

Der folgende Beitrag ist der Publikation „The Corruption Monster – Ethik, Politik und Korruption“¹ entnommen, einem Werk in dem 45 bekannte Persönlichkeiten aus den Bereichen Politik, Zivilgesellschaft, Justiz, Administration, Wirtschaft, Wissenschaft und den Medien, aus Europa und den USA ihre Gedanken zum Thema in freier und zum Teil auch kontroversieller Weise darlegen. Das Buch ist in jeder Buchhandlung erhältlich, der Gewinn aus der Veröffentlichung kommt Transparency International – Austrian Chapter zugute.

Korruptionsbekämpfung & Konsistenzanforderungen an Suppen

Mag. Martin Kreutner, Msc

Mitglied des Beirats von Transparency International – Austrian Chapter

Der durchschnittliche österreichische Gourmet in diesem Metier tut sich schwer. Er ist ein Gespaltener. Sind ihm die hiesigen Suppen im Zweifel lieber zu dünn, so erkennt er doch mit erhobenem Kochlöffel stets und zweifelsfrei die „dicken Suppen“ der anderen. Immerhin haben wir es im weltweiten Ranking ja neuerdings auch auf Platz 10 geschafft. Trotz unseres Reflexes zur diesbezüglichen kulinarischen Spaltung. Aber von all dem später. Sprechen wir zunächst von der Korruption und ihrer Bekämpfung.

Es war und ist dies in der allgemeinen, langläufigen Perzeption immer noch vornehmlich ein Thema des öffentlichen Sektors. Ein Beamter hält die Hand auf, ein Bittsteller legt etwas hinein – schon filmreifer lässt sich dies auch mit einem versteckt unter der Tischplatte verschobenen Kuvert, etwas zeitgemäßer mit einer Umwegüberweisung an einen off-shore account darstellen –, und schon fallen Entscheidungen schneller, „kundenorientierter“ oder überhaupt. Ein natürlicher Vorgang zwischen zwei Akteuren, gelegentlich bezeichnet als *principal* und *agent*, eine vordergründige win-win Situation: *do, ut des* - ich gebe, damit du gibst. Und doch greifen derartige Ansätze aus vielen Gründen zu kurz.

Zum einen gibt es – gerade auch in Zeiten vermehrter Auslagerungen ehemals öffentlicher Aufgaben in den privaten Sektor, von Globalisierung sowie ökonomischer Durchlässigkeit und Vernetzung – keinen wirklich nachvollziehbaren Grund hier das einschränkende Kriterium der obligatorischen Beteiligung (zumindest) eines öffentlich Bediensteten aufrechterhalten zu können. In der Korruptionstheorie hat man somit bald auf das „öffentliche Interesse“ abgestellt: auch zu kurz angesetzt. Der „Missbrauch einer übertragenen Macht- oder Entscheidungsbefugnis zu eigener (oder eines Dritten) Vorteilsnahme“ als derzeit, mit kleineren Abweichungen, gängigsten Definitionskonzeption von Korruption² passiert potentiell in allen gesellschaftlichen Bereichen. Dieser Machtmissbrauch ist auch keine Erfindung modernerer Staatslehre oder der jüngeren Vergangenheit, sondern ein begleitend präsent, graduell schwankendes Phänomen der Menschheitsgeschichte.³ So ist mit gutem

¹ KREUTNER, M. (2006) „The Corruption Monster - Ethik, Politik und Korruption“, 486 Seiten, Hardcover, Format 13,5 x 21,5 cm, ISBN 3-7076-0093-9, CzerninVerlag • Kupkagasse 4 • 1080 Wien • Austria • office@czernin-verlag.com • Tel. +43 1 4033563 0 • Fax. +43 1 4033563; Preis € 29,80.

² Eine allgemein gültige, weltweit anerkannte, abschließende Definition fehlt. Sie fehlt auch in der ansonsten ambitionierten UN Konvention gegen die Korruption (UNCAC) von 2003.

³ S. exemplarisch: Bibel, Altes Testament, Buch Exodus 23,6 sowie Kautiliya in *Arthashastra* (4. Jhd. vor), zitiert in Heidenheimer, A.J. & Johnston, M. (eds) (2002) *Political Corruption – Concepts and Contexts* New Brunswick, U.S.A. & London, U.K.: Transaction Publishers: 321.

Grund festzuhalten, dass Korruption sowohl im *public* als auch im *private sector* Realität ist. Eine Erkenntnis, der sich inzwischen insbesondere auch internationale Instrumente, allen voran die 2002/2003 in Österreich verhandelte und im Dezember 2003 in Mérida, Mexiko, zur Unterzeichnung aufgelegte UN Konvention gegen die Korruption, explizit annehmen.⁴ In der öffentlichen Wahrnehmung und Diskussion wird *private sector corruption* hingegen gemeinhin gerne noch mit dem Sanktarium vermeintlich exkulpierender „Marktmechanismen“ gesehen. So, als ob diese per se schon konstitutiven Legalitätsanspruch entwickelten.

Unter anderem Aspekt stellt sich eine korruptive Konstellation nur in ihrem deliktischen Handeln oder Unterlassen als Interaktion (lediglich) zweier Beteiligten dar. In ihrer Gesamtsicht beinhaltet sie im Regelfall jedoch ein trigonales Beziehungsverhältnis.⁵ Bestechender und Bestochener, allgemeiner formuliert Korruptierer und Korruptierter teilen sich nicht die Rollen von Täter und Opfer, sondern lediglich jene unmittelbarer Täterschaft. Dieser „Doppeltäterschaftscharakter“ derogiert dementsprechend nicht nur den o.a. *principal – agent* Bildern, sondern stellt selbst auch ein kriminologisches Spezifikum mit entsprechenden Begleitfolgen (etwa hohes Dunkelfeld) dar. Soweit auch die fälschlich dargestellte win-win Situation.

Der Dritte in dieser *menagé a trois* wird gerne übersehen, er ist der nachhaltige „Looser“ in der Konstellation. Dieser Verlierer aber – vorausgesetzt Sie finden sich nicht bereits in einer der „Doppeltäterrollen“ – sind Sie und ich, ist die Gemeinschaft der Leser und Leserinnen, die Gesellschaft, sind wir alle. Verlierer sind wir, weil Unsummen allgemeiner Ressourcen auf private Konten verschwinden, weil dieser illegitime Ressourcenabfluss dem eigentlichen Zwecke vorenthalten wird, weil dadurch stille Verteuerungen bei in der Regel gleichzeitiger Qualitätsverschlechterung einhergehen, weil nepotistische Machthaber lieber ihre Klientel versorgen als Fähigkeit und Kompetenz zu fördern, weil damit insgesamt fundamentale Regeln menschlichen Zusammenlebens betrogen werden.

Durch den solchermaßen Missbrauch der übertragenen Macht- oder Entscheidungsbefugnis entstehen weltweit Schäden, die lediglich in ihrer unmittelbaren Auswirkung jährlich schon im Billionen Dollar Bereich liegen.

Die Regeln des menschlichen Zusammenlebens beruhen in der kleinsten Teileinheit auf einem Parameter, den man am ehesten mit „Vertrauen“ umschreiben kann. Wenn A und B sich auf Y vereinbaren, dann werden beide in der Regel an der tatsächlichen Umsetzung, an der Verwirklichung von Y interessiert sein. In den Sozialwissenschaften wurde dies für die Ebene aggregierter Zusammenschlüsse von Menschen und für den gegenständlichen Kontext, ausgehend von Platon, später insbesondere von Hobbes, Locke und Rousseau als Konzept des *social contract* beschrieben. Sicherheit und Ordnung könnten nur durch einen „Vertrag“ zwischen allen Individuen einer Gesellschaft erreicht werden, indem diese auf die - letztlich auch gewaltsame - Durchsetzung ihre Individualinteressen zugunsten einer zentralen Gewalt verzichten, die ihrerseits dafür den Schutz des Lebens, von Eigentum und Entwicklung aller sicherstellt. Andernfalls, so formuliert es Hobbes, herrsche ein *bellum omnium contra omnes*, ein Krieg aller gegen alle.

In moderner Terminologie würden wir heute vom Sozialvertrag „Rule of Law“ sprechen, wenn wir die Gewährleistung von sozialer Ordnung, Sicherheit und Stabilität sowie

⁴ Österreich hat diese UN Konvention am 10. Dezember 2003 unterzeichnet und am 11. Jänner 2006 ratifiziert.

⁵ Für eine eingehende theoretische Diskussion siehe insbes.: Gambetta, D. (2002) *‘Corruption: An Analytical Map’*, in: Kotkin, S. & Sajó, A. (eds) (2002) *Political Corruption in Transition – A Sceptic’s Handbook* Budapest – New York: Central European University Press.

nachhaltiger wirtschaftlicher und politischer Entwicklung meinen. Und dieses Kernkonzept menschlicher Interaktion möge auch nicht (wieder) auf dem „Altar des Marktes“ in Verkennung elementarer soziologischer Notwendigkeiten geopfert werden. Oder um mit den Worten von Milton Friedman, einem Doyen moderner Wirtschaftslehre, zu sprechen, der vor ziemlich genau 15 Jahren auf die Frage, was er Ländern im Übergang vom Sozialismus/Kommunismus in die freie Marktwirtschaft raten würde, empfohlen hatte: „Privatisieren, privatisieren, privatisieren.“ Ein Jahrzehnt später fasste er seine Erkenntnis dazu zusammen: „Ich lag falsch. Es hat sich herausgestellt, dass der Bestand einer funktionierenden Rechtsordnung offensichtlich zentraler und wichtiger ist als Privatisierung.“⁶

Die Relevanz all dieser Faktoren für das moderne Staatskonzept⁷ sowie für einen sich durchsetzenden neuen und umfassenden Sicherheitsbegriff⁸ ist nahe liegend, ja geradezu offensichtlich. Es gilt sich vor Augen zu führen, dass durch die Konterkarierung und Sabotierung dieser sozialen adhäsiven Bindemittel „Vertrauen“ (auf der Mikro-Ebene) bzw. „Social contract“ oder „Rule of Law“ (auf der Meso- und Makro-Ebene) die Prinzipien von Gleichheit, nachhaltiger wirtschaftlicher, politischer und sozialer Entwicklung, die Legitimität von Regierungen und hoheitlichen Wirkens, korrumpiert werden. Die potentiellen Folgen sind – inter alia - soziale Unruhe und erhöhte Bereitschaft, Konflikten mit Gewalt zu begegnen.⁹ Um es etwas griffiger und in weiterem Kontext mit Samuel P. Huntington zu formulieren: „Corruption itself may be a substitute for reform, and both corruption and reform may be substitutes for revolution.“¹⁰ Auf den beiden zuletzt genannten Ebenen (*meso*, *makro*) sind hier insbesondere auch die Begrifflichkeiten „state capture“ und „failed states“ zu nennen. Während erstere die illegitime Einflussnahme in die *rules of the game*, die Spielregeln, selbst versteht¹¹ – Beispiel gebend wäre etwa die Bestechung, der „Kauf“ von Parlamentariern zu Zwecken wohlwollender Legislativmaßnahmen -, ist Korruption eine der Hauptursachen für das Scheitern von Staaten als Gesamtes. Der Repräsentant für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, Javier Solana, hat in der Europäischen Sicherheitsstrategie vom Dezember 2003¹² diese *failed states* jedoch als eine der fünf Hauptbedrohungsformen für das Europa des angehenden 21. Jahrhunderts beschrieben.

Die Bedeutung der Korruptionsbekämpfung auf allen Ebenen manifestiert sich so als zentrale Notwendigkeit politischer Stabilität sowie sozialer und wirtschaftlicher Prosperität. Und dabei sollte auch weniger eine graduelle Diskussion - und damit letztlich auch schleichende implizite Sanktion – im Vordergrund stehen, sondern es sollte vielmehr eine offene Ansprache der vorliegenden Problemkomplexe auf nationaler als auch transnationaler Ebene

⁶ „But I was wrong. [...] It turns out that the rule of law is probably more basic than privatization.“; zitiert in Fukuyama, F. (2004) *State Building – Governance and World Order in the Twenty-First Century* London: Profile Books Ltd: 25.

⁷ Vgl. Max Weber, wenn er Staat definiert als „a human community that (successfully) claims the monopoly of the legitimate use of physical force within a given territory.“ (Exemplarisch: Weber, M. (1946) *From Max Weber: Essays in Sociology* New York: Oxford University Press).

⁸ Stichwort: „societal security“.

⁹ Vgl. Kreutner, M. (2005), Expert and Ministerial Conference on Joint Measures to Curb Corruption in South East Europe – Expert Segment, Brussels, 11-12 May 2005.

¹⁰ Huntington, S.P. (2002) *‘Modernization and Corruption’*, in: Heidenheimer, A.J. & Johnston, M. (eds) (2002) *Political Corruption – Concepts & Contexts* New Brunswick [U.S.A.] & London [U.K.]: Transaction Publishers: 257.

¹¹ Näher siehe etwa: Hellmann, J.S. et al. (2000) *Seize the State, Seize the Day – State Capture, Corruption, and Influence in Transition* The World Bank: Policy Research Working Paper 2444, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=240555 [August 2005].

¹² Solana, J. (2003) *A Secure Europe in a better World, European Security Strategy*; Brussels, 12 December 2003.

erfolgen. Dabei wird leicht festzustellen sein, dass Korruption – wie bereits ausgeführt – weder ein negatives Privileg des öffentlichen Sektors noch ein solches der sich entwickelnden Länder oder der *countries in transition* ist. Auch auf den gesamtheitlichen Sicherheits- und Entwicklungskontext wurde bereits mehrfach verwiesen.

Es gilt inzwischen in Fachkreisen als allgemein anerkannte Tatsache, dass Afrika einen Weg immer mehr hin zu einem “lost continent“ nimmt. Wurden dazu früher insbesondere kolonistische Ausbeutung und Unterdrückung als Ursachen genannt, so stehen heute vermehrt unfähige, kleptokratische Regime an der Verantwortungsfront.

Nach einer Schätzung der nigerianischen Antikorruptionsbehörde verschwinden in Afrika durch Korruption jährlich bis zu 148 Milliarden US-Dollar. Das entspricht einem Viertel des afrikanischen Bruttosozialproduktes.¹³

Kenia galt lange Zeit als einer der Hoffnungsträger im Kampf gegen die Korruption. So gewann etwa die *National Rainbow Coalition* von Präsident Mwai Kibaki im Jahre 2002 die Wahlen unter dem Banner verstärkter Anstrengungen gegen dieses Phänomen. Knapp zwei Jahre später wird das Land von Korruptionsskandalen erschüttert, die sowohl die neue als auch alte Regierungen betreffen. Hunderte Millionen Dollar öffentlicher Gelder wurden ohne Gegenleistung an nicht existente Finanzfirmen überwiesen oder in betrügerischer Manier durch vorgebliche Gold- und Diamantengeschäfte beiseite geschafft. Tatsachen, die nun sowohl die Weltbank als auch den IMF dazu veranlasst haben, die geplante Freigabe von Entwicklungshilfegeldern in der Höhe von 320 Millionen Dollar mit weiteren Auflagen zu junktimieren.¹⁴

Die bekannte Antikorruptionsbeauftragte der norwegischen Regierung und Richterin im europäischen Elf-Aquitaine-Skandal, Eva Joly, zitiert den Chefankläger des *Special Court for Sierra Leone* mit der Feststellung, dass Erträge des illegalen Handels mit “blood diamonds“, „Blutdiamanten“, sowohl für die Finanzierung des grausamen Bürgerkrieges in Sierra Leone verantwortlich waren als auch 4% des gesamten weltweiten Diamantenhandels von 7,8 Milliarden Dollar ausmachen. Für die Demokratische Republik Kongo beschreibt ein jüngerer Bericht die kausalen Beziehungen zwischen einerseits dem illegalen Handel und korruptiver Bereicherung sowie andererseits dem dortigen Bürgerkrieg, welcher seit 1998 zwischen zwei und drei Millionen Tote gefordert hat.¹⁵

Wo Korruption zur allgegenwärtigen Realität wird, werden Menschen verletzlicher und offener für Heilsversprechungen. Der jüngste Wahlerfolg der Hamas in den Palästinensergebieten rekrutiert sich zu einem nicht unbeträchtlichen Anteil aus den Enttäuschungen der Bevölkerung über jahrzehntelanges persönliches Bereichern der alten Fatah-Machtklientel um Jassir Arafat. Über das im Wesentlichen bi-konfessionelle Nigeria schreibt Charlotte Wiedemann in *Die Zeit*: „Für viele Muslime in Nigeria ist [die Scharia] hingegen ein Wort der Hoffnung. Sie verbinden damit Gerechtigkeit und eine saubere Justiz. [...] [Die] Scharia würde sie befreien von den schlimmsten nigerianischen Plagen, von Korruption und Amtsmissbrauch. Die Richter würden fortan unbestechlich sein, die großen Diebe würden ihre Geldkoffer fallen lassen, und niemand würde Not leiden, denn die Reichen würden für die Armen sorgen – steht es so nicht im Koran?“¹⁶

¹³ Die Presse, Wien, 24 Februar 2006: 9.

¹⁴ *Kenya's corruption crisis: the mask slips* in: Jane's Foreign Report, Number 2873, Coulsdon (U.K.), 23 March 2006.

¹⁵ Joly, E. (2004) ‘Investigating grand corruption’, in United Nations Office on Drugs and Crime (2004) *Global Action Against Corruption – The Mérida Papers* Vienna: United Nations.

¹⁶ Wiedemann, Ch. (2006) ‘Zum Frieden verdammt’, in: *Die Zeit*, Nr. 13, Dossier, Hamburg, 23. März 2006.

Ist dies nicht alles weit weg von uns, von Europa, weit weg unserer „entwickelten Welt“? Wir müssen dies zweifach verneinen. Zum einen wurde bereits klar auf die Interdependenzen in Zusammenhang mit einem erweiterten Sicherheitsverständnis hingewiesen. Korruption ist als *facilitating factor* für u.a. Organisierte Kriminalität, illegale Migration, Terrorismus und Extremismus zu sehen. Phänomene, die in einer globalisierten und mobilen Welt vor nationalen Grenzen nicht halt machen. Zum anderen täte uns ein wenig Selbstreflexion gut, als hoch entwickelte Länder einfach – wo nötig, aber nicht zwangsweise – auch höher entwickelte Formen der Korruption haben. Korruption, die – zumindest nach den strafrechtlichen Bestimmungen der betreffenden Länder – nicht immer das Ausmaß illegaler Tatbestände erreicht haben muss. Bloß, was (gerade noch) legal ist, muss nicht unbedingt legitim sein. Ein paar Beispiele gefällig?

Das öffentliche Gesundheitswesen ist als ein Bereich bekannt, der in fast allen westlichen Staaten unter steigenden Finanzierungsproblemen leidet. Trotzdem leisten wir es uns, dass dort jährlich zwischen drei und zehn Prozent aller Ausgaben durch Betrug und Korruption verschütt gehen. Das summiert sich allein für die Länder der Europäischen Union auf einen Betrag von 30 bis 100 Milliarden Euro [sic!] per annum.¹⁷ Gelder, die ihrem gedachten Zweck, der Versorgung der Patienten, der Forschung und Entwicklung, dem Ausbau und der Ausbildung der medizinischen Leistungsträger etc. verloren gehen.

Auf individueller Ebene seien für die letzte Zeit die Affären um einen Ex-Fraktionsführer der Republikaner im US-Repräsentantenhaus und seinen Vizestabschef sowie einen (einfluss-)reichen Lobbyistenführer in Erinnerung gerufen. Auch die insbesondere in Deutschland geführte Diskussion um die neue berufliche Orientierung eines ehemaligen Bundeskanzlers lässt vorerst viele Fragen eines der zentralen Themata der Korruptionstheorie, so genannter “Conflict of interest“-Konstellationen, offen. Verwunderlich auch mit welcher stoisch-idolenter Ruhe und Selbstverständlichkeit viele nationale und internationale Meinungs- und Entscheidungsträger die Entwicklungen im südlichen Nachbarland Österreichs, Italien, in den letzten Jahren begleitet haben. Zumindest in Fachkreisen würde man derartige Ausbildungen im Verhalten des dortigen Regierungschefs, vom italienischen Philosophieprofessor und Herausgeber des angesehenen Monatsheftes *MicroMega*, Paolo Flores d’Arcais, u.a. als „Positionen eines videokratischen Luxus-Peronismus“ bezeichnet¹⁸, phänomenologisch als mehr oder minder ausgeprägte Formen von *state capture* charakterisieren.

Bleibt nur noch *Tu felix Austria?* Das kleine Land in den Alpen, das von all diesen grauslichen Vorkommnissen verschont geblieben ist? Wohl auch nicht ganz zutreffend. Dafür schließt sich hier der Kreis zu unserem kulinarischen Exkurs: Es spießt sich hierorts halt regelmäßig an der Konsistenz, der Konsistenz der Suppe.

So dozieren wir einerseits als alt eingesessene Experten gegenüber Beitrittskandidatenländern und sonstig Interessierten, dass der verstärkte Kampf gegen die Korruption eine *conditio sine qua non* für eine Annäherung an die gelobte Union sei, dass dabei zu allererst eventuell vorgestreckten und „Baksish“ fordernden Händen von Justiz- und Polizeibediensteten zu begegnen sei. Andererseits ermitteln wir zwei Jahre lang im Auftrag der Staatsanwaltschaften gegen Hunderte Beamte in Österreich, die über Jahrzehnte in mehr oder weniger ausgeprägter Form Gleiches getan haben. Ist soweit so gut. Es gibt Dutzende Geständnisse und genaue tabellarische Aufstellungen erfolgter Zahlungen. Nur um hier von

¹⁷ Näher siehe: Kreutner, M. (2005) *A Need for a Broad Change of Attitude ?!* in Workshop Prevention of Corruption and Fraud in Health Care Systems at European Health Forum Gastein, October 2005; oder www.ehfcn.org.

¹⁸ Der Standard, Wien, 5. April 2006: 2.

Korruption zu sprechen bzw. strafrechtliche Konsequenzen zu ziehen, dafür sei – auf gut österreichisch, erraten – „die Suppe zu dünn“. Auch nicht allzu lange her ist die nicht unbegründete Verdachtslage, wonach es in Zusammenhang mit dem Bau eines Fußballstadiums in Kärnten zu Unregelmäßigkeiten gekommen sei. Österreichische Korruptionsbekämpfer erheben intensiv, erstatten Anzeige, der Rest ist bekannt. Vier Tage später steht der Fall mit Details und unter Nennung von Namen in den Medien. Wenige Tage darauf ist auch diese Suppe generaliter angeblich „zu dünn“. Zuppa locuta, causa finita.

In vielen Bereichen scheinen wir in Österreich recht gerne nach dem abgewandelten Spruch zu leben: „Quod non est in actis, non est in Austria“, „Was nicht auf dem Papier ist, ist nicht in Österreich.“ Und selbst Fakten, die auf dem Papier sind, sind uns vorsorglich als „dünne Suppen“ lieber. Wegen dem kollektiven Magen, weil’s vermeintlich gesünder für alle Beteiligten scheint. Trotzdem falsche Therapie.

Wir werden wohl auch die bereits angeführte Selbsthehrlichkeit für uns gelten lassen müssen, auf dass wir in allen Bereichen des öffentlichen und privaten Sektors auch in Österreich mehr (soziale Kosten-)Wahrheit gewinnen, auf dass wir im jährlichen, von der anerkannten NGO Transparency International erstellten Corruption Perception Index¹⁹ auch weiterhin den guten 10. Platz der am wenigsten Korruption anfälligen Länder halten. Und auf dass sich nicht verifiziert oder prolongiert, was ein ungenannt bleibender österreichischer Wirtschaftsboss einfacher und markanter so formuliert hat: „Korruption? Natürlich; nur unsere Scheinheiligkeit ist halt überzeugender.“ Passen wir daher im Sinne aller und im Sinne einer wichtigen Sache auf, dass wir nicht irgendwann in den Ruf eines generellen Suppen-Kaspers kommen

¹⁹ Siehe www.transparency.org.