

Ist Deutschland korrupt?

Roland Sturm

Erinnern Sie sich? Friedrich Zimmermann und die bayerischen Spielbanken, Schützenpanzer HS 30, Starfighter-Beschaffungsaffäre, Bundesliga-Skandal, Berliner Bauskandale um den Steglitzer Kreisel mit der Stararchitektin Sigrid Kressmann-Zschach, „Schacher-Kressi“, wie sie die Presse taufte, als Hauptdarstellerin. Und weiter in dieser unvollständigen Skandalchronik: Contergan-Affäre, Herstatt Bankpleite, Neue Heimat, Flick-Parteispenden-Skandal, die Affäre Wörner/Kießling, ein früherer FDP-Landesvorsitzender als Juwelendieb: die Affäre Scholl, die Affäre Barschel, und in jüngster Zeit: CDU-Skandale, nordrheinwestfälische Flugreisenaftäre, die Affäre Glogowski und so weiter.¹ Wie reimt sich das zusammen? Kann man sich überhaupt einen Reim darauf machen? Ist Deutschland korrupt, oder kommt es auf die je spezifische Sichtweise der Dinge, die jeweils besonderen Umstände an? Soll man differenzieren, wie weit darf man pauschalieren?

Die Beantwortung solcher Fragen kann man natürlich jedem einzelnen Staatsbürger überlassen, und das Echo des Stammtisches ist klar: Denen da oben ist nicht zu trauen, wir haben das ja schon immer vermutet. Erstaunlich ist nur, daß Skandale überhaupt publik werden! Aber auch: Seien wir mal ehrlich, wenn die Selbstbedienung so leicht ist, hätten wir dann nicht auch zugegriffen? Der „Ehrliche“ ist aus dieser Stammtischperspektive eben immer der Dumme.

Solche Reaktionen lassen sich wohlfeil unter der Rubrik Politikverdrossenheit, Parteienverdrossenheit und Vertrauensverlust in die Politik diskutieren. Eigentlich müßte angesichts von spektakulären Unternehmenspleiten à la Holzmann und Schneider auch vom Managementversagen der Unternehmen und Banken die Rede sein, aber hier bleibt der Vertrauensverlust in die Fähigkeiten der deutschen Manager in der Öffentlichkeit erstaunlicherweise relativ marginal. Bleiben wir also beim Versagen der, wie dies modisch aber analytisch wenig hilfreich heute oft heißt, „politischen Klasse“.

Was ist gegen Parteienverdrossenheit zu tun? An Patentrezepten fehlt es nicht: Am besten die Parteien gleich abschaffen oder zumindest das politische System durch Direktwahlen von Führungsämtern und die Einführung von zusätzlichen Mechanismen der direkten Demokratie öffnen. Aber wollen wir das wirklich? Gibt es irgendeinen Beweis dafür, daß direkte Demokratie per se „bessere“ Demokratie hervorbringt? Ist ein direkt gewähltes Staatsoberhaupt automatisch beliebter und vertrauenswürdiger als eines, das beispielsweise aus einer Bundesversammlung

hervorgeht? Patentrezepte idealisieren nicht nur Lösungen, sondern auch die Bürger selbst, die ihrerseits einen Teil zur „besseren Demokratie“ beitragen sollen.

Es ist müßig, hier jene historischen und aktuellen Vergleiche heranzuziehen, die die These stützen oder widerlegen, daß die Parteiendemokratie die Wurzel aller Übel ist. Warum? Weil die Parteiendemokratie heute schlicht alternativlos ist, wenn auch nicht in jedem ihrer gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland vorfindbaren Aspekte. Es könnte sich einem der Verdacht aufdrängen, daß diejenigen, die angesichts der vielen Skandale, Affären und Bestechungsfälle an institutionelle Reformen und neue demokratische Verfahren denken, vor allem eines vergessen: Die besten Institutionen können das gewünschte Verhalten nicht erzwingen. Eine Gruppe der Institutionenreformer glaubt wohl, daß das „Weiter so“ nach alten Grundsätzen dann unproblematisch ist, wenn es sich in den neuen Bahnen bewegt. Das sind die Zyniker - die Optimisten glauben daran, daß neue Institutionen auch neue Verhaltensweisen generieren. Es klingt aus heutiger Sicht geradezu rührend, wie der Soziologe Claus Offe sich an prominenter Stelle zu den möglichen Auswirkungen des Flickskandals äußerte: „So könnte eine nicht bloß trügerische Katharsis der Flick- und Parteiaffäre darin bestehen, einer neuen, rigorosen und konstruktiveren Wertung politischer Regeln und Institutionen den Weg zu ebnet.“² Leider Fehlanzeige! Die Institutionenreform, so sie zustande kommt, ist nicht nur als Allheilmittel von zweifelhaftem Wert, sie ist bezeichnenderweise zudem immer eine nachsorgende, nie aber eine Vorsorgemaßnahme. Sie ist eine formale Verarbeitung der kollektiven Reue der Korrupten, die eher deren Entlastung als einem gesellschaftspolitischen Neuanfang dient.

Wir sollten bei unseren Betrachtungen zur Korruptionsanfälligkeit der Bundesrepublik in einem ersten Schritt unser Hauptaugenmerk deshalb vielleicht weniger auf die Manipulation politischer Institutionen oder auf einen Abgesang auf die Parteiendemokratie richten als auf das, was einen Skandal zu einem solchen macht. Warum entsteht ein Korruptionsskandal immer wieder in Gesellschaften mit ganz unterschiedlichen Verfassungen und Institutionensystemen? Der Skandal fängt an, so Karl Kraus, wenn die Polizei ihm ein Ende macht. Oder in die politische Sphäre gehoben: Erst die Feststellung einer gesellschaftlichen Normenverletzung, macht diese zu einem Skandal. Solche Normen sind nichts Überzeitliches, sondern eng verbunden mit einem anderen schwer zu fassenden Konzept der Gesellschaftsanalyse, nämlich der „politischen Kultur“. Diese unterliegt einem ständigen Wandlungsprozeß, so daß die Schwelle der Normverletzung von Land zu Land und in unterschiedlichen historischen Zeiträumen variiert.

Kommt es zum Skandal, kann zweierlei passiert sein, einmal die Verletzung solcher Normen, die allgemein anerkannt sind. Aber auch der Zusammenstoß nicht angepaßter Normen, verkasteter und veralteter Normen mit einem inzwischen neu entstandenen Normenhaushalt in der Gesellschaft. Das Stammtischargument, die Chance zur Bereicherung hätten wir auch genutzt, oder der heuchlerisch inflationäre Gebrauch von Entschuldigungen in nostalgischer Reminiszenz zum alten Normenhaushalt, weist darauf hin, daß die deutsche Skandalchronik nicht frei von letzterem Problem ist. Die Sicherheit über unverletzliche Normen (sollte es keine entsprechenden Gesetze geben, und die gibt es sicherlich nicht für alle Fälle des skandalisierten von Normen abweichenden Verhaltens in Deutschland) besteht schlicht nicht oder nicht mehr durchgängig. Ob Politiker korrupt und damit, wie dies Carl

Joachim Friedrich³ nannte, „pathologisch“ handeln, hängt mindestens so viel von der Gesellschaft wie von der Politik ab.

Genau dies ist das zentrale Argument der struktur-funktionalistischen Schule der Korruptionsforschung.⁴ Sie sieht in der Korruption auch einen Reformimpetus, eine Aufforderung, Konventionen einer Gesellschaft an die neue gesellschaftliche Praxis anzupassen. Oder wieder in der Sprache der Stammtische: „Politiker sind auch nur Menschen“. Hätten wir also weniger Korruption, wenn wir einen höheren Grad dessen was als abweichendes Verhalten gebrandmarkt wird als „heute üblich“ akzeptieren würden. Nein, meinte Theodor Eschenburg: „Ungeahndete Korruption erzeugt weitere und steigert sie“.⁵ Aber vielleicht brauchen wir ein neues Verständnis dafür, warum politische Korruption, die über die Sonderfälle der Bestechlichkeit einzelner Abgeordneten hinausgeht, so endemisch werden konnte. Ist es tatsächlich nur der unaufhaltsame Niedergang der deutschen politischen Kultur, der Verlust an Sitte und Konvention, den wir im Zusammenhang mit Korruptionsfällen beobachten? Oder liefern diese doch Hinweise darauf, daß die Incentives des deutschen politischen Systems mittlerweile korruptes Verhalten zu entschuldigen scheinen?

Die ökonomische Theorie der Korruption⁶ nähert sich dem Korruptionsthema „wertfrei“. Sie geht vom Menschenbild des homo oeconomicus aus, für den es eine Frage der Kosten-Nutzen-Abwägung ist, bestimmte Vorteile anzunehmen oder diese zu verweigern, gleichgültig ob diese legaler oder illegaler Art sind. Im letzteren Falle ist natürlich die Wahrscheinlichkeit der Entdeckung ein Faktor des Kosten-Nutzen-Kalküls. Dies mag wie eine abstrakte Konstruktion erscheinen, könnte aber auch ganz anders gewertet werden. In einer Zeit, in der es, wie ausgeführt, schwer geworden ist, verbindliche Normen zu identifizieren, die korruptes Verhalten definieren, ist es vielleicht nicht ganz abwegig, davon auszugehen, daß vom Stammtisch bis zum Politiker, vom Wissenschaftler bis zum Befragten in Meinungsumfragen sich alle darauf einigen könnten, daß Kosten-Nutzen-Erwägungen so etwas wie eine Minimalorientierung jedes Menschen, ob dieser sich nun moralisch oder unmoralisch verhält, sind. Wir haben hier ein worst-case-Szenario vor uns. Korruption gibt es sicherlich nicht, wenn sie keinem nützt.

Hieran wäre anzuknüpfen, um darauf aufzubauen. Alternativ zu moralischen Appellen scheint es zur Eindämmung von Korruption erfolgsträchtiger, die Kosten der Korruption zu erhöhen, sowohl ihre materiellen als auch ihre immateriellen. Eine wichtige Rolle spielt hierbei die Transparenz der Interessen und die Transparenz der Ressourcen. Statt angesichts der Individualisierungstendenzen in unserer Gesellschaft auf eine Wiedergeburt allgemein verbindlicher Normen zu hoffen, die alle Bürger in der gleichen Weise anleiten, sollte man bei dem Umgang mit der Korruption den Normenpluralismus der Bürger mit einbeziehen, der beispielsweise im Hinblick auf die Parteiendemokratie dem Berufspolitiker nahelegt mit allen Mitteln, seine parteiinterne Karriere zu befördern, dem Steuerzahler nahelegt, höhere Diäten abzulehnen, oder dem Parteispender nahelegt, sich die wohlfeile Gesinnung einer Partei zu erkaufen. Dies bedeutet nicht, daß wir ohne Gesetze und Regelungen auskommen, es bedeutet aber die schlichte Feststellung, daß einige Gruppen der Gesellschaft und in der Zukunft noch mehr als heute, das Verhalten anderer Gruppen für korrupt halten werden, während letztere nur meinen, alle Wege der Interessendurchsetzung optimal zu nutzen.

Das deutsche politische System bleibt solange schon im Prinzip korruptionsanfällig (und hier ist kriminelles Verhalten einmal draußen vorgelassen) als es weiterhin so tut, als könne es Tatsachen leugnen, die jedem Bürger geläufig sind. Selbstverständlich sind Politiker keine „besseren Menschen“, selbstverständlich verfolgen sie auch Eigeninteressen, selbstverständlich sind sie „beeinflussbar“ und selbstverständlich sind ihre Handlungen nicht immer „rational“ oder „objektiv“ begründet. Gesellschaft ist die Summe gesellschaftlicher Interessen, und kein patriarchalischer „Vater Staat“ wacht über die Deutschen. Ein realistisches politisches System geht vom „worst case“ des Politikers aus, der alles dem politischen Machterwerb unterordnet. Die Bezeichnung „Machtpolitiker“ wurde von Bundeskanzler Schröder benutzt, um seinen Vorgänger Helmut Kohl zu kritisieren. Dies ist aber angesichts dessen was den Kern politischen Strebens ausmacht, gänzlich unangebracht. Daran mag man verzweifeln, aber ändern kann man wenig.

Der Soziologe Niklas Luhmann hat zu Recht darauf hingewiesen, daß Macht die zentrale Kategorie politischen Wettbewerbs ist, ebenso wie der Wettbewerb um finanzielle Gewinne die Wirtschaftstätigkeit bestimmt. So wie Macht in der Wirtschaft, also Monopolbildung auf den Märkten, den Wirtschaftswettbewerb verzerrt, verzerrt die Käuflichkeit von Politik den politischen Wettbewerb. Hier nun sind wir im noch weitgehend unaufgeklärten Kern der CDU-Skandale angelangt. War Politik „käuflich“, wurden bestimmte politische Entscheidungen durch Geldgeber einseitig vorbestimmt? Käuflichkeit meint dabei mehr als die von Brauchitsche „politische Landschaftspflege“. Solange Geldmittel „nur“ dazu helfen, das Ohr von Politikern zu finden, steht dieser Weg vielen, wenn auch nicht allen, offen. Der begrenzte Pluralismus um Zugang zu den Politikern ist zu unterscheiden von der direkten Beeinflussung bzw. Verursachung politischer Entscheidungen zu eigenem Nutzen.

Deutschland war und ist, so weit wir das heute wissen, in letzterem Sinne kein korruptes Land. Es ist aber ein Land, das sowohl hinsichtlich seiner Erwartungen an die Politiker und hinsichtlich einer realistischen Bestandsaufnahme des bröckelnden Wertehorizonts, auf den sich nicht zuletzt die Politiker zur Rechtfertigung von politischem Handeln beziehen zu müssen, viel aufzuarbeiten hat. Für die politische Bildung wäre es vielleicht hilfreich, neben das Wunschbild des aufrechten, nur dem Allgemeinwohl verpflichteten Politikers, dasjenige des nicht notwendigerweise nicht aufrechten, aber doch stark an der eigenen Karriere und dem politischen Machterwerb orientierten Politikers zu stellen. Schon 1942 forderte Joseph A. Schumpeter eine Theorie der Demokratie, die lebensnah ist, und die eigentlichen Triebkräfte von Politik in den Vordergrund stellt: „We must start from the competitive struggle for power and office and realize that the social function (beispielsweise Gesetzgebung, R.S.) is fulfilled, as it were, incidentally - in the same sense as production is incidental to the making of profits.“⁷ Wie das individuelle Bemühen um wirtschaftliche Vorteile den gesamtwirtschaftlichen Nutzen hebt, so sollte dafür Rechnung getragen werden, daß aus dem politischen Machtkampf gute Politik erwächst, als „Nebenprodukt“, aber unabdingbar für eine Wiederwahl. Hierfür scheint es heute essentiell, die persönliche, vor allem aber die organisatorische Distanz, zwischen Wählern und Gewählten zu verringern. Denn vielleicht stimmt ja Carl Joachim Friedrichs „Gesetz“ doch, das da lautet: „das Ausmaß der Korruption

nimmt ab, je mehr die Machthaber von der Zustimmung der Bevölkerung abhängig sind“.⁸

Anmerkungen

- 1 Nachzulesen u.a. in: Georg M. Hafner/Edmund Jacoby: Die Skandale der Republik, Reinbek 1992.
- 2 Claus Offe: Von der Suchtbildung der Parteien. Vermutungen, wie sich die Flick-Affäre auf Staat und Politik auswirkt, in: Die Zeit, 7.12.1984, S.4.
- 3 Carl Joachim Friedrich: Pathologie der Politik, Frankfurt am Main/New York 1973.
- 4 Vgl. z.B. Neil J. Smelser: Stability, Instability, and the Analysis of Political Corruption, in: Bernard Barber/Alex Inkeles (Hg.): Stability and Social Change, Boston 1971, S. 7-29.
- 5 Theodor Eschenburg: Spielregeln der Politik, Stuttgart 1987, S.66.
- 6 Z.B. Susan Rose-Ackerman: Corruption. A Study in Political Economy, New York 1978.
- 7 Joseph A. Schumpeter: Capitalism, Socialism, and Democracy, New York/London 1942, S. 282.
- 8 Friederich, a.a.O. S. 104.

