

*Bernhard G. Suttner, Landesvorsitzender der ödp-Bayern:*

## **Politische Korruption in Deutschland – ein verschwiegenes Fundamentalproblem?**

*Dinnerspeech bei der 9. Speyerer Demokratietagung am 26.10.06*

---

Sehr geehrter Herr Prof. v. Arnim,  
sehr geehrte Teilnehmerinnen und Teilnehmer dieser Tagung,

wer sich das Thema „Politische Korruption in Deutschland“ vornimmt, muss zu allererst seine Motive prüfen. Es müssen therapeutische Motive sein. Das Engagement für die grundgesetzliche Ordnung, für den sozialen Bundes- und Rechtsstaat, für unser wertvolles demokratisches Gemeinwesen – dieses Engagement muss das Motiv für unser Reden über politische Korruption sein.

Das Thema „Politische Korruption in Deutschland“ kann nämlich auch mit destruktiven Motiven vorgetragen werden. Das Thema kann als Abrißbirne missbraucht werden. Als Pauschalurteil „Sie sind doch alle gleich, nämlich alle gleich korrupt.“ „Die Politik ist gekauft.“ „Der kleine Mann, die kleine Frau hat nichts zu sagen.“ „Das Geld regiert.“

So vorgetragen kann das Thema als Rechtfertigung für die zu beobachtenden staatsfeindlichen Privatisierungstendenzen in allen Schichten des Volkes ebenso missbraucht werden wie als Deckmantel für verfassungsfeindliche Destruktion der grundgesetzlichen Ordnung, wie sie antidemokratische Gruppierungen und Parteien betreiben.

Wer das destruktive Motiv hat, wird sich auch einer entsprechend destruktiven Sprache befleißigen. Wer das therapeutische Motiv hat, wird seine Sprache zügeln müssen. Die Form hat gerade bei diesem Thema mit dem Inhalt zu tun und sie beeinflusst die Wirkung.

Jedenfalls ist mein Motiv und das Motiv der Veranstalter dieses Tagung natürlich ein therapeutisches. Ich fühle als Verfassungspatriot. Die Kritik und die Eindämmung der politischen Korruption ist eine Daueraufgabe. Sie ist niemals ein für alle mal getan. So wie an jedem Arbeitsplatz routinemäßig kontrolliert, gereinigt und repariert werden muss, so muss auch am Arbeitsplatz Politik routinemäßig kontrolliert, gereinigt und repariert werden. Der Arbeitsplatz Politik unterliegt – zu Recht – einer besonders intensiven Beobachtung. Dass hier nicht alles in Ordnung ist, rechtfertigt nicht die Abwesenheit oder den Rückzug.

\*\*\*

### **Was ist politische Korruption im engen Sinn?**

Die Legislative gilt in der Dreifaltigkeit der demokratischen Gewalten ja doch wohl immer noch als prima inter pares. Wie harmlos wirkt bei genauerer Betrachtung die interessensgeleitete, gemeinwohlwidrige Übertretung eines Gesetzes im Einzelfall gegen die interessensgeleitete, gemeinwohlwidrige Gestaltung eines für alle gültigen Gesetzes!

Die „Eignung zur allgemeine Norm“ ist für Kant bekanntlich das Kriterium zur Beurteilung der sittlichen Richtigkeit des individuellen Verhaltens. Dem korrupten Amtsträger ist wohl in aller Regel bewusst, dass sich sein Verhalten nicht als „allgemeine Norm“ eignet. Er weiß um die gemeinwohlfördernde Wirkung der Beachtung der Norm und umgeht sie, des eigenen Vorteils willen.

Die Formulierung der allgemeinen Norm ist der Arbeitsgegenstand der gesetzgebenden Gewalt im demokratischen Staat. Wenn die Formulierung der allgemeinen Norm durch Korruption beeinflusst wird, dann erleben wir die schwerste Form der Korruption, nämlich die politische Korruption. Die Folgen können verheerend sein: Was ist schon die Einzelfall-Sünde gegen die Struktur-Sünde? Und so mancher Amtsträger, der sich von einem richtigen und wichtigen strafrechtlichen Gehege zur Korruptionsabwehr umgeben sieht, könnte sich an Brechts revolutionären Zynismus „Was ist ein Einbruch in eine Bank gegen die Gründung einer Bank!“ erinnern und denken: „Was ist schon die korrupte Mißachtung eines Gesetzes im Einzelfall gegen die korrupte Gestaltung ganzer Gesetzespakete!“

\*\*\*

### **Wichtige strukturelle Fundamente der Demokratie sind durch politische Korruption gefährdet:**

#### 1. Gefährdet ist die emotionale Mindest-Zustimmung zum demokratischen Gemeinwesen

Es ist nichts weniger gefährdet als die in einer sich individualisierenden Gesellschaft ohnehin schwach ausgeprägte emotionale Mindest-Zustimmung zur Verfassungsordnung. Ohne eine solche Mindest-Zustimmung kann auf die Dauer keine Demokratie stabil bleiben. Diese Zustimmung kommt ohne vertrauenswürdige politisches Personal nicht aus. Man kann beklagen, dass sich die Bürgerschaft mehr an den repräsentativen Personen und ihrem Verhalten orientiert als an Verfassungsartikeln, politischen Programmen und den Inhalten der legislativen Alltagsarbeit; man wird dieses jedoch als Realität zur Kenntnis nehmen müssen: de facto hängt das Ansehen der Demokratie vom Verhalten der führenden, öffentlich bekannten Personen ab.

Wenn die repräsentativen Personen als korrupt gelten, wird auf die Dauer die Legitimationsvoraussetzung, die emotionale Zustimmung zur demokratischen Grundthese „wir leben in einer guten Ordnung, die es wert ist verteidigt und gerechtfertigt zu werden“ verloren gehen.

## 2. Gefährdet ist die Macht des demokratischen Souveräns

Die Demokratie lebt davon, dass die Gesetzgebungsorgane und ihre Arbeit durch Wahlen und durch das freie Gewissen der Gewählten bestimmt werden. Politische Korruption greift diese Voraussetzungen an, indem sie den Leuten unmissverständlich zeigt, dass die im Sozialkundeunterricht erlernten Sätze romantische, märchenhafte Verfälschungen oder doch nur Idealvorstellungen ohne Realitätsbezug sind. Politische Korruption zeigt den Bürgern, dass es wirksamere Mittel gibt, den Gang der Dinge zu beeinflussen – wirksamere Mittel als es die anstrengend-regelmäßige Beteiligung an der Meinungsbildung im Diskurs und die sporadische Beteiligung an Wahlen sind.

Korruption greift diese Lebensvoraussetzung des demokratischen Systems, die Ahnung von der Volkssouveränität, im Zentrum an: Das begründete Wissen um politische Korruption, die vielfach nachgewiesene Beeinflussung legislativer Akte durch landschaftspflegende Geldzuwendungen, Möglichkeiten zu Nebentätigkeiten und/oder Chancen auf lukrative Positionen nach der politischen Laufbahn wird von den Bürgern als Verlust eigener Gestaltungsmacht interpretiert: Der Geld- und Chancenzufluss an Parteien und Politiker entwertet die Stimme des Bürgers bei der Wahl und die Stimme des Bürgers im meinungsbildenden Diskurs.

## 3. Gefährdet ist die Chancengleichheit der Interessensgruppen

Wenn mit Geld und Chancengewährung Gesetzgebung beeinflusst werden kann, wird natürlich auch die Gleichheit der Chancen im Interessensstreit zerstört: Die in ihrer Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit für die moderne demokratische Gesellschaft unbestrittenen Organisationen zur Interessensbündelung und Interessensartikulation werden sozusagen in zwei große Gruppen eingeteilt:

- In die Gruppe der zur Korruption materiell fähigen, welche Geldmittel und lukrative Positionen zur Verfügung haben und
- in die Gruppe derjenigen, die über diese Möglichkeiten nicht verfügen.

Letztere haben womöglich die edleren Ziele, vielleicht sogar die besseren Argumente; da sie aber finanzschwache und schwer zu organisierende Interessensträger vertreten, fehlen ihnen die materiellen Mittel und die Möglichkeiten lukrative Posten anzubieten. Ich denke an Organisationen der Menschenrechtsverteidigung und der ökologischen Zukunftsvorsorge, aber auch an Familienverbände und Jugendorganisationen. Es eint sie allesamt ihre relative Mittel-Losigkeit und damit ihre weitgehende Unfähigkeit, Entscheidungsträgern echte Vorteile gewähren zu können.

Ich möchte nicht behaupten, dass die materiell starken Verbände immer die falschen Vorschläge für die Lösung politischer Probleme machen und dass die schwachen Gruppen immer Recht haben. Das nicht. Aber es wäre mir lieber, die Legislative würde z.B. über die Neuorganisation des Gesundheitssystems, über den Nichtraucherschutz am öffentlichen Ort, über ein Tempolimit, über die Haftpflicht für Atomanlagen oder über die Steinkohlesubventionen und erst Recht über das gewaltige Problem des Klimaschutzes debattieren und entscheiden, ohne dass sich Parteien und Parlamentsmitglieder ständig an Großspenden aus der Versicherungswirtschaft, der Pharmaindustrie, der Automobilwirtschaft und der Zigarettenhersteller erinnern müssten und ohne dass von den jeweiligen Hauptbetroffenen bezahlte Nebenberufler als Mandatsträger die Entscheidungen mit vorbereiten.

\*\*\*

### **Was ist zu tun? Es sind deutliche Eingriffe und Änderungen nötig.**

Die Bundesrepublik Deutschland steuert – davon bin ich überzeugt – in eine kaum noch zu verleugnende Zustimmungskrise hinsichtlich ihrer demokratischen Strukturen hinein.

Ein notwendiger Beitrag (einer von mehreren notwendigen) zur Wiederherstellung besserer Akzeptanz ist der radikale Abbruch von Strukturen, die Korruption ermöglichen.

Die leicht zu formulierende aber schwer zu verwirklichende Grundforderung lautet für mich folgendermaßen:

Was für die rechtsprechende und die vollziehende Gewalt gilt, muss prinzipiell auch für die gesetzgebende Gewalt gelten. Also: Die gesetzlichen Regelungen zur Korruptionsabwehr bei den Amtsträgern der Exekutive und der Judikative müssen Schritt für Schritt auf die Mandatsträger in der Legislative ausgeweitet werden.

Niemand würde vertrauensvoll zu Polizei, Schulamt oder zum Gericht gehen, wäre es den dortigen Akteuren erlaubt, von privaten Firmen, Verbänden oder Einzelpersonen Vergünstigungen aller Art, insbesondere Großspenden, anzunehmen. Was uns bei Exekutive und Judikative ganz selbstverständlich gruselig und abwegig vorkommt, ist in der Legislative ebenso selbstverständlich geübte Praxis.

Was bei Exekutive und Judikative im entdeckten Einzelfall – weil absolut verwerflich – in nahezu allen Fällen zur Entfernung aus dem Amt führt, fördert in der Legislative die Erfolgs- und Durchsetzungschancen von Personen und Parteien.

Völlig unvorstellbar ist in Bezug auf Exekutive und Judikative, was in der Legislative als sinnvoll und nützlich gilt: Interessenverbände versuchen ganz gezielt eigenes Personal in die Doppelfunktion als Interessenvertreter und Parlamentarier zu bringen. Politische Parteien preisen sich glücklich, solche Fachleute in ihren Reihen zu haben. Gerne greifen sie auch auf ausgearbeitete Gesetzentwürfe zurück, die ihnen von Interessensgruppen geliefert werden; diese Übung ist allerdings nicht auf die parlamentarische Seite der Gesetzgebung beschränkt: Auch die Ministerien nutzen gerne und umfassend den „Fachverstand“ von Firmen und Firmenverbänden (wie etwa der forschenden Pharmaindustrie, der Energiewirtschaft oder der Versicherungswirtschaft). Aber auch gesellschaftliche Interessensorganisationen sind als Fachberater in der Frühphase der Gesetzgebung herzlich willkommen, angeblich sogar unentbehrlich.

Wir haben uns daran gewöhnt, davon auszugehen, dass die politischen Apparate in Parlamenten und Regierungen nicht in der Lage sind, die Probleme der Welt ausreichend erkennen und gedanklich durchdringen zu können. Wir haben uns daran gewöhnt, die Zulieferung von Analysen und Problemlösungsvorschlägen aus Kreisen wohlorganisierter Partikular-Interessen für selbstverständlich und unverzichtbar zu halten.

Um die Fragwürdigkeit dieser eingeübten und eingeschliffenen Realität wieder zu erkennen muss man die Vergleiche mit den beiden anderen Gewalten ziehen: Würden wir es tolerieren, dass Interessensverbände versuchen, „ihre“ Leute in die Senate der Landes- und Bundesgerichte, in die Staatsanwaltschaften oder auch nur in das Bauamt der Stadt Speyer oder meines Heimatlandkreises Straubing-Bogen zu bringen? Würden wir es tolerieren, dass ein Firmenverband routinemäßig Entscheidungsvorschläge an Gerichte und Verwaltungen liefert und von dort Dank und Anerkennung erhält? Würden wir es tolerieren, dass Exekutive und Judikative regelmäßig mit Spenden aus Firmen und Verbandskassen bedacht werden und dabei lediglich auf die ordentliche Veröffentlichung und Verbuchung geachtet werden muss?

Natürlich nicht. Muss man sagen: Noch nicht? Breitet sich das Spenden-Wesen nicht mehr und mehr in die Bereiche der öffentlichen Einrichten aus? Mancher Bereich der Drittmittel-Forschung an öffentlichen Universitäten, aber auch der Ankauf moderner Lernsystem oder die Einrichtungen der Tagesbetreuung an allgemeinbildenden Schulen mit freundlicher Hilfe der Firma Soundso oder auch die Public-Private-Partnership im Bereich der Kultur- und Sozialförderung signalisiert genau genommen das Vordringen der „Landschaftspflege“ in die Bereiche der Exekutive.

Der Gleichsetzung von Legislative, Exekutive und Judikative in dieser Fragestellung wird allerdings entgegen gehalten, dass die Personen der Legislative in besonderer Weise mit der Gesellschaft verknüpft sein müssen und deshalb deren (auch strafrechtliche) Abschottung gegen Partikularinteressen nur um den Preis der Weltferne zu erreichen sei.

So wurde mir und meiner Partei gegenüber argumentiert, als wir seinerzeit erfolgreich mit den Mitteln von Volksbegehren und Volksentscheid die direkte Beiteiligung von einigen exklusiven

Interessengruppen an der Gesetzgebung aus der Verfassung des Freistaates streichen konnten: Die so genannte „Zweite Kammer“ des Parlaments, der Bayerische Senat, war ja nichts anderes, als eine nicht vom Volk gewählte Schimäre von Ständestaat und modernem Lobbyismus mit Verfassungsrang.

Die gleichen Argumente wurden uns entgegengebracht, als wir – leider weniger erfolgreich – versuchten, den bayerischen Landtagsabgeordneten nicht nur ihre ebenso kostenlose wie stattliche Altersversorgung zu nehmen sondern auch alle Nebentätigkeiten für Verbände und Firmen zu verbieten.

Wer Unabhängigkeit als Weltferne denunziert und nur dem vielfach oder auch nur einfach gebundenen und verbundenen Parlamentarier die Erkenntnis der gesellschaftlichen Realitäten zutraut, der behauptet doch indirekt auch, dass der Richter und Beamte, dem finanzielle Verbindungen zu Firmen und Verbänden in aller Regel streng verboten sind, weltferne und damit schädliche Entscheidungen treffen wird.

Ich bleibe deshalb dabei:

Der Wegweiser ist für die Legislative aufgestellt und er muss in die Richtung mindestens jener Korruptionsabwehr-Regeln deuten, die für Exekutive und Judikative gelten.

Im Detail dürfe es um folgenden Maßnahmenkatalog gehen:

a)

Geldzuwendungen an einzelne Mitglieder legislativer Organe und an Fraktionen sind generell zu verbieten.

Geldzuwendungen an Parteien sind in der Höhe streng zu begrenzen und außerdem nur durch natürliche Personen, die das aktive und passive Wahlrecht haben, zu erlauben. Es ist für mich nicht einzusehen, warum Kapitalgesellschaften oder Vereine und Verbände, die als juristische Personen ja auch nicht Mitglieder von Parteien sein können geschweige denn an allgemeinen Wahlen teilnehmen dürfen, dennoch einen derart großen Einfluss auf politische Parteien haben sollen!

b)

Die Nebentätigkeiten von Abgeordneten sind in der Tendenz zu verbieten, auf jedem Fall aber einem strengen Reglement (Begrenzung der Anzahl, Veröffentlichung der aufgewendeten Arbeitszeiten und Einkünfte) zu unterziehen.

Ich plädiere übrigens auch für ein derart strenges Reglement bei den allseits beliebten und verbreiteten ehrenamtlichen Nebentätigkeiten von Politikern für gemeinnützige Verbände. Die großen Wohlfahrtsverbände z.B. sind in vielfältiger Weise von gesetzlichen Regelungen und

Haushaltsansätzen betroffen. Es ist kein Zufall, dass sich alle derartigen Organisationen bemühen, Parlamentarier und Regierungsmitglieder in ihre Vorstände einzubinden. Hier wuchert ein symbiotisches Geflecht. Der Politiker profitiert von seinem öffentlich darstellbaren Engagement für edle Zwecke, der Verband hat den kurzen Draht zur Gesetzgebung und kann frühzeitig und wirksam z.B. eine drohende Verschärfung der legislativen Vorgaben für den Betrieb von Altenpflegeheimen beeinflussen. Gefährdet ist die Unabhängigkeit der Gesetzgeber ebenso wie die Chancengleichheit der Interessensträger: Schließlich werden niemals alle relevanten Verbände gleichgewichtig „eigene Leute“ in den Parlament haben.

c)

Der unmittelbare Wechsel aus dem Mandat in die Dienste von großen Verbänden und Wirtschaftsunternehmen ist zu verbieten. Die Einführung von ausreichend langen Karenzzeiten für ausscheidende Politiker muss notfalls mit einer Verlängerung der Übergangszahlungen nach dem Mandatsverlust einhergehen, wenn es die wirtschaftliche Lage des Betroffenen erfordert

\*\*\*

**Kritische Öffentlichkeit und direkte Demokratie sehe ich als Instrumente gegen politische Korruption, die aber nur in Kombination das Problem wirksam bekämpfen können.**

Da für die Abwehr politischer Korruption, also der Beeinflussung der Gesetzgebung durch Zuwendungen und Chancengewährung, letztlich nur die Legislative selbst sorgen kann, deren personelle und organisatorische Träger aber die gegenwärtigen Verhältnisse nicht für problematisch und veränderungsbedürftig halten, muss zur repräsentativen Form der Gesetzgebung unbedingt auch auf der Bundesebene die Möglichkeit für direktdemokratische Gesetzesinitiativen und Volksabstimmungen geschaffen werden. Freilich – hier beißt sich das schwarze Schaf der Gesetzgebung in den Schwanz...

Ich stimme der These nicht zu, wonach (nur) von einer kritischen (medialen) Öffentlichkeit das Heilmittel gegen die „Auto-Korruption“ der Legislative erwartet werden kann. Die Aufdeckung von Korruptionsfällen im Umfeld der Gesetzgebung setzt stets am Einzelfall an. Es gelingt der medialen Öffentlichkeit zwar immer wieder, den Politiker X und seine Verknüpfungen mit dem Konzern Y oder dem Verband Z vorzuführen. Womöglich stürzt X sogar über den berichteten Skandal. Allerdings gelingt es in aller Regel nicht, das Problem strukturell zu heilen, weil mediale Öffentlichkeit kurzfristig ist und oft schon in der nächsten Woche anderes als berichtenswerter gilt.

X wird womöglich als „schwarzes Schaf“ oder gar als „armes Opfer“ fallen gelassen. Der nicht entdeckte „Rest“ macht weiter wie bisher. Vor allem an den Strukturen ändert sich nichts.

Als äußerst fataler Kollateralschaden bleibt zurück, was ich eingangs als gefährliche Wirkung einer „falschen“ Rede über politische Korruption bezeichnet habe: Feinde der Demokratie sind durch den aufwendig berichteten skandalösen aktuellen Fall neu munitioniert; Menschen auf dem Weg in die

apolitische Privatheit haben einen weiteren Rechtfertigungsgrund für den Ausstieg aus der bürgerschaftlichen Verantwortung gesammelt: „Man sieht es ja – alle sind sie korrupt. Mich bringt niemand mehr zur aktiven Teilhabe an diesem System!“

Diesem Elend kann nur die Aufdeckung der Einzelfälle plus Änderung der Strukturen abhelfen. Die Gestaltung der Arbeitsbedingungen für die Angehörigen der Legislative ist bei diesen nicht in den besten Händen . Sie kann deshalb nur über direktdemokratische Gesetzgebung geschehen. Deshalb ist die Forderung nach der Schaffung direktdemokratischer Möglichkeiten auf Bundesebene eine wichtige, meiner Ansicht nach unverzichtbare Forderung zur besseren Abwehr politischer Korruption.

Direkte Demokratie in ihren unterschiedlichen Formen – von der bürgerschaftlichen Planungszelle über die Volks-Initiative bis hin zu Volksbegehren und Volksentscheid – hat auch noch eine andere Wirkung gegen politische Korruption:

Die Bestechung und Vorteilsgewährung durch einzelne Interessensträger wird angesichts der Vielzahl und der Anonymität der Entscheider bei der direktdemokratischen Gesetzgebung wesentlich erschwert, praktisch unmöglich.

Die Einwände gegen die plebiszitäre Demokratie sind mir wohl bewusst und ich wische sie nicht leichtfertig vom Tisch. Allerdings glaube ich, dass die Praxis der direkten Demokratie in den Bundesländern und Kommunen Deutschlands ebenso geeignet ist diese Einwände zu entkräften wie die Erfahrungen in einer Vielzahl von parlamentarischen Demokratien (ganz zu schweigen von der Schweiz!).

\*\*\*

Eine ökologische Erinnerung zum Schluß.

Ich kann mich gut daran erinnern, dass seinerzeit in der Debatte um die Einführung des Autokatalysators seitens der Industrie folgendermaßen argumentiert wurde:

Der Katalysator verlangt bleifreies Benzin. Blei ist wichtig für die Schmierung der Ventile hochwertiger Motoren. Deshalb ist Blei unverzichtbar. Folglich kann es für deutsche Autos keinen Katalysator geben. Wenn die Forderung dennoch durchgesetzt wird, bricht alles zusammen...

Die Befürworter von Katalysator und Bleiverzicht wiesen vor allem auch darauf hin, dass sich das Schmiermittel Blei nach getaner Arbeit im Motor via Abgas auf die Landschaft legt und sich nach Einatmung vorrangig im Gehirn des Menschen anreichert und dort Schaden anrichtet..

Ich bringe das Beispiel nicht um daran zu erinnern, dass es der einflussreichen Autolobby lange gelungen ist, entsprechende gesetzliche Regelungen zu verhindern, dass aber endlich doch die Vernunft gesiegt hat. Nein ich möchte die folgende Parallele ziehen:

„Ohne Parteispenden und Nebentätigkeiten funktioniert keine moderne Demokratie“ höre ich von maßgeblichen Leuten. Allerdings bringt niemand die Ehrlichkeit auf, wie weiland die Autoleute über die Wirkung von Blei im Motor zu sagen, dass Parteispenden und Nebentätigkeiten als Schmiermittel für moderne Hochleistungsgesetzgebung unverzichtbar sind...

Ich bin davon überzeugt, dass eine moderne Legislative sehr gut ohne das Schwermetall-Konglomerat „Spende und Nebentätigkeit“ auskommen kann, dass der Motor der Gesetzgebung ohne diese Zutat nicht zusammenbricht. Ich erwarte im Gegenteil sehr positive Wirkungen von einer Ausweitung der strafrechtlichen Korruptionsabwehr auch auf die Mandatsträger: Eine frische Brise in der politischen Landschaft und weniger Schadstoffe mit Langzeitwirkung.

Auf andere Weise aber ähnlich wie Blei lagert sich auch das Schmiermittel Geld im Gehirn ab und blockiert dort jene Areale, die für die Demokratie unverzichtbare Steuerleistungen erbringen: Lust an der eigenen Unabhängigkeit, die Freude ein freier Geist zu sein und einen solchen zu haben, die Würde der eigenen Verantwortung.