

Nur ein Feigenblatt?

Deutschlands langer Weg zur Ratifikation der UN-Konvention gegen Korruption

EDITORIAL

Warum dauerte es mehr als zehn Jahre, bis die Bundesrepublik die UN-Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption ratifiziert hat? Liest man den Text der Konvention, kann man auf den ersten Blick keine Zumutungen entdecken und die jahrelange Verzögerung erscheint rätselhaft.

Für die Ratifikation war die Änderung des Abgeordnetenbestechungsgesetzes nötig und das stieß bei einer ganzen Anzahl von Abgeordneten auf heftige Gegenwehr. Sie befürchteten eine Kriminalisierung ihrer Arbeit und sahen sich schon bei jedem Treffen mit Interessengruppen unter Generalverdacht gestellt.

Jahrelang gelang es auch wechselnden Regierungskoalitionen nicht, den Weg zur Ratifikation freizumachen. Doch im Frühjahr 2014 ging plötzlich alles sehr schnell und Schlag auf Schlag folgte die Gesetzesänderung auf erste und zweite Lesung.

Max Lesch begibt sich auf die Suche nach den Hintergründen für den langen Prozess. Gelang letztendlich doch eine wirksame Neuregelung des Abgeordnetengesetzes, dem auch der wissenschaftliche Dienst des Bundestags 2008 „Reformbedarf“ bescheinigt hat? Oder wurde mit dem neuen Gesetz nur Kosmetik betrieben, um lästigen Nachfragern zu entgehen und das internationale Ansehen Deutschlands nicht zu beschädigen?

Die Zukunft wird es zeigen und man darf sicher sein, dass die vielen enttäuschten Kritiker des überarbeiteten Gesetzes seine Auslegung in der Praxis sehr genau im Auge behalten und sich nicht mit Kommentaren zurückhalten werden.

Karin Hammer



Im Laufe der Jahre nahm der Druck auf die Abgeordneten, endlich einen Weg zu finden, um die UN-Korruptionsnorm ratifizieren zu können, immer mehr zu. Der Protest aus der Zivilgesellschaft wurde immer ungeduldiger. Warum ist Deutschland bei den letzten Ländern der Vereinten Nationen, die mit der Ratifikation ihre Unterstützung für den internationalen Kampf gegen Korruption bekennen?

Foto: picture alliance/dpa

Max Lesch

Am 12. November 2014 hat Deutschland die Konvention der Vereinten Nationen (UN) gegen Korruption¹ ratifiziert. Mehr als zehn Jahre verstrichen nach der Unterzeichnung am 9. Dezember 2003, bis die Bundesrepublik die Ratifikationsurkunde nun als 173. Staat bei den Vereinten Nationen hinterlegt hat. Zugleich beansprucht Deutschland nicht nur eine Vorreiterrolle bei Einhaltung und Umsetzung des Völkerrechts, sondern auch im Rahmen der internationalen Korruptionsbekämpfung. Nicht nur auf dem G8-Gipfel in Heiligendamm 2007 bekannte sich die Bundesrepublik ausdrücklich zur Unterstützung der weltweiten Ratifikation der Konvention. Im eigenen Land blieb dieser Schritt aber bis ins Jahr 2014 hinein aus. Warum dauerte es so lange, die UN-Kon-

vention zu ratifizieren und was sagt dieser langwierige Prozess über das Verhältnis von Deutschland zur UN-Konvention gegen Korruption aus?

Für die Ratifikation, mit der die Konvention in Deutschland bindend in Kraft getreten ist, war eine Änderung des Gesetzes zur Abgeordnetenbestechung nötig. Die deutsche Rechtslage befand sich mit den Vorgaben der UN-Konvention zwar weitgehend im Einklang. Allerdings nimmt die UN-Konvention im Gegensatz zum deutschen Recht keine Unterscheidung zwischen Beamten und Abgeordneten vor. In Deutschland war der Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung enger gefasst, als es die Regelung der UN-Konvention sowohl für Beamte als auch für Abgeordnete vorsieht. Zur Umsetzung der Konvention bedurfte es daher einer Verschärfung der strafrechtlichen Regeln für deutsche Parlamentarier.

Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC)

Art. 2, Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Übereinkommens: a) bezeichnet der Ausdruck „Amtsträger“ i) eine Person, die in einem Vertragsstaat durch Ernennung oder Wahl, befristet oder unbefristet, bezahlt oder unbezahlt und unabhängig von ihrem Dienstrang ein Amt im Bereich der Gesetzgebung, Exekutive, Verwaltung oder Justiz innehat; ...

Art. 8: Verhaltenskodizes für Amtsträger

(5) Jeder Vertragsstaat ist bestrebt, soweit angemessen und in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen seines innerstaatlichen Rechts Maßnahmen zu treffen und Regelungen vorzusehen, nach denen Amtsträger den zuständigen Behörden gegenüber Erklärungen abzugeben haben, und zwar unter anderem über Nebentätigkeiten, Beschäftigungsverhältnisse, Kapitalanlagen, Vermögenswerte und erhebliche Geschenke oder Vergünstigungen, die in Bezug auf ihre Aufgaben als Amtsträger zu einem Interessenkonflikt führen können.

Entsprechende Reformvorschläge fanden im Bundestag trotz stetig zunehmender Kritik jedoch keine Mehrheit, so dass die Ratifikation über vier Legislaturperioden hinweg verschleppt wurde.

Im Februar 2014 schließlich hat der Bundestag die angemahnte Gesetzesänderung verabschiedet und damit die Anforderungen der UN-Konvention erfüllt. Allerdings wurde das neue Gesetz zur Abgeordnetenbestechung scharf kritisiert. Umstritten ist, ob der erweiterte Straftatbestand zur Bestechung und Bestechlichkeit von Mandatsträgern überhaupt Anwendung finden kann. Dient das neue Gesetz mithin nur als ein Feigenblatt, um die Regelungslücke formal zu schließen, umstrittene parlamentarische Praktiken aber unbeschränkt zu lassen? Stehen dahinter „besorgniserregende Tendenzen im Lobbying“ in Deutschland, wie sie Transparency International zu Beginn der laufenden Legislaturperiode kritisiert hat?²

Dieser Standpunkt bewertet vor dem Hintergrund der Entstehung globaler Normen gegen Korruption Deutschlands langen Weg zur Ratifikation der UN-Konvention. Eine nähere Betrachtung der Bundestagsdebatten zeigt, dass dieser Prozess in erster Linie spezifischen, deutschen rechtspolitischen Fragen geschuldet war. Daraus resultierten in typischer Weise Probleme der Übersetzung internationaler Rechtsvorgaben in nationale politische Systeme. Die entsprechende Anpassung der deutschen Gesetzeslage konnte schließlich abgeschlossen werden. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob das neue Gesetz tatsächlich im Sinne der UN-Konvention zur Anwendung kommen wird. Zudem bleiben zahlreiche Praktiken in der Grauzone zwi-

sehen Interessenvertretung, Lobbying und Korruption von der neuen Regelung unberührt.³ Ein echtes Bekenntnis der Bundestagsabgeordneten gegen Korruption im eigenen Land hätte anders aussehen müssen und diese Aspekte auch über internationale Mindestvorgaben hinaus miteinschließen sollen.

Watergate und internationale Schmiergelder

Die globalen Regeln gegen Korruption sind vergleichsweise jung. Ihre Entstehung spiegelt einen nur langsamen Wandel der internationalen Haltung gegenüber Korruption in den vergangenen 35 Jahren wider. Seinen Ausgangspunkt nahm dieser Prozess Ende der 1970er Jahre in den USA, wo sich die Politik mit den Nachwehen des Watergate-Skandals auseinandersetzte. Die in diesem Kontext aufgedeckten Verwicklungen US-amerikanischer und multinationaler Unternehmen in breit angelegte, internationale Schmiergeldzahlungen führten 1977 zum Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), der die Bestechung von ausländischen Amtsträgern unter Strafe stellte.

Während das Gesetz in den USA damals dem gesellschaftspolitischen Zeitgeist entsprach, stieß die Idee der Regulierung von Korruption im internationalen Geschäftsverkehr in anderen Staaten auf wenig Gegenliebe. Im Gegenteil, als der FCPA zunächst in den USA einseitig in Kraft getreten war, witterten die Unternehmen anderer Staaten ihren Wettbewerbsvorteil gegenüber US-amerikanischen Firmen, die nun strengeren Regeln unterlagen. Wenig überraschend

beklagten sich amerikanische Unternehmen bald über ihre Benachteiligung gegenüber Firmen aus den Ländern, die nicht entsprechenden Regeln unterworfen wurden und Bestechungsgelder oft sogar von der Steuer absetzen konnten. Die sonst so wirkungsvolle Lobbyarbeit der wirtschaftlichen Schwergewichte, die die Rücknahme des FCPA forderten, blieb jedoch wirkungslos.

Internationalisierung über Umwege

Die USA blieben unmittelbar nach Verabschiedung des FCPA in den 1970er Jahren nicht untätig und versuchten, die Benachteiligung US-amerikanischer Firmen durch eine Internationalisierung des FCPA auszuhebeln – zunächst allerdings mit wenig Erfolg: Sowohl in den Vereinten Nationen als auch in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) scheiterten Vorstöße der USA, die Regeln gegen Korruption zu harmonisieren, um wieder „gleiche Spielregeln für alle“ zu etablieren. Auf internationaler Ebene war zu diesem Zeitpunkt kein Konsens über ein Verbot von Korruption erreichbar. Den Vorstößen der USA wurde ablehnend begegnet – aufgrund souveränitätsschützender Reflexe in den Entwicklungsländern, wirtschaftspolitischer Interessen der OECD-Länder oder bloßer Ignoranz auf Seiten des Ostblocks.

Neuen Schwung gewannen die Versuche, ein internationales Regelwerk zu schaffen, erst Ende der 1980er. Zwar war es der US-Wirtschaft mit einer Reihe von Initiativen nicht gelungen, den FCPA zurückzunehmen oder zumindest grundlegend aufzuweichen. Sie erreichte schließlich aber die Erweiterung des Gesetzes um einen Passus, der den Präsidenten aufforderte, die internationalen Regeln im Kontext der OECD, die die wichtigsten wirtschaftlichen Konkurrenten von US-Unternehmen umfasste, zu internationalisieren. Die daraus folgenden Bemühungen der USA fielen ab 1993 mit der öffentlichkeitswirksamen Arbeit von Transparency International zusammen, die den Kampf gegen Korruption erfolgreich auf nationale und globale Agenden hievte. Dabei kam ihnen das sich wandelnde weltpolitische Klima nach dem Ende des Kalten Krieges zugute, in dem angesichts einer rasch voranschreitenden Globalisierung auch das Bewusstsein für

die transnationale Dimension von Korruption und ihre Auswirkungen wuchs.

Trotz der anfänglichen Kritik Frankreichs und Deutschlands in den OECD-Verhandlungen, waren die Bemühungen der USA schließlich 1997 von Erfolg gekrönt: Die OECD-Mitglieder verabschiedeten eine Konvention, die die Mitglieder verpflichtete, die Bestechung ausländischer öffentlicher Amtsträger zu kriminalisieren und die Möglichkeiten, Schmiergelder von der Steuer abzusetzen, einzuschränken. Zahlreiche internationale Organisationen verschrieben sich in diesem Zeitraum ebenfalls einer Anti-Korruptionsagenda. Dabei wurde der ursprüngliche Fokus auf die Privatwirtschaft und den internationalen Geschäftsverkehr auf den öffentlichen Sektor und die politische Korruption ausgeweitet. Dies schlägt sich prominent in internationalen und deutschen entwicklungspolitischen Agenden der „guten Regierungsführung“ nieder, die von Entwicklungsländern u.a. wirksame Maßnahmen gegen Korruption in der Politik verlangen.

Eine globale Norm gegen Korruption

In den Vereinten Nationen wurde das Thema Ende der 1990er Jahre wieder aufgenommen und immer nachdrücklicher verfolgt. 1999 vereinbarte UN-Generalsekretär Kofi Annan mit der Internationalen Handelskammer den Global Compact, der Richtlinien für Unternehmen, u.a. zur Korruptionsbekämpfung, formulierte. Im Kontext der Bekämpfung der organisierten Kriminalität wurde 2000 die UN-Konvention gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität ins Leben gerufen, die einen ersten Schritt in Richtung einer Konvention gegen Korruption bildete. Die UN-Generalversammlung beschloss schließlich im Dezember 2000, ein globales Regelwerk gegen Korruption zu entwickeln und ein Ad hoc-Komitee mit der Ausarbeitung eines effektiven, rechtlich bindenden Instruments zu beauftragen. Dessen Arbeitsprozess mündete 2003 in der UN-Konvention gegen Korruption, die im Oktober zunächst von der UN-Generalversammlung angenommen und im Dezember 2003 auf einer internationalen Konferenz in Merida (Mexiko) von 95 Staaten unterzeichnet wurde – dem ersten globalen, rechtlich bindenden und bislang weitreichendsten Ver-

trag gegen Korruption. Anders als bisherige Regelwerke ist er weder nur auf Teilbereiche von Korruption – wie Schmiergeldzahlungen im internationalen Geschäftsverkehr – noch regional beschränkt.

In Kraft treten solche internationalen Abkommen nach einer bestimmten Anzahl von Ratifikation der Unterzeichnerstaaten. Erst mit der Ratifikation, die in der Regel von nationalen Verfahren abhängen, ist der Vertrag für den jeweiligen Staat bindend. In Deutschland ist für die Ratifikation internationaler Abkommen zunächst die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat notwendig. Mit der offiziellen Ratifikation durch den Bundespräsidenten erklärt die Bundesrepublik, dass die völkerrechtlichen Vorgaben erfüllt werden. Die nationale Rückkopplung bildet eine Schleife, die, nicht nur in Deutschland, zur Verzögerung von Ratifikationsprozessen führen kann.

Die UN-Konvention gegen Korruption bildet eine Ausnahme. Sie wurde bereits nach zwei Jahren von der nötigen Anzahl von 30 Staaten ratifiziert und trat am 14. Dezember 2005 in Kraft. Schnell folgten zahlreiche weitere Ratifikationen und die heute 173 Vertragsstaaten zeigen insgesamt die breite Akzeptanz der globalen Norm gegen Korruption. Zwar merken kritische Stimmen zu Recht an, dass der (formale) globale Konsens über die UN-Konvention nicht zwingend Einigkeit über die Frage mit einschließt, was Korruption eigentlich bedeutet. Allerdings erwarteten wohl nur wenige, dass die Konvention ausgerechnet im Zuge der Ratifikation in Deutschland auf die Probe gestellt werden sollte.

Eine Hand wäscht die andere – was ist politische Korruption?

Die UN-Konvention enthält keine Definition von Korruption. In Wissenschaft und Praxis hat sich eine allgemein gehaltene Definition entwickelt, die auf der Trennung zwischen privatem und öffentlichem Raum beruht. Sie wird so auch von Transparency International verwendet. Demnach ist politische Korruption „der Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Vorteil oder Nutzen“. Wo die Grenze zwischen legitimen Praktiken und Missbrauch verläuft, ist allerdings umstritten. Gerade im Bereich der politischen Korruption schwimmen Interessenver-

Angriff auf den deutschen Parlamentarismus?

Wir wollen nicht, dass der Staatsanwalt uns zu parlamentarischen Abenden begleitet. Wer dieses Gesetz [der SPD] befürwortet, schadet dem Parlamentarismus, und er demontiert den Abgeordneten im deutschen Parlament.

Siegfried Kauder (CDU/CSU) am 2. März 2012 im Bundestag.

treten, Lobbying und Korruption leicht zu einer Grauzone. Beginnt Korruption schon an einem parlamentarischen Abend, den ein Verband organisiert, um unter Politikern für die eigenen Interessen zu werben und dabei auch die Bewirtung der Gäste sicherstellt? Oder ist es erst korrupt, wenn die Stimme eines Abgeordneten gegen einen bestimmten Geldbetrag gekauft wird?

Die UN-Konvention behandelt drei Bereiche: die Prävention von Korruption im öffentlichen und privaten Bereich, die Kriminalisierung korrupter Praktiken und die internationale Kooperation zur Prävention und Strafverfolgung. Für Deutschland sollte sich die Umsetzung der UN-Vorgaben zur Kriminalisierung der Bestechung von „national public officials“ als höchste Hürde für die Ratifikation erweisen. Die Regeln der UN-Konvention betreffen Amts- und Mandatsträger, sowohl gewählt als auch ernannt („public officials“ nach Art. 2 (a) umfassen also Abgeordnete und Beamte), gleichermaßen und schließen in Bezug auf die politische Korruption die Bereiche der Legislative, Exekutive, Judikative sowie der Verwaltung ausdrücklich mit ein. Die im deutschen Recht übliche Trennung von Amtsträgern einerseits und Mandatsträgern andererseits wird von der UN-Definition nicht vorgesehen.

Für Amts- und Mandatsträger gibt die UN-Konvention in Art. 15 vor, welche Tatbestände unter Strafe gestellt werden müssen und schließt dabei sowohl den Bestechenden als auch den Bestochenen mit ein. Strafbar

ist sowohl das unmittelbare oder mittelbare Versprechen, Anbieten oder Gewähren als auch das Fordern oder Annehmen eines ungerechtfertigten Vorteils für das Vornehmen oder Unterlassen einer Handlung im Rahmen der Dienstpflichten der Amts- und Mandatsträger. Zudem werden ungerechtfertigte Vorteile für Dritte mit eingeschlossen. Dieser Artikel ist völkerrechtlich bindend und muss von den Vertragsstaaten in nationales Recht umgesetzt werden.

Aus Sicht der UN-Konvention gegen Korruption werden Interessenvertretung und Lobbying zu politischer Korruption, wenn für bestimmte Handlungen einer Mandatsträgerin eine ungerechtfertigte Gegenleistung erbracht wird. Während der Stimmenkauf eindeutig verboten ist, kann der parlamentarische Abend zum Grenzfall werden, wenn beispielsweise die Bewirtung der Abgeordneten als ungerechtfertigter Vorteil gewertet wird.

Mut zur Lücke: Deutsches Korruptionsstrafrecht

Deutschland verfügt zwar über umfassende strafrechtliche Bestimmungen zur Bestechung von öffentlichen Amtsträgern sowie von ausländischen und internationalen Mandatsträgern. Diese Regeln erstrecken sich allerdings nicht auf inländische Mandatsträger auf den unterschiedlichen Ebenen der deutschen Legislative. Während Beamte oder

z.B. deutsche Abgeordnete im Europäischen Parlament strengerem – der UN-Konvention entsprechenden – Regeln unterworfen sind, gilt für Parlamentarier in Deutschland eine gesonderte Regelung zu Strafbarkeit von Bestechung.

Schon in den Debatten über das Gesetz zur Abgeordnetenbestechung, das nach über 40 Jahren 1994 überhaupt erst wieder in das Strafgesetzbuch (§ 108e StGB) aufgenommen wurde, spiegelte sich die Spannung zwischen dem Gesetz und dem Verfassungsgrundsatz des freien Mandats nach Art. 38 des Grundgesetzes wider. Demnach sind die Bundestagsabgeordneten nur ihrem Gewissen verpflichtet und nicht an Aufträge und Weisungen gebunden. Sie sind frei in ihren Entscheidungen – auch bestimmte gesellschaftspolitische (Einzel-) Interessen zu vertreten. Dies belässt den Abgeordneten Raum für die Interaktion mit Interessenvertretern im Prozess der Willensbildung. Damals wie heute rangen die Abgeordneten damit, zu bestimmen, was im Sinne von freiem Mandat und parlamentarischem Betrieb als legitim anzusehen sei und welche Handlungen als korrupt verboten werden sollten. Aufgrund des sehr eng gefassten Tatbestandes der Abgeordnetenbestechung im Gesetz von 1994, der bislang auch nur in Einzelfällen auf kommunaler Ebene angewendet worden ist, wurde das Gesetz als rein „symbolische Gesetzgebung“ kritisiert.⁴

Diese Regelungslücke ergab sich nicht nur im Verhältnis zu internationalen Vorgaben. Der Bundesgerichtshof (BGH) befasste sich 2006 in seinem Urteil zum sogenannten Wuppertaler Korruptionsskandal mit der Regelung zur Abgeordnetenbestechung. Dort hatten die Verstrickungen eines Stadtrats mit örtlichen Bauunternehmen zwar zu einer Verurteilung auf Basis der Regelungen zur Bestechung von Amtsträgern geführt. Der BGH befand allerdings, dass der Stadtrat als Abgeordneter zu behandeln sei. Da kein direkter Stimmenkauf vorlag, war der Straftatbestand des einschlägigen § 108e StGB nicht erfüllt und das Urteil wurde aufgehoben. Aufgrund der offenkundigen Regelungslücke forderte der BGH den Gesetzgeber zu einer Angleichung der Regelung für Mandatsträger auf, wie sie sich auch aus den Vorgaben der UN-Konvention ergibt.

Gegenüber der UN-Konvention gegen Korruption ist der für Mandatsträger in Deutschland einschlägige § 108e StGB auf

Interessenvertretung, Lobbying und politische Korruption

Nicht alle Formen von Lobbying sind Korruption. Lobbying ist als Form der Interessenvertretung im politischen Prozess Bestandteil der Willensbildung. Lobbying-Praktiken werden dann zu Korruption, wenn sie die persönliche Bereicherung von Abgeordneten (oder Dritten), die dafür in der Ausübung ihres Mandats eine bestimmte Gegenleistung erbringen, beinhalten. In Deutschland wird Lobbying in erster Linie durch Transparenz und Regulierung eingehegt. Neben den Verhaltensregeln und Offenlegungspflichten für Abgeordnete im Bundestag bildet das Gesetz zur Bestechung und Bestechlichkeit von Mandatsträgern die strafrechtliche Säule dieser Regulierung. In beiden Bereichen werden die hohen Schwellen kritisiert, unterhalb von denen die Vorteilsnahme von Abgeordneten nicht veröffentlicht werden muss (etwa bei Direkt-Spenden unter 10.000€), oder nicht strafbar ist (etwa bei rückwirkenden Zuwendungen). Mit der Stückelung von Direkt-Spenden unter 10.000€ an Abgeordnete wirkte beispielsweise die Lobby der Spielautomatenbetreiber über Jahre hinweg erfolgreich auf wohlwollende Gesetzgebung ein. In Bezug auf rückwirkende Zuwendungen lassen sich die jüngeren Debatten über den Wechsel ehemaliger Politikerinnen auf Posten in der freien Wirtschaft nennen.

Vgl.: Transparency International 2014: Positionspapier: Konsequenzen aus der Verschärfung des Straftatbestands der Mandatsträgerbestechung: <http://bit.ly/1prhVNz> (13.1.15).

drei Ebenen zu eng gefasst: Erstens stellt er ausschließlich den direkten Stimmenkauf bzw. -verkauf in Plenar- und Ausschussabstimmungen unter Strafe. Somit wird ausgeklammert, dass die Wahrnehmung eines Mandats sich nicht in den Abstimmungen in Plenum oder Ausschuss erschöpft, sondern sich auch auf die, oftmals entscheidenden, Aushandlungsprozesse und Abstimmungen innerhalb der Fraktionen bezieht. Zweitens werden nur Vorteile erfasst, die dem Mandatsträger direkt gewährt werden, außen vor bleiben Vorteile, die Dritten zugutekommen. Drittens wird nur der Kauf, also eine materielle Zuwendung, erfasst, wodurch immaterielle Vorteile vernachlässigt werden.⁵

Der Konflikt zwischen dem deutschen Recht und den Vorgaben der UN-Konvention hatte schon im Zuge der internationalen Verhandlungen fraktionsübergreifend, aber insbesondere von Seiten CDU/CSU und FDP, zu erheblichem Widerstand gegen eine Unterzeichnung der Konvention geführt. Der Vorbehalt gegen die Gleichstellung von Amts- und Mandatsträgern wurde erst in der vorletzten Sitzungsrunde zurückgezogen.⁶ Nach der Unterzeichnung 2003 sah sich der Bundestag daher der Herausforderung gegenüber, die Vorgaben der UN-Konvention in deutsches Recht zu übersetzen, um die Ratifikation zu ermöglichen. Ziel der Gesetzesinitiativen im Bundestag war es, den Straftatbestand des § 108e StGB auszuweiten. Die ebenfalls denkbare – und konsequentere – Gleichstellung von Amts- und Mandatsträgern im Sinne von Art. 2 der UN-Konvention wurde nicht verfolgt.

Nach der Unterzeichnung der UN-Konvention gegen Korruption versuchte die Regierungskoalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen 2005, die Voraussetzung für eine schnelle Ratifikation zu schaffen und arbeitete einen entsprechenden Gesetzesentwurf aus. Allerdings wurde dieses Vorhaben vom vorzeitigen Ende der Legislaturperiode gestoppt. In der Folge gab es zwar eine Gesetzesinitiative des Bundesjustizministeriums, das sogenannte Zweite Gesetz zur Bekämpfung der Korruption, welches auf die Umsetzung internationaler Vorgaben abzielte. Es klammerte die Anpassung des Gesetzes zur Abgeordnetenbestechung jedoch ausdrücklich aus und verwies darauf, dass ein solches Vorhaben aus der Mitte des Bundestages kommen müsse. Allein, die Mitte des Bundestages in Form der Regierungskoalitionen aus CDU/

CSU und SPD und später aus CDU/CSU und FDP blieb stumm.

Indes bildete sich in Deutschland ein breiter Konsens, dass der Status quo unhaltbar war. Der Druck aus der Zivilgesellschaft, die in einer Reihe von Stellungnahmen eine Gesetzesänderung und die Ratifikation einforderten und dies mit breit angelegten Unterschriftenaktionen unterstrichen, wuchs. Flankiert wurden diese Forderungen durch die Rechtsprechung des BGH und die rechtswissenschaftliche Literatur, die den Reformbedarf des § 108e StGB feststellten. Dieser Haltung schloss sich ebenfalls ein Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages von 2008 an. In den Chor der Kritiker stimmte auch die deutsche Wirtschaft ein. 36 deutsche DAX-Unternehmen forderten 2012 in einem Brief an die Fraktionsvorsitzenden im Bundestag die Schließung der Regelungslücke und die anschließende Ratifikation der UN-Konvention. Sie warnten vor negativen Auswirkungen für das Ansehen deutscher Unternehmen im Ausland, sollte eine Ratifikation ausbleiben.

Berliner Gepflogenheiten gegen UN-Normen

Da die Regierungskoalitionen (CDU/CSU und SPD 2005-2009, CDU/CSU und FDP 2009-2013) sich zierten, das Gesetz zur Abgeordnetenbestechung zu reformieren, brachten die Oppositionsparteien Gesetzesentwürfe in den Bundestag ein: in der 17. Legislaturperiode 2010 Die Linke, 2011 Bündnis 90/Die Grünen und 2012 die SPD. Die drei Entwürfe gingen alle über die engen Bestimmungen des Stimmenkaufs und -verkaufs hinaus, bewahrten aber eine Schwelle unterhalb derer bestimmte parlamentarische Praktiken nicht verboten werden sollen.⁷ Dies sollte insbesondere jene Praktiken ausklammern, denen die Parlamentarier in der Wahrnehmung ihrer Aufgabe der Interessenvertretung nachgehen, wie die Zusammenarbeit und der Austausch mit Verbänden.

Die Plenums- und Ausschussdebatten zwischen 2010 und 2012 über diese Entwürfe zeigen die anhaltenden Schwierigkeiten, der Kriminalisierung von Korruption einerseits und dem freien Mandat (Art. 38 GG) sowie der parlamentarischen Praxis andererseits gleichermaßen gerecht zu werden. Die Argumente der Befürworter, vornehmlich auf

Zum Weiterlesen

Abbott, Kenneth W./Snidal, Duncan 2002: Values and Interests: International Legalization in the Fight against Corruption, in: *The Journal of Legal Studies* 31: S1, S141–S177.

Androulakis, Ioannis N. 2007: Die Globalisierung der Korruptionsbekämpfung. Eine Untersuchung zur Entstehung, zum Inhalt und zu den Auswirkungen des internationalen Korruptionsstrafrechts unter Berücksichtigung der sozialökonomischen Hintergründe, Baden-Baden.

Engels, Jens I. 2014: Die Geschichte der Korruption. Von der frühen Neuzeit bis ins 20. Jahrhundert, Frankfurt am Main.

Gutterman, Ellen 2013: Easier Done than Said: Transnational Bribery, Norm Resonance, and the Origins of the US Foreign Corrupt Practices Act, in: *Foreign Policy Analysis*, 1-20, in: <http://bit.ly/14U4nmG> (13.1.15).

Jakobi, Anja P. 2012: Common Goods and Evils? The Formation of Global Crime Governance, Oxford.

Webb, Philippa 2005: The United Nations Convention Against Corruption: Global Achievement or Missed Opportunity?, in: *Journal of International Economic Law* 8: 1, 191-229.

Winter, Thomas von/Blumenthal, Julia (Hrsg.) 2014: Interessengruppen und Parlamente, Wiesbaden; daraus: *Hönlgsberger, Herbert/Osterberg, Sven* 2014: Die Regulierung des Lobbyismus - das parlamentarische Lehrstück, 275-310.

Wolf, Sebastian 2007: Der Beitrag internationaler und supranationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung in den Mitgliedstaaten, Speyerer Forschungsberichte 253, Speyer.

Seiten der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke, und Gegner, vornehmlich auf Seiten der Fraktionen von CDU/CSU und FDP, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die Befürworter einer Reform des Gesetzes plädierten für eine Umsetzung der Vorgaben aus der UN-Konvention, indem sie auf den internationalen Image-Schaden Deutschlands hinwiesen, wo die Glaubwürdigkeit und auch der faktische Mitgestaltungsspielraum Deutschlands in der Korruptionsbekämpfung unterminiert würden. So war Deutschland beispielsweise nur Beobachter bei den Konferenzen der Vertragsstaaten der UN-Konvention. In diesem Sinne appellierte etwa Eva Högel (SPD) an die Abgeordneten, dass die Vorgaben der Vereinten Nationen „nicht dem politischen Tagesgeschäft und der aktuellen Meinung“ unterworfen werden sollten. Die Befürworter untermauerten ihr Anliegen mit den zahlreichen Stimmen für eine Gesetzesänderung und Ratifikation aus Gesellschaft, Nichtregierungsorganisationen, Wirtschaft und Rechtsprechung. Die jahrelange Untätigkeit des Bundestages wurde als schnellst möglichst zu beendende Peinlichkeit dargestellt.

Eines der wenigen konkreten Beispiele bildete in den Debatten die Einladung der Glücksspiel-Lobby nach Sylt, um mit Vertretern aus Politik und Wirtschaft über die Liberalisierung von Sportwetten und Online-Poker zu diskutieren.⁸ Stellt eine solche „exklusive“ Einladung auf Kosten des Veranstalters bereits einen ungerechtfertigten Vorteil für eine entsprechende Gegenleistung dar, oder handelt es sich um einen legitimen Prozess der Interessenvertretung? Angesichts der Schwierigkeiten Korruption im parlamentarischen Alltag genau zu bestimmen, äußerte beispielsweise Thomas Silberhorn (CDU/CSU) sein Unbehagen gegenüber einer „Kriminalisierung der parlamentarischen Praxis“.

Die Kritiker argumentierten, dass die Abgeordneten in der Interessenvertretung ihrer Wähler eine besondere Rolle ausfüllen, die klar von den Aufgaben eines Beamten abzugrenzen sei. Dies ergäbe sich aus dem Grundsatz des freien Mandats. Die Kritiker folgerten, dass eine Anpassung des Gesetzes zur Abgeordnetenbestechung an die UN-Konvention, die auf eine Gleichstellung von Amts- und Mandatsträgern hinauslaufe, nicht mit dem Grundgesetz zu vereinbaren

sei. Daher sei es nicht möglich, das deutsche Recht an die völkerrechtlichen Vorgaben anzupassen, um die UN-Konvention zu ratifizieren. Entsprechende Regelungen in anderen Ländern würden durch Immunitätsregelungen begleitet, die Mandatsträger stärker schützten, als dies in Deutschland der Fall sei. Da zudem weder der Bundestag noch die weiteren deutschen Gesetzgebungsorgane ein schwerwiegendes Korruptionsproblem hätten, sei eine Neuregelung schlichtweg unnötig. Gerade die FDP verwies in diesem Kontext auf Transparenz und die präventive Bekämpfung von Korruption als ausreichende Maßnahmen.

Die Expertenanhörung des Rechtsausschusses vom 17. Oktober 2012 über die zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Gesetzesentwürfe spiegelte diese Debatten wider. Auch dort wurde argumentiert, dass die Bestimmung des zu kriminalisierenden Straftatbestandes nicht oder nur schwerlich von legitimen „parlamentarischen Gepflogenheiten“ abzugrenzen sei. Wenn solche Gepflogenheiten im Gesetzesentwurf der SPD explizit als Ausnahme zum Straftatbestand festgelegt werden, erscheint dies nicht nur aus verfassungsrechtlichen Gründen weit gefasst. Angesichts der Schwierigkeiten, eine Schwelle zur Straftat zu bestimmen, wurde zudem vor der Gefahr einer Instrumentalisierung eines erweiterten Gesetzes, gerade in Wahlkampfzeiten, gewarnt. Auch in den Plenardebatten äußerten die Kritiker ihr Unbehagen über die mögliche unberechtigte Anwendung eines erweiterten Gesetzes.

Da sich die Mehrzahl der Experten aber grundsätzlich für eine Strafrechtsreform aussprach, stellte die Anhörung einen ersten Schritt dar, der aus der festgefahrenen Debatte führte. Im Anschluss übernahm der langjährige und vehemente Gegner einer Reform des Gesetzes Sigfried Kauder (CDU/CSU) in seiner Funktion als Vorsitzender des Rechtsausschusses die Initiative, einen fraktionsübergreifenden Gesetzesentwurf auszuarbeiten und in den Bundestag einzubringen. Da er damit allerdings weiterhin am Widerstand in der eigenen Fraktion scheiterte, gelang es auch in der 17. Legislaturperiode nicht mehr, die Strafrechtsreform umzusetzen.

Die Debatten im Bundestag zeigen, dass ein sehr spezifischer Aspekt der UN-Konvention den Auslöser für die Kontroversen bildete: die einheitlichen Vorgaben für Amts- und Mandatsträger. Diese widersprechen der

deutschen Rechtstradition und erschwerten die Umsetzung ins deutsche Recht erheblich. In den Debatten vermischten sich oftmals eigentlich unterschiedliche Argumente: Auf der einen Seite wurde über Möglichkeiten und Grenzen einer Neuregelung des Gesetzes der Abgeordnetenbestechung gestritten. Die Verschärfung der Regelung zur Abgeordnetenbestechung sollte nach Willen der Bundestagsabgeordneten die Unterscheidung zwischen Beamten und Abgeordneten nicht aufheben. Anstatt konstruktiv auf einen Kompromiss zwischen den Vorgaben der UN-Konvention und dem deutschen Recht hinzuwirken, wurde in den Debatten von Seiten der Kritiker auf der vermeintlichen Unvereinbarkeit des deutschen Rechts mit der internationalen Regelung beharrt. Vor diesem Hintergrund wurde auf der anderen Seite auch die Unterzeichnung der Konvention in Frage gestellt.⁹

Wie LobbyControl resümiert, waren für den parlamentarischen Stillstand in dieser Legislaturperiode in erster Linie die „Verschleppungstaktiken“ und grundsätzliche Blockadehaltung bei CDU/CSU und FDP verantwortlich.¹⁰

Neue Koalition mit neuem Schwung

Die ablehnende Haltung der Union sollte sich in der Regierungskoalition von CDU/CSU und SPD in der 18. Legislaturperiode wandeln. Im Koalitionsvertrag der Großen Koalition, der am 16. Dezember 2013 unterzeichnet wurde, findet sich unter dem Punkt „Transparenter Staat“ die schlichte Aussage: „Wir werden die Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung neu regeln.“ Im Anschluss ging es im Vergleich zu den zähen Verhandlungen der Vorjahre sehr schnell. Die Fraktionen CDU/CSU und SPD brachten am 14. Februar 2014 einen Gesetzesentwurf zur Erweiterung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung in den Bundestag ein. Nur eine Woche später fanden am 21. Februar 2014 die zweite und dritte Lesung statt, an deren Ende das Gesetz, nun unter dem Titel „Bestechung und Bestechlichkeit von Mandatsträgern“, von einer breiten fraktionsübergreifenden Mehrheit angenommen wurde. In den Debatten fällt auf, dass gerade auf Seiten der CDU/CSU, die von der Ablehnung einer Strafrechtsreform abgerückt war,

Für und Wider

Das ist sogar ein ganz gravierender Makel, da wir von Ländern auf der ganzen Welt, vor allen Dingen von Ländern des Südens, verlangen, Good Governance zu praktizieren, etwas gegen Korruption zu tun und an der Spitze von Staat und Gesellschaft verlässliche und klare Regelungen zur Strafbarkeit von Korruption einzuführen, das selbst aber nicht tun, sondern meinen das nicht nötig zu haben.

Hans-Christian Ströbele (Bündnis 90/Die Grünen) am 25. September 2008 im Bundestag

Ja, wir sind für Transparenz. Ja, wir sind für freie Entscheidungen von Abgeordneten. Aber wir sind gegen die Kriminalisierung der parlamentarischen Praxis. Ein Kern des Problems besteht darin, dass parlamentarische Praxis per se interessengeleitet ist, weil wir alle politische Ziele verfolgen.

Thomas Silberhorn (CDU/CSU) am 27. Juni 2013 im Bundestag

die Begründung für den Regelungsbedarf in erster Linie am BGH-Urteil von 2006, das im Rahmen des Wuppertaler Korruptions-skandals zu einer Angleichung der Regelung für Mandatsträger aufgefordert hatte, festgemacht und weniger aus den völkerrechtlichen Vorgaben abgeleitet wird. Auf die internationale Dimension verweisen sowohl die SPD als auch die Opposition deutlich stärker. Zu Recht blieb die Kopplung der Abstimmung über die Neuregelung des Gesetzes zur Abgeordnetenbestechung an die Abstimmung über eine Diätenerhöhung für die Bundestagsabgeordneten seitens der Opposition nicht unkommentiert.

Das Gesetz weitet im Sinne der UN-Konvention die Strafbarkeit auf Handlungen in der Wahrnehmung des Mandates aus, die in Auftrag oder auf Weisung stattfinden und für die ein „ungerechtfertigter Vorteil“ angeboten oder angenommen wird und schließt dabei sowohl die Mandatsträger als auch Dritte mit ein. Mit dem Passus zu „Auftrag und Weisung“ im Gesetzestext wurde in Abweichung von der Formulierung der Konvention und in Anlehnung an den Wortlaut des Verfassungsgrundsatzes des freien Mandats (Art. 38 GG) kompromisshaft auf die deutsche Rechtslage eingegangen. Die Mindestanforderungen der UN-Konvention werden damit erfüllt.

Anders als unter der alten Regelung wäre beispielsweise das Versprechen einer Unternehmerin an eine Abgeordnete, einem Familienmitglied eine Anstellung in ihrem Unternehmen zu verschaffen, wenn die Abgeordnete im Sinne des Unternehmens innerhalb der Fraktion auf den Beschluss eines bestimmten Gesetzes einwirkt, verboten. Von der neuen Regelung nicht erfasst bleiben ausdrücklich Spenden im Sinne der

Partei- und Abgeordnetengesetze oder politische Funktionen und Mandate. Auch sogenannte Dankeschön-Geschenke, die Abgeordneten rückwirkend zugutekommen, sind nicht strafbar. Die Teilnahme an den in den Debatten viel zitierten parlamentarischen Abenden bleibt von der neuen Regelung aber zu recht unberührt, da sie in der Tat als legitime Praxis der parlamentarischen Willensbildung zu verstehen sind.

Nachdem das Gesetz zu Bestechung und Bestechlichkeit von Mandatsträgern am 1. September 2014 in Kraft getreten ist, konnte auch das Gesetz zur Ratifikation der UN-Konvention gegen Korruption am 25. September 2014 im Bundestag und am 10. Oktober 2014 im Bundesrat verabschiedet werden. Am 12. November 2014 hat die Bundesrepublik Deutschland die UN-Konvention offiziell ratifiziert.

Ausblick: Was lange währt, wird endlich gut?

Was sagt der lange Weg des Bundestages zur Ratifikation der UN-Konvention gegen Korruption über die Haltung gegenüber dem völkerrechtlichen Abkommen aus? Lehnte der Bundestag das Abkommen und damit die global akzeptierte Norm gegen Korruption ab? Bei vielen Beobachtern entstand der Eindruck, der Bundestag beharre lieber auf seiner Sonderstellung im nationalen und internationalen Vergleich, anstatt die Konvention zu ratifizieren. Es wäre besorgniserregend gewesen, wenn sich diese Haltung, die völkerrechtlichen Vorgaben nationalem Recht unterordnet, durchgesetzt hätte. Es ist zunächst positiv zu bewerten, dass trotz des Widerstands nun die Ratifikation gelungen

Anmerkungen

- 1 United Nations Convention against Corruption, dt. Übersetzung: <http://bit.ly/1strM9t> (13.1.15).
- 2 Transparency International 2014: Pressemitteilung, 13.01.2014: <http://bit.ly/1eOjBsW> (13.1.15).
- 3 Fischer, Thomas 2014: Dieses Gesetz ist ein Witz!, Die Zeit 27/2014: <http://bit.ly/1AKYBiH> (13.1.15).
- 4 Barton, Stefan 1994: Der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB), in: Neue Juristische Wochenschrift 47: 17, 1098-1100.
- 5 Van Aaken, Anne 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, 407-446.
- 6 Möhrenschrager, Manfred E. 2004: Die Struktur der Abgeordnetenbestechung auf dem Prüfstand – Historisches und Künftiges, in: Heinrich, Bernd (Hrsg.): Festschrift für Ulrich Weber zum 70. Geburtstag, 18. September 2006, Bielefeld, 217-234.
- 7 Wolf, Sebastian 2013: Political Corruption as a Regulatory Problem in Germany, German Law Journal 14: 9, 1627-1638.
- 8 DER SPIEGEL 2011: Glücksspiel. Sause auf Sylt, 4/2011: <http://bit.ly/1sts4x1> (13.1.15).
- 9 vgl. Hoven, Elisa 2013: Die Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung. Wege und Ziele einer Reform des § 108e StGB, in: Zeitschrift für internationale Rechtsdogmatik 8: 1, 33-44.
- 10 LobbyControl 2013: Lobbyreport 2013. Die Lobbyismus-Debatte 2009-2013: Eine Bilanz der schwarz-gelben Regierungszeit, Köln.
- 11 Wolf, Sebastian 2014: Reform der Abgeordnetenbestechung: Spät kommt sie, aber sie kommt, in: Legal Tribune Online, 20.02.2014: <http://bit.ly/1jSn6Et> (13.1.15).
- 12 Mechanism for the Review of Implementation of the United Nations Convention against Corruption: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG.html> (13.1.15).
- 13 Transparency International 2014: Positionspapier: Konsequenzen aus der Verschärfung des Straftatbestands der Mandatsträgerbestechung: <http://bit.ly/14uc16M> (13.1.15).

ist. Vor diesem Hintergrund lassen sich drei Schlussfolgerungen ziehen:

Erstens hat der Bundestag die Übersetzung der internationalen Vorgaben gemeistert und die Voraussetzung für Deutschlands Ratifikation der UN-Konvention geschaffen. Das neue Gesetz zur Abgeordnetenbestechung setzt das Ziel der UN-Konvention, weltweit strafrechtliche Regeln gegen Bestechung von Amts- und Mandatsträger zu schaffen, in Deutschland um. Die Ratifikation der UN-Konvention gegen Korruption war mehr als überfällig, um eine glaubwürdige Rolle in den internationalen Bemühungen im Kampf gegen Korruption einzunehmen. Auf internationalem Parkett kann Deutschland 2015 bei der 6. Konferenz der Vertragsstaaten der UN-Konvention gegen Korruption erstmals als aktiver Teilnehmer die Förderung und Überprüfung der Umsetzung der Konvention mitgestalten.

Zweitens wird sich das neue Gesetz in der Rechtsprechung erproben müssen. Die teils scharfe Kritik an den weichen Formulierungen des Gesetzes und der hohen Hürde, eine Handlung im Auftrag oder Weisung nachzuweisen, die die Anwendbarkeit des Gesetzes grundsätzlich in Frage stellt, muss ernst genommen werden. Zunächst liegt es nun aber an Staatsanwaltschaft und Rechtsprechung, die neue Regelung in der Praxis auszulegen.¹¹ Sollte sich die Kritik an dem Gesetz bestätigen, muss dies zu einer erneuten Anpassung des Straftatbestands führen. Zu einer Beurteilung des Gesetzes könnte auch der intergouvernementale Review-Mechanismus zur Implementierung der UN-Konvention gegen Korruption beitragen, in

dem sich die Mitgliedstaaten einer gegenseitigen Bewertung ihrer Umsetzung der Vorgaben der Konvention unterziehen.¹²

Drittens haben die Bundestagsdebatten gezeigt, wie schwer sich die Parlamentarier tun, Regeln für die eigene Rolle zu formulieren und eine klare Grenze zwischen politischer Korruption und parlamentarischer Praxis zu ziehen. Zentrale Aspekte der Korruptionsbekämpfung, die über das Problem der Abgeordnetenbestechung hinausgehen und – wenn auch nicht völkerrechtlich verpflichtend – ebenfalls Bestandteil der UN-Konvention gegen Korruption sind, wurden aus den deutschen Debatten weitgehend ausgeklammert. So hält der präventive Teil der UN-Konvention die Staaten an, Maßnahmen zu schaffen, die u.a. die Offenlegung von Nebentätigkeiten und Geschenken regeln (Art. 8). Dies betrifft auch die Ausnahmen im neuen deutschen Gesetz wie derzeit zulässige Spenden, die direkt an Abgeordnete

gerichtet werden.¹³ Diese Aspekte hätten in den Prozess der Reform der Regelungen zur Abgeordnetenbestechung mit einbezogen werden sollen.

Wenn die Ratifikation der UN-Konvention gegen Korruption mehr als ein Feigenblatt sein soll, müssen diese Spielräume für politische Korruption strenger reglementiert und die Wirksamkeit des neuen Gesetzes kritisch bewertet werden.



Max Lesch ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe „Konflikt und normativer Wandel: Normkonflikte im globalen Regieren“ an der HSFK. Seine Forschungsinteressen

umfassen Normen in den Internationalen Beziehungen, Korruption und das Folterverbot.

HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik.

Die HSFK, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet und seit 2009 Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft, arbeitet mit rund 60 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in sechs Programmbereichen zu den Themen „Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten“, „Internationale Institutionen“, „Private Akteure im transnationalen Raum“ sowie „Herrschaft und gesellschaftlicher Frieden“. Der Programmbereich „Information und Wissenstransfer“ vereint das Projekt „Akademisches Friedensorchester Nahost“, die „Schlangenbader Gespräche“, das „Friedensgutachten“ sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Zudem arbeiten in der HSFK die programmungebundenen Forschungsgruppen „Politische Globalisierung und ihre kulturelle Dynamik“ und „Konflikt und normativer Wandel: Normkonflikte im globalen Regieren“.

Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27-31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSFK, Baseler Straße 27-31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen. Bitte geben Sie Ihre Adresse für die Zuwendungsbestätigung an.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design: David Hollstein · Layout: HSFK · Druck: Henrich Druck + Medien GmbH

ISSN 0945-9332