

Korruption in Politik und Verwaltung

Hans Herbert von Arnim

Korruption war bei uns bis vor kurzem ein Tabuthema. Eingekullt von dem Gefühl, Staat und Gesellschaft seien in Deutschland besonders korruptionsresistent, hielten wir lange am überlieferten Bild des unbestechlichen »preußischen« Beamten fest. Umso mehr wurde die Öffentlichkeit in letzter Zeit durch spektakuläre Korruptionsfälle aufgeschreckt – und dadurch, dass die Bundesrepublik im internationalen Vergleich des »Korruptionsniveaus« immer schlechter abschneidet. Die jüngsten Korruptionsfälle (in Köln, Wuppertal und andernorts) seien, so sagen viele, nur die Spitze des Eisbergs.

Inzwischen ist Korruption schließlich auch in Deutschland zum anerkannten Gegenstand nicht nur der öffentlichen Diskussion und der Strafrechtswissenschaft geworden, sondern auch der Politik- und Verwaltungswissenschaft. Dazu hat gewiss auch der Wechsel der politischen Großwetterlage beigetragen. Erst der Zusammenbruch des östlichen Totalitarismus machte den Weg frei für die unbefangene Kritik von Schwachstellen auch westlicher Demokratien. Nun konnte man den Kritikern nicht mehr vorwerfen, sie würden dem Kommunismus in die Hände arbeiten.

Im Folgenden möchte ich zunächst zeigen, warum gerade das Thema Korruption der Speyerer Hochschule wie auf den Leib geschneidert ist. Sodann werde ich dem Begriff »Korruption« nachgehen. Dabei unterscheide ich zwischen Korruption in *Politik* und Korruption in *Verwaltung* und werde auch auf Einflüsse der Politik auf die Korruptionsbekämpfung zu sprechen kommen. Es folgen Probleme der Bewertung von Korruption und die Schwierigkeit, die Verbreitung dieses »opfer-

losen« Delikts realistisch zu erfassen. Schließlich möchte ich auf mögliche Kontrollen und Abhilfen eingehen.

Dass das Thema »Korruption in Politik und Verwaltung« förmlich darauf gewartet hat, von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer behandelt zu werden, ergibt sich aus drei Gründen:

1. Es handelt sich um ein (wirklich umfassend) nur interdisziplinär zu bearbeitendes Thema. Hier müssen fast alle an dieser Hochschule vertretenen wissenschaftlichen Disziplinen zusammenwirken: die Rechtswissenschaft, die Wirtschaftswissenschaft, die Politikwissenschaft (einschließlich der politischen Soziologie), die Verwaltungsgeschichte, die Verwaltungspsychologie und natürlich auch die Verwaltungswissenschaft selbst.
2. »Korruption«, ihre Analyse und ihre Bekämpfung, sind in hohem Maße praxisrelevant. Die Hochschule hat die Verbindung von Wissenschaft und Praxis ja ganz besonders auf ihre Fahnen geschrieben. »Korruption« ist ein (leider) höchst aktuelles Thema.
3. Schließlich ist die Hochschule dem Thema »Korruption« auch wegen seiner Internationalität verpflichtet, die etwa in der OECD-Konvention zum Ausdruck kommt.

Begriffe

Das Wort »Korruption«¹ hat ganz verschiedene Inhalte, je nachdem, wer es in welchem Zusammenhang gebraucht. Ich möchte, um die Verständigung zu erleichtern, empfehlen, drei Begriffe von Korruption zu unterscheiden:

Begriff 1

Strafrechtler verstehen darunter Handlungen, die sie unter

die entsprechenden Paragraphen des Strafgesetzbuchs subsumieren können. Dazu gehören – neben den klassischen Tatbeständen »Vorteilsgewährung« (§§ 331, 333 StGB) und »Bestechung« (§§ 332, 334 StGB) – auch die durch das »Korruptionsbekämpfungsgesetz« eingeführten neuen Tatbestände »Bestechung im geschäftlichen Verkehr«, die auch die Bestechung von Angestellten privater Unternehmen erfassen (§§ 299, 300 StGB) und so genannte Submissionsabsprachen (§ 298 StGB), ferner der Tatbestand der »Wählerbestechung« (§ 108b StGB), der hier bedeutungslos ist, und der der »Abgeordnetenbestechung«, der den Namen nicht verdient, weil er »nur den praktisch in Form des § 108e StGB nicht vorkommenden Stimmenkauf erfasst«. ²

Begriff 2

Politik- und Sozialwissenschaftler fassen den Begriff »Korruption« in der Regel weiter und verstehen darunter ganz allgemein den Missbrauch von anvertrauter Macht zu privatem Vorteil, ³ unabhängig davon, ob die Handlung unter Strafe steht oder nicht. Darunter fallen dann zum Beispiel auch Untreue, Ämterpatronage ⁴ und überzogene Selbstversorgung von (in eigener Sache entscheidenden ⁵) Amtsträgern. ⁶

Begriff 3

Schließlich kann man unter Korruption – in einem noch weiteren Sinn – auch das bloße »Einknicken« vor der Macht verstehen, also das Aufgeben eigener Auffassungen und Überzeugungen gegenüber dem Inhaber der Macht (der über Vorteile der verschiedensten Art verfügt), ⁷ um vorwärts zu kommen oder generell seinen Status zu verbessern, mag »die Macht« nun als Vorgesetzter, als Auftraggeber oder in anderer Form in Erscheinung treten. Hierher gehört die berühmte »Schere im Kopf« von Journalisten (die die Wünsche ihrer »Oberen« bereits internalisiert haben), von Beamten (die Ge-

sichtspunkte, die den Wünschen ihrer administrativen oder politischen »Führung« entgegenstehen, nicht mehr zur Sprache bringen). Hierher gehören genauso Wissenschaftler, die den Meinungen ihrer Doktor- oder Habilitations»väter« ihre eigene Kreativität opfern oder sich an den Auftraggeber eines Gutachtens verkaufen oder das Lied eines Ministers singen, etwa als Dank dafür, dass dieser sie in eine Sachverständigenkommission berufen hat.

Bei diesem dritten Begriff geht es um Fragen des Berufsethos des Journalisten, des Beamten, des Wissenschaftlers, also um Fragen, die alles andere als unwichtig sind. Gleichwohl stehen in diesem Buch die ersten beiden Themen im Vordergrund.

In jedem Fall bleibt der strafrechtliche Korruptionsbegriff der Kern – schon deshalb, weil die staatlichen Organe ihre schneidigen Instrumente nur dann einsetzen können, wenn strafrechtliche Verbote verletzt sein können: die Erzwingung von Zeugenaussagen, Beschlagnahmen und sonstige Zwangsmaßnahmen zur Ermittlung des wahren Sachverhalts. Diese Instrumente sind angesichts der (noch anzusprechenden) »Opferlosigkeit« der Korruption doppelt wichtig.

Korruption in Politik und Verwaltung

Wir müssen zwischen Korruption in Politik und Verwaltung unterscheiden.

Korruption in der *Verwaltung* meint die Bestechung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes zwecks bevorzugter Behandlung etwa bei Vergabe eines öffentlichen Auftrags oder bei Erteilung einer Genehmigung, aber etwa auch die Bestechung von Richtern.

Natürlich sind die Formen von Korruption sehr unterschiedlich – auch ihre Gefährlichkeit für das Gemeinwesen.

Das kommt schon in den bekannten Bezeichnungen »petty corruption« und »grand corruption« (»kleine« und »große« Korruption) zum Ausdruck. Britta Bannenberg unterscheidet vier Gruppen:⁸

1. Einzelfall-, Gelegenheits- oder Bagatellkorruption.
2. Gewachsene Beziehungen, die sich über lange Zeit entwickelt haben und die Basis für immer wiederkehrende Korruptionsfälle sind.
3. Netzwerke, die darauf beruhen, dass Korruption etwa in Verbindung mit Kartellen zur Strategie eines Unternehmens oder einer Gruppe von Unternehmen gehört. Beispiele sind die Vorgehensweisen großer Bauunternehmen bei der Bildung von Baukartellen und dem Einsatz von Korruption.
4. Korruption im Rahmen organisierter (nicht nur wirtschaftlicher) Kriminalität.

Korruption in der *Politik* meint die Korruption von Politikern (wie etwa von Ministern und Abgeordneten) oder aus politischen Gründen (wie zum Beispiel parteipolitische Ämterpatronage). Dazu gehört meines Erachtens auch die Korruption von kommunalen Exekutivspitzen wie Bürgermeistern und Landräten, die formal zwar der Verwaltung zugerechnet werden, tatsächlich aber »politisch« kriert werden und auch in der Öffentlichkeit primär als Politiker gelten.

Die Politik sitzt bei der Korruptionsbekämpfung oft im Glashaus

Zwischen Korruption in Politik und Verwaltung bestehen allerdings Verbindungen, auch psychischer Art. Das wurde ganz deutlich, als Rainer Magulski, der Leiter der Konstanzer

Kriminalpolizei, völlig demoralisiert seinen Dienst quittierte. Er hatte es für unzumutbar gehalten, die Verletzung von Gesetzen polizeilich verfolgen zu müssen, die von Abgeordneten beschlossen worden waren, welche ihrerseits straflos bestochen werden können.⁹

Auch bei der – oft kritisierten – mangelnden Bereitschaft der Politik, Korruption in der Verwaltung wirklich mit aller Kraft zu bekämpfen,¹⁰ dürfte die praktische Straffreiheit von Abgeordnetenkorruption eine psychische Bremse sein, nach der Losung: »Was bei uns Abgeordneten nicht als strafwürdig gilt, kann auch bei Beamten kein großes Unrecht sein.«¹¹

Überhaupt bilden die Sonderrechte von Abgeordneten und Parteien, die ihren Status faktisch selbst regeln können, eine typische Schwachstelle beim Kampf gegen Korruption. Während Amtsträger normalerweise keine Geschenke annehmen dürfen,¹² ist es Parteien und Abgeordneten in Deutschland grundsätzlich erlaubt, Spenden in völlig unbeschränkter Höhe entgegenzunehmen. (Diese müssen nur ab einer Höhe von 10 000 Euro publiziert werden, ab 50 000 Euro muss die Veröffentlichung »unverzüglich« erfolgen.) Besteht die Gegenleistung für die Amtshandlung etwa eines Ministers oder Bürgermeisters nun (nicht in der Gewährung eines Vorteils für ihn selbst, sondern) in einer »Spende« an seine Partei, ist der Zusammenhang (zwischen Amtshandlung und Vorteilsgewährung) aber sehr viel schwerer nachzuweisen. Siehe zum Beispiel die Fünf-Millionen-Spende des Hamburger Unternehmerehepaars Ehlerding an die CDU und den gleichzeitigen (für Ehlerding besonders günstigen) Verkauf von Eisenbahnerwohnungen durch den CDU-Minister Wissmann. Hierher gehört natürlich auch der gerade vom Landgericht Wuppertal entschiedene Fall Kremendahl.

Darüber hinaus sind es die Parteien, also die den Staat im Innersten beherrschenden Organisationen, vielfach selbst, die in eigener Sache Korruption nicht bekämpfen, sondern

diese im Gegenteil selbst betreiben. Wollte man zum Beispiel die Bekämpfung von Ämterpatronage ausgerechnet von den Parteien verlangen, hieße dies offensichtlich, den Bock zum Gärtner machen. Ämterpatronage droht aber ihrerseits die Anfälligkeit von Benachteiligten und Frustrierten für Korruption zu erhöhen. Wem andere – wegen des Parteibuchs – immer wieder vorgezogen werden, dessen Amtsloyalität und dessen Glaube an Rechtlichkeit und Sachlichkeit im Staat werden auf eine harte Probe gestellt. Darunter kann die Resistenz gegen Korruption leiden. Die Versuchung wächst, sich auf andere Weise Entschädigung zu verschaffen.

Auch sonst nehmen Parteien es mit Gesetz und Verfassung bisweilen nicht so genau (und schirmen sich gleichzeitig gegen Kontrolle ab):

- So missbrauchen sie, bisweilen ganz systematisch, die doppelte staatliche Vergünstigung von Parteispenden und Beiträgen. Dies geschieht etwa dadurch, dass ihre Mitglieder auf die Erstattung von Aufwendungen für Dienste verzichten, die sie der Partei geleistet haben. Der Verzicht gilt dann als Spende an die Partei und ist doppelt begünstigt: Die Partei erhält darauf 38 Prozent als staatlichen Zuschuss und der »Spender« ein Steuergeschenk in Höhe von 50 Prozent der »Spende«. Derartig üppige Regelungen reizen natürlich zu Manipulationen. In Köln bezahlte die SPD Handwerkerrechnungen mit Spendenquittungen (»SQ-Währung«). Die Problematik wird durch zweierlei noch massiv verstärkt:
- Die Obergrenze für steuerbegünstigte Zuwendungen haben die Parteischatzmeister verfassungswidrig hoch festgesetzt. Sie liegt für Verheiratete bei 6600 Euro jährlich, obwohl das Bundesverfassungsgericht entschieden hat, dass sie eigentlich nur so hoch sein darf, dass ein durchschnittlicher Einkommensbezieher sie auch ausschöpfen kann.

- Es fehlt auch an wirksamer Kontrolle. Diese liegt in der Hand von Wirtschaftsprüfern (deren – formale – Unabhängigkeit tatsächlich beschränkt ist, weil sie den Auftrag auch in Zukunft wieder erlangen wollen). Die Wirtschaftsprüfer kontrollieren die Parteifinanzen aber nur auf Bundes- und Landesebene, nicht auch auf den Ebenen darunter. (Nach dem Parteiengesetz müssen sie jedes Jahr nur 10 örtliche Gliederungen der Parteien überprüfen. Die beiden großen Parteien haben aber jede über 10 000 Gliederungen unterhalb der Landesebene. Was sie dort treiben, bleibt somit praktisch völlig unkontrolliert, obwohl von der korrekten Behandlung von Spenden und Beiträgen auf dieser Ebene staatliche Zuschüsse in dreistelliger Millionenhöhe abhängen – ein unhaltbarer Zustand.)
- Die Parteien ernähren sich zu einem Teil aus so genannten Parteisteuern, also aus Sonderabgaben, die Abgeordnete und andere politische Amtsträger entrichten müssen – sozusagen als Gegenleistung dafür, dass die Partei ihnen das Amt verschafft hat. Diese Zahlungen werden von den meisten Experten als verfassungswidrig angesehen (unter den Gesichtspunkten der Unabhängigkeit der Amtsträger und des Verbots der Staatsfinanzierung der Parteien durch die Hintertür). Und diese problematischen Parteisteuern werden nun auch noch zweifach staatlich prämiert.
- Hinzu kommen vielfach löchrige und zu Manipulationen anreizende Regelungen über die Finanzen von Parlamentsfraktionen.

Wenn die Parteipolitik aber in eigener Sache der Bekämpfung von Verfassungs- und Rechtswidrigkeiten bis hin zur politischen Korruption einen derart geringen Stellenwert beimisst, kann man von ihr dann realistischerweise eine massive Bekämpfung der Korruption in Verwaltung und Wirtschaft erwarten?

Grundfragen des Staatsverständnisses

Überhaupt rührt das Thema Korruption – gerade wenn man die Verbindung zur Politik nicht ausklammert – an die Fundamente unseres Staats- und Politikverständnisses. Schaut man genau hin, so stoßen zwei ganz unterschiedliche Erwartungen und Handlungslogiken aufeinander, und das erschwert die konzeptionelle Auseinandersetzung mit Korruption.

Das klassische Verständnis verlangt von Amtsträgern eine Orientierung am Gemeinwohl.¹³ Bei aller Unsicherheit, was das *positiv* bedeutet, ist der *negative* Inhalt doch klar: Eine Ausnutzung öffentlicher Positionen zum privaten Vorteil ist gemeinwohlwidrig. So gesehen sind Gemeinwohl und Korruption also konträre Begriffe. Amtsträger sollen Polizei- und Gerichtsschutz, Bau- und andere Genehmigungen nicht dem erteilen, der dafür den höchsten Preis zahlt. Sie dürfen ihre Amtshandlungen erst recht nicht am Ziel der Maximierung ihres eigenen Einkommens ausrichten, sondern müssen nach objektiven Kriterien entscheiden (wie Gesetzmäßigkeit, Gleichheit und Sachgerechtigkeit). Damit sie sich das auch leisten können, werden sie vom Steuerzahler voll alimentiert, können nicht abgesetzt werden und verfügen im Allgemeinen auch über die nötigen Machtmittel, ihre Entscheidungen durchzusetzen.

In völligem Gegensatz dazu steht die Logik des ökonomischen Tauschs, des »do, ut des«, wie sie dem gegenseitigen Vertrag und der Wirtschaft generell zugrunde liegt. Zwar wird auch hier auf ein Gemeinwohlkonzept nicht etwa verzichtet. Das (für die Gemeinschaft) »Richtige« wird aber nicht von den einzelnen Akteuren direkt anvisiert. Diese vertreten vielmehr gezielt und legitim ihre eigenen Interessen, also die Belange ihres Haushalts oder ihres Unternehmens. Das Gemeinwohl ergibt sich hier aus dem Zusammenspiel, das durch den Wettbewerbsmechanismus, falls er funktioniert, sinnvoll koordi-

niert wird. So wird die Summe der Egoisten – wie durch eine »unsichtbare Hand« – in Richtung auf ein gemeinschaftliches Optimum gelenkt. (Diese Zusammenhänge stringent bewiesen zu haben, ist das bleibende Verdienst von Adam Smiths großem Werk *Vom Reichtum der Nationen* [1776]. Und Smith hat auch dargelegt, dass es ethisch in Ordnung ist, wenn jemand für seine gute Leistung eine gute Gegenleistung haben möchte. Smith war ja nicht nur zufällig der Verfasser der *Theorie ethischer Gefühle* [1759], also eines Buchs über Moral.)¹⁴

Wenn eigennütziges Handeln in Wirtschaft und Gesellschaft aber legitim ist, mag sich mancher fragen, warum das »Do ut des«-Prinzip dann nicht auch in der Verwaltung funktionieren kann. Dies auch deshalb, weil ökonomisches Denken zunehmend – und im Zuge des so genannten Neuen Steuerungsmodells auch ganz gezielt – in die Verwaltung eindringt.

In der Politik sind Absprachen auf Gegenseitigkeit ohnehin schon lange üblich: Da wird auf eine strenge Regelung gegen die pharmazeutische Industrie verzichtet, die dafür einen Millionenbetrag zur Finanzierung der Krankenversicherung beisteuert. Da versprechen Kanzler und Finanzminister bestimmten Ländern Sonderbehandlungen bei der Neuregelung des Finanzausgleichs, damit diese Länder – im Gegenzug – bei der Abstimmung im Bundesrat der Steuerreform der Regierungsmehrheit zustimmen.

Auch in der Verwaltung setzen sich Absprachen – zumindest mit den Mächtigen der Wirtschaft – immer mehr durch und ergänzen (oder ersetzen gar) einseitige administrative Verbote oder Gebote. Man nennt Derartiges in der wissenschaftlichen Literatur »informale Verwaltung«. Der klassische Satz »Die Verwaltung paktiert nicht« gilt also nicht mehr.

Diese Entwicklung macht es nicht leichter, die Grenze zur Korruption zu ziehen, zumal in der Praxis nach wie vor die

Auffassung verbreitet ist, Korruption sei gar nicht so schlimm und sogar notwendig – eine These, die die so genannten Funktionalisten auch theoretisch zu untermauern suchen.¹⁵ Ähnliches wird übrigens auch hinsichtlich parteipolitischer Ämterpatronage vertreten, vor allem von Politikwissenschaftlern.¹⁶

Diese Fragen müssen geklärt werden, auch wenn dies in einer kurzen Einführung nicht möglich ist. Lassen Sie mich hier nur auf zwei Punkte hinweisen: Auch in der Wirtschaft ist – in Konkurrenz mit anderen – keineswegs jedes eigenützige Handeln erlaubt. Auch hier muss ein Wettbewerb um bessere und preisgünstigere Leistungen stattfinden. Unlautere Mächenschaften verzerren den ganzen Mechanismus. Wenn etwa der »geschmierte« Angestellte eines Unternehmens einem schlechteren Angebot den Zuschlag gibt, ist auch dies ein Fall von Korruption, sogar im strafrechtlichen Sinn (§ 299 StGB).

Umgekehrt kann das »Do ut des«-Prinzip in Staat und Verwaltung nur funktionieren, soweit sichergestellt ist, dass egoistische Aktivitäten aufs Allgemeinwohl hin umgelenkt werden. (Und das ist oft sehr zweifelhaft.) Der Staat wird ja gerade deshalb tätig, weil die wettbewerbliche Marktwirtschaft in bestimmten Bereichen versagt und die erforderlichen Leistungen nicht (oder nicht in angemessener Weise) erbringen kann. Damit gelangen wir zum Kern der Rechtfertigung staatlicher Tätigkeit überhaupt, ohne dass dieses Thema hier ausdiskutiert werden könnte; es sollte aber zumindest markiert werden.

Korruption als »opferloses« Phänomen

Die Bekämpfung von Korruption, ja überhaupt die Erfassung und Analyse dieses Phänomens, ist deshalb so besonders schwierig, weil Korruption ein »opferloses« Delikt ist. Typisch

für Korruption ist, dass sie zwar stets zu Lasten Dritter geht, diese Lasten sich aber auf sehr viele Schultern verteilen, die individuell nicht identifizierbar sind, also die Steuerzahler, die zu hohe Steuern zahlen, die Konsumenten, die zu hohe Preise entrichten, oder die Staatsbürger, die einem unredlichen System ausgeliefert sind. Die Opferlosigkeit hat eine Reihe von Konsequenzen:

1. Da die direkt beteiligten Nutznießer in die Tat verwickelt sind (und deshalb »normalerweise« schweigen), gibt es keinen konkret Verletzten, der die Öffentlichkeit informieren oder Anzeige erstatten könnte. Die Dunkelziffer ist deshalb sehr hoch.
2. Aus den gleichen Gründen ist es schwer zu ermitteln, ob Korruption im Laufe der Zeit zugenommen hat und wie verbreitet sie in Deutschland ist. Immerhin macht Transparency International seit 1995 den Versuch, das (relative) Niveau der Korruption im Vergleich zwischen den Ländern zu messen und so eine Art »Korruptionsrangliste« aufzustellen.¹⁷ Deutschland ist kontinuierlich abgerutscht: vom 14. Rang (1999) auf dem »Corruption Reception Index« über den 17. (2000) auf den 20. Rang (2001). Gemessen wird dabei allerdings nicht die Realität, also die tatsächlichen Korruptionsfälle, ihre Zahl und ihr Gewicht. Das ist ja gerade nicht möglich, weil man das wahre Ausmaß nicht kennt. (Würde man dagegen nur die registrierten Korruptionsfälle erfassen, schnitten diejenigen Länder am schlechtesten ab, die die wirksamsten Kontrollen haben.) Gemessen wird deshalb nur die Meinung von sachkundigen Beobachtern der Szene, also von Geschäftsleuten. Auch professionelle Länderanalysen werden herangezogen. Angesichts des großen Gewichts, das die jährliche Veröffentlichung der Indices inzwischen erlangt hat, stellt sich

eine interessante Frage: Wäre es nicht möglich, nach der gleichen Methode auch die Intensität der parteipolitischen Ämterpatronage zu messen und etwa eine Rangliste des Bundes und der 16 Bundesländer in Bezug auf das Ausmaß von Ämterpatronage aufzustellen? Vielleicht könnte dadurch der nötige öffentliche Druck zur Eindämmung entfaltet werden.

3. Die große Dunkelziffer der Korruption macht es auch immer wieder möglich, so zu tun, als handle es sich nur um Einzelfälle. Wer auf die flächendeckende Verbreitung von Korruption bei uns hinweist und darauf, dass die bekannt gewordenen Fälle nur die Spitze des Eisbergs sind, hat es schwer, dies empirisch stringent zu belegen. Die Bundesregierung unter Helmut Kohl hat seinerzeit auf eine parlamentarische Anfrage, was man gegen Ämterpatronage tun könne, sogar einmal dreist behauptet, die Frage stelle sich gar nicht, weil es in Deutschland keine Ämterpatronage gebe.¹⁸
4. Angesichts des Eindrucks, durch Korruption würde niemand konkret geschädigt, verflüchtigt sich auch leicht das Unrechtsbewusstsein der Akteure, die dann allenfalls noch ein »Kavaliersdelikt« zu begehen meinen.

Personen oder Institutionen

Bei der Bekämpfung von Korruption stellt sich zunächst die klassische Frage, ob man an Personen oder Institutionen ansetzen solle. In Wahrheit kann es kein Entweder-oder geben, sondern nur ein Sowohl-als-auch. Der bloße Appell an die Redlichkeit der Akteure ist zwar wichtig. Eine bewusste moralisch-ethische »Aufrüstung« der Menschen allgemein und der öffentlichen Bediensteten im Besonderen ist sicher angezeigt. Es muss verhindert werden, dass sie an ihren

»preußischen« Auffassungen allmählich irre werden, weil diese vermeintlich zum alten Eisen gehören. Dieser Weg allein dürfte auf die Dauer aber nicht zum Erfolg führen, wenn die Bedingungen so sind, dass der Ehrliche letztlich als der Dumme dasteht. Auch Moral ist ein knappes Gut und sollte nicht über Gebühr strapaziert werden. Wir Menschen sind nun einmal zu schwach, um ohne die nötigen allgemeinen Regelungen auszukommen. Aber wir sind stark genug, um ihre Notwendigkeit einzusehen und solche Regelungen zu installieren. Diese klassische Erkenntnis trifft auch auf die Bekämpfung von Korruption voll zu. Es geht um die Stärkung der verfahrensmäßig-organisatorischen Vorkehrungen.

Da das Hauptproblem – jedenfalls bei der Korruption der Verwaltung – weniger der Mangel an ausreichenden Vorschriften als vielmehr deren wirksame Durchsetzung ist, dürfte die zentrale Herausforderung in der organisatorisch-verfahrensmäßigen Bekämpfung dieses Vollzugsdefizits liegen. Aktuelle Fragen sind:

- Wie müssen Polizei und Staatsanwaltschaft organisiert sein, um Korruption wirksam bekämpfen zu können? Wie kann man Staatsanwälte vor Zumutungen seitens der Politik bewahren?
- Wie können andere Kontrollorgane noch wirksamer werden, zum Beispiel Rechnungsprüfungsämter und Rechnungshöfe?
- Wie kann man verwaltungs- und unternehmensinterne organisatorische Vorkehrungen einführen oder verbessern, die der Korruption von vornherein den Nährboden entziehen?
- Wie kann man »Whistleblower« (das sind Menschen, die Alarm schlagen und Missstände publik machen) ermutigen und sie vor Repressalien schützen?

- Da Korruption im Dunkeln blüht, wird die Herstellung von Transparenz zur Schlüsselfrage.
- Schließlich: Kann man Korruption in einer Weise sanktionieren, dass es so wehtut, dass am Ende die Korrupten die Dummen sind (und nicht die Ehrlichen)?

Vorneweg und als Grundlage für alles andere bedarf es – auf Seiten der Politik und der Verwaltung – natürlich eines: des Bewusstseins, wie schädlich Korruption ist, und des Willens, sie wirklich energisch zu bekämpfen. Dazu gehören dann aber auch die nötigen Vorkehrungen gegen *politische* Korruption.

Man wird auch ganz allgemein darüber nachdenken müssen, ob und welche Formen der politischen Verfassung besser vor Korruption (im weitesten Sinn) schützen. Auch dazu ein Beispiel: Die Kommunalwissenschaft hat ermittelt, die (inzwischen überall eingeführte) Direktwahl der Bürgermeister schütze am besten vor parteipolitischer Ämterpatronage.¹⁹ Der Grund ist banal: Solange der Verwaltungschef von den Fraktionen gewählt wurde, war es für ihn schwer, sich deren Patronagewünschen zu widersetzen, wollte er nicht seine spätere Wiederwahl gefährden. Beim volksgewählten Bürgermeister aber ist es umgekehrt: Er gefährdet seine Stellung gerade durch Patronage. Denn sie sickert meist doch an die Öffentlichkeit und beschädigt ihn dann in den Augen der großen Mehrheit der Wähler. Die Volksferne der politischen Klasse in der Bundesrepublik könnte auch ein Grund sein, warum Korruption (in allen ihren Erscheinungsformen) nicht energisch bekämpft wird. Insofern wäre es interessant zu erfahren, welche Erfahrungen etwa die Schweiz mit ihrem (über die direkte Demokratie) sehr volksnahen System im Blick auf Korruption gemacht hat.