

Korruption verstehen – aber wie?

In dem soeben erschienen Evangelischen Staatslexikon lautet der erste Satz zur Erläuterung des Stichwortes Korruption: »K. ist sicherlich fast so alt und so vielfältig wie die Menschheit«. So historisch-anthropologisch ausladend möchte ich nicht argumentieren; da Kommentare nach meinem Verständnis kurz und klar sein sollten, beschränke ich mich auf drei knappe Anmerkungen.

1. Die erste Anmerkung bezieht sich auf die Brauchbarkeit des uns soeben vorgestellten spieltheoretisch orientierten experimentellen Ansatzes. Dieser Ansatz scheint mir vor allem in zweierlei Hinsicht sehr nützlich und weiterführend zu sein:

Der erste Vorteil besteht zweifelsohne darin, dass mit ihm weit verbreitete generelle Annahmen über die Ursachen von Korruption – wie etwa die über die korruptionsfördernde Wirkung von geringen Gehältern im öffentlichen Dienst – auf den Prüfstand gestellt werden können. Nichts ist schlimmer als eine politische Debatte – nehmen wir als ein anderes Beispiel die Diskussion über das Krebsgeschwür Ämterpatronage –, die von den Beteiligten mit großem Engagement und im Brustton der jeweiligen Überzeugung, vor allem aber mit unbewiesenen und ungeprüften generellen Annahmen über die Wurzeln des Übels geführt wird. Insofern ist mir der vorgestellte Ansatz von durch Experimente »contested assumptions« sehr sympathisch.

Noch hilfreicher erscheint mir der Ansatz für das Design einer effektiven Anti-Korruptions-Politik, da eine solche gerade in Räumen begrenzter Staatlichkeit (weak states, failing states and all that) extrem wichtige Politik diejenigen Stellschrauben kennen muss, an denen Anti-Korruptions-Maßnahmen ansetzen können und müssen. Zwei Beispiele haben mir insoweit besonders eingeleuchtet: einmal der experimentell erhobene Befund, dass die Wahrscheinlichkeit des Entdeckt- und Bestraftwerdens von Ausschlag gebender Bedeutung ist. Zwar sagt einem dies schon der gesunde Menschenverstand und die Erfahrung mit der Praxis der Intensität der Fahrscheinkontrollen in Berliner U-Bahnen, aber der Befund ist wichtig für die Beförderung der Einsicht, dass es nicht reicht, Korruption zu verbieten und drakonische Strafen in Aussicht zu stellen, sondern dass die verhaltenssteuernde Wirkung von Recht sich erst entfaltet, wenn es auch durchgesetzt wird; Bernhard Zangl (2006) hat jüngst für diesen Zusammenhang auf der postnationalen Ebene den Begriff der »faktischen Rechtsstaatlichkeit« geprägt.

Das zweite einleuchtende Beispiel ist das der Nützlichkeit von »staff rotation«, also der periodischen und von vornherein nicht genau kalkulierbaren Auswechselung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes auf bestimmten Posten. Auch das leuchtet unmittelbar ein und belegt die Weisheit der in allen Außenministerien der Welt praktizierten Personalrotation, um die mit längerer Ortsansässigkeit offenbar zunehmende Neigung »of going natives« zu verhindern.

2. Mit meiner zweiten Bemerkung möchte ich eine andere Perspektive auf das Phänomen der Korruption aufmachen, die ich als die These von der »cultural embeddedness« von Korruption bezeichnen möchte. Diese These beruht auf zwei Argumenten,

die ich dann kurz erläutern werde: Das erste Argument ist, dass es sich bei Korruption um ein soziales Phänomen handelt, dem mit einem individualistischen »rational choice«-Ansatz nur schwer beizukommen ist; das zweite Argument stellt auf die Verwurzelung von Korruption in der politischen Kultur eines Landes ab, betont also den engen Zusammenhang von individuellem Verhalten und politischer Kultur, worunter ich nicht nur die Einstellungen und Werthaltungen der Bevölkerung meine, sondern auch die Institutionenkultur einer Gesellschaft.

Was die erste Teilthese angeht, so würde ich sie gerne anhand meiner Erfahrungen erläutern, die ich in einem Seminar über die politische Ökonomie des Staates an der Humboldt-Universität zu Berlin – veranstaltet von den Kollegen Blankart und Kirchner – sammeln konnte. Dort wurde unter anderem die Frage traktiert, unter welchen Bedingungen Revolutionen passieren oder eben auch nicht; argumentiert wurde mit »rational choice-Überlegungen«, die sich auf die einzelnen Individuen bezogen, die bei ihrer Entscheidung, ob sie eine Revolution machen, ihre Präferenz für eine solche Veranstaltung gegen das Risiko von Ungemach bis zum politischen Arrest und beruflichen Nachteilen abwägen müssten. Mir schien dies gerade aus Anschauung der aus Leipzig ertönten Rufe »Wir sind das Volk« eine gänzlich inadäquate Herangehensweise. Revolutionen »passieren« nicht aus aufaddierten individuellen Kalkülen, sie sind – wie die Revolutionstheorien (Wolf/Zürn) lehren – ein sozialpsychologisches Phänomen, bei dem in einer bestimmten Situation ein kollektives Empfinden sich Bahn bricht, ein Vorgang, der mit feinsinnig aufgebauten Experimenten weder vorausgesagt, noch nachvollzogen werden kann.

Das ist das eine. Das zweite ist, dass individuelles Verhalten in vielfacher Weise kulturell geprägt, ja imprägniert ist, weil das Individuum sich zum Zwecke der Ersparung von Orientierungskosten an Maßstäben orientiert, die als »public codes« in der politischen Kultur einer Gesellschaft verankert sind. Unter politischer Kultur verstehe ich dabei nicht nur – wie die unausrottbaren Klassiker Sidney und Verba – die Einstellungen der Bürger zum jeweiligen politischen System, sondern vor allem auch die Institutionen- und Konfliktkultur eines Landes, ablesbar etwa am Verwirklichungsgrad der »rule of law«.

Für einen Ansatz für den wie »Behavioral Law and Economics« scheint mir hier eine wichtige methodische Weichenstellung zu bestehen: schert man alles über den »rational-choice«-Kamm oder macht man auch methodisch Ernst mit der wohl begründeten Einsicht in die »cultural embeddedness« von Korruption. Ich würde die zweite Vorgehensweise anraten.

3. Meine dritte Bemerkung bezieht sich auf die Frage, wie Korruption wirksam bekämpft werden kann. Abgesehen davon, dass dafür ein entsprechender politischer Wille unverzichtbar ist (Brinkerhoff) bedarf es einer rechtlichen und institutionellen Infrastruktur, die Korruption nicht nur unter Strafe stellt, sondern dieses Verbot auch durchsetzt, indem unabhängige Gerichte angerufen werden können und das institutionelle Setting der politischen Kultur eines Landes – Pressefreiheit, Informationsrechte etc. – als Humus einer Antikorruptions-Politik fungieren kann.

Lehrreich ist in soweit, was Susan Rose-Ackerman an Vorkehrungen im öffentlichen Bereich genannt hat, die notwendig sind, »to establish the rule of law«. Dazu rechnet sie die folgenden sieben Bausteine:

- Information and Auditing
- The Media and Public Opinion
- Private Association and NPOs
- Avenues for Individual Complaints
- Administrative Law
- Anticorruption commissions
- The Judiciary

Dies dürften in der Tat die zentralen Bausteine sein, um das Korruptionsproblem als Governanceproblem ansatzweise in den Griff zu bekommen.

In Bezug genommene Literatur:

- Derrick W. Brinkerhoff, Assessing Political Will for Anti-Corruption Efforts: An Analytic Framework, in: Public Administration and Development, 20 (3), S. 239-252.
- Susan Rose-Ackerman, Establishing the Rule of Law, in: Robert I. Rotberg (ed), When States Fail. Causes and Consequences, Princeton University Press 2004, S. 182-221.
- Dieter Wolf/Michael Zürn, Revolutionstheorien, in: Dieter Nohlen (Herausgeber, Lexikon der Politik, Bd. 1 »Politische Theorien« (hrsg. Von Dieter Nohlen und Rainer-Olaf Schultze), München 1995, S. 552 f.
- Bernhard Zangl, Die Internationalisierung der Rechtsstaatlichkeit, Frankfurt/New York 2006.