

Korruptionsbekämpfung – gestern, heute, morgen

25 Jahre Transparency Deutschland

Gertrude Lübbe-Wolff

Berlin, 8. Juni 2018

Zu den wenigen Nachteilen freier Kommunikation über Missstände aller Art gehört, dass sich leicht der Eindruck verbreitet, es werde alles immer schlimmer. So auch in Sachen Korruption. Aus häufigen Meldungen über Korruptionsverdacht und Korruptionsskandale schließen viele, dass es mit der Integrität bergab geht - auch in Deutschland. Aber war es früher wirklich besser?

Gute alte Zeiten?

Als **Karl der Große** von Harun al-Raschid eine Wasseruhr und einen Elefanten geschenkt bekam, bereitete ihm das zwar einige Probleme – wie sichert man das Überleben des größeren dieser beiden Geschenke im kalten Frankenreich, und wie revanchiert man sich angemessen für eine Gabe von solchen Dimensionen? Aber ein Integritätsproblem war damit nicht aufgeworfen. Für eine Diskussion der Frage, ob es sich hier um ein unziemliches Anfüttern mit Prestigegütern handelte, das Karl zu amtspflichtwidrigen Identifikationen mit den Interessen des Abbassidenkalifs verleiten könnte, war damals die Unterscheidung von Staatsbelangen und Privatbelangen des Herrschers noch gar nicht ausreichend institutionalisiert.

Staatseigentum und Privateigentum des Herrschers, **Hoheitsbefugnisse und privatrechtliche Ansprüche** waren noch nicht säuberlich getrennt. Herrscher verschenkten damals ganze Territorien, Reiche wurden unter den Söhnen aufgeteilt wie heute ein Aktiendepot, Herrschaftsrechte wurden einzeln oder im Bündel leihweise vergeben oder verkauft. Es brauchte noch mehr als ein Jahrtausend, bis es damit ganz vorbei war. Die Praxis beispielsweise, Richterstellen zu verleihen oder zu verkaufen, hielt sich in Deutschland bei den Untergerichten bis um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert. Es wäre lächerlich, die damalige Zeit oder gar die Zeit Karls des Großen als die gute alte Zeit der *good governance* zu betrachten.

Schauen wir auf Verhältnisse, die uns zeitlich etwas näher liegen, auf die Zeit der **Weimarer Republik**, der ersten deutschen Demokratie.

Als die Schwägerin des **Reichspräsidenten Hindenburg** und Besitzerin des Hindenburgschen Familienguts Neudeck in solche finanziellen Schwierigkeiten geriet, dass sie das Gut zum Verkauf anbieten musste, fand ein Gutsnachbar den Reichspräsidenten betrübt über den anstehenden Verlust dieses Familienbesitzes. Industrie- und ostelbische Großagrariere wurden darob so von Mitleid ergriffen, dass man spendete, um der klammen Schwägerin das Gut abzukaufen und es dem Reichspräsidenten zum 80. Geburtstag zu schenken. Zunächst empfand offenbar niemand den Vorgang als anstößig. Man gab sich nicht einmal besondere Mühe, die Sache geheimzuhalten. Carl Duisberg, der Vorsitzende des Reichsverbandes der deutschen Industrie, überreichte Hindenburg die Schenkungsurkunde am 2. Oktober 1927 bei seinem Geburtstagsempfang.

Aufsehen erregte die Sache erst Jahre später. 1932 war, um die Kosten für notwendige Instandsetzungsmaßnahmen an dem Gut aufzubringen, in den mitleidigen Kreisen noch einmal gesammelt worden. Diesmal mit größerer Bemühung um Diskretion, weil zwischenzeitlich die desaströse Lage der ostelbischen Landgüter, die ebenso desaströse Lage der öffentlichen Finanzen im Gefolge der Weltwirtschaftskrise, und zunehmend auch der Umgang mit zur Verfügung gestellten öffentlichen Kredit- und sonstigen Rettungsmitteln (der sogenannten „Osthilfe“), zu einem Politikum geworden waren. Die weitere Sammlungsaktivität gelangte dann aber Erich Ludendorff zur Kenntnis, der im Ersten Weltkrieg Hindenburgs Stabschef in der Obersten Heeresleitung gewesen war, sich gegen Kriegsende jedoch mit ihm überworfen hatte. Ludendorff machte den ganzen Vorgang publik und kritisierte, dass mit der neuerlichen Sammlung womöglich Einfluss auf Entscheidungen des Bundespräsidenten genommen werden solle. An der ursprünglichen Neudeck-Schenkung skandalisierte er vor allem, dass das Gut unter Einräumung eines lebenslänglichen Wohnrechts für Hindenburg formell sogleich auf dessen Sohn Oskar übertragen worden war, um die in nicht allzu ferner Zeit fällige Erbschaftsteuer zu sparen. Weitere Konsequenzen, soweit ich sehe: keine. Es gab zwar damals schon den § 331 des (damals Reichs-) Strafgesetzbuchs, aber der stellte die Annahme von Geschenken nur für den Fall unter Strafe, dass damit eine bestimmte Amtshandlung honoriert wurde. Nach herrschender Auffassung kam außerdem der Reichspräsident als Täter ohnehin nicht in Betracht.

Seitdem hat sich einiges geändert. Auch wenn es durchaus noch Defizite und an den Rändern allerhand Unklarheiten gibt: Die Annahme von Geschenken an staatliche Funktionsträger ist heute in sehr viel weiterem Umfang rechtlich geregelt und in ihrer Zulässigkeit sehr viel enger

begrenzt als zur Weimarer Zeit. Wenn heute ein Amtsträger sich ein aus Großagrарier- und Industriespenden finanziertes Rittergut schenken ließe, wäre das ein klarer Fall von strafbarer Vorteilsannahme.

Man kann sich fragen, ob die Sauberkeit der Wahrnehmung anvertrauter öffentlicher und privater Funktionen, die heute durch so viele *rechtliche* Normen zu schützen versucht wird, nicht früher mit viel größerer Selbstverständlichkeit und größerer Effektivität durch eine **moralische Integrität** geschützt war.

Die Betrachtung früherer Zeiten liefert dafür allerdings wenig bestätigendes Material. Die Weimarer Zeit beispielsweise mit ihren schwächeren Vorkehrungen gegen die Beeinflussung von Amts- und Mandatsträgern durch Sonderinteressen bietet nicht etwa ein Bild, wonach es solcher Vorkehrungen auch kaum bedurfte, weil integre Gemeinwohlorientierung sich damals einfach noch von selbst verstand. Im Gegenteil. Wir sehen in der Weimarer Zeit nicht nur den erwähnten Reichspräsidenten, der, getrieben von einer Kamarilla aus den Kreisen, die ihm sein Gut verschafft hatten, schließlich Hitler zum Reichskanzler machte, sondern auch scharenweise Abgeordnete, die, ganz offen, hauptberuflich Verbandsinteressenvertreter waren, Abgeordnete, die sich vertraglich verpflichteten, ihr Mandat im Interesse von Geldgebern wahrzunehmen, und Parteiermahnungen an Gutsbesitzer, dass es „Ehrensache“ sein müsse, dafür zu sorgen, dass die Arbeiter des Guts richtig wählen: „Jeder Familie einen Taler zugesagt, wenn die Wahl gut ausfällt, wirkt Wunder.“

Ich will mich nicht länger bei gestrigen und vorgestrigen Zuständen aufhalten, sondern nur feststellen: Wer ernsthaft glaubt, vor 100 Jahren sei es in Deutschland nach heutigen Maßstäben weniger korrupt zugegangen als heute, der pflegt ein **zu romantisches Verhältnis** zur Vergangenheit.

Seit der Gründung von *Transparency Deutschland* vor 25 Jahren hat sich im Recht der Korruptionsbekämpfung und Korruptionsprävention viel bewegt – nicht zuletzt auch dank der Arbeit von *Transparency*.

Noch Anfang der neunziger Jahre war in Deutschland die Bestechung von Amtsträgern im Ausland oder bei EU-Behörden nicht nur straflos; man konnte die **Bestechungsgelder sogar noch als nützliche Aufwendungen von der Steuer absetzen**. Dies und vieles andere hat sich seitdem geändert. Ich zähle das hier nicht alles auf. Das Jubiläumsheft des *Scheinwerfer* enthält eine schöne Übersicht über wichtige Fortschritte im zurückliegenden Vierteljahrhundert.

Es gibt aber keinen Grund, sich beim Erreichten auszuruhen. Von nicht mehr verbesserungsbedürftigen rechtlichen Rahmenbedingungen sind wir weit entfernt.

Ausruhen auf einem bestimmten Stand des Rechts und Rechtsdurchsetzung ist ohnehin nie gut, das lehrte **Rudolf von Jhering** („**Der Kampf ums Recht**“, 1872), denn alles Recht ist nicht nur im Kampf entstanden; es kann gegen Aushöhlung, Umgehung, Untergrabung auch nur in ständigem Kampf, in ständiger harter Arbeit verteidigt werden.

Außerdem **ändern sich ständig die Bedingungen** in einer Weise, die auch Anpassungen des Rechts erforderlich machen. Und es gibt eine ganze Reihe von Entwicklungen, viele davon sind schon länger im Gange, die zwangsläufig verschärfte Korruptionsprobleme mit sich bringen, *wenn* nicht wirksam gegengesteuert wird.

Herausforderungen

Im Prozess der **Globalisierung** werden die Kontakte immer weiter gespannt. Der Abstand zu den Bedingungen, unter denen sich eine Art direkter sozialer Kontrolle aus wiederkehrenden, dichten Kooperationsverhältnissen mit problemloser wechselseitiger Beobachtbarkeit ergeben kann, wie für kleinstädtische Kleingewerbetreibende oder Nachbarn im Bauerndorf, wird dadurch immer größer. Das erhöht die Angewiesenheit auf rechtliche Regulierung, auch zur Bekämpfung von Korruption.

Es hat auch keinen Sinn, die Augen davor zu verschließen, dass **offenere Grenzen** für Waren und Dienstleistungen, für Personen und für Kapital immer auch mit Möglichkeiten krimineller Nutzung verbunden sind, die zugleich erhöhte Korruptionsrisiken mit sich bringen. Drogenhandel, Computerkriminalität, Kinderpornographie, Steuerdelikte, Sozialbetrug, nicht zu vergessen die besonders korruptionsaffine Geldwäsche, für all das und mehr eröffnen sich umso mehr Aktionsraum und Verschleierungsmöglichkeiten, je leichter man grenzüberschreitend operieren kann. Wer das aus Angst vor Missverständnissen und falschen Freunden nicht anerkennt und die damit verbundenen Probleme nicht entschieden angeht, schadet letztlich gerade der Weltoffenheit, die er schützen möchte.

Im Zuge der Transnationalisierung nimmt auch **die Interaktion mit Akteuren aus schwer korruptionsbelasteten Umgebungen** zu. Man muss sich nur den aktuellen *Transparency-Korruptionswahrnehmungsindex* ansehen, um die Herausforderungen zu erkennen. Dabei

sind am interessantesten nicht die Rangplätze, sondern die absoluten Werte, mit denen das wahrgenommene Korruptionsniveau in 180 Ländern dargestellt ist. Schon für die Mitgliedstaaten der EU sieht das sehr unterschiedlich, zu einem großen Teil sehr beunruhigend, aus, und für einen großen Teil der insgesamt erfassten 180 Länder noch ungünstiger.

Ein Integritätsniveau, wie es in Deutschland oder gar in den skandinavischen Staaten erreicht ist, ist alles andere als eine Selbstverständlichkeit. Die Mehrzahl der Länder, mit denen wir in Wirtschaft und Politik interagieren, ist schwer korruptionsbelastet. Integrität zu bewahren oder gar zu steigern, ist aber in einem hochgradig korruptionsbelasteten Umfeld sehr viel schwieriger als in einem Umfeld, in dem sich, auch in der Praxis, hohe Integritätsmaßstäbe durchgesetzt haben. Das gilt verschärft für Akteure, die miteinander in Wettbewerb stehen.

Der **verschärfte wirtschaftliche Wettbewerbsdruck**, unter den viele Unternehmen im Zuge von Globalisierung und Liberalisierung geraten, geht überhaupt mit erhöhten Korruptionsrisiken einher. Managerbefragungen bestätigen: Je höher der Druck, desto höher die Bereitschaft, zu nicht koscheren Mitteln zu greifen.

Die **steigende Komplexität** von Entscheidungen aller Art ist ebenfalls ein Faktor, der wirksame Integritätssicherung erschwert, denn sie erschwert die Beobachtung dessen, was sich abspielt. Man denke nur an Beschaffungsvorgänge, die in rechtlicher und technischer Hinsicht immer aufwendiger werden.

Auch die **Lage der öffentlichen Finanzen** hat Auswirkungen.

Zu erwähnen ist hier etwa die zunehmende Abhängigkeit der **Universitäten**, inzwischen mehr und mehr sogar des Schulwesens, von Geldmitteln Dritter. Das ist mit ganz neuen Möglichkeiten für Einflussnahmen verbunden, die *dringend* besser durchleuchtet und teilweise auch schlicht beschränkt werden müssen.

Entsprechendes gilt auch für andere Formen der **public-private-partnership**. Ob es um Mauterhebung geht oder um teilprivatisierte Gefängnisbetriebe – es kann, *auch* aus Gründen der Korruptionsprävention, nicht sein, dass die Konditionen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben selbst einer parlamentarischen Kontrolle weitgehend entzogen sind, weil staatliche Behörden und private Betreiber sich gemeinsam hinter der Vertraulichkeit abgeschlossener Verträge verstecken.

Steigende Anreize für ein, sei es bewusstes oder unbewusstes, Vermischen persönlichen Nutzens mit anvertrauten Gemeinwohlbelangen und Auftraggeberinteressen gehen auch von wachsenden Unterschieden zwischen **Spitzengehältern** in der Wirtschaft und den sehr viel bodenständigeren Entlohnungen in anderen Bereichen aus. Das betrifft nicht nur den staatlichen Bereich, sondern auch die weniger begünstigten Segmente der Wirtschaft selbst.

Verschiebungen in den Machtverhältnissen zwischen Staat und Wirtschaftsakteuren, und zwischen Vertretern wirtschaftlicher und sonstiger Interessen, die mit alledem einhergehen, erfordern auch ein erweitertes Verständnis von Korruptionsbekämpfung und Korruptionsprävention. Vielleicht sollte man in einigen Zusammenhängen, etwa wenn es um die richtigen Rahmenbedingungen für das Lobbying geht, von Korruption gar nicht sprechen, weil das tatsächlich etwas Irreführendes haben kann.

Beispiel **Drehtüreffekt**: Wenn man strengere Regeln für den Wechsel von Kabinettsmitgliedern in die Dienste von Unternehmen propagiert, über deren Angelegenheiten sie im Amt zu entscheiden hatten, impliziert das keine Korruptionsvorwürfe gegen Personen, die einen solchen Wechsel nach den bisherigen Regularien, oder schon vor deren Inkrafttreten, vollzogen haben. In allererster Linie geht es hier um einen Aspekt, der in der öffentlichen Diskussion oft ganz unter den Tisch fällt: um die möglichen Folgen des Wissens, dass man sich als Amtsträger für sehr viel lukrativere Jobs als den gegenwärtig ausgeübten qualifizieren kann, wenn man bestimmten Lobbyinteressen entgegenkommt. Wenn vermieden werden soll, dass solche Aussichten die Amtsausübung, sei es auch nur unterschwellig, beeinflussen, dann braucht es deutlich schärfere als die bisherigen Regelungen. Hier handelt es sich um die Sicherung gemeinwohlorientierter Amtsausübung. Aber nicht alles, was diesen Zweck dient, sollte man als eine Angelegenheit der Korruptionsbekämpfung verhandeln. Es geht um eine Integritätssicherung, die auf diesem Gebiet weit im Vorfeld nachweisbarer Korruption ansetzen muss, und darum, systematisch privilegierten Einflusschancen so weit wie möglich entgegenzuwirken.

Zuweilen **verändern sich rechtliche Rahmenbedingungen** in einer Weise, die wiederum neues rechtliches Gegensteuern erfordert. Das kann zum Beispiel durch Rechtsprechung geschehen. Ein Beispiel: Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil über parlamentarische Informationsansprüche in Bezug auf Entscheidungen über Rüstungsexporte den Begriff des – grundrechtlich geschützten – **Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses** sehr weit gefasst. Die Weite der Begriffsbestimmung liegt weniger in der abstrakten Definition als darin, dass exemplarisch verschiedene Konkretisierungen vorgenommen werden, nach denen u.a. zum Beispiel alle Einzelheiten abgeschlossener Verträge Betriebs- und Geschäftsgeheimnis sind.

Das ist keine fernliegende Auslegung. Fasst man den Begriff so weit, dann passt es aber einfach nicht mehr, wenn Informationsfreiheitsgesetze von Bund und Ländern oder Regelungen des Landeshochschulrechts zur Drittmittelforschung jegliches Betriebs- und Geschäftsgeheimnis zu einem Hindernis machen, an dem jeder Informationsanspruch scheitert. Man braucht dann Regeln, die unter Umständen auch den Zugriff auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ermöglichen, also etwa Klauseln, die es erlauben, das Informationsinteresse des Anfragers und der Öffentlichkeit abzuwägen gegen das Geheimhaltungsinteresse des Unternehmens. So ist es für personenbezogene Daten ja in der Regel bereits vorgesehen.

Inzwischen muss man dabei auch die Vereinbarkeit mit einschlägigen Regeln des Unionsrechts beachten. Die EU hat im Juni 2016 eine Richtlinie (2016/943) erlassen, die Geschäftsgeheimnisse unter weitreichenden Schutz stellt. Das illustriert die besondere Wichtigkeit ständiger frühzeitiger Beobachtung und Analyse **unionsrechtlicher Entwicklungen**.

Aufmerksamkeit wird man auch spezifischen Integritätsrisiken widmen müssen, die sich ergeben können im Zusammenhang mit **Migrations- und anderen grenzüberschreitenden Personenbewegungen** der Art und des Umfangs, wie sie bei uns stattgefunden haben und stattfinden. Das betrifft alle beteiligten Seiten.

Viele Einwanderer wissen den Wert einer in der Regel korruptionsfrei funktionierenden Verwaltung, Justiz und Gesetzgebung gerade deshalb besonders zu schätzen, weil sie in ihren Herkunftsländern erfahren haben, was es bedeutet, unter nicht rechtsstaatlichen Bedingungen zu leben. Viele kommen aber auch aus Verhältnissen, in denen ganz andere, oft archaischere soziale Ordnungen herrschen als hier, und/oder in denen elementare staatliche Schutzfunktionen gegenüber dem Bürger seit langem nicht oder nur ganz unzureichend wahrgenommen werden. Wo aus solchen Gründen der schwierige und langwierige Prozess der Übertragung gewisser Loyalitäten von Familien, Clans, Stammesverbänden oder Klientelnetzwerken auf den Staat und die staatliche Rechtsordnung nicht gediehen ist, ändern die damit einhergehenden Einstellungen und Verhaltensweisen sich nicht schlagartig, wenn man in einem Land mit besser funktionierenden staatlichen Institutionen ankommt. Hier liegt eine wichtige Bildungsaufgabe, mit der man nur Erfolg haben wird, wenn die Integration auch im Übrigen gelingt.

Das ist aber nur die eine Seite der Sache. Die Präsenz vieler Menschen in ungünstiger sozialer Lage, oft mit niedrigem Bildungsniveau, ohne gute Kenntnis der Sprache, ohne gute Kenntnis ihrer Rechte und ohne Verbindungen, die helfen können, diese Rechte auch wahrzunehmen, eröffnet auch für Alteingesessene neue Gelegenheiten und Versuchungen der Ausnutzung

und des Missbrauchs. Nur ein Beispiel, das mir berichtet worden ist: Einer Frau aus einem der Nachfolgestaaten des früheren Jugoslawien, noch nicht lange in Deutschland und erst mäßig gut Deutsch sprechend, wurde von der Chefin ihrer Fahrschule im Beisein des Fahrlehrers bedeutet, mit 1000 € extra, bar Kralle, sei ihr der Führerschein sicher. Ansonsten könne sie das Bestehen der Prüfung vergessen. Die Fahrschülerin daraufhin: Sie wolle keinen Führerschein kaufen. Wenn da noch ein Defizit sei, solle man ihr das sagen und sie werde versuchen, das Problem mit weiteren Fahrstunden zu beheben. Achselzucken. Die Frau zahlte nicht und fiel durch die Prüfung. Ich bin mir ziemlich sicher, dass hier ganz gezielt eine vermutete größere Hilflosigkeit von Menschen mit weniger Geld, weniger Beziehungen zu schon länger Einheimischen, weniger Kenntnis von Möglichkeiten, Unterstützung zu bekommen und sich zur Wehr zu setzen, ausgenutzt wurde.

Von solchen erweiterten Möglichkeiten des Missbrauchs geht das Gegenteil einer integritätsfördernden Wirkung aus. Wenn man sich mit bester Aussicht auf Folgenlosigkeit in dieser Weise benehmen kann, hat das korrumpierende Wirkungen weit über den jeweiligen Einzelfall hinaus. Erfahrungen solcher Art machen es auch nicht leichter, Einwanderern die als hiesig geltenden Integritätsmaßstäbe glaubwürdig zu vermitteln. Hier sind dringend niedrigschwellige Angebote für die Aufnahme von Beschwerden erforderlich und auf der Grundlage solcher Beschwerden Sammelaktivitäten, mit deren Hilfe Beweisschwierigkeiten behoben werden können.

Korruptionsforschung und sonstiges Engagement gegen Korruption müssen sich auch um solche Alltagsdinge kümmern, und besonders um Risiken, zum Opfer korrupter Praktiken zu werden, die an erhöhte Verletzlichkeit infolge der sozialen Lage anknüpfen. Auf lange Sicht laufen wir sonst Gefahr, ein verlässlicher Rechtsstaat nur für Investoren, sonstige Geschäftsleute und die *upper* und *middle class* zu bleiben, während Schlechtergestellte sich mit Verhältnissen bescheiden müssen, die näher am Naturzustand angesiedelt sind.

Für *Transparency* wird also die Arbeit nicht ausgehen.

Institutionenverstand – eine Entwicklungsaufgabe

Zu dieser Arbeit sollte nicht nur das Werben für konkrete Verbesserungen in Gesetzgebung und Compliance-Management gehören. Mehr Transparenz, besserer Whistleblower-Schutz, usf. – das alles ist nötig. Nötig ist aber auch Arbeit an der Kultivierung eines **Institutionenverstandes**, ohne den man auf allen diesen Gebieten nicht in der notwendigen Weise vorankommen wird.

Lassen Sie mich an einem schon mehr als zehn Jahre zurückliegenden, aber besonders symptomatischen Beispiel illustrieren, was ich damit meine.

Ein Buch, an dem ich mitgearbeitet hatte, in dem es um Moral in der Wirtschaft und in diesem Zusammenhang auch um Fragen der Korruption ging, wurde der Öffentlichkeit mit einer Podiumsdiskussion zum Thema vorgestellt. Auf dem Podium saß unter anderem ein damals amtierender Innenminister. Die Diskussion drehte sich zunächst vor allem um Verhältnisse im Ausland. Ein Teilnehmer sprach sich dafür aus, das Problem der Korruption nicht nur als ein Problem des Auslandes, sondern auch als Problem innerhalb Deutschlands ernster zu nehmen als bisher. Auf den von *Transparency* erstellten Länderranglisten zur wahrgenommenen Korruptionshäufigkeit nehme Deutschland einen nicht besonders rühmlichen Platz ein (tatsächlich lag Deutschland im Rangplatz weniger weit oben als heute, und auch beim heutigen Rangplatz 12 ist ja noch Luft nach oben). Es seien bessere Vorkehrungen auch gegen Korruption im öffentlichen Dienst notwendig, so der Diskussionsteilnehmer. Dazu der Innenminister: Er glaube nicht an die von *Transparency* erstellten Listen. Auch nicht an die Notwendigkeit besonderer Vorkehrungen gegen Korruption im öffentlichen Dienst. Vielmehr glaube er an die **Ehrlichkeit der Deutschen**, und besonders an die der deutschen Beamten. Die wichtigste Fehldisposition, die erfolgreicher Korruptionsbekämpfung im Wege steht, zeigt sich hier geradezu lehrbuchhaft: eine **kindische Moralromantik**.

Auf solche Gesinnungsromantik stößt man ziemlich verlässlich, wo immer es um Integritätssicherung mit den Mittel des Rechts geht. Die Behauptung, es werde damit die Moralität der Rechtsadressaten in Zweifel gezogen, ist auf diesem Gebiet das **Standardmittel der Regulierungsabwehr**.

Die Strategie ist nicht neu. Im Krameramtshaus zu Münster, das seit dem späten 16. Jahrhundert als Versammlungshaus der Kramergilde diente, findet man auf dem Kaminsims den Spruch „**Ehr is Dwang gnog**“, **Ehre ist Zwang genug**. Irgendwelcher Maßregeln, sollte das heißen, bedarf es nicht. Mit dieser Sentenz wurde immerhin noch anerkannt, dass man sich auf die reine Innerlichkeit nicht verlassen kann, sondern dass es einen gewissen äußeren Nachdruck braucht, eben den „Zwang“, der von der Notwendigkeit ausgeht, einen guten Ruf zu bewahren – ein Faktor, dem unter den Bedingungen zünftischer Verfassung in einer Stadt des 17. Jahrhunderts mit damals 10.000 Einwohnern aller Wahrscheinlichkeit nach tatsächlich eine wirksamere regulative Bedeutung zukam als heute, wo ein unter Integritätsgesichtspunkten miserabler Ruf Weltkonzerne nicht notwendigerweise hindert, Rekordgewinne einzufahren und steigende Aktienkurse zu verbuchen.

Ungeachtet solcher Veränderungen wird auch heute noch regulierende staatliche Intervention gern mit dem Argument zurückgewiesen, **drohende Imageschäden** stellen schon einen völlig ausreichenden Integritätsmotivator dar.

Und noch öfter wird mit der noch regressiveren Vorstellung gearbeitet, es gehöre sich, überhaupt ganz auf die **inneren Werte** zu setzen. In Diskussionen mit Industrievertretern, in denen ich mich für die Sicherung ausreichender Betriebsüberwachung durch umweltbehördliche Kontrollen ausgesprochen habe, bin ich auf regelrechte Empörung gestoßen – wegen der in solchen Überlegungen liegenden Misstrauensbekundung gegen die Moral der Regulierungsadressaten.

Die beliebteste Abwehrformel lautet: **Generalverdacht**. Wer irgendwelche Vorkehrungen gegen Korruption verlangt, sei es im öffentlichen Dienst, in der Politik, im Gesundheitswesen oder wo auch immer, der trifft mit einiger Sicherheit auf den Vorwurf, er stelle Beamte, Politiker, Ärzte usw. unter Generalverdacht.

Dieses Einschnappen hat schon vor zweihundert Jahren **Hegel** beschrieben, in einer Reflexion über den Bibelspruch „Dem Gerechten ist kein Gesetz gegeben“: Die Menschen seien „oft unwillig darüber, das solches angeordnet, solches Gesetz gegeben wird, – als ob die Voraussetzung in diesem Anordnen liege, dass sie es nicht tun, unrechtlich usf. seien“.

Worin liegt das Kindisch-Romantische all der Vorstellungen, die darauf hinauslaufen, man solle besser auf Moral, auf die Wirksamkeit guter Gesinnung, als auf Recht setzen? Es liegt in der Verkennung der Angewiesenheit von Ehrlichkeit, Rechtschaffenheit, Integrität auf Rahmenbedingungen, kurz: in der Verkennung der **Voraussetzungen praktisch funktionsfähiger guter Moral**. Moral als empirisch-verhaltenswirksamer Bestand ist angewiesen auf sie stützende und stabilisierende Institutionen. Das heißt vor allem: sie ist angewiesen auf *soziales feedback*, das positiv normbegründend wirkt und Verstöße mit hinreichend wirksamen Konsequenzen belegt.

In den dichten und wiederkehrenden Interaktionen und wechselseitigen Abhängigkeiten **archaischer Nahbereichsgemeinschaften** funktioniert solches feedback gewohnheitsmäßig oder als Ausdruck einer durch übersinnliche Mächte vorgegebenen Ordnung. In **komplexeren Gesellschaften** braucht es dazu positives Recht und andere formalisierte Regeln.

Die Angewiesenheit aller Moral auf Stützung und Stabilisierung durch wirksames soziales *feedback* vergessen wir gern, weil uns unsere eigene Moral in der Erfahrung immer in erster Linie als innerliche, als **Produkt unserer Autonomie**, begegnet. Und das ist sie ja auch tatsächlich. Wir sind moralisch autonome Wesen, die sich zu Normen nicht verhalten wie der Hund zu dem Stock, den man gegen ihn erhebt, so hat es *Hegel* einmal verbildlicht.

Aber das bedeutet eben nicht, dass man sich die Internalisierung, die Verinnerlichung einer bestimmten Moral so vorzustellen hätte, als funktionierte sie empirisch unabhängig von äußeren Rahmenbedingungen. Folgt man Kants Begriff von Moralität, dann kommt Moralität zwar *per definitionem* von innen: Die Moralität einer Handlung liegt nach Kant ja darin, dass sie – die Handlung – gerade nicht durch Anreize oder drohende Sanktionen, sondern allein durch Pflicht bestimmt ist. Aber eine solche Definition des Begriffs der Moralität ist nicht zu verwechseln mit einer empirischen Aussage darüber, unter welchen Bedingungen Pflichtgefühl und die Bereitschaft, ihm gemäß zu handeln, zustandekommen und sich erhalten können.

So wenig sich moralische Integrität allein von innen erzeugt, so wenig wirkt **Recht** bloß als rein äußerer Zwang. Es **wirkt auch moralbildend und moralstabilisierend**. Darin liegt sogar seine allerwichtigste Wirkung. Wer Recht und Moral gegeneinander ausspielt, konstruiert deshalb einen falschen Gegensatz.

Am Beispiel der **wichtigsten Säule des Rechtsstaats, der richterlichen Unabhängigkeit**, hat das kürzlich Monika Hermanns, Richterin im Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts, sehr schön auf den Punkt gebracht: „Das Grundgesetz verlässt sich zur Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit ... nicht allein auf die moralische Herausforderung (...) und das unverzichtbare ständige Bemühen des einzelnen Richters, seine Unabhängigkeit herzustellen (...). Es garantiert vielmehr durch Art. 97 GG jedenfalls Freiheit von äußerer Einflussnahme durch die Exekutive und verlangt vom Gesetzgeber Vorkehrungen für eine möglichst effektive Entfaltung der richterlichen Unabhängigkeit. Dieses normative Gerüst bildet die Grundlage für die Entwicklung einer politischen Kultur, die von Respekt vor der Unabhängigkeit der Gerichte geprägt ist, wie umgekehrt eine solche Kultur bei einer Schwächung der normativen Rahmenbedingungen, die richterliche Unabhängigkeit sichern, zunehmend Schaden erleiden kann.“

So ist es nicht nur mit der Unabhängigkeit von Richtern, sondern in allem: Jede Kultur der Integrität fußt auf institutionellen Rahmenbedingungen, die sie schützen und stützen. Und jede Kultur der Integrität kollabiert, wenn diese institutionellen Stützen demoliert oder nicht entsprechend der Entwicklung von Gegenkräften gestärkt werden. Zu den wichtigsten Missionen der

Korruptionsbekämpfung gehört deshalb die Förderung des Verständnisses für diese Zusammenhänge, die Förderung von Institutionenverstand.

Je mehr Institutionenverstand an die Stelle kindischer Moralromantik tritt, umso schwerer wird es nicht nur die Korruption haben, sondern auch der sogenannte **Populismus**. Denn der lebt, gleich ob es sich um die rechte oder um die linke Spielart handelt, jedenfalls in den extremeren Fällen ganz und gar von kindischer, institutionenverstandfreier Gesinnungsromantik. Deshalb endet er dann, wo immer er die Macht des Zugriffs auf rechtsstaatssichernde Institutionen erlangt, unweigerlich im Sumpf der Korruption. Das kann man von der Türkei bis Venezuela besichtigen.

Ich habe großes Vertrauen, dass es bei uns so weit nicht kommt. Dieses Vertrauen stützt sich auf lauter Institutionen und auf die Kultur, die sie hervorgebracht haben. Unter anderem auch auf *Transparency* und auf die rechtlichen Rahmenbedingungen, die dafür sorgen, dass Organisationen wie *Transparency* in Deutschland frei arbeiten können.

Viel Erfolg für die nächsten 25 Jahre!