

Hans Herbert von Arnim

## **Public Integrity in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft - Wunsch und Wirklichkeit**

**Festvortrag auf der Rotary-Distriktkonferenz am 31. Mai 2008 im  
kurfürstlichen Schloss zu Mainz**

Das Thema „Integrität von Politikern und Wirtschaftsbossen“ hat in jüngerer Zeit unübersehbar an Aktualität gewonnen.

Einerseits nehmen die Herausforderungen zu, denen sich Politik und Wirtschaft gegenübersehen, und die auf Dauer von Otto Normalverbraucher Einschränkungen verlangen. Dazu gehören, wenn ich mich einmal auf die Innenpolitik der Bundesrepublik beschränke, die sich abzeichnende demographische und ökologische Entwicklung (mit allen ihren Folgen) bei immer noch hoher Arbeitslosigkeit und steigenden Preisen. Hinzu kommen die hohen Transfers nach Ostdeutschland sowie der zunehmende Wettbewerb durch Europäisierung und Globalisierung. Dabei ist der Blick auf die Probleme und Herausforderungen durch den sogenannten Wertewandel geschärft worden, der als eine Art „Augenöffner“ (Helmut Klages) fungiert und dazu führt, dass die Menschen sich nicht länger ein X für ein U vormachen lassen.

Andererseits nimmt die Leistungsfähigkeit unserer politischen Systeme offenbar ab. Das zeigen beispielhaft die politische Lähmung in Hessen und das Wettrennen um Wahlgeschenke, wobei der Blick der einen auf die bayerische Landtagswahl im Herbst, der Blick der anderen auf die Bundestagswahlen und die vielen anderen Wahlen im kommenden Jahr fixiert ist. Geht es allerdings um die eigenen Belange der politischen Klasse selbst, so scheint es nicht schnell genug gehen zu können. Ein Beispiel ist die Erhöhung der Staatsfinanzierung der Parteien um 15 Prozent, die diese sich im letzten Sommer bewilligen wollten. Ein anderes Beispiel ist die geplante Steigerung der erst vor einem halben Jahr um fast 10 Prozent erhöhten Bundestagsdiäten. Beides wäre ratz fatz über die Bühne gegangen – wenn es da nicht noch eine öffentliche Kontrolle gäbe.

Hinzu kommt, dass auf Druck der Linken die Armut in unserem Lande immer stärker ins mediale Licht gerückt wird. Auch die Mittelschicht ächzt unter einer gewaltigen, auch im OECD-Vergleich sehr hohen, Abgabenlast und weiß doch zugleich, dass die eigene künftige Altersversorgung in den Sternen steht. Im Kontrast dazu zeichnet sich die politische Klasse durch Sonderprivilegien gerade von den Sorgen weitgehend frei, die das Volk am meisten bedrücken (Altersversorgung und Abgaben), und bestimmte Wirtschaftsbosse scheinen sich die Taschen voll zu stopfen, selbst wenn sie ihre Unternehmen an die Wand fahren.

Das alles und manche Skandale in Politik, Verwaltung, Gerichtsbarkeit, Wirtschaft, in den Medien und im Sport tragen dazu bei, dass der Eindruck um sich greift, dass vielen der Orientierungskompass für angemessenes Verhalten verloren gegangen ist.

Auch die seit über zwanzig Jahren im Gange befindliche Ökonomisierung von Staat und Verwaltung, die den Akteuren einerseits größere Spielräume eröffnet und andererseits die überkommenen Beamtentugenden alt aussehen lässt, dürfte zu einer verstärkten Rückbesinnung auf Fragen der Integrität von Politik und Berufsbeamtentum beigetragen haben. Manche verstehen da Renaissance von Integrität und Ethik geradezu als „idealistische Gegenbewegung“ gegen die scheinbar übermächtigen Ökonomisierungstendenzen.

Das Thema Integrität (und das Thema Korruption als eine ihrer negativen Kehrseiten) wird seit einiger Zeit auch von internationalen Organisationen in den Vordergrund gestellt, wodurch die Nationalstaaten unter Handlungsdruck gesetzt werden.

So unterhält die *OECD* eine Sektion *Ethics and Corruption in the Public Sector*. Diese veröffentlicht Empfehlung, Länderberichte und Studien zu Fragen der Integrität. Innerhalb der OECD entfalten besonders die USA Druck auf die Internationalisierung ethischer Anforderungen. Hintergrund sind die strengen inneramerikanischen Anforderungen, die die USA befürchten lassen, dass ihre Unternehmen Wettbewerbsnachteile im internationalen Wettbewerb erleiden, wenn nicht auch andere Staaten diese Anforderungen übernehmen.

Der *Europarat* hat eine „Empfehlung betreffend die politische Integrität der kommunalen und regionalen Volksvertreter“ und eine „Empfehlung zu Verhaltenskodexen für Amtsträger“ veröffentlicht.

Die *Weltbank* will nicht länger hinnehmen, dass ihre Hilfen an Entwicklungsländer aufgrund grassierender Korruption versickern. Ehemalige Beamte der Weltbank haben auch die Korruptionsbekämpfungs-NGO *Transparency International* gegründet.

Auch *EU*, *Vereinte Nationen* und andere übernationale Organisationen haben eine Fülle von Antikorruptionsregeln aufgestellt.

Mein Thema bestreicht also ein sehr, sehr weites Feld oder besser gesagt: sehr, sehr viele weite Felder. Mehr als den Versuch, ein paar Schneisen zu schlagen, die den einen oder anderen vielleicht zum Weiterdenken animieren können, dürfen Sie von mir also nicht erwarten.

Klar dürfte zunächst sein, dass es uns hier nicht um Grundsätze für ein gutes eigenes Leben geht. Wir befassen uns deshalb nicht etwa mit den klassischen Lastern Hochmut, Geiz, Wollust, Jähzorn, Völlerei, Neid und Trägheit. Wenn andere dadurch nicht geschädigt werden, sondern „nur“ das eigene Vermögen oder die eigenen Talente verschwendet und der eigene Charakter verdorben werden, interessiert uns das hier nicht. Auch Integrität in Familie und Freundeskreis, also im privaten Bereich, ist nicht unser Thema. Uns geht es vielmehr um die Gestaltung und Bewertung der sozialen und rechtlichen Beziehungen zu anderen Menschen oder zum Staat, also im öffentlichen Raum.

Im Übrigen kann man das Thema aus ganz unterschiedlicher Perspektive angehen

- etwa aus religiöser Sicht: Integres Verhalten ist hier gemeint als Pflicht gegenüber Gott, wie sie etwa in der christlichen Nächstenliebe („du sollst deinen Nächsten lieben wie dich selbst“) oder in den zehn Geboten niedergelegt ist.
- Man kann das Thema auch philosophisch angehen, etwa mit Immanuel Kants kategorischem Imperativ, der bekanntlich lautet: „Handle stets so, dass die Maxime deines Willens jeder Zeit zugleich als Prinzip einer allgemeinen Gesetzgebung gelten

könne.“ In die Umgangssprache übersetzt heißt das „Was du nicht willst, dass man dir tu, das füg auch keinem anderen zu.“

Bei allen Ansätzen stellt sich aber stets die Frage nach dem zu Grunde zu legenden Menschenbild. Soll man mit Jean Jacques Rousseau davon ausgehen, der Mensch sei von Natur aus gut. Erst die Zivilisation habe ihn verdorben, weshalb er der Menschheit zurief: „Zurück zur Natur!“

Oder soll man mit Thomas Hobbes den Menschen als einen reißenden Wolf sehen, weshalb ein Krieg aller gegen alle („bellum omnium contra omnes“) herrsche, wenn keine starke Macht existiert, die verhindert, dass die Menschen sich gegenseitig den Schädel einschlagen.

Man könnte geneigt sein, in diesen unterschiedlichen Ausgangspunkten nur einen historischen, längst überholten Streit zu sehen. Doch das wäre kurzsichtig. In anderem terminologischen Gewand ist der Streit nämlich höchst aktuell, gerade auch in der Wissenschaft.

- So geht die Staatsrechtslehre typischerweise davon aus, Amtsträger würden ausschließlich Gemeinwohl bezogen handeln, das Amt würde die Menschen also sozusagen automatisch „vergüten“.
- Dagegen gehen die Wirtschaftswissenschaften vom Menschenbild des sog. homo oeconomicus aus, das auf Adam Smith zurückgeht. Er verhalf der Einsicht zum Durchbruch, dass wirtschaftende Menschen, realistisch gesehen, vor allem versuchen, ihren eigenen Geschäftserfolg zu fördern, und dadurch – wie durch eine unsichtbare Hand – auch ihren Kunden dienen. Dieses Bild des homo oeconomicus hat die Neue Politische Ökonomie ganz bewusst auch auf Politik und Verwaltung erstreckt und betrachtet Politiker und Verwaltungsleute als politische bzw. administrative Unternehmer, denen es vor allem um ihren eigenen Nutzen gehe.

Vermutlich ist weder das eine noch das andere Bild das allein richtige, weshalb ich versuchen werde, beide in meine Überlegungen einzubeziehen.

Man kann das Thema aber auch juristisch angehen und versuchen, allgemeine Grundsätze heraus zu destillieren, die dem Recht zugrunde liegen. Dann könnte sich herausstellen, dass die in einer Entwicklung von

Jahrhunderten entstandenen Rechtsprinzipien tief in ethisch-moralischer Grundierung wurzeln.

Der Unterschied zu anderen Ansätzen ist übrigens gar nicht so groß. In Art. 1 Abs. 2 Grundgesetz „bekennt sich... das Deutsche Volk... zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.“ Darin liegt ein Rekurs auf die klassischen Erklärungen der Menschenrechte, wie sie in der Bill of Rights of Virginia von 1776 und in der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 ihren Ausdruck gefunden haben. Und die beruhen ihrerseits auf philosophischen Konzepten der Aufklärung, in die die christlich-abendländische Tradition eingeflossen ist, die auch unsere heutigen Wertvorstellungen ganz wesentlich mittragen.

In der Forschung über Integrität und über ihre Kehrseite, die Korruption, gibt es wiederum zwei ganz unterschiedliche Richtungen: eine normative und eine funktionalistische. Die eine fragt, was für sich genommen richtig und was falsch erscheint, ein Ansatz, der in seiner Unmittelbarkeit natürlich besonders nahe liegt.

Die andere Richtung fragt nach der Funktion bestimmter Verhaltensweisen im Gesamtkontext des jeweiligen Systems. Dieser Ansatz ist indirekter und zugleich anspruchsvoller, weil er ein Verständnis des ganzen Systems verlangt. Er ist aber auch irrtums- und manipulationsanfälliger, einfach weil das System interpretationsbedürftig ist und in diese Interpretation das je eigene Vorverständnis des Betrachters einfließt.

Offenbar besteht hier eine Verwandtschaft zu einem anderen Begriffspaar, das der große Soziologe Max Weber in klassischer Weise herausgearbeitet hat. Ich meine die Begriffe Gesinnungsethik und Verantwortungsethik. Gesinnungsethik stellt allein auf die reine Gesinnung des Handelnden und auf die ethische Sauberkeit der verwendeten Mittel ab. Der Verantwortungsethik geht es dagegen um den Erfolg, um dessentwillen notfalls auch unethische Wege in Kauf genommen werden. Ein Beispiel ist der Mord an einem verbrecherischen Tyrannen wie z. B. Adolf Hitler. Während der Gesinnungsethiker sich an die geltenden Verbote hält („Du darfst nicht töten“, „Du musst Deinen Eid auf den sogenannten Führer einhalten“), blickt der

Verantwortungsethiker auf den Erfolg: die Befreiung des Volkes und die Verhinderung weiterer riesiger Verbrechen.

Die Verantwortungsethik gilt als typisch für das Agieren in Krieg. Hier hat man meist keine Skrupel, alle möglichen Mittel anzuwenden, um den Gegner zu besiegen. Verantwortungsethik gilt aber auch als typisch für das Handeln von Politikern. In beiden Fällen geht es um Kampf und Erfolg. Auch zur Sicherung des allgemeinen Wohls können eben nicht selten problematische Mittel gerechtfertigt erscheinen. Max Weber hat das Begriffspaar nicht nur rein zufällig in einer Rede entwickelt, die den bezeichnenden Titel „Politik als Beruf“ trägt. Richard von Weizsäckers Ausspruch: Parteipolitiker seien Fachleute darin, wie man politische Gegner bekämpft, ist sicher nicht ganz falsch.

Hierher gehört auch die Frage, ob man das Volk belügen darf. Immanuel Kant ging davon aus, alles, was recht sei, könne und solle auch öffentlich gemacht werden. Gibt es aber nicht auch Dinge, die man Volk und Öffentlichkeit besser vorenthält? Klassischen Ausdruck hat das Problem in einer Preisfrage gefunden, die die Preußische Akademie der Wissenschaften im Jahre 1777 auf Anweisung Friedrichs des Großen stellte. Sie lautete: „Ist es dem Volk nützlich, betrogen zu werden, sei es, dass man es in neue Irrtümer führt oder in denen, die es unterhält, bestätigt?“ Darauf gingen 42 Bewerberschriften ein, was bereits belegt, dass sich die Frage, jedenfalls nicht „auf die schnelle“, beantworten lässt.

Sicher ist aber, dass die grundsätzliche Akzeptanz von Verantwortungsethik Politikern auch die Möglichkeit zu Manipulationen eröffnet. Oder sie schafft ihnen doch das Argument, Kritik an eigenen Fehlern zu unterdrücken, damit „der guten Sache“ kein Schaden zugefügt werde.

So wehrte sich Konrad Adenauer gegen die öffentliche Kritik eigener Fehler immer wieder und durchaus mit Erfolg mit dem Argument, dadurch würde im Kalten Krieg dem kommunistischen Gegner in die Hände gespielt.

So verbitten sich Berufseuropäer, zu denen auch die meisten Europa-Wissenschaftler und die meisten Brüsseler Journalisten gehören, Kritik selbst an den offensichtlichsten Missständen in der EU mit dem Argument, solche Kritik würde der europäischen Idee schaden.

Macht man erst einmal den Erfolg zum Maßstab, dann ist es oft auch kein großer Schritt mehr, das Wohl des eigenen Unternehmens, der eigenen Behörde oder der eigenen politischen Partei mit dem Wohl des ganzen Landes zu verwechseln.

Ist es etwa in Ordnung, wenn Paul van Buitenen, der schwerste Mängel in der Europäischen Kommission, nachdem er damit intern nicht durchkam, öffentlich machte, dafür disziplinarisch belangt und auf halbes Gehalt gesetzt wurde? Ist die interne Gruppenmoral, der Schutz des Ansehens der Behörde oder des Unternehmens, welches durch Bekanntwerden eines Skandals beeinträchtigt werden kann, mehr wert als die Einhaltung allgemeiner Gesetze und Normen?

Auch wenn man das Wohl seiner politischen Partei verabsolutiert, droht man den Maßstab zu verlieren. Rechtswidrige Parteibuchwirtschaft, gesetzeswidrige Manipulationen bei der Finanzierung der eigenen Parteien, Fraktionen und Parteistiftungen erscheinen dann plötzlich in einem milden Licht, ja solches Handeln scheint das parteiinterne Fortkommen geradezu zu beflügeln, weil der Betreffende im Interesse der Partei sogar den Rechtsbruch riskiert hat. Was in der Sicht der Allgemeinheit eine Missetat ist, wird parteiintern bisweilen, wenn nicht zur Heldentat, so doch zum Opfer für die gemeinsame Sache verklärt. Das schafft dann leicht den Boden für eine parteiinterne Sondermoral. Die Abschottung einer politischen Klasse, die ihre Interessen in die allgemeinen Regeln, über die sie im Parlament und in der Regierung verfügt, einfließen lässt, sie so deformiert, und sich auf Kosten der Allgemeinheit gütlich tut, wäre der Integritäts-Gau. Dazu darf ich in aller Unabbescheidenheit auf mein gerade im Verlag C.Bertelsmann erschienenen Buch „Die Deutschlandakte“ verweisen.

Um so wichtiger scheint es mir, kompromisslos darauf zu beharren, dass die Vorstellungen der Allgemeinheit, wie sie meist in den Gesetzen zum Ausdruck kommen, für die Beurteilung dessen, was als integer anzusehen ist, maßgeblich sind, nicht die Sondermoral einer um Macht und Einfluss ringenden politischen Klasse und auch nicht irgendeine andere Gruppenmoral. Sonst würden der Staat und die von der Verfassung konstituierte Gemeinschaft sich selbst aufgeben.

Das Wohl des Volkes mag gelegentlich auch krumme Sachen rechtfertigen, das Wohl der Partei dagegen niemals. Doch in der Praxis

neigen die Akteure dazu, beides miteinander zu vermischen, so dass es schwer wird, das eine vom andern abzuschichten.

Soviel also zum Menschenbild und zur Verantwortungsethik. Schon daraus dürfte klargeworden sein: Wir können die Anforderungen an angemessenes, integrires Verhalten der Menschen nicht auf der grünen Wiese entwickeln, sondern immer nur in engem Zusammenhang mit den jeweils geltenden Gemeinschaftsregeln.

Für unser Gemeinschaftsleben sind eine ganze Reihe von Grundsätzen zentral.

Die eine Kategorie dieser Grundsätze betrifft das Zusammenleben der Menschen untereinander. Dabei geht es einmal um den Schutz von Person und Besitz vor Verletzungen durch andere, vielleicht stärkere oder brutalere Zeitgenossen: von Diebstahl über die Beleidigung bis zur Körperverletzung oder gar dem Totschlag. Die entsprechenden Verbote und Gebote finden sich vor allem im Strafrecht, dessen Durchsetzung Aufgabe der Polizei, der Staatsanwaltschaft und der Strafgerichte ist. Diese Instanzen könnten öffentliche Sicherheit aber keineswegs alleine herstellen, hätten die Menschen in ihrer großen Mehrheit jene Normen nicht auch verinnerlicht – gemäß dem schon erwähnten Grundsatz „Was du nicht willst, dass man dir tut ...“ Würden zum Beispiel alle gleichzeitig das Privateigentum nicht mehr achten und andere bestehlen, wäre der Staat – angesichts eines solchen Massenphänomens – kaum im Stande, die Ordnung wiederherzustellen.

Neben der Abwehr von Übergriffen muss aber auch die fruchtbare Gestaltung im Wege menschlichen Zusammenwirkens ermöglicht werden, etwa der Bau von Einrichtungen aller Art, der Austausch von Waren und Leistungen und die Bindung von Personen auf Zeit. Hier gelangen wir in den Anwendungsbereich der Grundsätze der Vertragsfreiheit und der Vertragstreue. Der Satz: „Pacta sunt servanda“ ist für ein gedeihliches Zusammenleben der Menschen in Wirtschaft und Gesellschaft unerlässlich, und auch seine Einhaltung wird ja durch staatliche Instanzen gesichert.

Eine zweite Kategorie von Grundsätzen betrifft nicht das Verhältnis der Menschen zueinander, also die horizontale Ebene, sondern ihr Verhältnis zum Staat, die vertikale Ebene. Hier gilt das Prinzip der Gesetzestreue.

Wir müssen legitim erlassene Gesetze als verbindlich anerkennen, z.B. die gesetzlichen Steuern entrichten. In der Bibel findet dies seinen Ausdruck im Römerbrief 13: „Jedermann sei untertan der Obrigkeit, die Gewalt über ihn hat. Denn es ist keine Obrigkeit ohne von Gott; wo aber Obrigkeit ist, die ist von Gott verordnet.“ Der darin liegenden Verabsolutierung können wir heute nach den Erfahrungen mit Nationalsozialismus und Kommunismus allerdings nicht mehr zustimmen. Das zeigt z.B. auch das Widerstandsrecht des Art. 20 Abs. 4 GG. An der normalerweise bestehenden Bindung der Menschen an das Gesetz ändert dies aber nichts.

Andererseits ist es ein offenes Geheimnis, dass Bürger sich vielfach nicht an das Gesetz halten. Schwarzarbeit ist ein Massenphänomen. Die sogenannte Schattenwirtschaft deren Kennzeichen vor allem die Nichteinhaltung von Steuer- und Abgabengesetzen ist, wird in Deutschland auf rund 15 Prozent des offiziellen Bruttoinlandsprodukts geschätzt. Das sind rund 350 Milliarden Euro jährlich.

Die gewaltige Verbreitung signalisiert, dass es sich hier in den Augen der Menschen um eine Art Kavaliersdelikt handelt, welches die meisten bereits begangen haben oder bereit sind zu begehen. Möglicherweise besteht hier ein ursächlicher Zusammenhang zur Höhe der Abgabenbelastung und zum Grad der staatlichen Regulierung. Manche meinen sogar, es handle sich um eine Art Notwehr gegen einen extensiv zugreifenden Moloch Staat.

Wer den Gesetzen ausweichen möchte, der hat grundsätzlich drei Möglichkeiten: sie in illegaler Weise nicht einzuhalten und darauf zu hoffen, dass das nicht herauskommt, auf die Politik in seinem Sinne einzuwirken (voice) oder auszuwandern (exit). Für letzteres gibt es unter jungen Leistungsträgern inzwischen beängstigend viele Beispiele. Spektakuläre Fälle sind Prominente im Sport und im Showbusiness von Michael Schumacher, der in der Schweiz lebt, bis hin zu Tennisspielern und anderen Profisportlern, die ihren Sitz in Monaco genommen haben. Kann man das aber noch als berechtigte Flucht vor einem übermäßig zugreifenden Staat ansehen, dem doch jeder kleine Lohnsteuerzahler voll ausgesetzt ist?

Hinsichtlich der Gesetzestreue, etwa der Steuerehrlichkeit, besteht in Europa ein Nord-Süd-Gefälle. Das ist im Wesentlichen kultur- und

religionsbedingt. Stichworte sind unter anderem Protestantismus und Katholizismus. Das Gefälle drückt sich im sogenannten Korruptionsindex von Transparency International aus. Die skandinavischen Länder Dänemark, Finnland, Schweden, Island und Norwegen sind im Index 2007 alle unter den zehn am wenigsten korrupten Ländern der Welt. Auch die Niederlande und die Schweiz gehören dazu. Großbritannien nimmt mit Platz 12 noch einen vorderen Rang ein, während Frankreich (Platz 19), Spanien (25), Portugal (28), Italien (41) und Griechenland (56) unter den westeuropäischen Staaten ziemlich abgeschlagen rangieren. Deutschland liegt auf Platz 16.

Festzuhalten aber ist, dass Gesetzesbrüche die normative Verpflichtung unberührt lassen. Wir sind sogar an verfassungswidrige Gesetze gebunden, solange ihre Verfassungswidrigkeit nicht von den dafür zuständigen Gerichten festgestellt worden ist.

Auch Verwaltungsakte, wie einen Steuerbescheid oder eine Abrissverfügung, muss der Betroffene befolgen, selbst wenn er sie für rechtswidrig hält. Erst, wenn er dagegen Rechtsmittel einlegt, wird der Vollzug normalerweise ausgesetzt. Das gilt allerdings nicht in Angabensachen. In eigenen Dingen hat sich der Staat manche Privilegien gesichert.

Auch der Beamte darf ein Gesetz, das er für verfassungswidrig hält, nicht einfach außer Anwendung lassen. Hier gilt nach wie vor der Satz „Gesetz ist Gesetz“. Der Beamte kann seine Zweifel lediglich seinem Vorgesetzten mitteilen, der sie, wenn er sie für berechtigt hält, seinem Vorgesetzten weitergibt – bis hin zum Minister und zur Regierung, die allein das Recht hat, die Verfassungswidrigkeit durch das Verfassungsgericht feststellen zu lassen. Solange muss das Gesetz aus Gründen der Rechtssicherheit angewendet werden, es sei denn, es erginge vorher eine einstweilige Anordnung des Gerichts.

Wie ein rechtswidrige Gesetze so ist der Beamte auch an rechtswidrige Befehle seines Vorgesetzten gebunden. Nur wenn ihm eine strafbare Handlung oder eine Ordnungswidrigkeit befohlen wird, oder das aufgetragene Verhalten die Würde des Menschen verletzt, hat er das Recht und die Pflicht, den Befehl zu verweigern.

Dieser Bindung der Menschen an das Gesetz (und darauf beruhende Verwaltungsakte und Weisungen) entspricht umgekehrt eine besondere Bindung der staatlichen Repräsentanten, der Regierungen und Parlamente, an das Wohl der Menschen. Wir kommen ja nicht umhin, den Regierenden viel Macht anzuvertrauen, sonst können sie ihre Aufgabe nicht erfüllen.

Macht verführt aber leicht zum Missbrauch. Deshalb darf sie nicht für eigennützige Zwecke, etwa zur Sicherung von Macht, Posten und Einkommen, instrumentalisiert werden, sondern muss, wie es im Amtseid des Bundespräsidenten und der Mitglieder der Bundesregierung heisst, zum „Wohle des deutschen Volkes“ eingesetzt werden, d. h., um „seinen Nutzen (zu) mehren“ und „Schaden von ihm (zu) wenden“. Das ist das Gemeinwohlsprinzip.

Damit kommen wir zu einer zentralen Frage: Können wir damit rechnen, dass politische Amtsträger der Pflicht zu ausschließlich gemeinwohlbezogenem Handeln entsprechen? Die Väter des Grundgesetzes gingen davon bis zu einem gewissen Grad noch aus. Sie waren in der Aufbruchsstimmung nach Überwindung der Nazi-Diktatur von Gemeinsinn erfüllt und glaubten, diesen auch bei späteren Generationen voraussetzen zu können. Doch heute haben wir, wie viele Umfragen belegen, diese Gewissheit verloren. Ich meine, dass daran vor allem zwei Entwicklungen schuld sind:

- einmal der Wertewandel von der Gemeinschaft hin zum Individualismus, oder wie unsere Soziologen sagen, von den sogenannten Pflicht- und Akzeptanzwerten hin zu den Selbstentfaltungswerten.
- Der andere Grund scheint mir die Entwicklung hin zum Berufspolitiker zu sein. Die Entwicklung zum Profitum ist allerdings keineswegs auf die Politik beschränkt. Sie findet sich ganz ähnlich auch in den Verbänden und im Sport. Gerade im Sport wird auch deutlich, wie die Härte der Auseinandersetzung zunimmt, die Eigeninteressen an Gewicht gewinnen und Verstöße gegen Spielregeln und Fairplay zur Selbstverständlichkeit werden, wenn vom Erfolg letztlich die ganze berufliche Existenz abhängt.

Doch das Postulat gemeinwohlorientierten Verhaltens von Amtsträger ist geblieben und nach wie vor wirkungsmächtig, wie die Skandalisierung abweichenden Verhaltens immer wieder belegt. Die Verfassungen und die öffentliche Meinung verlangen – trotz aller soziologischen Wandlungen – von ihren Repräsentanten immer noch gemeinnütziges und nicht eigennütziges Handeln.

Diese Pflicht darf auch nicht relativiert werden, etwa durch Hinweis auf Schwarzarbeit und andere verbreitete Unkorrektheiten. Gewiss, wir sind alle keine Engel. Aber bei Politikern im Amt muss man besonderen Nachdruck auf ein Mindestmaß an Integrität legen. Sie haben – trotz allem – auf Grund ihrer exponierten Stellung immer noch eine gewisse Vorbildfunktion. Außerdem stellen sie für sämtliche anderen Bereichen unseres Gemeinwesens verbindliche Regeln auf. Ihre Lauterkeit ist deshalb von geradezu strategischer Wichtigkeit für die Integrität des gesamten Gemeinwesens. Oder mit dem rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Kurt Beck: „Die Treppe wird von oben gekehrt.“

Bemerkenswerterweise galt das Gemeinwohlprinzip auch schon für den aufgeklärten Absolutismus eines Friedrichs des Großen, der sich selbst ja ausdrücklich als „ersten Diener seines Staates“ bezeichnete. In der Demokratie, zu der wir uns – auch in unseren Verfassungen – mit aller Entschiedenheit bekennen, muss deshalb noch etwas Wesentliches hinzukommen: Die Bürger müssen ihre Abgeordneten aussuchen können – seine Vertreter dürfen dem Volk also nicht von anderen oktroyiert werden – und die Bürger müssen, wie der große Denker der Freiheit, Karl Raimund Popper, formuliert hat, schlechte Regierungen ohne Blutvergießen wieder loswerden können, was zugleich die beste Vorkehrung gegen Machtmissbrauch darstellt.

Alle diese rechtlichen Grundsätze beruhen allerdings auf bestimmten realen Voraussetzungen, ohne deren Vorliegen sie ihre Funktion nicht erfüllen können:

1. So setzt Vertragstreue Freiheit auf beiden Seiten voraus. Daran fehlt es, wenn eine Seite so übermächtig ist, dass sie der anderen das Ob eines Vertrages oder den Inhalt des Vertrages aufzwingen kann.

2. Die soziale Marktwirtschaft setzt funktionierenden Wettbewerb voraus. Eigennutz braucht nicht unbedingt zum Nachteil der Gemeinschaft ausschlagen. Das hat Adam Smith dargelegt. Erforderlich sind dann aber erst recht bestimmte Mindestvoraussetzungen: in der Marktwirtschaft funktionierender Wettbewerb, im Staat Gewaltenteilung und ebenfalls funktionierender politischer Wettbewerb. Wird der Wettbewerb dagegen durch Kartellverträge oder abgestimmte Verhaltensweisen ausgeschlossen, werden Kollektivmonopole geschaffen, mit denen man die Marktgegenseite bzw. die Bürger und Steuerzahler ausbeuten kann, dann werden Vertrags- und Handlungsfreiheit missbraucht.
  
3. Verträge müssen sich an die Gesetze halten. Absprachen unter Komplizen, die sich zum gemeinschaftlichen Gesetzesbruch zusammentun, verdienen keine Anerkennung, selbst wenn die Kontrahenten ihre Ganoven-Ehre in die Einhaltung solcher Absprachen setzen. Die Mafia und andere kriminelle Organisationen neigen gerade deshalb dazu, einen rigiden Ehrenkodex zu entwickeln, weil sie anders die Einhaltung ihrer gesetz- und sittenwidrigen Absprachen nicht sichern können. Denn der Staat kann derartiges organisiertes Unterwandern seiner Grundlagen natürlich nicht unterstützen, weshalb solche Absprachen keine rechtliche Gültigkeit besitzen und auch vom moralischen Standpunkt aus nicht akzeptabel erscheinen.

Das gilt ganz ähnlich auch für das ehrenwörtliche Versprechen eines Politikers gegenüber Spendern, ihre Identität – unter Verstoß gegen gesetzliche Publikationspflichten – geheim zu halten, erst recht, wenn es sich um einen amtierenden Bundeskanzler handelt, der feierlich geschworen hat, die Gesetze zu achten. (Wollte er sich nun darauf berufen, er habe nicht als Kanzler, sondern als Parteivorsitzender gehandelt, wäre das rechtliche Haarspalterei, der die allgemeine Wertung jedenfalls nicht folgen kann.) Im Interesse der wirksamen Durchsetzung des Rechts macht die Rechtsordnung teilweise allerdings Konzessionen an einen der Rechtsbrecher. So gewährt sie z.B. Kartellsündern, die ihre illegalen Absprachen dem Staatsanwalt anzeigen, Strafmilderung oder Straffreiheit. Der Beitrag zur

Wiederherstellung des Rechts wird, ähnlich wie bei Kronzeugenregelungen, durch Absehen von Strafe honoriert.

Ähnlich verkehrt schien mir die politische Diskussion nach dem Scheitern des Diäten-Coups in der vergangenen Woche. Dieser Coup war ein krasser Verstoß gegen das Gerechtigkeits- und Angemessenheitsgefühl der Menschen, also gegen die in der Gesellschaft geltenden sozialen Normen. Statt nun aber danach zu fragen, wer diesen Verstoß erdacht hat und ihn weiterhin beharrlich verteidigt, kritisierten viele umgekehrt diejenigen, die tätige Reue gezeigt und in letzter Sekunde von dem Normbruch Abstand genommen hatten. Statt die Geläuterten zu loben, die von der unsäglichen Selbstbedienung schließlich abließen, wurden sie von denen, die den beabsichtigten Normbruch verteidigten, der aufgekündigte Komplizenschaft geziehen und zum Teil mit wüstem Vokabular beschimpft. Mich erinnerte das, verzeihen Sie, an eine Art von Ganovenmoral.

Allen Regeln der Integrität ist eigen, dass sie im wohlverstandenen Interesse der Gesellschaft und auch jedes einzelnen liegen. Halten alle sie ein, stehen letztlich alle besser da. Das Problem ist bloß, dass einige, die sie nicht einhalten, noch besser dastehen. Dies allerdings auf Kosten aller anderer, die die Regeln beherzigen. Solche Trittbrettfahrer profitieren davon, dass andere die Regeln einhalten und gleichzeitig profitieren sie davon, dass sie selbst sie nicht einhalten. Wir haben es hier mit einer Divergenz von kollektiver Rationalität und individueller Rationalität zu tun, die ein zentrales Problem unserer pluralistischen Demokratie darstellt. Das hier auszuführen, fehlt allerdings die Zeit. Das Thema war Gegenstand meiner 500seitigen Habilitationsschrift „Gemeinwohl und Gruppeninteressen“, die ich vor mehr als 30 Jahren geschrieben haben.

Ein Thema aber darf ich nicht auslassen, weil es im letzten halben Jahr die Öffentlichkeit sehr beschäftigt hat. Das ist das Thema „Integrität in der Wirtschaft, speziell in Großunternehmen“. Hier will ich zumindest fünf Fallgruppen kurz nennen:

1. Da ist einmal die Auslandskorruption. Exemplarisch ist hier der Fall Siemens, wobei die gewaltige Exportquote von Siemens, genau so wie Deutschland insgesamt, den Nährboden für Korruption natürlich nicht gerade verkleinert.

Eine nicht zu unterschätzende psychologische Schwierigkeit für die Bekämpfung von Korruption liegt auch darin, dass Auslandskorruption bis vor zehn Jahren keine Straftat war und die Schmiermittel sogar als nützliche Aufwendungen steuerlich abgesetzt werden konnten. Da dies tief drin war in den Köpfen der damit befassten Menschen, kostet ein Mentalitätswandel seine Zeit. Zudem: Was tun, wenn in bestimmten Ländern Aufträge nur zu ergattern sind, wenn man bereit ist, mit zu schmieren? Die Antwort kann wohl letztlich nur sein, sich aus solchen Ländern zurückzuziehen. Aber das Dilemma liegt auf der Hand.

2. Verbreitet ist aber auch Inlandskorruption, wie man an den Beispielen RWE und Volkswagen exemplarisch sieht. Sie haben etwa Abgeordnete mit laufenden Bezügen angefüttert. Die Skandale sind verbunden mit den Namen von Laurenz Meyer und Hermann-Josef Arentz (beide CDU) in Nordrhein-Westfalens und Ingolf Viereck und Hans-Hermann Wendhausen (beide SPD) in Niedersachsen. Inzwischen hat der Bundestag reagiert und ein Verbot sogenannter arbeitsloser Einkommen in das Abgeordnetengesetz geschrieben.
3. Eine bisher nicht gekannte Gefährdung für Integration stellt die „Umarmung“ des Betriebsrats durch den Vorstand mittels gezielter Vergünstigungen dar. Ein ganz schmieriges Beispiel bietet VW, wo Peter Hartz seinen Hut nehmen musste, und auch Siemens steht wiederum in Verdacht.
4. Geradezu ein klassisches Delikt sind überhöhte Preise aufgrund von Kartellbildungen. Beispiele bieten das Betonkartell, Vitaminkartell, an welchem z. B. auch die BASF beteiligt war, und Kartelle der Energiewirtschaft.
5. Immer wieder begegnet man auch überhöhten Bezügen, Übergangsgeldern und Abfindungen. Diese beruhen, wie mir scheint, auf einem Systemdefekt: Die vielfachen Über-Kreuz-Besetzungen von Aufsichtsräten und Vorständen bewirken, dass Aufsichtsräte bzw. deren zuständige Ausschüsse, wenn sie die Gehälter des Vorstands festlegen, mittelbar auch über ihr eigenes Gehaltsniveau mitentscheiden. Es handelt sich also indirekt um Entscheidungen in eigener Sache.

Meine Damen und Herren, hier breche ich ab. Das war nur ein kurzer, Ihnen aber vielleicht viel zu lang erscheinender Streifzug durch Fragen und Probleme, die mit öffentlicher Integrität zu tun haben. Vielleicht darf ich abschließend noch sagen, dass ich mit meinen Mitarbeitern am Speyerer Forschungsinstitut ein Projekt bearbeite, das den Titel „Öffentlichen Integrität“ trägt. Wir sind dort aber auch erst am Anfang.

Der Verfasser lehrt und forscht als pensionierter Universitätsprofessor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und am dortigen Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung (siehe auch seine Homepage: [www.arnimvon.de](http://www.arnimvon.de)). In seinem soeben veröffentlichten Buch „Die Deutschlandakte. Was Politiker und Wirtschaftsbose unserem Land antun“ (Verlag C.Bertelsmann, München) wird das Thema (mangelnde) öffentliche Integrität umfassend behandelt.