹ Freedom House 2021, bei Fn. 89f. Die Dekrete sind in tadschikischer Sprache zugänglich unter <http://www.president.tj/node/22446> (Abruf 5.4.2023); maschinellen Übersetzungen zufolge handelt es sich überwiegend um Versetzungen (s. Dekrete bis Nr. 94); wegen Unklarheit des Texts oder der Übersetzung der Nr. 95, die sich der maschinellen Übersetzung nach weitgehend in einer Aufzählung der Namen und Funktion zahlreicher Richter erschöpft, konnte ich nicht feststellen, ob es sich hier um – reine, nicht mit einer anderweitigen Neuernennung verbundene, also nicht im Ergebnis bloß versetzende – Entlassungen handelte. Für die Zählung der insgesamt betroffenen Richter verlasse ich mich nach überschlägiger Prüfung auf OCCRP 2020.

⁸² Nazarova 2021, S. 133 (*facade tool*).

dig korrupten – Aserbeidschan unterzeichnet.⁸³ Korrupte Amtsträger müssen jedoch auf den höheren Ebenen keine Konsequenzen fürchten, solange sie nicht politisch in Ungnade fallen. Korruptionsermittlungen treffen vornehmlich die niederen Chargen und werden als Mittel angesehen, von der massiven Korruption weiter oben abzulenken.⁸⁴ Als ranghöchsten bis dato wegen Korruption angeklagten Amtsinhaber nennt eine Veröffentlichung aus dem Jahr 2021 den früheren Bürgermeister der Stadt Kulob, der 2020 wegen Nötigung zu einer Bestechungsgeldzahlung zu einer Gefängnisstrafe von 12 Jahren verurteilt wurde – nachdem er den Leiter des staatlichen Kommunikationsdienstes, einen angeheirateten Verwandten des Staatspräsidenten, der Steuerhinterziehung und Missachtung von Bauvorschriften beschuldigt hatte.⁸⁵ Wer die Kreise der Regierenden stört, darf sich auf das Ende seiner Karriere, auf strafrechtliche Verfolgung und Schlimmeres gefasst machen.⁸⁶ Mit dem politischen Elend geht wirtschaftliches einher. Das Land ist das ärmste in Zentralasien.⁸⁷

Was eine Korruptionsverseuchung, wie sie in diesem Land und in vielen anderen herrscht, für das politische System bedeutet, ist leicht zu erkennen: Nicht nur die Gerichte, sondern *alle* demokratischen und rechtsstaatlichen Elemente des Systems, soweit sie denn existieren – Wahlen, Parlamente, öffentlicher Dienst, das gesamte Rechtssystem – verlieren die Funktionen, die ihnen in rechtsstaatlichen Demokratien eigentlich zugeordnet sind, oder zu-

⁸³ S. <https://www.azernews.az/nation/203746.html>, Abruf 5.4.2023.

⁸⁴ Freedom House 2021, bei Fn. 101. Allgemeiner für Straflosigkeit korrupter Amtsträger Nazarova 2021, S. 144, m.w.N.

⁸⁵ Freedom House 2021, bei Fn. 102 f. Der mit dem Präsidenten verschwägte Behördenleiter verkaufte von seinem Dienstsitz aus Apartments, die seinem Sohn gehörten, s. Mironova 2021, bei Fn. 44 f.

⁸⁶ S. z.B., zu politisch motivierten Verurteilungen und zur Verfolgung von Dissidenten auch im Ausland (Überfälle, Entführungen), Freedom House 2021, bei Fn. 91 f., 99.

⁸⁷ Zwar werden Zahlen verbreitet, nach denen Tadschikistan seit der Jahrtausendwende Wachstumsraten erzielt haben soll, von denen ein Land wie Deutschland nur träumen kann (World Bank 2021b: Durchschnittliche Wachstumsrate seit 2000: 7%, und: »Between 2000 and 2021, the poverty rate, measured by national poverty line, fell from 83 % of the population to an estimated 26.5 %«). Die Validität der offiziellen Angaben ist allerdings, sieht man von einem gewissen Zeitraum nach dem Ende des Bürgerkriegs ab, mehr als zweifelhaft (für abweichende Schätzungen des Bruttosozialproduktwachstums, und für Gründe, den offiziellen Zahlen zu misstrauen, s. World Bank Group 2018, S. 12). In der Armutsbekämpfung wurden seit der Jahrtausendwende zunächst enorme Fortschritte gemacht, die sich aber in jüngerer Zeit, mit zunehmendem Abstand vom Ende des Bürgerkriegs, erheblich abgeschwächt haben (World Bank Group 2018, S. 13 f.; ohne entsprechende Differenzierung World Bank 2021). Armut ist besonders in den ländlichen Regionen verbreitet (World Bank Group 2018, S. 14). Nur 36 % der Bewohner haben hier Zugang zu sicherem Trinkwasser (World Bank 2021b). Ein großer Teil der Haushalte ist armutsgefährdet und von temporär unzureichender Nahrungsversorgung bedroht (World Bank Group 2018, S. 14 f.). »Erratische« Elektrizitätsversorgung, insbesondere im Winter, hemmt die wirtschaftliche Entwicklung (World Bank Group 2018, S. XV) und belastet die Bürger; im Winter genießen diese – nicht erst aufgrund akuter Krisen – keine sichere Versorgung mit Strom und Heizenergie, CMI/U4 2013, S. 2. Die Privatisierung der Staatsbetriebe verlief intransparent, CMI/U4 2013, S. 4.

mindest wesentliche Teile davon, und werden zu bloßen Fassadenelementen. Wahlen werden zu Akklamationsinstrumenten statt zu einem Machtinstrument der Bürger, mit dem sie für Politikwechsel sorgen können. Parlamente repräsentieren nicht die Bürger, sondern das Netzwerk der Herrschenden. Und das Recht liefert nur noch eine Show der angeblich geltenden Regeln, während die wirklichen Entscheidungen von den Regierenden ohne Rücksicht auf die geltenden Regeln gesteuert werden.⁸⁸ Das bedeutet Willkür und Verletzung von Menschenrechten.⁸⁹

Zu den schädlichen politischen Auswirkungen von Korruption auf Regierungsebene kann man auch zählen, dass sie zu stetiger *Verschärfung* des Korruptionsproblems und der damit verbundenen Schäden für das politische System tendiert.⁹⁰ Das liegt nicht nur daran, dass unter korrupten Verhältnissen Loyalität zum Gemeinwesen, Institutionenvertrauen und Institutionenverstand schwinden, soweit sie denn überhaupt vorhanden waren,⁹¹ sondern auch daran, dass unter korrupten Verhältnissen problemverschärfende Änderungen der Rahmenbedingungen wahrscheinlicher werden.

Korrupte Staats- und Regierungschefs veranlassen zum Beispiel häufig Rechtsänderungen, die ihnen dauerhafte Immunität gegen – auch korruptionsbedingte – Strafverfolgung zusichern oder sie gegen Amtsenthebung schützen, häufig in Kombination mit der Aufhebung oder Einschränkung geltender Amtszeitbegrenzungen. Das tadschikische Gesetz, das dem Staatspräsidenten Emomali Rahmon wie auch den Mitgliedern seiner Familie durch Gesetz strafrechtliche Immunität auf Lebenszeit zusichert, wurde schon erwähnt. In Kamerun hat Präsident Paul Biya, der dort seit 1982 ununterbrochen amtiert, 2008 »eine Verfassungsänderung durchgesetzt, mit der nicht nur Amtszeitbeschränkungen aufgehoben wurden, sondern auch die dauerhafte Immunität ehemaliger Präsidenten vor Strafverfolgung eingeführt wurde.«⁹² Der togoische Präsident Faure Gnassingbe ließ sich 2019 Verfassungsänderungen maßschneidern, die ihm nach absolvierten drei Amtszeiten die Möglichkeit zweier weiterer einräumte und darüber hinaus ehemaligen Präsidenten-

⁸⁸ Zur systemischen Demokratie- und Rechtsstaatswidrigkeit politischer Korruption s. Martins 2022, S. 19 ff.; T. Zimmermann 2022, S. 31 ff. (Korruption als »Staatswillensverfälschung« und daher »Angriff auf die Volkssouveränität«). Bei Zimmermann liegt dieser Einordnung ein sehr enger Begriff der Korruption zugrunde, s. ebd. S. 25 ff.; als demokratiewidrig lässt sich Korruption im öffentlichen Sektor aber nicht nur auf der Grundlage eines derart engen Korruptionsbegriffs qualifizieren. Zu in der Wissenschaft diskutierten Eigeninteressen Regierender an der Eindämmung von Korruption (die allerdings in korrupten Systemen punktuell bleiben und auch durch Universalisierung der Korruption bedient werden können) Graf Lambsdorff 2005, S. 239 ff. Zur demokratiewidrig *exkludierenden* Wirkung politischer Korruption Warren 2006, S. 804 ff.

⁸⁹ Zu den Zusammenhängen zwischen Korruption und Missachtung von Menschenrechten näher Peters i. E., Abschn. 2; s. auch Abschn. 4 zu unmittelbar menschenrechtsverletzenden Korruptionshandlungen.

⁹⁰ Für die Annahme einer der großangelegten politischen Korruption inhärenten Verschärfungstendenz auch Rose-Ackerman 2005, S. 199.

⁹¹ Dazu statt vieler Enste 2021, S. 32; inhaltsgleich ders. i. E., Abschn. 3.6.

⁹² Simons/Tull 2015, S. 27.

ten lebenslange Immunität gewährt.⁹³ Mit den großen Verfassungsänderungen des Jahres 2020 erreichte auch Wladimir Putin Wiederwählbarkeit für weitere zwei Amtszeiten und Schutz durch lebenslange Immunität.⁹⁴ Parallele Verfassungsänderungen zugunsten von Alexander Lukaschenko folgten 2022 in Weißrussland.⁹⁵ Viele weitere Beispiele ließen sich nennen.⁹⁶

Derart weitreichende Freibriefe für den Machtmissbrauch finden sich nicht zufällig in besonders hochgradig korrupten Staaten. In vielen Ländern wird stattdessen starker – nicht oder nur mit schwer überwindbaren Hürden aufhebbarer – Immunitätsschutz nur für die Dauer des Amtes verlangt oder gewährt. *Ad hoc* zur Abwehr laufender Verfahren wirkt das häufig gerade zugunsten korrupter Regierungschefs, die dann immerhin ihre Amtszeit unbehelligt von Strafverfolgung für Versuche nutzen können, um die Rahmenbedingungen für den eigenen Machterhalt zu verbessern. Silvio Berlusconi, gegen den die italienische Justiz unter anderem wegen Korruption ermittelte, sorgte zweimal für den Erlass von Gesetzen, die dem Staatspräsidenten, also ihm selbst, und den Inhabern der drei anderen höchsten Staatsämter für die Dauer des Amtes Immunität verschaffen sollten. Das italienische Verfassungsgericht hat allerdings beide Regelungen für verfassungswidrig erklärt.⁹⁷ Auf dieselbe Weise scheiterte ein wiederum auf die Bedürfnisse Berlusconis maßgeschneidertes Gesetz, das es ihm und anderen Amtsträgern erlaubt hätte, wegen Verhinderung durch dienstliche Termine Ladungen in Gerichtsverfahren nicht zu folgen.⁹⁸ In den USA hatte umgekehrt Donald Trump beim Supreme Court weitgehenden Erfolg mit dem Versuch, sich Immunität über seine Präsidentenamtszeit hinaus durch Richterspruch einräumen zu lassen.⁹⁹

⁹³ Zur Begrenzung auf zwei Amtszeiten Art. 59 [1] togVerf sowie dazu, dass bereits absolvierte und noch laufende Amtszeiten für die Zwecke dieser Bestimmung nicht mitzählen Art. 158 [Abs. 2] togVerf; zur lebenslangen Immunität Art. 75 [Abs. 1 Satz 2] togVerf. Zur Verfassungsänderung von 2019 auch Kohnert 2021, S. 2. Zahlreiche Medienberichte zu dem Vorgang sind online abrufbar (→ kombinierte Suchbegriffe »Gnassingbe« und »lifetime immunity«).

⁹⁴ Zur ausschließlich auf Putin zugeschnittenen Sonderregelung für die Amtszeitbegrenzung (zweimalige Wiederwählbarkeit, ungeachtet der Anzahl schon absolvierter Amtszeiten, des zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassungsänderung amtierenden Präsidenten) s. Art. 81 Abs. 3.1 russVerf; zur Immunität ehemaliger Staatspräsidenten Art. 92¹ Abs. 1 russVerf.

⁹⁵ Zur Begrenzung auf zwei Amtszeiten und zur Nichtrückwirkung dieser Begrenzung Art. 81 [Abs. 1 Satz 2] und Art. 143 [Abs. 2] weißrussVerf; zur nach Amtsende andauernden Immunität Art. 89 [Abs. 2] weißrussVerf; s. auch Thorwald/Scheck 2022.

⁹⁶ Für eine Auflistung (ohne Vollständigkeitsanspruch) s. The Law Library of Congress, Global Legal Research Center 2017. Vereinzelt kommen auch nachlaufende Immunitäten für eine kürzere Dauer vor. Der angolische Präsident José Eduardo dos Santos hatte es, bevor er 2017 zugunsten eines von ihm selbst protegierten Nachfolgers zurücktrat, immerhin geschafft, sich nachlaufende Immunität für fünf Jahre gesetzlich zusichern zu lassen, Amunga 2022.

⁹⁷ S. Corte Costituzionale 2004; Corte costituzionale 2009; knapp dazu von Bogdandy/Paris 2019, S. 9.

⁹⁸ Corte Costituzionale 2011.

⁹⁹ Trump v. United States, Urt. v. 1.7.2024, No. 23–939.

Die in Israel im März 2023 vom Parlament beschlossene Änderung des Regierungsgrundgesetzes, die ein Außerfunktionsetzen des Premierministers erschwert, wird ebenfalls verbreitet als auf den amtierenden Premier Benjamin Netanjahu zugeschnittene Sicherung gegen mögliche Konsequenzen des seit langem gegen ihn laufenden Korruptionsverfahrens betrachtet.¹⁰⁰

Eingriffe in das politische System, die auf andere Weise als durch Immunitätsgewährung oder Erschwerung der Amtsenthebung mittelbar unter anderem dem Schutz vor korruptionsbedingter Strafverfolgung oder ihren Konsequenzen dienen und dabei Rechtsstaatlichkeit und Demokratie beschädigen, gehören ebenfalls zum verbreiteten Arsenal. Die Gewährung weitreichender Immunität geht, wie schon erwähnt, häufig mit der Aufhebung oder Einschränkung von Amtszeitbegrenzungen einher. Verfassungsänderungen, mit denen geltende Amtszeitbegrenzungen, die auf Offenhaltung des demokratischen Machtwechsels an der Staatsspitze zielen, kommen auch unabhängig von begleitenden Erweiterungen der Immunität häufig vor. Wenn in mehr als der Hälfte der zahlreichen afrikanischen Länder, in deren Verfassungen seit den 1990er Jahren Amtszeitbeschränkungen für den Staatspräsidenten aufgenommen wurden, amtierende Präsidenten sich – häufig mit Erfolg – bei Annäherung an die geltende Amtsgrenze um deren Aufhebung bemüht haben, dürfte regelmäßig Korruption im Spiel sein, nicht nur als Hilfsmittel zum Erreichen der gewünschten Rechtsänderung, sondern auch als Motivationsfaktor, weil nur der Verbleib im Amt wirklich sicher davor schützt, für Korruption und anderen Amtsmissbrauch rechtlich zur Verantwortung gezogen zu werden.¹⁰¹ Auch außerhalb Afrikas sind Umgehungen und Abschaffungen verfassungsrechtlicher Amtszeitbegrenzungen der Staatsoberhäupter in Staaten mit hohem Korruptionsniveau an der Tagesordnung. In Lateinamerika zum Beispiel, wo sie häufig vorkommen,¹⁰² hatte der im Februar 2024 erneut zum Staatspräsidenten von El Salvador gewählte Nayib Bukele es mittels rechtsstaatswidriger gesetzlicher Einwirkung auf die Besetzung des Obersten Gerichts zu einer ihm günstigen Verfassungsauslegung gebracht: Die Verfassungskammer des Obersten Gerichts legte die Verfassungsbestimmung, die nach bisheriger Rechtsprechung seiner erneuten Kandidatur entgegenstand, dahin aus, dass das Verbot nicht gilt, wenn der Amtsinhaber sich vor der Wiederwahl für sechs Monate beurlauben lässt,¹⁰³ was Bukele denn

¹⁰⁰ Gold/Tal 2023; Williams 2023. Inzwischen hat das Oberste Gericht diese Gesetzesänderung überprüft und wegen ihres »persönlichen« Charakters das Inkrafttreten in die nächste Legislaturperiode verschoben; aus den zahlreichen Medienberichten dazu s. z. B. Sharon 2024.

¹⁰¹ S. dazu Simons/Tull 2015, S. 5 (zur Häufigkeit der Bemühungen um Amtszeitverlängerung), S. 13 (zur Häufigkeit des Erfolgs solcher Bemühungen), S. 25 (für Korruption als Mittel, die Aufhebung von Amtszeitbegrenzungen zu erreichen), S. 27 f. (zu Vermeidung einer Verfolgung wegen Korruption als Motiv für das Streben nach Amtszeitverlängerung) und S. 6, 19, 24 f. (zu weiteren Zusammenhängen zwischen Korruption und tatsächlichen bzw. erstrebten Langzeitpräsidentenschaften).

¹⁰² Näher Landau 2015.

¹⁰³ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 2021 (ohne Seitenzäh-

auch tat. In Usbekistan kann sich der amtierende Präsident Schawkat Mirsijojew nach der Ende April 2023 angenommenen Verfassungsreform über die Möglichkeit zweier weiterer, zudem von fünf auf sieben Jahre ausgedehnter Amtszeiten freuen.¹⁰⁴

In der Türkei hat Recep Tayyip Erdogan Korruptionsermittlungen, die gegen ihn geführt wurden, zum Anlass genommen, seinen Zugriff auf die Justiz auszubauen, und letztlich erreicht, dass die für die Ermittlungen verantwortlichen Staatsanwälte suspendiert wurden.¹⁰⁵ Der Staatspräsident stellte sich als Opfer einer gülenistischen Verschwörung dar. Darüber gehen die Meinungen in der Türkei auseinander. Klar ist jedenfalls: Mit den erreichten politischen Zugriffen auf die Justiz haben sich die Voraussetzungen für weitere straflose Regierungskorruption deutlich verbessert. In Israel wird Benjamin Netanjahus beharrliche Unterstützung für eine umstrittene israelische Justizreform, die den Vertretern der regierenden Mehrheit entscheidenden Einfluss in dem Gremium sichert, das die Richter des Obersten Gerichts wählt, und die es dem Parlament erlaubt, mit einfacher Mehrheit Entscheidungen dieses Gerichts aufzuheben, ebenso wie die schon erwähnte Grundgesetzänderung, die das Außerfunktionsetzen des Ministerpräsidenten erschwert, auf sein Interesse an Einfluss auf das Ergebnis des gegen ihn laufenden Korruptionsverfahrens zurückgeführt.¹⁰⁶ Wo die Unabhängigkeit und strukturelle Unparteilichkeit der Justiz unter die Räder kommt, liegt oft die Vermutung nahe,

lung und Randnummern). Die Entscheidung erging im Verfahren der Überprüfung einer Aberkennung von Bürgerrechten der Klägerin gemäß Art. 75 Nr. 4 *salvVerf*, wonach seine Bürgerrechte verliert, wer Aktivitäten zur Wiederwahl oder Amtszeitverlängerung des Staatspräsidenten unterstützt. Zu dem Ergebnis, dass einer Wiederwahl, vorherige sechsmonatige Beurlaubung vorausgesetzt, gar nichts entgegensteht, gelangte die Kammer durch Auslegung des Art. 152 Nr. 1 *salvVerf*. Diese Vorschrift verbietet die Kandidatur von Personen, die das Präsidentenamt für mehr als sechs Monate unmittelbar vor Beginn der (neuen) Amtsperiode oder in den Zeitraum von sechs Monaten davor hineinreichend innehatten); zu den Vorgängen, die eine erneute Kandidatur Bukeles ermöglichten, auch Graute 2023.

¹⁰⁴ Kurzmeldung »Usbeken stimmen für neue Verfassung«, FAZ v. 2.5.2023. Online sind zahlreiche englischsprachige Pressemeldungen über die Verfassungsänderung verfügbar (auf Sucheingabe mit der englischen Namensschreibung: Mirziyoyev). Nach Art. 90 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 *usbekVerf* a. F. galt eine Beschränkung aufeinanderfolgender Amtszeiten von je fünf Jahren auf zwei. Diese Beschränkung findet sich in der Verfassung weiterhin, nun bezogen auf siebenjährige Amtszeiten (Art. 106 Abs. 1 Satz 2 *usbekVerf* n. F.); unter der neuen Verfassung sollen aber nur Amtszeiten unter dieser Verfassung zählen, s. statt vieler Reuters 2023; Hedlund 2023. Lebenslange Immunität hatte der Präsident sich nicht erst beschaffen müssen; sie stand ihm schon vor der jüngsten Reform aufgrund einer Vorschrift zu, nach der ehemalige Präsidenten auf Lebenszeit Mitglied des Senats bleiben (Art. 96 *usbekVerf* a. F.; ebenso Art. 113 *usbekVerf* n. F.). Die Immunität der Mitglieder des Senats kann zwar vom Senat aufgehoben werden, aber nur auf Antrag des Generalstaatsanwalts (Art. 95 Nr. 14 *usbekVerf* n. F.; ebenso schon Art. 80 Nr. 11 *usbekVerf* a. F.), den der Staatspräsident selbst ernennt und entlässt (Art. 109 Nr. 11 *usbekVerf* n. F.; ebenso schon Art. 93 Nr. 12 *usbekVerf* a. F.).

¹⁰⁵ Gamboa 2022, S. 203 f.

¹⁰⁶ Mautner 2023; Meier 2023; zurückhaltender Roznai 2023.

dass es dabei nicht nur ganz allgemein um den politischen Machterhalt derer geht, die solche »Reformen« betreiben, sondern speziell auch um die Absicherung korrupter Machthaber und korrupter Systeme gegen justizielle Aufdeckung und Verfolgung. Zwar hat der Reiz des Machtbesitzes schon für sich genommen das Potential, Versuche auszulösen, ihn mit rechtsstaats- und demokratiewidrigen Mitteln auf Dauer zu stellen. Der Anreiz dazu steigt aber beträchtlich, wenn es um die Fortsetzung korrupter Amtsführung geht. Hier ist die Befestigung im Machtbesitz das sicherste Mittel, drohende Verfolgung zu vermeiden, und die Perspektive, in einer Gefängniszelle zu enden, mobilisiert noch einmal ganz andere Selbstbehauptungsenergien als die Aussicht auf ein Dasein als hochgeehrter Ex-Präsident mit Dienstwagen. Demontage der verfassungsrechtlichen Vorkehrungen, die für effektive strafrechtliche und politische Verantwortlichkeit sorgen und das Offenhalten demokratischen Machtwechsels sichern sollen, gehört daher zu den Selbstschutzstrategien korrupter Staatslenker – auch in Europa, wie besonders in Ungarn zu beobachten.¹⁰⁷

Strafverfahren wegen Korruption gegen ehemalige amtierende Staats- und Regierungschefs, denen es nicht gelungen ist oder die keinen Versuch gemacht haben, sich starke – dauerhafte und unaufhebbare – Immunität zu sichern, sind sehr verbreitet. Man muss sich aus der langen Reihe solcher Fälle nur einige im Internet leicht wieder aufrufbare Medienberichte aus jüngster Zeit in Erinnerung rufen. Die Vizepräsidentin und ehemalige Präsidentin Argentiniens Christina Fernández de Kirchner wurde im Dezember 2022 in einem Korruptionsprozess zu sechs Jahren Haft verurteilt. Der ehemalige pakistanische Regierungschef Imran Khan erhielt 2023 wegen Korruption in Gestalt illegalen Umgangs mit teuren Staatsgeschenken eine dreijährige Haftstrafe und wurde infolgedessen von einer erneuten Kandidatur ausgeschlossen. Zwischenzeitlich hob ein Gericht seine Haftstrafe auf und ordnete seine Freilassung an, er blieb aber auf Anordnung eines anderen Gerichts in Haft und wurde im Januar 2024 erneut wegen Korruption verurteilt, diesmal zu einer Freiheitsstrafe von vierzehn Jahren. Der ehemalige französische Premierminister François Fillon erhielt – letztinstanzlich bestätigt durch Entscheidung der Cour de Cassation vom April 2024 – eine Gefängnisstrafe wegen Scheinbeschäftigung seiner Ehefrau als parlamentarische Mitarbeiterin. Nach längerem, ebenfalls erst 2024 abgeschlossenen Weg durch die Instanzen musste sich auch der ehemalige Präsident Nicholas Sarkozy mit einer Haftstrafe wegen Korruption abfinden.¹⁰⁸ Jacob Zuma, bis 2018 Präsident Süd-

¹⁰⁷ Zum Klientensystem Orbáns und seiner Partei, in dessen Folge die wahrgenommene Korruption in Ungarn besonders stark angestiegen ist, Löwenstein 2024c; Körösényi/Illés/Gyulai 2020, S. 40f., 97ff.; s. auch u. Text m. Fn. 397. Nicht aufschlussreich in Bezug auf Korruptionsstrukturen Dalos 2022. Zur – durch jüngste Reformen auf Druck der EU nicht entfernt ausreichend rückgängig gemachten – ungarischen Demontage unabhängiger Justiz Vincze 2023.

¹⁰⁸ Schon länger zurück liegen die Verurteilungen des ehemaligen Staatspräsidenten Jaques Chirac wegen Veruntreuung öffentlicher Gelder und illegaler Parteienfinanzie-

afrikas, wurde 2021 wegen seiner Weigerung, zu einer Gerichtsverhandlung zu erscheinen, zu einer Gefängnisstrafe verurteilt, die er aus gesundheitlichen Gründen nicht lange absitzen musste. Wegen schon lange im Raum stehender Korruptionsvorwürfe erwartet ihn ein Strafprozess, der im April 2025 beginnen soll. In Albanien hat man im Dezember 2023 den Oppositionspolitiker Sali Berisha, der in den Neunzigerjahren Staatspräsident und ab 2005 für einige Jahre Ministerpräsident war, wegen Korruptionsverdachts unter Hausarrest gestellt; die entsprechende förmliche Anklage folgte im September 2024. In Malta ist der frühere Premierminister Joseph Muscat unter anderem wegen Bestechlichkeit und Geldwäsche angeklagt.

Oft applaudiert in solchen Fällen eine Seite des politischen Spektrums, während die andere von inszenierten Vorwürfen spricht. Besonders wenn zugleich die Wiederwählbarkeit des Beschuldigten auf dem Spiel steht, kommt es mit einiger Wahrscheinlichkeit zu Tumulten. Nicht nur aus großer Ferne, sondern auch für die Bürger des jeweiligen Landes ist in solchen Fällen nicht leicht verlässlich zu beurteilen, wer Recht hat und ob die Korruption auf Seiten der Angeklagten und Verurteilten oder auf Seiten der Ankläger, der Urteilenden und dahinterstehender politischer Strippenzieher liegt. Internationale Beurteilungen können in solchen hochkontroversen Fällen ebenfalls ganz unterschiedlich und teilweise anders ausfallen als die der jeweiligen Landesjustiz. Dem ehemaligen Ministerpräsidenten Mazedoniens (heute: Nordmazedonien) Nikola Gruevski gewährte Ungarn Asyl, nachdem er 2018 in seinem Heimatland wegen Korruption zu einer Haftstrafe verurteilt worden und in das Land seines politischen Freundes Viktor Orbán geflohen war.¹⁰⁹ Alberto Dahik, Vizepräsident Ecuadors von 1992 bis 1995 und Mitgründer von Transparency International, floh, nachdem das Oberste Gericht eine Anklage wegen Korruption gegen ihn angekündigt hatte, nach Costa Rica, wo man ihm 1996 Asyl gewährte; später wurde er in seinem Heimatland rehabilitiert.¹¹⁰

Ob in derart umstrittenen Fällen der Angeklagte im Recht ist oder die Behörden, die ihn anklagen, und die Gerichte, die ihn verurteilen – mindestens auf einer der beteiligten Seiten wird man es in der Regel tatsächlich mit Korruption zu tun haben, und in den Meinungsverschiedenheiten über die

rung und die des ehemaligen Premierministers Alain Juppé wegen *prise illégale d'intérêts* (zu Chirac Chvetanovska 2022, S. 87ff.; zu Juppé Wikipedia, Art. Alain Juppé, französische Fassung, Abruf 21.7.2024). Auffällig ist, dass trotz zeitweiliger Kontroversen über alle genannten französischen Verfahren keine dieser Verurteilungen zu einer nachhaltigen Verschärfung des in Frankreich ja recht hohen Grades politischer Polarisierung geführt zu haben scheint. Das dürfte damit zusammenhängen, dass in Frankreich die Justiz, in ausgeprägtem Gegensatz zu Politikern und politischen Parteien, bei einer sehr großen Mehrheit der Bürger in dem Ruf steht, *nicht* korrupt zu sein, s. Power 2022, S. 66.

¹⁰⁹ Brühwiller/Löwenstein 2024; Wikipedia, Art. Nikola Gruevski, Abruf 24.8.2024.

¹¹⁰ Wikipedia, Art. Alberto Dahik, Abruf 9.7.2024. Zum dort nicht erwähnten Engagement für Transparency s. Eigen/Vanham 1995, S. 154, Fn. 2, die ihn als Mitgründer bezeichnen (nach Eigen 2003, S. 48, »stampfte er TI in Ecuador aus dem Boden«); Heimann 2028, S. 54 (zur Flucht nach Costa Rica dort S. 55); Pickert 1995.

»schuldige« Seite zeigt sich eine der politisch schädlichsten, selbstverstärkenden Wirkungen der Korruption: Die Zersetzung des Vertrauens darauf, dass es im Allgemeinen mit rechten Dingen zugeht.¹¹¹ Alle sind sich einig, dass das Gegenteil der Fall ist. Umso heftiger tobt der Streit darüber, wer die Guten und wer die Bösen sind. Besonders anschaulich illustriert das der Fall Ignacio Lula da Silva. Der – damals ehemalige – brasilianische Präsident saß mehr als eineinhalb Jahre im Gefängnis, nachdem er erstmals 2017 wegen Korruption zu langjährigen Haftstrafen verurteilt worden war. Nach vielem Hin und Her zwischen gerichtlichen Entscheidungen zu seinen Lasten und zu seinen Gunsten, auch in der Frage der Freilassung bis zur Rechtskraft der Verurteilung, hob der Oberste Gerichtshof schließlich im Frühjahr 2021 die Strafurteile gegen Lula auf, der daraufhin wieder für die Präsidentschaftswahl kandidieren konnte und nach seinem Sieg über Jair Bolsonaro seit Anfang 2023 erneut als Präsident amtiert. Ein Teil der brasilianischen Gesellschaft erklärt sich seine Verurteilungen, ein anderer deren Aufhebung mit korrupten Machenschaften und fehlender Unabhängigkeit der Justiz.¹¹² Wo, wie in Brasilien, auch die gerichtliche Aufarbeitung der jeweiligen Fälle einen großen Teil der Bevölkerung nicht überzeugt, hat man es mit fortgeschrittener Auflösung einer wichtigen Voraussetzung guter öffentlicher Ordnung zu tun.

2. Wirtschaftliche Schäden

Wie den politischen, so verzerrt Korruption auch den wirtschaftlichen Wettbewerb und macht damit im Maße ihrer Verbreitung die Effizienz eines Wirtschaftssystems zunichte oder lässt sie gar nicht erst aufkommen.¹¹³

Die wirtschaftlichen Schäden durch Korruption sind immens. Dabei geht es nicht nur um den Schaden, der darin liegt, dass Bestechungsgelder gezahlt werden (müssen), um an Aufträge, Genehmigungen usw. zu kommen,¹¹⁴ und

¹¹¹ Vgl. Hegel 1970/1821, § 268 Zusatz: »Durch die Gewalt, meint die Vorstellung oft, hänge der Staat zusammen; aber das Haltende ist allein das Grundgefühl der Ordnung, das alle haben.« Zur Abhängigkeit der Bereitschaft, sich an die Regeln zu halten, von der Einschätzung, dass auch andere das tun, die diesen Zusammenhang erklärt, s. u. Text m. Fn. 66o.

¹¹² Zu gegensätzlichen Beurteilungen der (nicht bis zum Stand des Erscheinungsjahrs berichteten) Vorgänge um Lula da Silva s. do Amaral Jr./Boer Martins 2022, S. 50. Gegen die Strafbarkeit des Verhaltens von Lula argumentieren Stegemann Dieter/Zilio 2022, S. 65 ff.

¹¹³ Zur Verzerrung des wirtschaftlichen Wettbewerbs s. statt vieler Cseres/Borgers 2022; anschaulich Lambsdorff 2005, S. 233 f. Überblicke über die Forschung zur wirtschaftlichen Schädlichkeit von Korruption bei Rose-Ackerman/Palifka 2016, S. 29 ff.; Xu 2016, S. 92 ff.

¹¹⁴ Es gibt Formen der Korruption, bei denen dies der primäre, unmittelbare wirtschaftliche Schaden ist, während im Übrigen eher die Fairness auf der Strecke bleibt (s. z. B. T. Zimmermann/Stolz 2024, S. 233, der für die von ihm sogenannte Beschleunigungskorruption, mit der Bevorzugung durch Abkürzung von Wartezeiten aller Art, sei es bei Gepäckabfertigung und Sicherheitschecks am Flughafen, bei Baugenehmigungen oder bei der Bearbeitung gerichtlicher Verfahren, die unfaire Benachteiligung anderer Wartender als

um wirtschaftliche Schäden für den Fiskus durch Nichtversteuerung steuerpflichtiger Geldflüsse,¹¹⁵ sondern vor allem um die Schäden durch die Verteuerung und Verschlechterung der Leistungen, die erbracht werden, wenn Aufträge durch Bestechung erlangt, politische Entscheidungen nach Maßgabe von Interessentenzahlungen getroffen und Posten nicht nach Qualifikation, sondern aufgrund von Verwandtschafts- oder Klientelbeziehungen vergeben werden. Schäden der letzteren Art lassen sich kaum verlässlich messen. Während sich die Kosten der Starfighter, die vom Himmel gefallen sind, nachdem Politiker bestochen worden waren, um die Streitkräfte ihres Landes gerade mit diesem Fluggerät auszurüsten,¹¹⁶ noch einigermaßen beziffern lassen, ist das für die Gesamtheit der wirtschaftlichen Schäden, die durch korruptionsbedingt ineffiziente wirtschaftliche Entscheidungen entstehen, kaum seriös möglich. Erst recht gilt das für die wirtschaftlichen Schäden, die entstehen, wenn korruptionsbedingt die Fähigkeit des politischen Systems zur Realitätswahrnehmung und zur Selbstkorrektur sinkt. Es ist also nicht nur die – wie bei vielen Deliktsarten, so auch bei Korruptionsdelikten hohe – Dunkelziffer, die einer verlässlichen Quantifizierung wirtschaftlicher Schäden im Wege steht. Das illustrieren die oft ganz unterschiedlichen Schätzungen, die zudem vermutlich auch deshalb auseinanderfallen, weil ihnen kein einheitlicher Korruptionsbegriff¹¹⁷ zugrundeliegt.

Nach Angaben der Europäischen Kommission lautet eine konservative Schätzung der jährlich in der EU durch Korruption entstehenden Verluste auf 120 Milliarden Euro; es gebe aber auch eine Schätzung auf zwischen 179 und 990 Milliarden Euro.¹¹⁸ Für Deutschland wurden schon um die Jahrtau-

das die Einordnung als Korruption nahelegende Problem anführt; zum speziellen, engen Korruptionsbegriff des Autors T. Zimmermann s. o., Text m. Fn. 35). Allerdings kann es auch hier zu indirekten wirtschaftlichen Ineffizienzen kommen, z. B. weil zugunsten eines bestechungsgeldgesteuerten Vorgehens auch wirtschaftliche Dringlichkeiten ganz unberücksichtigt bleiben. Ohnehin hängen Gerechtigkeit und ökonomische Effizienz, wenn sie auch nicht gleichzusetzen sind, doch eng zusammen. Soweit Ungleichheiten nicht als ungerecht angesehen werden, beruht das meist darauf, dass die Regeln, nach denen sie zustandekommen, als effizient anerkannt sind.

¹¹⁵ S. z. B. für Steuerhinterziehung im Zusammenhang mit illegalen Parteispenden Landfried 1994, S. 222.

¹¹⁶ Dazu Landfried 1994, S. 221 f. (mit der Feststellung, dass es in Deutschland als *einzigem* Land unter den von zahlreichen Starfighter-Abstürzen betroffenen *nicht* zu Verurteilungen wegen Bestechung durch die Produktionsfirma Lockheed gekommen sei – womöglich wegen Beweisschwierigkeiten aufgrund fehlender Akten).

¹¹⁷ Zu verbreiteten unterschiedlichen Verwendungen s. o. Abschn. »Was ist Korruption«, Text m. Fn. 1 ff.

¹¹⁸ Europäische Kommission 2023b, S. 1 mit Fn. 1; ebenso European Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy 2023b, S. 1 m. Fn. 1. The Greens/EFA 2018, S. 3, beispielsweise beziffern den jährlichen Schaden für das Bruttosozialprodukt in der EU – summiert aus nachfolgenden Schätzungen für die einzelnen Mitgliedstaaten – auf 904 Mrd. €. Die von der Europäischen Kommission angeführte Summe von 120 Mrd. wurde bereits im Antikorruptionsbericht der Kommission von 2014 genannt, der sich dafür auf nicht weiter belegte Schätzungen verschiedener Institutionen aus dem Jahr 2009 berief, denen zufolge der »Korruptionsanteil am weltweiten BIP 5 %