

I. Einleitung

Als Jurist sollte man zu manchen Begriffen rechtliche Umrisse liefern können. Ein Begriff, der dabei in Diskussionen immer wieder in Erscheinung tritt, ist die Korruption – ein stets heiß diskutierter Gegenstand.¹ Das Wort an sich ist schon zum Reizwort geworden. Mit ihm wird versucht, generalisierend die Symptomatik des Menschlich-Manipulativen im Rechtsdasein zu fassen und zu einem vermeintlich klaren juristischen Krankheitsbegriff zu finden. Aber gerade der Begriff der »Korruption« vereint unter sich eine nahezu unüberblickbare Fülle an Versatzstücken verschiedenster Wissenschaftsgebiete: Rechtswissenschaft trifft auf tatsächliches Verhalten sowie rechtsfremde Themenstellungen aus den Bereichen der Soziologie, Psychologie, Ökonomie oder Geschichtswissenschaft. Es entsteht eine undurchdringlich scheinende Gemengelage. Der theoretischen wie der empirischen Forschung zur Korruption liegt aufgrund der weitläufigen sozialen Verwendung des Begriffes **keine einheitliche Definition** zugrunde. Daher wird der Begriff in vielfältigster Bedeutungsweise verwendet.² Grund genug, sich mit dem Begriff und seinem rechtlichen wie historischen Gehalt näher zu beschäftigen.

A. Zum Untersuchungsgegenstand

Die folgende Arbeit setzt sich mit den gesetzlich-historisch überhaupt fassbaren Kernbereichen des Phänomens Korruption auseinander. Diese Untersuchungen konzentrieren sich auf den Bereich des Strafrechtes, Zivilrechts und des heute so bezeichneten Verwaltungsrechtes. Zur Forschungslage über Korruption in Österreich wird auf das Kapitel

-
- 1 Bspw. Hans LEYENDECKER, *Korruption: Spiegel der politischen Kultur*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 3-4/2009 vom 12. Januar 2009, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, S. 3-6; Wolfgang HETZER, *Kapitulation vor Korruption?*, ebd., S. 6-13; Tanja RABL, *Der korrupte Akteur*, ebd., S. 26-32; Angelos GIANNAKOPOULOS, Dirk TÄNZLER, *Deutsche Ansichten zur Korruption*, ebd., S. 13-19; oder als lokale Beispiele unter vielen: *TRANSPARENCY-Bericht, Österreich klettert im Korruptionsranking nach oben*, in: *Tiroler Tageszeitung* vom 27. 1. 2016; Reinhard FELLNER, *Was Korruption ist, sagt einem der Hausverstand*, in: *Tiroler Tageszeitung* vom 10. 10. 2013.
 - 2 Peter GRAEFF, *Prinzipal-Agent-Klient-Modelle als Zugangsmöglichkeit zur Korruptionsforschung*, in: Niels GRÜNE, Simona SLANICKA (Hgg.), *Korruption. Historische Annäherungen* (Göttingen 2010), S. 55.

Forschungsstand verwiesen. Das Strafrecht im Untersuchungszeitraum wird auf Bestimmungen, die das Fehlverhalten von Beamten im Kern ihrer Tätigkeiten regeln, untersucht. Dem beigestellt wird das vorherrschende Dienstrecht für Beamte der k.k. Dienststellen und die Möglichkeit zivilrechtlicher Haftungen. Eingeleitet wird diese Untersuchung mit grundsätzlichen Überlegungen zur Beamtenschaft und deren Entwicklung sowie dem Versuch, einen Beamtenbegriff im Untersuchungszeitraum zu eruieren.³ Die Gegenüberstellung von Strafrecht, Zivilrecht, Dienstrecht und Besoldung soll mögliche Verflechtungen dieser Regelungssysteme im Sinne der Korruptionsforschung aufzeigen.

Zur Abgrenzung musste das breite Feld privater und wirtschaftlicher »Korruption« im Untersuchungszeitraum vernachlässigt werden, da eine rechtshistorische Annäherung an dieses Thema die Möglichkeiten dieser Arbeit übersteigen würde. Auch deshalb wurde auf die zentralen Kernpunkte korrupten Verhaltens, nämlich der heutigen strafrechtlichen Bestimmungen der Bestechlichkeit, des Amtsmissbrauchs und der ihnen nahestehenden Delikte abgestellt, wie dem Verrat des Amtsgeheimnisses sowie den Haftungselementen der Beamten- und Staatshaftung. Eine Erwähnung ergänzender juristischer Themenkomplexe ist aber ausdrücklich angestrebt worden und wird von dieser Arbeit auch notwendigerweise umfasst. Eine Betrachtung des *korruptiven Verhaltens an sich*, wie es heute u.a. die nichtstaatliche Organisation »*Transparency International*«⁴ kontinuierlich durchführt, hat notgedrungen auch auf diese Arbeit Einfluss, da eine klare historische Definition von juristischer, aber auch sozial wahrgenommener Korruption fehlt.

B. Zum Untersuchungsgebiet

Zentrales Untersuchungsgebiet soll die Habsburgermonarchie im 19. Jahrhundert und das Heilige Römische Reich (HRR) ab ca. 1750 sein.

3 Zu beiden Begriffen grundlegend: Hans PLANITZ, *Deutsche Rechtsgeschichte* (Köln-Wien 1981), S. 84 ff.; Ludwig ADAMOVIC, Bernd FUNK, *Allgemeines Verwaltungsrecht* (Wien 1981), S. 437–438; KOCHER G., *Richter*, in: *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, Bd. 4, Spalte 1033 ff.; GANSHOF F. L., *Beamte*, in: *Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte*, Bd. 1, Spalte 339 ff.; Claude CAHEN, *Beamtenwesen*, in: *Lexikon des Mittelalters*, Bd. 1, S. 1721 ff.; Hubert DRÜPPEL, *Richter*, in: *Lexikon des Mittelalters*, Bd. 7, S. 834–835.

4 Beispielhaft in: Niels GRÜNE, *Ansätze und Blickpunkte historischer Korruptionsforschung*, in: Niels GRÜNE, Simona SLANICKA (Hgg.), *Korruption – Historische Annäherungen*, S. 13 ff.

Wenn geographische Schwerpunkte gesetzt werden sollten, beziehen sich diese auf das heutige Gebiet der Republik Österreich. Bei der Betrachtung der Habsburgermonarchie wird bis zu deren Beginn das Gebiet des Heiligen Römischen Reichs ebenso mit einem Schwerpunkt auf den österreichischen Erbländern herangezogen. Soweit sich länderspezifische Differenzen ergeben, bspw. bei Fallanalysen, wird der Raum des historischen Tirols im Blick behalten.

C. Zum Untersuchungszeitraum

Die Arbeit befasst sich mit der Frage einer Kontinuität der historisch-juristischen Rechtstradition bei der Bekämpfung gemeinschaftsschädlichen Verhaltens durch Beamte bzw. Staatsdiener⁵, welches von diesen Machthabern aufgrund ihrer hervorgehobenen gesellschaftlichen Stellung und Möglichkeit ausgeht. Die Anfänge der strafrechtlichen Kodifikationen des 18. Jahrhunderts inkriminieren alle den Tatbestand des Missbrauches des Amtes. Daher kann eine vergleichende Untersuchung der jeweiligen Tatbestände und der dazu ergangenen rechtswissenschaftlichen Meinungen geleistet werden. Ein Ausblick ist bis zum Ende der Habsburgermonarchie mit dem Ende des Ersten Weltkrieges angestrebt. Vornehmlich werden aber die Strafrechtskodifikationen und die politische Gesetzgebung der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts bearbeitet. Wenn eine zeitliche Begrenzung zu setzen wäre, so würde diese von den Jahren 1750 bis 1918 vorgenommen werden. Mit dem Beginn des 18. Jahrhunderts entstand eine Verdichtung der gesetzgeberischen Rechtsgestaltungsprozesse, was auch durch ein geändertes Staatsverständnis bedingt wird.

D. Zitierweise

Da es sich um eine Arbeit über Korruption handelt, wollte der Autor keinem der zitierten Autoren, Arbeiten oder Werke den Vorzug geben und sämtliche Zitate zur besseren Betrachtung der Meinungen einer Gleichwertigkeit unterwerfen: es fehlen daher bei den zitierten Autoren sämtliche Adelstitel oder akademische Bezeichnungen. Ebenso wurde – soweit keine Verwechslungsgefahr bestand – der zweite Vorname des

5 Vgl.: Christian FLECK, Helmut KUZMICS (Hgg.), *Zur Soziologie nicht immer abweichenden Verhaltens – Korruption*, S. 7 ff.

Autors nicht genannt. Adelstitel wurden nur beibehalten, wenn sie eine Funktion oder den Titel eines Werkes bezeichneten. Bei Gesetzesstellen, Hofdekreten, Schriften und Auszügen wurde darauf geachtet, den zum Verständnis der Ausführungen notwendigen Textkorpus nicht deskriptiv, sondern direkt im Anhang möglichst vollständig wiederzugeben, um dem Leser die Möglichkeit einzuräumen, sich unmittelbar ein eigenes Bild der Quellenlage zu verschaffen.

Die nicht in den Zusammenfassungen stehenden Zitate geben die Meinung, Ansicht, Arbeit und Gedanken der in den Fußnoten genannten Autoren wieder. Um einen Zitatüberhang zu vermeiden, wurden möglichst nach den Absätzen Fußnoten eingefügt, welche die Stelle in einem Werk wiedergeben, in denen der Autor diese Gedanken, Arbeiten und Ansichten kundgetan hat. Das Werk des Autors der vorliegenden Arbeit beschränkt sich in diesen Passagen darauf, diese Inhalte aufgefunden, studiert, exzerpiert, konzentriert, zusammengefasst und wiedergegeben zu haben, um zu einem Schluss bzw. Resümee zu kommen, welches für den weiteren Fortgang der Untersuchung unerlässlich war. Für die Richtigkeit der Angaben der zitierten Werke kann der Autor keine Haftung übernehmen oder sich in einer irgend gearteten Erklärung verbürgen, da er sich in einem Teil auf die Korrektheit der Angaben verlassen musste und diese Arbeiten zum anderen auch nicht zwingend seine Meinungen und Ansichten wiedergeben. Im Sinne einer sorgsam wissenschaftlichen Arbeitsweise wurden dort, wo sich Änderungen in der Forschung oder der Betrachtung eines Themas ergeben haben oder aufzufinden waren, diese auch genannt. Die Schlüsse in dieser Arbeit hat der Autor aufgrund der meist im vorherigen Kapitel wiedergegebenen Meinungen, Quellen, Gesetze und wissenschaftlichen Arbeiten selbst gezogen und begründet, so sie ihm in seiner Anschauung, Meinung und Ansicht, nach Studium der vorherigen Meinungen, zu begründen waren.

E. Erkenntnisinteresse

Aufgrund der weiten Dimension des Korruptionsthemas könnte eine Verortung der Korruption in nahezu jedem Lebensbereich erfolgen. Auch im Bereich des Rechtes wären Betrachtungen aus verschiedenen dogmatischen Blickwinkeln möglich. Je nachdem, ob man einen mehr privatrechtlichen, strafrechtlichen oder generell formalrechtlichen Standpunkt einnimmt, würde man bspw. Erkenntnisse über Prozessverläufe, Vergabe öffentlicher Mittel oder Bevorzugungen im bürgerlichen

Recht zu Tage fördern können. Die durchwegs auffindbare Meinung, die Beamtschaft des 19. Jahrhunderts sei besonders streng und frei von Korruption gewesen, wie später noch genauer dargelegt wird, stellt dabei fast schon eine ausgesprochene Herausforderung dar. Sich dieser Herausforderung stellend, sollen die folgenden Untersuchungen Zusammenhänge aus rechtswissenschaftlicher Sicht aufzeigen, und zwar jene zwischen dem Organisationsrecht der Beamtschaft und den Möglichkeiten, Vergehen zu begehen, welche in Statistiken nicht wahrnehmbar waren. Andererseits soll parallel ein Blick auf die strafrechtliche Entwicklung geworfen werden, um hier nach jenen Phänomenen zu suchen, die der rechtliche Laie wahrscheinlich als »Schlupflöcher« bezeichnen würde. Die Bereiche Dienstrecht, Haftungsrecht und Strafrecht sollen durch die Besoldung abgerundet werden. Letztere zählt natürlich zum Dienstrecht der Beamten, zeigt aber im Gegensatz zur Ordnungsfunktion des Dienst-, Zivil- und Strafrechtes auch den alimentären Charakter der Anstellung als Beamter auf. Damit könnte man, zurückhaltend, in der Besoldung auch zugleich das Motiv für allfälliges straffälliges Verhalten sehen. Der Mangel an Geld kann aber kein alleiniger Grund für amtliches Fehlverhalten sein. Vielmehr soll durch den Fokus auf Besoldung die Verbindung zu dem im Strafrecht rudimentär betrachteten Delikt der Bestechlichkeit hergestellt und untersucht werden, ob eine klare Trennung zwischen der privaten Besoldung des Beamten und der von ihm einzuhebenden und verwaltenden Gebühren überhaupt vorgenommen werden kann. Im Falle, dass rechtliche Ungenauigkeiten in Gesetzesbegriffen bereits für Unklarheiten sorgten, wäre einerseits ein Fehlverhalten der Beamten, das man als korrupt wahrnehmen hätte können, diesen auch nicht unmittelbar zur Last zu legen, sondern hätte der Gesetzgeber durch Unklarheiten, bewusst oder unbewusst, einerseits Möglichkeiten zum Missbrauch geschaffen, andererseits an deren Abstellung vielleicht auch kein großes Interesse gehabt. Zudem ist in die Gedanken miteinzubeziehen, welchen Haftungen die Beamtschaft ausgesetzt war. Eine völlige »freie« Haftung, ohne staatliche Absicherung, könnte dazu führen, sich dem Publikum (Rechtsunterworfenen, Antragstellern, Bürgern etc.) ausgeliefert zu sehen. Außerdem würden privatrechtliche Haftungen die Beamtschaft einer Art zivil- und/oder strafgerichtlichen Prüfung verwaltungsrechtlicher Entscheidungen zuführen, was auch im Lichte der Gewaltentrennung problematisch wäre.

Diese Arbeit möchte damit einen Beitrag zur österreichischen historischen Korruptionsforschung darstellen und dazu mit der Sattelzeit

der Staatsbildung der Habsburgermonarchie im 19. Jahrhundert beginnen. In der Korruptionsdebatte soll dabei nicht nur die normative Ebene untersucht werden, sondern eine mögliche Verknüpfung mit anderen Forschungsdisziplinen durchgeführt werden. Eine zentrale Arbeit zur Korruption und deren geschichtlicher Entwicklung für Österreich fehlt, das Thema wird nur punktuell bearbeitet und gestreift. Demgegenüber stehen die eingangs erwähnten stolzen Aussagen über die habsburgische oder deutsche bzw. preußische Beamenschaft und deren angenommene Unempfänglichkeit für Korruptionsvorgänge.

F. Korruptionsforschung

Die Beleuchtung des Begriffes »Korruption« kann vom Standpunkt einer einzelnen Wissenschaftsdisziplin aus daher nicht erfolgen. Für die Abgrenzung des Begriffes sind sozialwissenschaftliche, psychologische, historische und auch wirtschaftliche Erkenntnisse zu berücksichtigen und zusammenzubringen. Eine eigene Korruptionsforschung als wissenschaftliche Disziplin gibt es i.d.S. deshalb auch nicht, daher wird das Themenfeld von den verschiedenen Wissenschaften immer wieder teilbestückt. Ein guter Teil der Forschungen zur Korruption beruht auf Sammelbänden, die verschiedene Aspekte des Themas widerspiegeln und die Beiträge aus den unterschiedlichen Wissenschaftsgebieten vereinen sollen. Daher ergibt sich in der wissenschaftlichen Literatur das Bild eines Stückwerkes. Die folgenden Seiten sollen die bisher bearbeiteten Forschungsergebnisse zum Thema Korruption wiedergeben und die wesentlichen Werke und Versatzstücke für die Ausführung der Arbeit präsentieren. Eine exakte Trennung der Werke ist allerdings kaum möglich, da das Thema als Gemengelage eine scharfe Differenzierung kaum zulässt. Der Versuch wurde aber trotzdem unternommen. Der Forschungsüberblick orientiert sich vornehmlich an deutschsprachigen Arbeiten.

1. *Dezidierte und allgemeinere Korruptionsforschung*

Der Begriff der Korruption wird nahezu einhellig als zu unscharf angeprangert, als dass man mit ihm zielgerichtet wissenschaftlich arbeiten könnte. Korruptionsforschung beruht daher vorerst auf einem Problem der Kommunikation, nämlich der Transportierbarkeit und Definition erzielter Ergebnisse. Die eigentlich besondere Gefahr bei der Nutzung

des Begriffes besteht darin, in die rechtswissenschaftlichen Definitionen der Amtsdelikte, also Missbrauch der Amtsgewalt, Bestechlichkeit, Verrat des Amtsgeheimnisses oder das Dienstrecht der Beamten abzugleiten.⁶ Die Sicherheit, die Definitionen aus Gesetzen oder der Rechtswissenschaften zu bieten scheinen, greift gerade beim Begriff der Korruption nicht, denn die Wechselwirkungen zwischen Gesellschaft, Moral, Recht, Staatssystem und Wirtschaft⁷ machen Korruption nicht immer dezidiert anzeig- und somit auch greifbar. Bei der Betrachtung aus dem Blickwinkel nur einer Disziplin muss das Thema daher wohl unerschlossen bleiben.⁸ Um einen Relativismus⁹ zu vermeiden, haben besonders die Sozialwissenschaften¹⁰ einen gewissen Anspruch auf die Erforschung des Themas Korruption erhoben.¹¹ Die zentrale Frage bei einer Annäherung an das Thema ist die Methodik. Dafür ist für den deutschsprachigen Raum besonders die Sattelzeit der Bildung der gegenwärtigen Staatsgemeinschaften, insbesondere das 19. Jahrhundert, intensiver zu betrachten.¹² Ob eine gewisse Linearität in der Korruptionsforschung bewerkstelligbar wäre, ist aber umstritten.¹³

-
- 6 Rupert PRITZL, Friedrich SCHNEIDER, *Korruption. Arbeitspapier 9709* (Linz 1997).
- 7 William CHAMBLISS, *Kritische Kriminologie und die Theorie der Korruption*, in: *Kriminalsoziologische Bibliografie* 1982/Jahrgang 9, Heft 34, S. 3–16.
- 8 Verena NELL, *Korruption – Vexierbild des Denkens*, in: Verena NELL, Gotfried SCHWITZGEBEL, Matthias VOLLET (Hgg.), *Korruption. Interdisziplinäre Zugänge zu einem komplexen Phänomen* (Wiesbaden 2003), S. 31–40; Ingo Pies sieht Recht und Moral im Wechsellicht zu ökonomischer Legalität und Möglichkeit (Ingo PIES, *Korruption: Diagnose und Therapie aus wirtschaftlicher Sicht*, in: Verena NELL, Gotfried SCHWITZGEBEL, Matthias VOLLET (Hgg.), *Korruption. Interdisziplinäre Zugänge zu einem komplexen Phänomen* (Wiesbaden 2003), S. 41–64.
- 9 Stephan JANSEN, Birger PRIDDAT (Hgg.), *Korruption. Unaufgeklärter Kapitalismus – Multidisziplinäre Perspektiven zu Funktionen und Folgen der Korruption* (Wiesbaden 2005); Stephan JANSEN, Birger PRIDDAT, *Vorwort: Theorien und Thesen zur Korruption*, ebd., S. 7–10; Stephan JANSEN, *Elemente »positiver« und »dynamischer« Theorien der Korruption – Multidisziplinäre Provokationen zur Form der Korruption*, ebd., S. 11–42.
- 10 Friedrich HACKER, *Sozialpsychologische Bedingungen der Korruption*, in: Christian BRÜNNER (Hg.), *Korruption und Kontrolle* (Wien–Köln–Graz 1981), S. 137–150; Kurt FREISITZER, *Gesellschaftliche Bedingungen der Korruption – Versuch einer verhaltenswissenschaftlichen Deutung*, ebd., S. 151–164.
- 11 Christian FLECK, Helmut KUZMICS, *Einleitung*, in: Christian FLECK, Helmut KUZMICS (Hgg.), *Korruption: zur Soziologie nicht immer abweichenden Verhaltens* (Königstein 1985), S. 7–40.
- 12 Jens ENGELS, Andreas FAHRMEIR, Alexander NÜTZENADEL, *Einleitung*, in: Jens ENGELS, Andreas FAHRMEIR, Alexander NÜTZENADEL (Hgg.), *Geld, Geschenke, Politik* (München 2009), S. 1–15.
- 13 Andreas FAHRMEIR, *Investitionen in politische Karrieren? Politische Karrieren als Investition? Tendenzen und Probleme historischer Korruptionsforschung*, in: Jens