

## Neue Korruptionsrisiken im Auslandseinsatz

### Gesetzgeber erweitert Bestechungstatbestände

Rechtsanwalt Dr. Mark Zimmer, München\*

#### A. Amtsträger können auch selbst bestechen

Während der Evakuierungsoperation Pegasus Ende Februar 2011 soll sich auf dem Flughafen in Tripolis folgende Szene abgespielt haben: Die mit der Evakuierung von deutschen und anderen EU-Bürgern beauftragte Luftwaffe hatte mit einer Transall ohne Genehmigung der – nicht mehr fungiblen – libyschen Behörden erfolgreich in Tripolis landen und die 130 Bürger aufnehmen können. Kurz vor dem Start zum Rückflug nach Kreta blockierte jedoch ein libyscher LKW bewusst die Startbahn. Der Fahrer machte den Transall-Piloten

darauf aufmerksam, er müsse zunächst eine vierstellige Flughafengebühr zahlen, bevor er starten könne. Als der hierauf nicht vorbereitete Kommandant der Transall seine Kreditkarte zückte, schüttelte der Libyer den Kopf: Nur Bares sei Wahres. Dem Kommandanten gelang es, bei der noch in Tripolis

---

\* Der Verfasser ist Partner der internationalen Sozietät Gibson, Dunn & Crutcher LLP und dort insb. auf Korruptionsbekämpfung spezialisiert. Der aktive Reserveoffizier (Oberstleutnant d. R.) wurde 1994 zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr promoviert.

verharrenden Restbelegschaft einer Fluglinie mithilfe eines Blitz-Darlehensvertrags Bargeld zu beschaffen, mit dem er den Libyer zur Räumung der Startbahn veranlassen konnte, so dass die Evakuierung gelang. – Wenngleich der Kommandant aus verschiedenen Gründen nicht strafbar handelte, so zeigt diese Episode doch, dass Auslandseinsätze stets Korruptionsrisiken bergen.

Wenn von Korruption oder Bestechung die Rede ist, so geht es in der Regel um die Bestechung von Amtsträgern und anderen öffentlichen Stellen durch Private. Bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr und anderer Staatsorgane geraten aber auch Amtsträger selbst in die Versuchung, Schmiergelder zu zahlen, um ihren Auftrag zu erfüllen (s.o.). Dabei kann es sich etwa um Zahlungen zur Erleichterung der Ein- oder Ausreise, Informationsbeschaffung (»Humint«), Logistik-Unterstützung,<sup>1</sup> Sicherungsaufgaben oder vergleichbare Tätigkeiten handeln.

Seit dem 26.11.2015 können derartige Situationen für – militärische oder zivile – Akteure deutscher staatlicher Stellen im Auslandseinsatz deutlich riskanter werden. Wenn etwa Streitkräfte, diplomatische oder konsularische Vertretungen, Entwicklungshelfer, der Auslandsgeheimdienst oder die Bundespolizei im Auslandseinsatz auf wichtige Informationen, Logistik- oder Dienstleistungen angewiesen sind und dazu lokale Amtsträger bezahlen, die ihrerseits nach örtlich geltendem Recht dazu nicht befugt sind, kann dies in Zukunft strafbar sein. Der Gesetzgeber hat nämlich mit dem Korruptionsbekämpfungsgesetz vom 20.11.2015<sup>2</sup> die Strafbarkeit – auch staatlicher Stellen selbst – gegenüber ausländischen Amtsträgern<sup>3</sup> deutlich ausgeweitet. War zuvor die Bestechung ausländischer Amtsträger nach dem Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung (IntBestG) nur »im internationalen geschäftlichen Verkehr« erfasst, so ist im neuen § 335a StGB diese wichtige Einschränkung nicht mehr vorgesehen. Ausweislich seiner Begründung<sup>4</sup> wollte der Gesetzgeber dezidiert auf dieses eingrenzende Erfordernis verzichten: »Anders als im IntBestG ist ein Zusammenhang der Bestechung mit dem internationalen geschäftlichen Verkehr künftig nicht mehr erforderlich.«

Der Gesetzgeber ist sich bewusst, dass dadurch eine »sehr weitgehende Pönalisierung von Bestechungstaten im Ausland möglicherweise entstehen kann«. Er glaubt jedoch, »Extrem-situationen (...) im Rahmen der Rechtswidrigkeit, Schuld und Strafzumessung sowie auf prozessualer Ebene (...) Rechnung« tragen zu können.<sup>5</sup>

Die Risiken werden dadurch verstärkt, dass es im Ausland oft nicht leicht zu erkennen ist, wer Amtsträger (»Bediensteter«<sup>6</sup>) ist. Hierbei muss es sich nicht um Beamte, Richter oder Soldaten handeln. Auch Angestellte im öffentlichen Dienst, Organe von Eigen- bzw. Regiebetrieben und Mitglieder der im Nahen Osten oft herrschenden Königshäuser<sup>7</sup> werden regelmäßig als Bedienstete gelten.

Auch die Literatur kommentiert die Ausdehnung der Strafbarkeit auf rein lokale Vorgänge (i.e. im Einsatzland),<sup>8</sup> teils mit deutlicher Kritik.<sup>9</sup> Durch diese Gesetzesänderung sind jedenfalls die Strafbarkeitsrisiken staatlicher Stellen, die im Ausland Vorteile für künftige Diensthandlungen gewähren, erheblich gestiegen. Wer einem lokalen Amtsträger im Einsatzland einen Vorteil (jedweder Art und Größe) für eine künftige Diensthandlung zuwendet, kann sich strafbar machen, wenn diese Diensthandlung nach dem im Einsatzland geltenden Recht nicht erlaubt ist.

## B. Korruptionsanfälligkeit von Auslandseinsätzen

Einsätze zu humanitären und/oder friedenssichernden Zwecken sind besonders anfällig für Korruption, wie diverse Studien eindrücklich belegen.<sup>10</sup> Die Gründe hierfür sind einleuchtend: Humanitäre und friedenssichernde Auslandseinsätze finden in aller Regel in fragilen Regionen statt, in denen Rechtsstaatlichkeit schwach, Korruption dagegen stark ausgeprägt ist. Ferner tendieren die Akteure bei derartigen Krisensituationen dazu, die für Friedenszeiten konzipierten Regelungen für weniger wichtig zu halten oder gar zu ignorieren (»Not kennt kein Gebot«). Darüber hinaus herrscht bei derartigen Einsätzen oft ein starkes Ungleichgewicht zwischen den ins Land kommenden (zivilen oder militärischen) Akteuren einerseits und den lokalen Organisationen und Bürgern andererseits. Jedenfalls herrscht keine Kräfteparität von Vertragspartnern auf Augenhöhe, die als Schutz vor Korruption dienen kann.<sup>11</sup>

Die Zustände im wichtigsten jüngeren Einsatzland der Bundeswehr (Afghanistan) bestätigen dies: Nach einer Studie des »United Nations Office on Drugs and Crime« (UNODC) vom Dezember 2012 hat sich die Korruption in Afghanistan von 2009 bis 2012 erheblich verschlimmert.<sup>12</sup> Jeder zweite Afghane ist in Korruption verwickelt. Die Gesamtsumme der Schmiergelder betrug 4 Mrd. US-Dollar im Jahr 2012, was eine Steigerung von 40 % gegenüber 2009 bedeutete und die gesamten legalen Staatseinnahmen (2 Mrd. US-Dollar) um 100 % überstieg. Die durchschnittliche Höhe eines (!) Schmiergeldes betrug 214 US-Dollar (30 % höher als 2009).<sup>13</sup>

Es ist nicht davon auszugehen, dass sich die Situation im Irak, Mali, Sudan, Westsahara oder anderen künftigen Einsatzländern gänzlich anders darstellt. Aus diesen Gründen sind deutsche staatliche Akteure in Auslandseinsätzen besonderen Korruptionsrisiken ausgesetzt, die durch die jüngste Gesetzesänderung erheblich erweitert wurden.

- 1 Vgl. nur das unter dem Schlagwort »Warlord, Inc.« bekannt gewordene riesige System aus Schutz- und Schmiergeldern zur Sicherung der Logistik der amerikanischen Streitkräfte in Afghanistan; Bericht des »Sub-Committee on National Security and Foreign Affairs, Committee on Oversight and Government Reform« des »U.S. House of Representatives« vom Juni 2010: [http://www.cbsnews.com/htdocs/pdf/HNT\\_Report.pdf](http://www.cbsnews.com/htdocs/pdf/HNT_Report.pdf)
- 2 BGBl. I S. 2025 (in Kraft getreten am 26.11.2015).
- 3 Das Gesetz führt hierfür den neuen Begriff des »Bediensteten« ein, § 335a Abs. 1 Nr. 2 Buchst. a) StGB; vgl. dazu Papanthasiou, wistra 2016, 174.
- 4 BT-Drucks. 18/4350, S. 24.
- 5 Ebd.
- 6 S.o. Fn. 4.
- 7 Das gilt jedenfalls dann, wenn sie Verwaltungsentscheidungen beeinflussen können; vgl. die »Opinion Procedure Release« Nr. 12–01 des US-amerikanischen Justizministeriums vom 18.09.2012, dessen Rechtsgedanke auch für die Auslegung von § 335a StGB maßgeblich sein dürfte.
- 8 Vgl. nur Dann, NJW 2016, 203, 206.
- 9 Schünemann, ZRP 2015, 68, 71: »Überzogene Punitivität«; Papanthasiou, wistra 2016, 174, spricht von einer »bedenklichen Vorschrift«.
- 10 Vgl. nur die detaillierten Studien »Corruption and Peacekeeping« sowie »Preventing Corruption in Humanitarian Operations« von Transparency International ([http://www.transparency.org/news/feature/un\\_peacekeeping\\_missions\\_must\\_tackle\\_corruption](http://www.transparency.org/news/feature/un_peacekeeping_missions_must_tackle_corruption); [http://www.transparency.org/whatwedo/publication/preventing\\_corruption\\_in\\_humanitarian\\_operations](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/preventing_corruption_in_humanitarian_operations)).
- 11 Vgl. ebd.
- 12 [https://www.unodc.org/documents/frontpage/Corruption\\_in\\_Afghanistan\\_FINAL.pdf](https://www.unodc.org/documents/frontpage/Corruption_in_Afghanistan_FINAL.pdf)
- 13 Ebd. Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass Afghanistan regelmäßig auf einem der letzten drei Plätze des »Corruption Perception Index« von Transparency International landet.

### C. Prozessuales

Deutsche Soldaten und Beamte unterliegen während eines Auslandseinsatzes<sup>14</sup> dem deutschen Strafrecht.<sup>15</sup> Nachdem es in den ersten Jahren insbesondere des ISAF-Einsatzes mehrere, für die Beteiligten belastende Unklarheiten über die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft gab, gilt nun mit § 11a StPO ein einheitlicher Gerichtsstand für die Straftaten deutscher Soldaten im Auslandseinsatz. Damit soll eine effiziente Strafverfolgung gewährleistet werden, die den Besonderheiten des Auslandseinsatzes gerecht wird.<sup>16</sup> Auch wenn § 11a StPO keinen ausschließlichen, sondern einen konkurrierenden Gerichtsstand begründet, ist in der Praxis eine Konzentration derartiger Verfahren bei der Staatsanwaltschaft Kempten zu beobachten.<sup>17</sup> Dieser Gerichtsstand in Kempten wäre auch für die hier behandelten Korruptionsdelikte gegeben.

### D. Betroffene Organisationen

Von der oben (A.) dargelegten deutlichen Erweiterung der Korruptionsstrafbarkeit bei Auslandseinsätzen ist nicht nur die Bundeswehr betroffen. Auch andere deutsche – staatliche und zivile – Organisationen, die in Auslandsoperationen tätig werden, müssen sich auf diese Rechtslage einstellen. Hierzu gehören z.B. der Auslandsgeheimdienst (BND), der Auswärtige Dienst, die Bundespolizei, die Entwicklungshilfe (z.B. GIZ), Katastrophenhilfe (z.B. THW) sowie nichtstaatliche Hilfsorganisationen wie z.B. das Deutsche Rote Kreuz (DRK), das ebenfalls erhebliche Auslandsaktivitäten entfaltet.

All diese Organisationen werden künftig bei der Gewährung von Vorteilen an ausländische Amtsträger deutlich vorsichtiger agieren müssen.

### E. Prävention

Vor dem Hintergrund der vorgenannten Strafbarkeitsrisiken stellt sich die Frage, wie die Vorgesetzten und Dienststellen der jeweiligen Einsatzkräfte diesen Gefahren vorbeugen können. Hierzu dürfte es in deutschen Dienststellen noch kaum ausgeprägte Beispiele oder Muster geben, weil das Risiko der aktiven Bestechung (also durch Gewährung von Vorteilen) für staatliche Stellen bisher nicht virulent geworden ist. Insofern lohnt eine Anleihe an die Präventionspraxis von international tätigen Wirtschaftsunternehmen, die im Ausland regelmäßig mit dem Problem aktiver Bestechung zu kämpfen haben. Dem Stand guter Unternehmensführung entsprechen folgende Präventionsmaßnahmen:<sup>18</sup>

#### I. Wirksame Risikoanalyse

Wie jedes Unternehmen muss auch eine staatliche Stelle analysieren, welche Korruptionsrisiken sich in ihrem Bereich stellen. Die Analyse ist abhängig von Ort, Art und Dauer des Einsatzes. Erfahrungsgemäß bestehen höhere Risiken in bestimmten Ländern, die sich auf den unteren Rängen von »Korruptions-Ranglisten« wie etwa dem Corruption Perceptions Index der Organisation »Transparency International« (TI)<sup>19</sup> sowie den anderen TI-Indizes finden, wie z.B. dem »Bribe Payers Index«<sup>20</sup>, dem »Global Corruption Barometer«<sup>21</sup> und den »National Integrity Studies«.<sup>22</sup>

#### II. Korruptionsprävention als Chefsache

Eine weitere wichtige Vorbeugungsmaßnahme ist die eindeutige und vernehmbare »Botschaft von oben«, dass Korruption nicht geduldet wird. Während dies für deutsche

Amtsträger als Empfänger von Vorteilen bereits jetzt in der Bundesverwaltung praktiziert wird<sup>23</sup>, scheint dies für staatliche Akteure als aktive Geber von Vorteilen bisher kein Thema zu sein.

### III. Prüfung von Partnern

Ein besonders wichtiges Element im Rahmen der Korruptionsprävention ist die sorgfältige Prüfung von Vertragspartnern vor der Aufnahme einer Geschäftsbeziehung.<sup>24</sup> Wie bei der grundlegenden Risikoanalyse (oben I.) geht es bei einer solchen Vertragspartner-Prüfung darum, ein möglichst umfassendes Bild potentieller Risiken zu erhalten, um auf diese angemessen reagieren zu können – notfalls auch durch Verzicht auf die jeweilige Verbindung. Bei der Prüfung wird daher ein besonderes Augenmerk auf bekannt gewordene Verstöße in der Vergangenheit, Beziehungen zu (anderen) Amtsträgern und die Bedeutung des jeweiligen Partners für die betreffende Tätigkeit zu legen sein.

### IV. Regeln und Prozesse

Wenn auch die Bundeswehr sicher kein »unterregulierter« Bereich ist, so wird man nicht umhinkommen, das Verbot aus aktiver Bestechung in die jeweiligen Regelwerke aufzunehmen. Ferner müssen Verfahren eingerichtet werden, damit diese Regelungen nicht nur auf dem Papier stehen, sondern in die täglichen Einsatzabläufe integriert werden.<sup>25</sup>

### V. Umsetzung in der Bundeswehr

Um die Richtlinien und Prozesse mit Leben zu füllen, müssen sie in der Bundeswehr umgesetzt werden, also in den Streitkräften und in der Bundeswehrverwaltung. Die Soldaten, Beamte und Arbeitnehmer der Bundeswehr müssen mit den Richtlinien und ihrer Anwendung vertraut werden. Maßgeblicher Bestandteil dieser Implementation ist die Schulung. Sie sollte zugeschnitten sein auf die Stellung des jeweiligen Beschäftigten und seinen jeweiligen Tätigkeitsbereich in der Bundeswehr.

### VI. Regelmäßige Überprüfung

Eine kontinuierliche Überwachung der Anti-Korruptionsregeln stellt deren Anwendung in der Bundeswehr sicher und hilft dabei, Schwachstellen und Fehlverhalten zu analysieren. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse können zu einer Verbesserung oder Verfeinerung bestehender Regelungen und Prozesse verwendet werden. Die Ergebnisse solcher Überprüfungen sollen und können wiederum in die Risikoanalyse (oben I.) Eingang finden.

14 Genauer: während einer »besonderen Auslandsverwendung« gemäß § 62 Abs. 1 SG.

15 Dies folgt für Soldaten aus § 1a Wehrstrafgesetz (WStG) und für Beamte aus § 5 Nr. 12 StGB, der auch für dem öffentlichen Dienst besonders verpflichtete Arbeitnehmern der Bundeswehr gilt.

16 BT-Drucks. 17/9694, Teil A.

17 Vgl. näher Heinen, BWV 2016, 80, 81.

18 Vgl. etwa Walther/Zimmer, Recht der Internationalen Wirtschaft 2011, 199, 202–206; vgl. Zimmer, Compliance-Berater 2014, 272; vgl. auch Zimmer, Die Bundeswehr 2014, 44, zu Rolle und Aufgaben von Compliance-Beauftragten.

19 <https://www.transparency.de/Tabellarisches-Ranking.2754.0.html>.

20 <http://www.transparency.org/bpi2011>.

21 <http://www.transparency.org/gcb2013>.

22 <https://www.transparency.org/whatwedo/nis>.

23 Vgl. etwa die »Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung« vom 30.07.2004.

24 Vgl. nur Walther/Zimmer, RIW 2011, 199, 204.

25 Sonst entsteht leicht die Haltung: »Gelesen, gelacht, gelochelt!«

**VII. Nachbesserungsbedarf des Gesetzgebers?**

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Korruptionsrisiken der Soldaten und Beamten im Auslandseinsatz stellt sich die Frage, ob der Gesetzgeber sich dieser Erweiterung der strafrechtlichen Haftung auch für staatliche Akteure im Auslandseinsatz bewusst war. In der Gesetzesbegründung ist zu dieser Frage nichts ersichtlich.<sup>26</sup> Falls diese strafrechtliche Haftungserweiterung für Beamte und Soldaten im Auslandseinsatz nicht beabsichtigt gewesen sein sollte, so wäre eine entsprechende Klarstellung oder Ausnahmeregelung für Auslandseinsätze denkbar.

**F. Zusammenfassung**

Der Gesetzgeber hat mit dem Korruptionsbekämpfungsgesetz 2015 die Korruptionsrisiken für Beamte und Sol-

daten im Auslandseinsatz deutlich erweitert. Staatliche Funktionsträger sind nun nicht nur als Empfänger, sondern auch als Geber von Bestechungszahlungen an ausländische Amtsträger (»Bedienstete«) strafbar. Dies ist insofern riskant, als sowohl humanitäre als auch friedenssichernde Maßnahmen erwiesenermaßen mit besonders hohen Korruptionsrisiken einhergehen. Die Bundeswehr (Streitkräfte und Bundeswehrverwaltung) ist gut beraten, sich durch entsprechende Vorbeugungsmaßnahmen darauf einzustellen.

---

26 BT-Drucks. 18/4350 vom 18.10.2014.