

Watrin, Christian; Biallas, Dieter; Narr, Wolf-Dieter

Article

Korruption in Deutschland - der Normalfall?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Watrin, Christian; Biallas, Dieter; Narr, Wolf-Dieter (2002) : Korruption in Deutschland - der Normalfall?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 55, Iss. 11, pp. 3-12

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163784>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

In der letzten Zeit häuften sich auch in Deutschland Vorfälle, die in der Öffentlichkeit den Verdacht aufkommen lassen, es sei Korruption involviert. Ist Bestechung auch hier zum »Normalfall« geworden?

Korruption – Anmerkungen zum Befund

Ein bekannter Fernsehmoderator beantwortet die hier zur Diskussion gestellte Frage mit dem Buchtitel »Der Ehrliche ist der Dumme«. Da aus ökonomischer Sicht kaum anzunehmen ist, dass die Ehrlichen auf Dauer die Dummen sein wollen, werden sie ihre Loyalität zum Gemeinwesen über kurz oder lang aufkündigen. Anders ausgedrückt, es wäre eine Art Greshamsches Gesetz am Werk, in dem die schlechten Sitten die guten verdrängen. Es kann dann nur noch eine Frage der Zeit sein, wann Korruption in ihren vielen Spielarten von der Ämterpatronage über Erpressung bis hin zur Bestechung auch in Deutschland zum Normalfall wird. Das hieße, wir müssten uns auf eine Welt einstellen, in der Lug und Trug den Alltag regierten. Unsere wirtschaftlichen Aussichten wären deplorabel.

Für Adam Smith, den Stammvater der Ökonomen, war Korruption in ihren vielen Spielarten nicht unbekannt. Im vierten und fünften Buch seines »Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations« taucht das Thema an verschiedenen Stellen auf, nicht zuletzt auch dort, wo es um die Unbestechlichkeit der Richter geht. Im Hinblick auf den Handel kommt Smith zu dem Schluss: »*Honesty is the best policy*«. Aber selbst wenn das allseits eingesehen wird, ist zu fragen, was soll rationale Egoisten – so sehen die Ökonomen ihresgleichen – dazu veranlassen, »goldene Gelegenheiten« verstreichen zu lassen, wenn die Wahrscheinlichkeit entdeckt zu werden, gering und der »Gewinn« hoch ist? Der homo oeconomicus ist kein Engel. Folglich ist er weder unbestechlich, noch ein selbstloser Idealist; er ist an der Mehrung seines eigenen Wohlstands auf materiellem oder immateriellem Wege interessiert und verhält sich in der ökonomischen Welt auch so.

Bleibt somit nur die resignative Feststellung mit der im »Handbuch der Wirtschaftsethik« der Artikel »Korruption« eingeleitet wird? Dort wird argumentiert, dass: »... *Korruption existiert, seit es Menschen gibt ...*«. Die Autoren meinen allerdings gleichzeitig beschwichtigend: »*Diese Ubiquität darf ... nicht darüber hinwegtäuschen, daß ... Korruption stets in ihrem gesellschaftlichen Umfeld zu sehen ist ... (und) vor allem ... in ihrem Umfang vielfach variiert.*«. Was folgt daraus für die Variationsbreite der Korruption? Wenn auch ohne Belege und recht unbestimmt behaupten die Autoren, dass Korruption in jüngster Zeit in vielen Ländern stark zugenommen und zum Teil erhebliche Ausmaße erreicht habe.

Diese Äußerung entspricht einer in Deutschland vielfach vertretenen Einschätzung der Lage der Nation. Seit seitens politischer Parteien »Danke-Schön-Spenden« von jenen Firmen eingefordert werden, die mit öffentlichen Aufträgen bedacht wurden, und dies einer breiteren Öffentlichkeit bekannt geworden ist, vermuten viele, dass Korruptionsvorgänge nicht nur in einigen westdeutschen Städten, sondern landesweit eine bedeutende Rolle spielen. Gestützt wird diese Auffassung durch anonyme Umfragen bei deutschen Firmenchefs über ihr »Spendenverhalten«. Jeder siebte Befragte räumt ein, sich schon einmal des Mittels der Bestechung bedient zu haben, um einen Auftrag zu erlangen. Viele meinen allerdings, dass Korruption erst bei »Zuwendungen« über 1 000 € beginnt. Bekannt sind auch die vielen Klagen kleiner und mittlerer Betriebe über die »offenen Hände« im Wirtschaftsleben.

Im internationalen Korruptionsindex von Transparency International, einer Nicht-Regierungsorganisation, rangiert Deutsch-



Christian Watrin*

* Prof. Dr. Christian Watrin, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.

land beim Schmiergeldgeschäft im zwischenstaatlichen Vergleich auf einer besorgniserregenden mittleren Position. Internationale Perceptionsindices hingegen bescheinigen den Deutschen eine im Vergleich mit anderen Ländern eher hohe Ablehnung von Bestechungen als Mittel des Wettbewerbs.

Das dunkle Bild wird ferner durch die Haushaltsführung der EU bestätigt. Nach mehrmaliger Verweigerung des haushaltsrechtlichen Unbedenklichkeitstestates für den Haushalt der EU zu Beginn der neunziger Jahre und einer nochmaligen Prüfung musste 1999 die amtierende EU-Kommission wegen grober Mängel ihrer Rechnungslegung zurücktreten. Neuerdings entpuppt sich hierzulande das vielgepriesene Public-private-partnership-Modell zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben, so dem Bau milliardenschwerer Müllverbrennungsöfen, als Quelle raffinierter Parteisubventionierungen mit dem für die Pseudofinanziers angenehmen Nebeneffekt privater steuerlicher Vorteile.

Ein gewisser Anhaltspunkt für das Ausmaß von Korruption wird dort sichtbar, wo sie erlaubt ist und als Betriebsausgabe im Außenhandel geltend gemacht werden kann. Ökonomisch nicht ganz zu Unrecht ist die Rede von »Geschäftsanbahnungskosten« oder »Aufwendungen zwecks Beschleunigung von Einfuhren«. Nach englischen Quellen sollen sich solche Bestechungsgelder in den neunziger Jahren auf 3 Mrd. DM pro Jahr belaufen haben. Dass entsprechende Statistiken, so sie überhaupt existieren, hier eher unter Verschluss genommen werden, versteht sich aus der lautstarken öffentlichen Kritik jener, die am liebsten jeglicher Art von Korruption den Garaus machen möchten. Ein Unterfangen, das angesichts der Knappheit der Ressourcen schnell zu prohibitiv hohen Opportunitätskosten führen dürfte.

Wie facettenreich jedoch in Wirklichkeit das Korruptionsproblem ist, zeigen die verschlungenen Pfade der politische Praxis. Ein 1997 von der OECD getragenes Abkommen forderte 34 beteiligte Staaten – darunter 29 OECD-Länder – auf, ihre Gesetzgebung dahingehend zu ändern, dass die steuerliche Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern für ausländische Regierungsmitglieder aufgehoben und außerdem Bestechungsakte im Herkunftsland unter Strafe zu stellen seien. Ausgenommen sind allerdings nach wie vor Zahlungen an politische Parteien und Privatpersonen. Es bedarf allerdings keiner großen ökonomischen Phantasie, um die voraussichtlichen Effekte eines solchen Abkommens einzuschätzen: die Einschleusung von Strohmännern. Das erhöht die Transaktionskosten des Bestechungsgeschäftes. Eine wirksame Bekämpfung der Korruption ist nicht zu erwarten.

Die hier skizzierten Einzelheiten haben wenig Aussagekraft, wenn es um eine Antwort auf die Frage geht, ob korruptives Verhalten zunehmend den politischen und wirtschaftlichen Alltag in unserem Lande bestimmt. Zwar spricht einiges dafür, dass Korruption in breiten Kreisen der Bevölkerung auf Ablehnung stößt. Aber daraus kann nichts über das tatsächliche Verhalten abgeleitet werden. Die Beteiligten an einem Korruptionsgeschäft haben ein nachhaltiges Interesse daran, ihre Transaktionen nicht ans Tageslicht kommen zu lassen. Das schützt zwar nicht grundsätzlich vor finanzamtlichen Kontrollen, wenn es sich z.B. um Spendenbescheinigungen handelt. Aber die Kosten wirklich durchgreifender Prüfungen dürften beachtlich sein, denn es gilt, intelligenten Buchfälschern auf die Schliche zu kommen. Im Übrigen dürfte sich, wenn mächtige Parteien und ihre Repräsentanten ins Visier geraten, der Eifer der Kontrolleure in Grenzen halten angesichts der Einwirkungsmöglichkeiten politischerseits auf die Exekutive.

Korruption in ordnungspolitischer Perspektive

Grundlage ordnungspolitischer Überlegungen zur Reprimierung von Korruption kann die liberale Idee eines Gesellschaftsvertrages zwischen freien und gleichen Bürgern sein; Gegenstand eines solchen Vertrages wäre u.a. die Bereitstellung des öffentlichen Gutes korruptionsfreie oder – realistisch – korruptionsärmere Welt. Anders ausgedrückt: Es ginge um die Senkung von Transaktionskosten der gesellschaftlichen Arbeitsteilung. Das hätte wohlfördernde Wirkungen. So würde ein Leistungswettbewerb, der das Erzielen von Gewinnen nicht von der Bestechung oder Bestechlichkeit der Amtsträger eines Staates abhängig macht, für alle von Vorteil sein. Denn es könnten dann sowohl die Mittel zur Korruption von Personen als auch zur Korruptionsbekämpfung eingespart und andernorts zur Befriedung anderer Bedürfnisse verwendet werden. Alle würden gewinnen, auch die ursprünglichen Korruptionsgewinner. Warum leben wir nicht in einer solchen besseren Welt? Weil sich hier ein gesellschaftliches Dilemma auftut, das kurz zu erläutern ist.

In der Sprache der Ökonomen sind die Bürger/Steuerzahler in einem demokratischen Gemeinwesen Prinzipale (oder Auftraggeber), die sich der Agenten/Politiker (Auftragnehmer oder Treuhänder) bedienen, um solche Bedürfnisse zu befriedigen, welche freie Märkte nicht oder nicht ausreichend bereitstellen. Demokratie wird also nicht als ein Herrschaftsverhältnis zwischen Regierenden und Regierten aufgefasst, sondern als eine höchst praktische Einrichtung, mit deren Hilfe der Souverän seine wirtschaftliche Lage verbessert. In diesem Sinne sind die Agenten/Staatsdiener Dienstleister, zu deren Aufgabe im vorliegenden Zusammenhang die Reprimierung von Korruption gehören

würde. Dazu werden ihnen gleichzeitig Machtmittel an die Hand gegeben, so als wichtigstes das Gewaltanwendungsmonopol.

Korruption, d.h. ein Bestechungsangebot und dessen Annahme, durch Staatsdiener oder Angestellte stellt dann eine Verletzung des Gesellschaftsvertrages bzw. Anstellungsvertrages dar. Bei funktionierender Rechtsordnung muss ein solches Verhalten Sanktionen zur Folge haben. Soll die Bestrafung ökonomisch effizient sein, so ist zwischen den Bestrafungsstrategien, Strenge oder Umerziehung (Präferenzänderung), zu wählen.

Die Versuchung zum Vertragsbruch ist in heutigen Interventionsstaaten groß. Sie existiert überall dort, wo Politiker/Staatsdiener über Ressourcen verfügen, so, wenn diese die Interaktion von Angebot und Nachfrage auf Märkten außer Kraft setzen oder über die Vergabe öffentlicher Aufträge befinden oder die Erfüllung öffentlicher Auflagen kontrollieren können. Jede Ausdehnung der Staatsaufgaben impliziert daher steigende Risiken der Korruption.

Vertragsbrüche haben aber nicht nur eine gesellschaftsvertragliche Dimension, sondern sie verändern in ökonomischer Sicht mittelbar oder unmittelbar auch die Wohlstandspositionen der in einer Gesellschaftswirtschaft miteinander Kooperierenden. Es gibt Gewinner und Verlierer. Zu den ersteren gehören die Bestochenen und die Bestechenden; beide Seiten des illegalen Marktes erzielen – etwa in Form einer Geldleistung oder Verfügungsrechten – persönliche Wohlfahrtsgewinne zu Lasten Dritter. Im gleichen Sinne werden Mitwettbewerber bei öffentlichen Aufträgen geschädigt, wenn Bestechung den Ausschlag gibt. Den wenigen Gewinnern durch Korruption steht in der Regel eine große Zahl von Verlierern gegenüber, so wenn im Kick-back-Verfahren überhöhte Rechnungen ausgestellt und der »Sondergewinn« zwischen den unmittelbar Beteiligten zu Lasten aller übrigen Wirtschaftsteilnehmer aufgeteilt wird. Geschädigt werden auch die Nutzer einer überdimensionierten, im Public-private-partnership-Verfahren errichteten Müllverbrennungsanlage. Denn sie zahlen im Zuge der Zwangsbindung an den städtischen Müllentsorger überhöhte Gebühren. Die Abwanderung zu kostengünstigeren Entsorgern im Umkreis des Wohnortes ist ihnen untersagt. Sie tragen somit bis zur Ausmusterung der Anlage die Kosten der Überkapazität. Demgegenüber sind die Gewinne der Profiteure, so man sie gegen die Verluste der Bürger aufrechnet, äußerst bescheiden. Ein Konkurs der Anlage würde in einem solchen Falle viele besser stellen. Zwar wären die Bürger im Zuge der öffentlichen Trägerschaft der Anlage ebenfalls negativ betroffen. Aber die leichtfertigen privaten Investoren trügen ebenfalls erhebliche Lasten. Das könnte Moral und Disziplin des Wirtschaftens möglicherweise verbessern.

Korruptionsbekämpfung – aber wie?

Was kann angesichts beachtlicher Korruptionsskandale in der jüngsten Vergangenheit getan werden? Können demokratische Gesellschaften Korruption überhaupt erfolgreich bekämpfen? Skepsis ist angebracht, aber sie sollte nicht zur Mutlosigkeit führen.

Der hier benutzte einfache Prinzipal-Agent-Ansatz klammert die Tatsache aus, dass die Agenten im demokratischen System gleichzeitig auch die Regeln bestimmen, nach denen Korruption bekämpft wird. Wenn die Agenten/Politiker aber selbst Regelverletzer sind, dann werden Zweifel an der Effektivität der eilig gezimmerten Verschärfungen von Gesetzen zur Korruptionsbekämpfung und zur Kontrolle der Parteienfinanzierung wach. Die Schaffung neuer Straftatbestände, die moralischen Appelle, die Verabschiedung von Ehrenkodizes und inszenierte Parteiausschlussverfahren werden von einer breiteren Öffentlichkeit eher als Beruhigungsmanöver, denn als konsequente Maßnahmen zur Verbesserung der Umstände gewertet. Politische Apathie oder Politikverdrossenheit können hier ihren Ursprung haben. Gleichzeitig wächst die Sorge, dass durch die Kriminalisierung schwer zu erfassender Tatbestände die Gesamtlage eher verschlimmert als verbessert wird.

Wenn aber der Staat nicht jene Organisation ist, die – wie der deutsche philosophische Idealismus meinte – stets das allgemeine Beste im Auge hat, was bleibt dann noch übrig? Ist dann nicht die marktwirtschaftliche Ordnung, die so sehr das Selbstinteresse zum Zuge kommen lässt, nicht doch durch die Selbstsucht der Korrupten dem Untergang geweiht? Diese Meinung wird im Hinblick auf den »Mafia-Kapitalismus« in einigen Transformationsländern vielfach vertreten.

Möglicherweise wird jedoch hier ebenso wie im Blick auf westliche Länder das Gewicht des Kooperationsinteresses aller am Wirtschaftsprozess Beteiligten unterschätzt. Denn rational denkenden Wirtschaftssubjekten kann ja nicht verborgen bleiben, dass eine Welt der Korruption weniger Wohlstand, ja Verarmung schafft, und folglich wesentlich schlechter abschneidet als eine Welt, in der diesem Übel entgegengetreten wird. Dazu sind freiwillige Initiativen erforderlich, welche die gängige ökonomische Theorie der öffentlichen Güter in ihrer praktischen Bedeutung unterschätzt. In der Realität einer modernen marktwirtschaftlichen Gesellschaft aber spielen sie eine zunehmend größer werdende Rolle.

Wenn aber korruptionsarme – oder im Idealfall korruptionsfreie – Kooperation eine wichtige Voraussetzung für das Entstehen von allgemeinem Wohlstand ist, dann ist es – adäquate Freiheitsspielräume vorausgesetzt – heu-

te nicht so schlecht um die Korruptionsbekämpfung bestellt, wie es die Theorie der öffentlichen Güter auf den ersten Blick nahe legt. Presse-, Rede- und Gedankenfreiheit, die Rechenhaftigkeit modernen Wirtschaftens, die wachsende Bedeutung heutiger Governance-Mechanismen, die offenen Märkte und die globale Kooperation sind dann wahrscheinlich geeignetere Mittel, um verdeckte Korruptionsstrategien zu bekämpfen als Strafandrohungen ohne konsequente Rechtsdurchsetzung. Nicht nur die Gesetzgebung müsste allerdings dem öffentlichen Bereich und seinen Bediensteten dasselbe Maß an gesunder Skepsis entgegenbringen, wie es heute gegenüber den Privaten und ihren Interessenverbänden üblich ist.

Dass Korruption in Deutschland zum Normalfall wird, lässt sich zwar nicht ausschließen. Aber solange für das politische und wirtschaftliche Handeln das Leitbild einer Offenen Gesellschaft bestimmend ist, ist Pessimismus nicht angesagt. Daraus folgt allerdings nicht, dass in der Hoffnung auf das Walten einer gütigen Evolution die Hände in den Schoß gelegt werden können.

Korruption in Deutschland – kein »herbeigeschriebenes Problem«

von Dieter Biallas*

Deutschland hat gewiss keinen Mangel an Vorfällen, die in der Öffentlichkeit den Verdacht aufkommen lassen, es sei Korruption involviert. Wenn man allein einige Geschehnisse des letzten Jahres Revue passieren lässt, offenbart sich eine beachtliche *chronique scandaleuse*, in der die Städte Frankfurt, Köln und Wuppertal das größte Medieninteresse auf sich lenkten.

Korruption – noch kein Normalfall, aber ...

Signalisiert all das bereits den Normalfall? Ist damit erwiesen, dass Deutschland die viel zitierte »Bananenrepublik« ist? Man sollte vorsichtig mit solchen Pauschalurteilen sein. Was es bedeutet, wenn Korruption der Normalfall ist, lässt sich etwa in einigen Staaten Afrikas und Asiens beobachten – mit verheerenden Folgen für die Lebenschancen der Mehrzahl der Bevölkerung. Wer würde ernsthaft soweit gehen, zu behaupten, in Deutschland seien die Gerichte durchweg korrupt und jede politische Entscheidung käuflich?

Doch wenn Korruption in diesem Lande auch kein Normalfall ist, wie ist es mit der Gültigkeit einer anderen These bestellt, die man ebenfalls häufig vernimmt: Dass Korruption in Deutschland ein eher untergeordnetes Phänomen sei. Es gäbe zwar einige wenige »schwarze Schafe«, die von Zeit zu Zeit für Skandale sorgten, die Aufmerksamkeit, die dem Thema gegenwärtig zuteil wird, stehe aber in keinem Verhältnis zu seiner wahren Relevanz. Vertreter dieser Position sehen in der öffentlichen Berichterstattung eine größere Gefahr als in dem Phänomen selbst. »Ein Klima von Verdächtigungen und Verwirrung kann auf Dauer für die Demokratie nicht gut sein«, stellte Elisabeth Noelle-Neumann kürzlich in einem Beitrag für die Frankfurter Allgemeine Zeitung fest. Sie bilanzierte wie folgt: »Man könnte davon sprechen, daß Korruption heute ein Modethema sei, so wie es zu anderen Zeiten andere Modethemen gibt, Zeitgeistthemen.« (»Sind Parteispenden unmoralisch?« FAZ, 15. Mai 2002).

Die eine Seite überzeichnet das Problem, während die andere bestreitet, dass es überhaupt ein Problem gibt. In einer solchen Situation ist man dankbar für handfeste Fakten, welche die Angelegenheit entscheiden könnten. Leider ist es damit nicht zum Besten bestellt. Hält man sich an die Straftatbestände der Bestechung/Bestechlichkeit sowie der Vorteilsannahme/Vorteilsgewährung, so bietet das jährlich vom Bundeskriminalamt (BKA) herausgegebene *Lagebild Kor-*

* Prof. Dr. Dieter Biallas ist Vorsitzender von Transparency International Deutschland.

ruption einen ersten Anhaltspunkt. Es leistet eine statistische Aufbereitung der Fälle, bei denen polizeiliche Ermittlungen aufgenommen wurden, ohne dass damit schon feststeht, ob diese auch zu einer Anklageerhebung führen werden. Für das Jahr 2000 ist ein Anstieg der Verfahren gegenüber dem Vorjahr um 20% auf 1 243 Verfahren festzustellen. Die Anzahl der damit erfassten Straftaten stieg um 38,6% auf 9 348. Der Großteil der Verfahren bezog sich dabei auf die allgemeine öffentliche Verwaltung (833 Verfahren), gefolgt von den Strafverfolgungs- und Justizbehörden (197 Verfahren) und der Wirtschaft (132 Verfahren). Von den Ermittlungsverfahren im Bereich der allgemeinen öffentlichen Verwaltung bezogen sich 385 auf den Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe.

Während auf der »Nehmerseite« vor allem gegen Sachbearbeiter ermittelt wurde (63,8%), sind die Verdächtigen auf der »Geberseite«, die nicht als Privatpersonen handelten, zum überwiegenden Teil (75,1%) in der Führungsebene der Unternehmen angesiedelt (34% sind Firmeninhaber, 30,9% Geschäftsführer und 10,2% leitende Angestellte).

Leider bieten diese Zahlen eher ein Lagebild über den Stand polizeilicher Ermittlungen, als über die tatsächliche Korruption in unserem Lande. Dass die Statistik des BKA keine Verfahren erfasst, die ohne Umweg über die polizeilichen Ermittlungsbehörden direkt von den Staatsanwaltschaften bearbeitet werden, ist noch das kleinere Manko. Das Hauptproblem besteht darin, dass die aufgedeckten Fälle von Korruption in der Regel nur die Spitze des Eisbergs bilden. Zudem kann der Anstieg der Ermittlungen auch durch die größere Aufmerksamkeit verursacht sein, die Korruption gegenwärtig findet. Korruption gehört dem Typus der *Kontrollkriminalität* an – wer sucht, wird fündig. Anders als bei einem Delikt wie Diebstahl gibt es häufig kein direktes Opfer, das den Fall zur Anzeige bringt. Oftmals sind Geber und Nehmer in einer korruptiven Beziehung die einzigen Personen, die Kenntnis von dem Delikt besitzen. Externe Beobachter können die Straftat nur indirekt erschließen. Zuweilen lässt eine kleine Unachtsamkeit einen Anfangsverdacht entstehen und im Verlauf der Ermittlungen wächst sich ein scheinbar isolierter Fall zu einem umfassenden Korruptionsnetzwerk aus.

Erschwert werden die Ermittlungen auch dadurch, dass der überwiegende Teil der Fälle – 905 von 1243 insgesamt – in denen polizeiliche Ermittlungen aufgenommen wurden, dem Typus der *strukturellen Korruption* angehören, in der Definition des BKA »[...] Fälle, bei denen die Korruptionshandlung auf der Grundlage längerfristig angelegter korruptiver Beziehungen bereits im Vorfeld der Tatbegehung bewusst geplant wurde. Es liegen demnach konkrete bzw. geistige Vorbereitungshandlungen vor, die eine Spontanität der Handlung ausschließen.« (BKA: 6). Der Frankfurter Oberstaatsanwalt Wolfgang Schaupensteiner, ein kundiger Beobachter der Korruptionsszene, warnt schon seit langem

vor einer »zunehmende[n] Ausbreitung korruptiver Verflechtungen« und einer »Professionalisierung der Schmiergeldpraktiken« (Schaupensteiner 1999: 135).

Eine alternative Methode der Korruptionsmessung ist der jährlich von *Transparency International* (TI) herausgegebene *Korruptions-Perzeptions-Index* (CPI), ein Metaindex, der verschiedene Indizes aggregiert, welche die Wahrnehmung des Korruptionsproblems durch Risiko-Analysten, Wissenschaftler und Unternehmer erfassen. Der CPI verzeichnet eine sich im internationalen Vergleich allmählich verschlechternde Position Deutschlands: Von zehn möglichen Punkten (praktisch korruptionsfrei) kommt Deutschland im Jahre 2001 auf gerade einmal 7,4 Punkte.

.... Staat und Wirtschaft sollten Beitrag zur Senkung des Korruptionsniveaus leisten

So wenig zutreffend die Ansicht ist, wir lebten in einer »Bananenrepublik«, so wenig trifft es zu, dass Korruption in Deutschland ein »herbeigeschriebenes« Problem ist. Die materiellen Kosten lassen sich aufgrund des erheblichen Dunkelfeldes nur schätzen, dabei wurde im Jahre 1999 allein für die öffentliche Bauwirtschaft mit einer Schadenssumme von jährlich 5 bis 10 Mrd. DM ausgegangen – Kosten, die letztlich der Steuerzahler trägt (Schaupensteiner 1999, S. 138). Zusätzlich zu diesen erheblichen materiellen Kosten untergräbt Korruption nicht nur das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung: Die sich in letzter Zeit scheinbar häufenden Skandale um Parteispenden tragen das ihre dazu bei, letztlich auch die Politik unter den Generalverdacht der Käuflichkeit zu stellen; dies gilt unabhängig davon, ob im Einzelfall tatsächlich Korruption involviert war.

Jedenfalls verlangt die Situation in Deutschland, dass etwas unternommen wird, um das Korruptionsniveau zu senken. Die deutsche Sektion von *Transparency International*, einer weltweit tätigen nichtstaatlichen Anti-Korruptions-Organisation, versucht zu diesem Zweck Reformkoalitionen aus Vertretern der Wirtschaft, des Staates und der Zivilgesellschaft zu schmieden. Wir sind der Ansicht, dass es, um dem Korruptionsproblem wirksam begegnen zu können, zunächst gilt, von einer Praxis gegenseitiger Anschuldigungen abzusehen und die Diskussion zu versachlichen. TI sieht seine Aufgabe daher nicht darin, Einzelfälle anzuprangern oder Korruptionsskandale aufzudecken, sondern bemüht sich vielmehr um Reformen, um Dialog und um Prävention.

Im Kampf gegen die Korruption müssen sowohl Staat als auch Wirtschaft und Zivilgesellschaft ihren Beitrag leisten. Dem Staat obliegt es, die rechtlichen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass Gelegenheiten für Korruption minimiert werden und die Praxis für die beteiligten Parteien riskanter wird – sowohl was die Wahrscheinlichkeit der Entdeckung

als auch die daraus resultierenden Kosten in Form von Sanktionen betrifft. In den letzten Jahren hat es vor allem auf Ebene der Kommunen und Länder Reformanstrengungen gegeben, eine effektive Koordination ist aber unterentwickelt.

Parallel müssen auch Unternehmen für ein internes Wertemanagement sorgen, mit dessen Hilfe Mitarbeiter darauf hingewiesen werden, dass ihr Betrieb Korruption als Geschäftspraxis nicht akzeptiert. Neben der Schulung von Mitarbeitern in kritischen Bereichen, sollte auch das Unternehmens-Controlling zum Zwecke der Korruptionsprävention eingesetzt werden. Die Zivilgesellschaft muss die öffentliche Aufmerksamkeit für das Thema wach halten.

In der Folge sei noch exemplarisch auf drei Bereiche hingewiesen, für die sich TI in letzter Zeit stark gemacht hat: Die Verabschiedung eines *Informationsfreiheitsgesetzes* (IFG) auf Bundesebene, die Einführung eines bundesweiten Korruptionsregisters und eine effektive Reform der Parteienfinanzierung. Sie alle leisten wichtige Beiträge zur Vorbeugung gegen Korruption.

Erhöhung der Transparenz öffentlicher Vorgänge erforderlich

Ein IFG, mittlerweile Standard in den meisten Industriestaaten, kann erheblich dazu beitragen, die Transparenz öffentlicher Vorgänge zu erhöhen. Es ist nicht zuletzt das Amtsgeheimnis, das einen Nährboden für Korruption bietet. TI fordert schon seit langem die Verabschiedung eines IFGs auch für die Bundesverwaltung. Es gilt, die bisherige Praxis, nach der dem Bürger nur in Ausnahmefällen amtliche Informationen zugänglich sind, auf den Kopf zu stellen: Das Recht auf Information sollte die Regel sein, Ausnahmen müssen im Einzelfall begründet werden. Einige Bundesländer haben ein solches IFG bereits eingeführt (Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein), das Vorhaben eines Bundes-IFGs scheint für diese Legislaturperiode auf Eis gelegt. Der vom Innenministerium erarbeitete Gesetzentwurf kann aber auch nicht als zufriedenstellend bezeichnet werden. Die wichtigen Ministerien für Wirtschaft, Finanzen und Verteidigung verlangen für sich großzügige Ausnahmeregelungen und der Finanzminister fordert gar die Einführung kostendeckender Gebühren – sicherlich ein wirksames Abschreckungsmittel gegen allzu hartnäckige Nachfragen interessierter Bürger.

Ein effektives Instrument im Kampf gegen die Korruption ist auch die Einführung eines bundesweiten Korruptionsregisters, in dem Firmen aufgeführt werden, die bei öffentlichen Aufträgen wegen Korruption aufgefallen sind. Die aus einem Eintrag in das Register resultierenden Kosten – ein (temporärer) Ausschluss von öffentlicher Auftragsvergabe – sollten bei vielen Unternehmen eine Neubewertung ihrer Ge-

schäftspraktiken veranlassen. Ein entsprechender Gesetzentwurf war in Deutschland schon lange in Planung, es hat aber offenbar des kürzlichen Skandals um den Trienekens-Konzern bedurft, um den Plan in die Praxis umzusetzen. Das Register ist Ende April im Rahmen des Tariftreuegesetzes vom Bundestag verabschiedet worden, wurde aber vom Bundesrat an den Vermittlungsausschuss überwiesen. Die genaueren Bestimmungen zur Ausgestaltung des Registers sollen einer späteren Verordnung vorbehalten bleiben.

TI fordert, registrierte Unternehmen grundsätzlich von der öffentlichen Auftragsvergabe auszuschließen. Ausnahmen von dieser Vorgehensweise müssten im Einzelfall öffentlich und in schriftlicher Form begründet werden. Das Register sollte öffentlich einsehbar sein, etwa im Internet. Die Einwände der Wirtschaft, die dadurch geradezu einen Rückschritt ins finstere Mittelalter sehen – ein in diesem Zusammenhang häufig verwendeter Begriff ist der des »Prangers« – halten wir für nicht nachvollziehbar. Da die Kosten der Korruption letztlich der Steuerzahler trägt, hat dieser auch ein Recht, zu erfahren, welche Unternehmen ihm diese Kosten aufbürden. Ein schwaches Argument ist auch der Hinweis auf die Gefährdung von Arbeitsplätzen durch einen Eintrag in das Register. Diese Sichtweise übersieht, dass Unternehmen, die Bestechung anwenden, ihrerseits Unternehmen, die auf Bestechung verzichten, aus dem Markt drängen und somit ebenfalls Arbeitsplätze aufs Spiel setzen.

Das Argument, ein solches Register laufe auf eine Doppelbestrafung hinaus, da die Unternehmen durch den Ausschluss von öffentlichen Aufträgen für Fehlverhalten ihrer Mitarbeiter haftbar gemacht würden, ist nur bedingt überzeugend. Wie sich aus dem bereits zitierten Lagebild des BKA ergibt, ist es in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle die Unternehmensleitung selbst, die in Korruptionsdelikte involviert ist. TI empfiehlt aber einen Eintrag in das Register auch davon abhängig zu machen, ob ein Unternehmen nachweisen kann, seinerseits durch die Schaffung entsprechender unternehmensinterner Strukturen das Korruptionsrisiko minimiert zu haben. Kann ein Betrieb dies belegen und zeigen, dass der Korruptionsfall ausschließlich auf die kriminelle Energie des Mitarbeiters zurückzuführen ist, eine Restgröße, die das beste Präventionssystem nicht eliminieren kann, ist ein Ausschluss von öffentlichen Aufträgen in der Tat nicht sinnvoll. Betriebsinterne Prävention soll die Löschung aus der Liste ermöglichen. »Schwarze Listen« sind also auch ein Instrument zur Verbesserung der allgemeinen Vorbeugung.

TI Deutschland hat sich auch für eine Reform der Parteienfinanzierung stark gemacht und hat die diesbezüglichen Aktivitäten des Bundestags kritisch verfolgt – das Ergebnis ist enttäuschend. Das kürzlich verabschiedete Parteiengesetz bleibt weit hinter den notwendigen Änderungen zurück. Die Spendenobergrenzen sind insgesamt zu großzügig. Eine Staffelung der Obergrenzen nach Kommunal-, Länder- und

Bundesebene, wie von TI vorgeschlagen, ist nicht verwirklicht worden. Eine Veröffentlichung der Wahlkampfbudgets aller Parteigliederungen im Internet hätte ebenfalls für mehr Transparenz und damit für eine bessere Kontrolle gesorgt. Der Hinweis darauf, dass Deutschland bereits das strengste Parteiengesetz hat, läuft angesichts der Skandale der letzten Zeit ins Leere. Die Parteien sind der Verantwortung, über den Bundestag quasi in eigener Angelegenheit zu entscheiden, leider nicht gerecht geworden. Dies ist umso bedauerlicher, als im Prinzip schon der Verdacht der Käuflichkeit politischer Entscheidungen das Vertrauen der Bevölkerung nachhaltig erschüttert.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass sich die verantwortlichen Personen in diesem Land zwar, auch unter dem Druck der Ereignisse, von der Vorstellung verabschieden, Korruption sei vorwiegend ein Problem anderer Länder, man sich aber des Eindrucks nicht erwehren kann, der letzte Wille zu durchgreifenden Reformen sei noch nicht vorhanden, dass vielmehr oft nur auf Skandale reagiert wird. Impulse für den Kampf gegen die Korruption müssen daher auch »von unten« kommen, von Bürgern und Unternehmern, die das Thema zur Sprache bringen und Lösungsvorschläge beisteuern. Korruption ist kein naturgegebenes Schicksal, sondern größtenteils Folge genau benennbarer Strukturdefekte. Solange sich diese Einsicht nicht allgemein durchgesetzt hat und entsprechende Konsequenzen gezogen worden sind, wird Korruption in diesem Land ein Problem bleiben.

Literatur

BJA (o. Jg.), *Lagebild Korruption Deutschland 2000*.
 Schaubenstein, W.J. (1999), »Korruption in Deutschland – Das Ende der Tabuisierung«, in: M. Pieth und P. Eigen (Hrsg.), *Korruption im internationalen Geschäftsverkehr*. Neuwied, Krißel: Luchterhand, 131–147.



Wolf-Dieter Narr*

Wie mit Korruption umgehen? Einige grundsätzliche, demokratisch informierte Notate

(1) Gustav Heinemann, der dritte Bundespräsident der Bundesrepublik Deutschland (1969 bis 1974) liebte es, Skat zu spielen. Den Spielern der Skatrunde wurde mäßig Wein geboten. Einem, der einmal als Ersatzspieler hinzugekommen war, fiel auf, dass Heinemann sich auf einem Zettel die Zahl der ausgetrunkenen Flaschen notierte. Er tat dies, wie jener neugierige neue Skatbruder herausfand, weil Heinemann den Skat spielend vertrunkenen Wein für ihn selbstredend aus eigener Tasche beglich.

So sich zu verhalten, erwarten wir (fast) nicht mehr. Es ist rar. Eher vermuten wir alltagszynisch, wie die meisten von uns werden, dass die am 14. Mai 2002 nachzulesende Nachricht weit über die Kölner SPD hinaus zutrefte, dass der dort neuerdings offenkundig gewordene Korruptions-skandal brunnentief, jahrzehntelang schachte. Mitten in der Normalität ein Abgrund an Korruption durch das wohl fahrende Kölner Tandem: Spenden und Vergünstigungen. Eine Hand gibt der anderen. Und jede Hand deckt ihren Geldgehalt in der Handkrippe. Hochherrschaftlicher korruptiver Anarchismus.

Heinemanns und weniger anderer rares Verhalten führt also in eine irrige Wirklichkeit, so angenehm, so kristallklar durchsichtig es wäre, solches zu denken. Man könnte dann annehmen, es sei nur eine Charakterfrage, ob sich einer Heinemann-gleich oder Flick-ähnlich oder Kohl-ig oder so verhalte wie jeder amerikanische Kandidat, wenn er oder sie auch nur Senatorin, geschweige denn Präsidentin werden will. Man geriete auf den falschen Seitenweg »privater«, gar selbst gewählter Moral. Dann bliebe kritisch nur noch wohl-

* Prof. Dr. Wolf-Dieter Narr leitet das Institut für Ökonomische Analysen politischer Systeme und Politikfeldanalysen an der Freien Universität Berlin.

feile Moralisierung. Hierbei wären die auf hohem moralisch gezäumten Ross Sitzenden, wir Bürgerinnen und Bürger, fast alle sturzsicher. Obgleich wir doch wissen, um noch einmal verfremdend in die USA zu entweichen, welche moralische Windbeutelei gerade die fundamentalistischen Moralprediger dort betreiben.

(2) Korruption. Ein Blick in meinen »Kleinen Georges«, mein Lateinisch-Deutsches Wörterbuch von 1897 (in der 7. verbesserten Auflage) lehrt, dass in der römischen Antike, wie wir aus ihrer Geschichte wissen, alle Bedeutungen dessen, was wir heute unter Korruption verstehen, wörtlich und übertragen seinerzeit schon gewusst und erfahren worden sind; sagen wir rund um den Beginn unserer Zeitrechnung, dem Ende der Republik, dem bald neronischen Anfang der Kaiserzeit. Verderben, zuschanden machen, verschlechtern, verfälschen, verderben, verkehren, verführen, bestechen, schänden ...

Korruptiöse Inhalte und Formen sind wie ihre Gegenteile geradezu allpräsente Phänomene. Jeglicher gegen alle Korruption gerichteter Rigorismus, eine Art Immanuel Kant'scher kategorischer Imperativ: handle immer so, dass dein Handeln nie in die Nähe von Korruption gerät, müsste unvermeidlich abstrakt, sprich abgehoben von aller sozialen Wirklichkeit bleiben. Er geriete damit selbst in die paradoxe Gefahr, antikorruptiös zu korrumpieren, weil er einen Purismus verlangte, der so wie die Menschen sozial »gemacht« sind, nicht durchgehalten werden kann. Es sei denn mit äußerster, ihrerseits die Korruption der Macht erzeugender Sanktion und Repression. Öffentlich und privat befinden wir uns alle vielmehr dauernd auf der schiefen Ebene so wie zu den korruptionsnahen Vorurteilen so zu allen möglichen Korruptionen selber: kleinen oder größeren Täuschungen; kleinen oder größeren Betrüge-reien geldlicher und außergeldlicher Art; kleinen Vorteilsnahmen und Vorteilsgaben im Konkurrenzkampf der eigenen Karriere, des eigenen politischen Ziels; und ähnlichem mehr. Wie viele Zeugnisse aus den menschlich allzu menschlichen Geschichten der pathetisch groß genannten Menschheitsgeschichte illustrieren Akte der Korruption meist in mehreren Dimensionen: Ziele werden verdorben, Mittel falsch eingesetzt, gleisnerischem Glanz zu Liebe gehandelt, das Wohlleben der menschenrechtlichen Anstrengung vorgezogen. Vom Tanz ums goldene Kalb an der mosaïschen Wiege westlicher Zivilisation anwärts. Zum Golde drängt, am Golde hängt doch schließlich alles. Das wusste nicht allein das Faust'sche Gretchen. Und wir wissen's und leben's heute perfekter und alle Daseinsbereiche durchschlagender denn je.

Freilich: auch das Gegenteil stimmt. An Leuten, die sich den gängigen Ehrbegriffen gemäß verhalten, wurde hochgeschaut. Gesittetes Verhalten, einfache, nicht doppelte Moral wollte selbst der größte Moralkritiker aller Zeiten: Fried-

rich Nietzsche. Einfach sei der Mensch, billig (= gerecht) und gut – halt es, von Goethe verdichtet, durch alle Zeiten in unterschiedlicher Tonart und Instrumentalistik.

Also gibt es, so will es scheinen, von Anfang zu Anfang den korruptiös gemischten Kampf gegen die Korruption mit geradezu griechisch tragischem Ausgang. Eine erträgliche Balance muss immer erneut erstritten werden. Lösungen ein für allemal gibt es nicht.

(3) Korruption ist heute ein dauerhaftes öffentliches Ereignis. Von ihr kann fast im Sinne eines (negativen) »sustainable development« gesprochen werden, um eine Lieblings-schönformel seit dem Brundtland-Report (1987) kritisch umzutopfen.

Die zwei dominanten, miteinander gekoppelten und einander korrespondierenden Vergesellschaftungsformen der Moderne, die politische Produktion qua Staat und die ökonomische qua Kapitalismus gehen beide auf der Grundlage anhaltender Vereinzelung der Menschen auf eigene Weise mit der Schiefelage zur Korruption um. Und sie schaffen Korruption. Kapitalistische Vergesellschaftung im Sinne der allgemeinen Orientierung an privat vereinzelter Interessen unterstellt, wie es in Mandevilles »Bienenfabel« aus dem 18. Jahrhundert heißt, dass aus privaten, gegen andere gerichteten Begierden mit Hilfe der Marktkonkurrenz und der in ihr wirksamen »unsichtbaren Hand« (Adam Smith) öffentliche Wohlfahrt resultiere (»privat versus public benefits«). Alle sollen nur ellbogenstark und -geschickt nach den eigenen Vorteilen sehen, marktmagisch kommt gerade dadurch das wachsende Wohl aller zustande. Korruption im politisch öffentlichen Sinne wird qua alle beflügelndem Eigeninteresse (= Rationalität im spezifisch bis heute geltenden Verständnis kapitalistisch dominierter Moderne) zum Springquell des – Einzelkorruptionen in der großen Zahl der Marktteilnehmer konkurrenzhaft ausgleichenden – Wachstums der Wohlfahrt der Reichen und schließlich auch der Armen. Politische Vergesellschaftung bedarf ob des nicht gleichermaßen »rational« bändigbaren Machttriebs dreier Vorkehrungen: einer Verfassung der »checks and balances«; eines Monopols legitimer physischer Gewaltsamkeit, die andere korrumpierende Machtgелüste unterdrückt und einer in der Verfassung verankerten Kontrolle, die darum »verantwortliches Regieren« erlaubt. Auch die politische Form der Vergesellschaftung versucht nicht, die Anlässe zu korruptem Verhalten aller Art zu beheben. Im Gegenteil: Macht-, andere Übermächtigensstreben werden befördert. Sie geht vielmehr darauf aus, das Maß an korruptiven Akten ökonomisch zweckrational einzuschränken. Politische Machtkorruption aber, die eigentlich öffentliche Korruption, soll durch eine durchsichtige, auf Verantwortung der Politiker und deren Kontrolle angelegte Verfassung auf ein Minimum eingehengt und zugleich gepflegt werden.

Warum nimmt heute im Zeitalter der Globalisierung, das in seinen expansiven Entwicklungen tief zurück ins 19., ja ins 18. Jahrhundert reicht, das, was man aktuelle und mehr noch strukturell substantielle Korruption nennen muss, unvermeidlich überhand. Ob solches Überhandnehmen nun aktuell skandalisiert wird und zu kleinen moralischen Paniken führt oder nicht. Da muten dann die Parteispendskandale wie Spreißelholz an, das allein betrachtet, den Blick auf den ausgehöhlt wachsenden Stamm von Politik und Ökonomie mit all ihren hybriden Spekulations- und Ausbeutungsästen verstellt.

Zu den Banalitäten der Gegenwart gehört, dass alle Größenordnungen enorm zugenommen haben; dass die Komplexitäten und mit ihnen die Unübersichtlichkeiten gewachsen sind; so, dass lokal, regional, nationalstaatlich und international/global eine paradoxe Anarchie, ein kopfloses Empire richtiger der Bürokratien herrscht; zu dieser zählen längst die riesigen rechtlichen Regelungskomplexe, die allein im Rahmen der World Trade Organisationen sechs dicke, schlechterdings von niemand genau übersichtliche Regelkonvolute umfassen. Nicht umsonst sind allein schon die damit befassten Rechts(anwalts)kanzleien ins Gigantomane eigener bürokratischer Apparate verwachsen. Hinzu kommt, dem Großregulierer Weltmarkt und Weltmarktkonkurrenz gemäß, dass die hauptsächlichen definitionsmächtigen Wirkungen von Globalaußenoben nach Lokalunten verlaufen. Die, global betrachtet, fast niedliche Europäische Union lieferte tägliches Anschauungsmaterial, wenn denn ihre Als-Ob-Bürgerinnen und Als-Ob-Bürger ihr Geschehen einigermaßen begriffen. Sie werden durch das nicht zufällige und nicht beiläufige strukturelle und funktionelle europäische Demokratiedefizit jedenfalls als Bürger, um einen gänzlich ungebräuchlich gewordenen Ausdruck angemessenerweise zu benutzen, entfremdet.

Dieser sich dauernd wandelnde »Unstand« zeitigt die Konsequenz, nun kurz allein für den politisch staatlich, interstaatlichen Bereich gesprochen, dass die schon zuvor oft nur noch röhrenden, nicht eigentlich funktionierenden Institutionen des Verfassungsstaats der Neuzeit und ihrer wichtigsten, im Ziel wenigstens geltenden Errungenschaften des verantwortlichen Regierens nämlich – von Demokratie vorsichtshalber nicht zu reden – schlechterdings nicht funktionieren (nicht mehr bzw. nicht wieder, noch zutreffender, nicht endlich). Das aber heißt zugleich, dass die zurecht berühmten Kontrollen und Balancemechanismen der Verfassungen, die Gewaltenteilung, die kontrollierte Politik, so genannt rechtsstaatliche, sprich Bürgerinnen und Bürger Rechtssicherheit im Sinne eigener Berechenbarkeit vermitteln sollenden Institutionen und dergleichen mehr weithin außer Rand und Band geraten sind. Ja, einschneidender noch, so dass das, was unter Politikverdrossenheit verstanden wird oder sich schlicht als bürgerliche Abwesenheit bei Wahlen und aktiv bei gewalttätigen Vorurteilen zeigt, erst verständlich wird –,

ja, einschneidender noch: die etablierten politischen Institutionen und ihre Repräsentanten, die Politikerinnen und Politiker »aus Beruf« sind selbst nicht dazu in der Lage, politische Macht im Sinne politisch eigensinniger, verantwortbarer und kontrollierbarer Gestaltung der politischen Sachverhalte auszuüben. Die abgehobene, einer anderen medialen Wirklichkeit gehorchende »politische Klasse« tut vielmehr nur so, als übe sie Macht aus. Als versuche sie mit entsprechend zuhandenen Mitteln, den Lauf der Ereignisse wenigstens in der Gesamtrichtung verfassungskonform zu beeinflussen. »Locked in the Cabinet« – so der Titel des Tagebuchs, das Robert Reich während der ersten vier Jahre als Arbeitsminister der Clinton-Administration geschrieben hat – missbrauchen sie in der Regel nicht nur gegebene Institutionen und politische Inhalte im Sinne der »symbolic uses of politics« (Murray Edelman). Vielmehr mimen die Macht nur wie ein Kostüm tragenden, von Medien und Bürgern machtvoll projizierten Politiker (und Politikerinnen) allenfalls mehr oder minder theatralisch eindrucksvoll das Spiel verantwortlicher Politik. Sie üben letzteres nicht ernsthaft aus. Sie sind nicht charakterlos, faul oder mangelhaft intelligent. So wie heute die globalen, die nationalen, die regionalen und die lokalen politischen Dinge stehen, auf die mehr denn je notorisch unverantwortliche Weltökonomie und kurzfristig kalkulierenden Akteure bezogen – Enron lautet dafür nur ein Losungswort –, so können diese Politiker nicht anders. Sie sind Teil der Banalität strukturell und substantiell korrupter Politik.

(4) Darum hilft es nicht oder täuscht nur, Löcher im zerborstenen Damm zu stopfen. Ein neues Parteienfinanzierungsgesetz, das außerdem just von den Parteien selbst beschlossen und weithin kontrolliert würde, hätte nicht viel mehr als einen Placebo-Effekt. Will man mehr erreichen als Scheineffekte und ab und an sterile Aufgeregtheiten ob dieses oder jenes Skandals, entdeckt man stattdessen, dass der Skandal System hat, dann ergeben sich unter anderem folgende Erfordernisse: eine Verfassungsreform an Haupt und Gliedern im Sinne der durchgehenden Neu-Organisation von Politik und Ökonomie steht als das Programm auf der Tagesordnung der nächsten Jahrzehnte. In Deutschland, in Europa, weltweit. Die Art und Weise, wie spätestens seit Maastricht (1992) die werdende faktische europäische Verfassung, 1999 täuscherisch mit Grundrechtstupfern versehen, politisch demokratisch, ja selbst bürokratisch durchsichtig und wirksam zu diskutieren und zu probieren versäumt wird, lässt freilich, die EU beispielhaft genommen, nichts Gutes hoffen. Die kopflose Gewalt- und einseitige westliche Interessenreaktion auf die horrible Gewalt des 11. September macht noch weniger hoffnungsfroh. Die genannte Verfassungs-, ja die Organisations- und Rechtsreform von Politik und Ökonomie insgesamt müsste den katastrophalen, den systematisch korrumpierenden Verlust an Politik wettzumachen ausgehen. Die entscheidende Frage lautet: Wie lassen sich Politik und Ökonomie so organisie-

ren, dass sie letztlich menschlich geleitet, verantwortet und kontrolliert werden können – das große Versprechen der Moderne. Das ist nur möglich, wenn die riesigen Räume, die unübersichtlichen Aufgaben, die rasenden Zeiten so kleingeteilt werden, dass politisches Handeln, politisches Verstehen, politische Teilnahme überhaupt möglich und sinnvoll werden. Um in diese Richtung politisch organisatorisch und nicht wie heute meist exklusiv allein technologisch innovativ zu gehen, kann nicht die ganze Welt verdörflicht werden. Das bedeutete politisch und ökonomisch eine terroristisch überaus kostenreiche Regression. Sechs Milliarden Menschen beanspruchen wie jede und jeder von uns ihre Menschenrechte. Wohl aber bedeutete das Ziel, Politik im Sinne verantwortlichen und kontrollierbaren Handelns zu retten, genauer neuzeitlich erst eigentlich zu verwirklichen, endlich einen regionalen und weltweiten Pluralismus zu inszenieren mitsamt aller weltweiten nötigen Koordinations- und Kontrollinstanzen. Diese wären jedoch dann lokal und regional durch einen kosmopolitischen Pluralismus getragen. Ohne Schritte in diese Richtung wird nicht nur der alle erblindende Geldwert tägliche Gewalt-Katastrophen erzeugen und ertragen lassen. Vielmehr werden die in allen Institutionen angelegten Anreize, deren oft akzeptabel vorgesetzten Ziele mit allen möglichen Tricks, ja geradezu systematisch zu verderben, vorherrschend bleiben. Korruptöse Politik ist nicht eine Frage »schlechten« Charakters dieses oder jenes Politikers. Sie ist Ausdruck, Politik mangelhaft zu organisieren. Wer dieses nicht sehen will, trägt selbst noch in der Verweigerung, die Amoral der gegebenen Zustände zu sehen und zu überwinden, dazu bei, dass Korruption, genannt oder nicht, wächst.