

HERDER- KORRESPONDENZ

MONATSHEFTE FÜR GESELLSCHAFT UND RELIGION

Heft 12

50. Jahrgang

Dezember 1996

BESCHWÖRUNGSFORMEL SOLIDARITÄT

KIRCHE

Nationale Laiengremien in Europa

PARTNERSCHAFT

Die Nachbarn im Osten nicht vergessen

Fragen an Renovabis-Geschäftsführer Hillengass

ENTWICKLUNGSLÄNDER

Wie läßt sich die Korruption bekämpfen?

THEOLOGIE

Liturgischer Leitungsdienst in der Grauzone

NEUE MEDIEN

Kirchliche Institutionen im Internet

nerseits Kongruenzen, andererseits unübersehbare Differenzen zwischen dem Medienreligiösen und dem Selbstverständnis der christlichen Religion markieren. Doch die weitere Verhandlung des hier nur angedeuteten Komplexes und

der knapp umrissenen Probleme darf man wohl dem Fortgang der Debatte überlassen. Daß eine solche Diskussion dringlich und notwendig ist, dürfte außer Frage stehen.

Arno Schilson

Reformen sind notwendig

Korruption in Entwicklungsländern

An Entwicklungsländer lassen sich nicht einfach die Maßstäbe westlicher Gesellschaften anlegen. In gewissem Maß gilt das auch für die Korruption, die in den meisten Entwicklungsländern aus verschiedenen Gründen an der Tagesordnung ist. Dennoch ist Korruption auch in der Dritten Welt nichts Naturgegebenes, sondern kann durchaus wirkungsvoll eingedämmt und bekämpft werden.

Korruption ist in Entwicklungsländern ein Alltagsphänomen. Bei der Analyse der Hemmnisse der Entwicklung jedoch ist dieses Phänomen lange Zeit wenig beachtet worden; eine Reihe namhafter entwicklungspolitischer Lehrbücher führt den Begriff der Korruption nicht einmal im Register. In einem Teil der sozialwissenschaftlichen Literatur dominiert die Sichtweise, Verhaltensweisen, die nach westlichen Standards als korrupt zu bezeichnen sind, würden in Entwicklungsländern zur Funktionsfähigkeit der Gesellschaften beitragen. Ein Teil der Argumente, die vorgebracht werden, ist nicht einfach von der Hand zu weisen.

Beim Begriff der Korruption sind die Benennung eines Sachverhaltes und die moralische Be- und Verurteilung eng verwoben. Der Begriff ist stets in der Gefahr, zu einem „catch-it-all“-Begriff zu werden, mit dem die unterschiedlichsten Verhaltensweisen in der individuellen Sphäre, im politischen und wirtschaftlichen Leben belegt werden, die illegal sind, als illegitim gelten oder vom jeweiligen Standpunkt aus unerwünscht sind. Nur ein engerer Begriff der Korruption ist bei der Analyse fruchtbar. Kern sozialwissenschaftlicher Definitionsansätze ist der Mißbrauch eines Amtes zu privaten Zwecken. Damit ist Voraussetzung für die Anwendung des Korruptionsbegriffes, daß zumindest einer der Beteiligten Amtsträger ist, also einen von anderen definierten Aufgabenbereich hat und daß es gesetzlich fixierte oder im sozialen Konsens verankerte Normen gibt, wie dieser Aufgabenbereich auszufüllen ist.

Im Folgenden sollen zwei Phänomene gemeinsam als Elemente der Korruption erfaßt werden: die *Bestechung* und die *Unterschlagung*. Die Bestechung ist ein Tausch, bei dem ein Amtsträger in Widerspruch zu den Normen seines Amtes und gegen einen persönlichen Vorteil dem Bestechenden eine Bestechungsleistung gewährt, etwa eine normwidrige Genehmigung, überhöhte Preise bei Käufen der öffentlichen Hand oder die Absicherung einer illegalen Handlung. Die Unterschlagung wird in Entwicklungsländern meist kollektiv durch

den Teil der Beamtenschaft organisiert, der Entscheidungs-spielräume bei der Verwendung des öffentlichen Budgets hat. „Kick-back“ bei der Vergabe öffentlicher Aufträge dürfte das wichtigste Verfahren zur Organisation von Unterschlagungen darstellen; der Auftragnehmer stellt einen überhöhten Preis in Rechnung und reicht den Aufschlag an die den Auftrag vergebenden Beamten zurück. Häufig sind Unterschlagung eng mit Bestechungen verbunden, da ein Teil des Unterschlagungsgewinns in Form von Bestechungszahlungen an Kontrollbehörden weitergereicht wird, um die Unterschlagung abzusichern. Hieraus können sich innerhalb der Verwaltungen fest etablierte Verteilungsstrukturen entwickeln.

Nicht vorrangig kulturell zu erklären

Entwicklungsländer sind nicht-westliche Gesellschaften. Der Begriff der Korruption kann nicht unhinterfragt auf diese Gesellschaften übertragen werden. Von Korruption kann sinnvollerweise nur gesprochen werden, wenn das Verhalten eines Amtsträgers den Normen der jeweiligen Gesellschaft widerspricht. Von der Unterschlagung öffentlicher Mittel zu sprechen, setzt voraus, daß eine Trennungslinie gezogen wird zwischen den Mitteln, über die der Amtsträger auf Grund seines Amtes verfügt, und seinem Privatvermögen. Eine solche Trennung war in vorkolonialen Gesellschaften nicht zwangsläufig gegeben. In einem solchen historischen Kontext ist es dann unangemessen, den Korruptionsbegriff anzuwenden. Jedoch haben die meisten nicht-westlichen Gesellschaften in der Kolonialzeit und in der nachkolonialen Periode evolutische Veränderungen durchgemacht, die es erzwungen haben, zwischen öffentlichem Eigentum und privatem Eigentum der Amtsträger zu unterscheiden und die Rollen öffentlicher Amtsträger zu verrechtlichen.

Damit ist die Voraussetzung für eine Anwendung des Korruptionsbegriffs gegeben. Die politischen Prozesse in Ent-

wicklungsländern deuten darauf hin, daß viele Verhaltensweisen, die nach westlichen Kriterien als normwidrig anzusehen sind, auch dort von breiten Bevölkerungskreisen nicht akzeptiert werden. Dort, wo demokratische Systeme etabliert sind, hat die Frage der Korruption einen zentralen Stellenwert in der Parteienkonkurrenz. Der politische Witz, ein wichtiges Spiegelbild der Massenmeinung in Ländern, in denen eine Artikulation der Bevölkerung über frei gebildete Organisationen nicht möglich ist, ist voll von subtilen Anspielungen auf alle Facetten der Korruption.

Dies bedeutet, daß bei einer breiten Bevölkerung Vorstellungen darüber vorhanden sind, wie ein öffentliches Amt legitimerweise auszufüllen ist und daß das Verhalten der Amtsträger von einer breiten Bevölkerung an diesen Normen gemessen und gegebenenfalls als korrupt bezeichnet wird. Eine Kritik korrupten Verhaltens bezieht sich damit nicht allein auf Werte und Normen, die aus dem westlichen Kulturkreis stammen, sondern auf Werte und Normen, die heute auch in nicht-westlichen Gesellschaften verankert sind.

Das heißt natürlich nicht, daß die Trennungslinie (oder die Trennungs-Grauzone) zwischen legitimem und als korrupt angesehenem Verhalten überall gleich verläuft. Die Normen, die diese Trennungslinie definieren, sind nicht ohne Rückgriff auf kulturelle Besonderheiten der jeweiligen Gesellschaft zu erfassen. Aber Korruption in nicht-westlichen Gesellschaften ist nicht vorrangig kulturell zu erklären. Wir beobachten Bestechung und Unterschlagung öffentlicher Mittel in Entwicklungsgesellschaften, die ganz unterschiedliche kulturelle Traditionen aufweisen, im christlich geprägten Lateinamerika ebenso wie in islamischen Gesellschaften, in Afrika südlich der Sahara ebenso wie in den Ländern Süd- und Südasiens.

Wer nun Korruption vorwiegend kulturell erklären wollte, müßte begründen, warum ganz unterschiedliche kulturelle Traditionen zu so ähnlichen Phänomenen führen. Ausgeprägte Korruptionsphänomene waren auch in den osteuropäischen Zentralverwaltungswirtschaften zu beobachten, nachdem dort mit der Errichtung der Ein-Parteien-Herrschaft die Kontrollinstanzen der bürgerlichen Gesellschaft zerschlagen waren. Die kulturelle Erklärung der Korruption ist auch schwer mit den Erfahrungen Singapurs oder Hongkongs zu vereinbaren; dort ist Korruption weitgehend ausgeschaltet worden, trotz ähnlicher kultureller Traditionen wie in anderen Ländern der Region.

Daß Korruption in westlichen Gesellschaften negative Wirkungen zeitigt, dürfte bei uns nicht strittig sein. Niemand in Deutschland verbindet die Hinweise auf Korruptionsphänomene in einigen Teilen unserer Verwaltung mit der Fragestellung, welcher mögliche gesellschaftliche Nutzen hiermit verbunden sein könnte. Dem ist nicht so, wenn über Entwicklungsländer gesprochen wird. Ein Teil der sozialwissenschaftlichen Literatur hält nach westlichen Maßstäben korrupte Verhaltensweisen unter den in vielen Entwicklungsländern gegebenen Bedingungen für notwendig für das Funktionieren der jeweiligen Gesellschaften. Die Wirkungs-

analyse, so die Kritik, darf sich nicht am fiktiven Idealbild einer effizienten, entwicklungsorientierten Bürokratie orientieren, sondern muß sich an der Wirklichkeit einer auf ihre Eigeninteressen bedachten Beamtenschaft ausrichten. Konzediert man, daß die Bürokratie eigenständige Interessen verfolgt, die sich häufig nicht mit dem Ziel wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung decken, so kann Korruption Wirkungen entfalten, die aus Sicht des Entwicklungsziels positiv zu bewerten sind.

Die Kalkulierbarkeit wirtschaftlichen Handelns wird eingeschränkt

Bestechung, so das erste, in vielfältigen Facetten vorgebrachte Argument, ermögliche es, entwicklungsfeindliche Eingriffe der Bürokratie in den Wirtschaftsprozess abzumildern oder aufzuheben, sie ermögliche Wettbewerbsprozesse in Situationen, in denen der Wettbewerb staatlicherseits beschränkt oder aufgehoben werden sollte. Es gibt in der Tat eine Vielzahl entwicklungsfeindlicher Eingriffe der Bürokratie in den Entwicklungsprozeß, die durch Bestechung gemildert oder aufgehoben werden.

In vielen Ländern ist die binnenländische Produktion durch Zölle und ein Gestrüpp nicht-tarifärer Handelshemmnisse gegen die internationale Konkurrenz geschützt; die Korruption in der Zollverwaltung ermöglicht die Umgehung der Handelsbeschränkungen und hält damit einen gewissen Wettbewerbsdruck für die einheimische Industrie aufrecht. Oder landwirtschaftliche Betriebe werden gezwungen, ihre Produkte an staatliche Monopolorganisationen zu verkaufen, wobei die Aufkaufpreise unter den Marktpreisen fixiert sind. Illegale Märkte, durch Bestechung der Kontrolleure gesichert, haben unter diesen Bedingungen eine zentrale Bedeutung für die Nahrungsmittelversorgung, da sie Produktionsanreize für landwirtschaftliche Betriebe erhalten.

Bevor man aber nun in Bestechungen einfach einen für Entwicklungsgesellschaften funktionalen Mechanismus sieht, sollte man weiterreichende Zusammenhänge berücksichtigen: Art und Ausmaß der staatlichen Interventionen sind nicht unabhängig davon, ob eine Bürokratie bestechlich ist oder nicht. Ist Bestechung ein weit verbreitetes Phänomen, so verfolgen Gruppen von Beamten Strategien, Bestechlichkeitschancen zu erhalten und zu erweitern. Die Bestechlichkeitschancen bestehen in jenen Interventionen, die durch Bestechung zu umgehen sind. Eine Bürokratie, deren Beamte erhebliche Bestechungseinkünfte erzielen, leistet starken Widerstand gegen den Abbau staatlicher Regulierungen. Diese könnten möglicherweise legal beseitigt werden, wenn es nicht aufgrund der Verbindung von Hemmnissen und illegalem Zusatzverdienst massive Interessen an ihrer Aufrechterhaltung gäbe.

Die vielen kruden Verwaltungsvorschriften, die in Entwicklungsländern existieren, sind nicht nur Geschäftsgrundlage vieler Bestechungskontrakte, sondern zu einem gewissen Teil

gleichzeitig Folge eines Systems der Erzielung illegaler Einnahmen durch die Beamtenschaft. Zudem wird Bestechung nicht nur genutzt, um entwicklungsfeindliche staatliche Eingriffe abzuwehren, sondern auch, um solche zu erreichen, wenn sie denn im Interesse des Bestechenden sind, etwa Wettbewerbsbeschränkungen für Konkurrenten zu schaffen, aufrechtzuerhalten oder zu erweitern. Auch sind nicht nur diskretionäre Eingriffe staatlicher Instanzen Gegenstand von Bestechungskontrakten, sondern auch staatliche Handlungen, die erforderlich sind, um den rechtlichen Rahmen für das Handeln von Individuen und Gruppen zu garantieren, einschließlich des Rahmens für den Wettbewerb.

Jeder Vertrag ist von zweifelhaftem Wert, wenn sich der Vertragspartner der zivilrechtlichen Durchsetzung der eingegangenen Verpflichtung durch Richterbestechung entziehen kann und wenn unklar ist, ob derjenige, der im Recht ist, auch über genügend Mittel verfügt, um die Justiz zu veranlassen, seinen Rechtsanspruch durchzusetzen. Die Kalkulierbarkeit wirtschaftlichen Handelns ist somit unter den Bedingungen einer korrupten Verwaltung erheblich eingeschränkt.

Mit Bestechung, so ein weiteres, vorrangig von Praktikern vorgebrachtes Argument zu den potentiellen positiven Wirkungen der Korruption, kann die Arbeitsweise der Bürokratie verbessert werden. Auch hier gilt, daß bei der Analyse zu bedenken ist, wie sich das Verhalten der Bürokratie aufgrund der Möglichkeit ändert, Bestechungseinkünfte zu erzielen. Die zögerliche Arbeitsweise der Bürokratie resultiert zu einem Gutteil aus der strategischen Absicht, diejenigen, die auf ihre Dienstleistungen angewiesen sind, zur Zahlung von sog. Beschleunigungsgeldern zu zwingen. Der Kampf um die Verteilung von Bestechlichkeitschancen und damit die Verteilung illegaler Zusatzeinkommen führt zudem zu einer Auffächerung administrativer Zuständigkeiten und damit zu einer Vervielfältigung der Verzögerungsmacht. Damit schwindet für die durch die Verzögerungsstrategie Geschädigten die Möglichkeit, die Ursache der Verzögerung einzelnen Beamten oder Instanzen zuzuordnen und sich mit anderen Mitteln dagegen zu wehren als einer „Beschleunigungszahlung“.

Minderheiten, so ein weiteres Argument, können sich durch Bestechung vor Diskriminierungen schützen oder diese zumindest abmildern. Dies ist ein Argument, das insbesondere in ethnisch stark segmentierten Gesellschaften ernst zu nehmen ist. Natürlich können sich auf dem Wege der Bestechung nur jene Minderheiten gegen Diskriminierung schützen, deren ökonomische Situation ausreichend gefestigt ist, um die Bestechungssummen aufbringen zu können. Die wirtschaftlich erfolgreiche chinesische Minorität in einigen südostasiatischen Ländern ist hierfür ein Beispiel. Allerdings ist dieser Schutz zweischneidig. Die Minorität, die sich durch Bestechung vor Diskriminierung schützt, wird von der Mehrheitsbevölkerung als Kollaborateur mit der korrupten politischen Klasse empfunden. Dies trägt zu einer Verfestigung von Feindbildern bei, die gegen eine ökonomisch erfolgreiche Minorität ohnehin bestehen.

Einkünfte aus Bestechung und Unterschlagung sind ein wesentlicher Teil der faktischen „Vergütung“ für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Die Einkünfte aus Bestechung und Unterschlagung, so ein letztes Argument, bieten Anreize für qualifizierte Personen, im öffentlichen Dienst zu arbeiten. In vielen Entwicklungsländern reichen die legalen Bezüge und Vergünstigungen, die der öffentliche Dienst bietet, bei weitem nicht an das heran, was Kräfte mit vergleichbaren Qualifikationen im privaten Sektor verdienen. Eine generelle Anhebung der Vergütungen der Beamten scheitert aus fiskalischen Gründen, dies um so mehr, als der öffentliche Dienst in vielen Ländern stark ausgeweitet wurde, um Sekundarschul- und Universitätsabsolventen in das Beschäftigungssystem zu absorbieren.

Korruptionseinkünfte können die Gesamteinkünfte qualifizierter Mitarbeiter in differenzierter Weise erhöhen, ohne Anhebung des allgemeinen Gehaltsniveaus. Die Behördenleiter können steuern, wer auf Stellen plaziert wird, in denen hohe Korruptionseinkünfte erzielt werden können. Allerdings bleibt völlig offen, ob individuelle Qualifikationen ein wesentlicher Faktor in diesem Plazierungsprozeß sind. Das Argument verweist auf ein zentrales Dilemma einer Korruptionskontrollpolitik. Korruption jedoch schlicht als alternative Form der Beamtenbesoldung anzusehen, bedeutet, die Kosten, die hiermit verbunden sind, zu unterschätzen. Es sind zum einen die Kosten der dirigistischen Eingriffe und Verzögerungen, die getätigt werden, um Bestechlichkeitschancen zu erhalten und zu erweitern.

Den Verfügungsbereich der Bürokratie begrenzen

Zum zweiten, die kollektiv organisierten Unterschlagungen verursachen Kosten, die weit höher sind als der durch sie ermöglichte Zusatzverdienst der Beamtenschaft. Dies hat seinen Grund darin, daß die Entscheidungen der Bürokratie durch Fragen der Risikominimierung bei der „Mittelumlenkung“ überlagert sind. Keine Bürokratie kann auf rudimentäre Mechanismen der Mittelkontrolle verzichten. Unterschlagende Beamte präferieren aus Gründen der Risikominimierung jene Verwendungsarten des in ihrer Verfügungsgewalt unterstehenden Budgets, mit denen sich risikoarme Verfahren der Unterschlagung verbinden lassen. Zu diesen risikoarmen Verfahren gehört die Einforderung von Kick-back-Zahlungen bei Investitionsprojekten. Häufig sind es dieselben Personen und Instanzen, die Kosten und Nutzen eines Investitionsprojekts zu bewerten haben, die auch von den Kick-back-Zahlungen profitieren, die bei seiner Realisierung anfallen. Die Verschuldungskrise der Dritten Welt, wesentlich verursacht durch kreditfinanzierte öffentliche Investitionsprojekte, die die anfallenden Tilgungsverpflichtungen nicht erwirtschafteten, dürfte nicht angemessen zu erklären sein, ohne diesen Aspekt mitzubetrachten. Keines der Argumente, die positive Wirkungen der Korrup-

tion in nicht-westlichen Gesellschaften postulieren, ist überzeugend genug, um einen Verzicht auf eine Politik der Korruptionskontrolle zu begründen. Ein Teil der postulierten Vorteile besteht in der Beseitigung von Hemmnissen, die geschaffen werden, um Korruptionseinkünfte erzielen zu können. Die Argumente unterschätzen die Kosten der Korruption: Kosten, die Strategien der Beamten verursachen, ihre Bestechlichkeitschancen zu erweitern und Kosten, die sich daraus ergeben, daß die Entscheidungen der Administration von Fragen der Risikominimierung bei Unterschlagungen überlagert sind.

Eine Politik zur Eingrenzung der Korruption kann von zwei verschiedenen Ansatzpunkten aus erfolgen: Zum einen kann der *Verfügungsbereich der staatlichen Bürokratie* begrenzt werden. Wird beispielsweise die Verpflichtung für inländische Unternehmer aufgehoben, Produktionslizenzen zu beantragen, werden Handelshemmnisse abgebaut oder die Bauern aus der Pflicht entlassen, ihre Produkte an staatliche Aufkauforganisationen zu verkaufen, so entfallen damit zwangsläufig die Anreize, das Heer jener zu bestechen, deren Aufgabe es war, Lizenzen zuzuteilen bzw. die Einhaltung der Restriktionen zu überwachen. Da in den meisten Entwicklungsländern viele solcher staatlichen Eingriffe existieren, nicht zuletzt als Folge einer Strategie staatlicher Stellen zur Erweiterung ihrer Bestechlichkeitschancen, ist ein Abbau dieser Eingriffe ein wichtiger Ansatz zur Reduktion der Korruption im öffentlichen Sektor.

Aber dies ist natürlich kein Weg, der auf alle Bereiche der Korruption Anwendung finden könnte. Es bedarf eines rechtlichen Rahmens für wirtschaftliches Handeln, der gegen die Erosion durch Bestechung zu schützen ist. Korruption als Unterschlagung öffentlicher Mittel kann mit allen staatlichen Aktivitäten verbunden sein, die budgetrelevant sind. Und man kann, etwa aus Gründen des Umwelt- oder Konsumentenschutzes, auch nicht auf alle Verfahren der Lizenzierung oder andere staatliche Auflagen verzichten.

Der zweite Ansatzpunkt zur Eingrenzung der Korruption liegt in einer Beeinflussung des Kalküls derjenigen, die sich korrupt verhalten. Wesentliche Variablen hierzu sind die Höhe der Bestrafung, die Wahrscheinlichkeit, mit der korrupte Beamte rechnen müssen, daß ihr Verhalten aufgedeckt wird, und der Grad der Schwierigkeit, mit der Korruptionsabsprachen eingefädelt werden können.

Die gesetzlich fixierte Höhe des Strafmaßes dürfte in den meisten Entwicklungsländern kein Problem für die Korruptionskontrolle darstellen: Mit der Übernahme westlicher Rechtssysteme sind auch strafrechtliche Bestimmungen gegen korruptes Verhalten übernommen worden, teilweise mit drakonischeren Strafen, als sie in den westlichen Industrieländern verhängt werden können. Weit entscheidender als die Höhe der Strafe ist, wie hoch die Wahrscheinlichkeit ist, daß korruptes Verhalten entdeckt und ob es im Falle der Entdeckung auch geahndet wird. Korruption wird in der Regel nicht individuell von einzelnen Beamten begangen, sondern von Gruppen innerhalb der Beamtenschaft organi-

siert. Über Verteilungsmechanismen sind auch Behördenleiter, interne Kontrollinstanzen und vorgeschaltete Aufsichtsbehörden am Korruptionsgewinn beteiligt. Solche organisierten Gruppen haben zwangsläufig das Interesse, Informationen abzuschotten, Belege für korruptes Verhalten zu verschleiern und einem Gruppenmitglied, gegen das ermittelt wird, Schutz zu gewähren.

Es bieten sich nun verschiedene Strategien an, die Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung korrupten Verhaltens zu erhöhen. Maßnahmen, die den diskretionären Entscheidungsspielraum von Beamten senken, können die Aufdeckungswahrscheinlichkeit erhöhen. Wird beispielsweise der Ermessensspielraum für Beamte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge beschnitten, so ist ein Fehlverhalten leichter feststellbar. Jedoch kann hierdurch die notwendige Flexibilität im öffentlichen Dienst leiden. Die Straffung von Verwaltungsvorgängen bewirkt, daß Fehlverhalten, etwa die Verzögerung von Vorgängen mit der Absicht, Beschleunigungszahlungen zu veranlassen, leichter einzelnen Instanzen und Amtsträgern zugeordnet werden kann. Ein wichtiger Zugang sind Informationen über die privaten Lebensverhältnisse der Beamten. Ist ihr Lebensstandard und ihr Vermögen nicht kompatibel mit ihren legalen Einkünften, so begründet dies einen Anfangsverdacht.

Auch Akteure in den Industrieländern tragen Verantwortung

Hongkong ist in seiner erfolgreichen Kampagne der Korruptionskontrolle so weit gegangen, eine Beweispflichtumkehr einzuführen. Ein Angehöriger des öffentlichen Dienstes hat seine Vermögensverhältnisse offenzulegen und darzulegen, daß sein Vermögen aus legalen Quellen stammt. Von einzelnen Regierungsinstanzen unabhängige Beschwerdestellen, die möglicherweise auch anonyme Beschwerden entgegennehmen, können insbesondere dann von Nutzen sein, wenn das korrupte Verhalten der Beamtenschaft die Grenze zur Erpressung überschritten hat. Das Kernproblem aller dieser Ansätze ist es, zu verhindern, daß die mit der Überprüfung des Verhaltens von Amtsträgern beauftragten Instanzen in das Geflecht der Verteilung von Korruptionseinkünften einbezogen werden und korruptes Verhalten durch Bestechung dieser Instanzen abgesichert werden kann.

Ein Ansatz, die Schwierigkeiten zu erhöhen, mit der Korruptionsbeziehungen eingefädelt werden können, ist die turnusmäßige Versetzung von Beamten, um so eingespielte Beziehungen zwischen den aktiven und passiven Partnern der Bestechung, Beziehungen zwischen Beamten, die direkt mit der Öffentlichkeit agieren oder Budgetmittel verausgaben, und ihren Kontrolleuren zu zerschneiden. Der Erfolg einer solchen Strategie ist zweifelhaft, wenn bei Bestechung und Unterschlagung die Beamten als Gruppen agieren und einzelne, neu hinzuversetzte Beamte rasch in die etablierten Regeln eingewiesen werden.

Die Informationsprobleme für sich korrupt verhaltende Akteure werden sich erhöhen, wenn – etwa aufgrund der Erhöhung der Aufdeckungswahrscheinlichkeit – der Grad der Korruption im öffentlichen Sektor sinkt; es wird dann schwieriger, die erforderlichen Partner für korruptes Verhalten zu finden. Jede Kontaktaufnahme hierzu birgt ein gewisses Aufdeckungsrisiko, wobei sich allerdings im Verhältnis zwischen Beamten und Öffentlichkeit eine „Kultur der Zweideutigkeit“ etabliert hat; diese erlaubt es, die Bereitschaft des Partners zur Mitwirkung an einem Korruptionsgeschäft zu eruieren, ohne von Anfang an so deutlich werden zu müssen, daß die Erkundungsgespräche strafrechtlich relevant werden könnten.

Die Reformen, die notwendig sind, um das Ausmaß der Korruption zurückzuschneiden, liegen vorrangig in der Verantwortung der politischen Instanzen der Entwicklungsländer.

Daß es Hongkong und Singapur gelungen ist, Korruption weitgehend zu verbannen, liegt wesentlich darin begründet, daß die politischen Eliten beider Länder weitgehend korruptionsfrei waren. Maßnahmen zur Korruptionskontrolle konnten somit ohne Störfeuer von oben durchgesetzt werden. Auch die Akteure in den Industrieländern tragen Mitverantwortung. Es sind auch Unternehmungen aus den Industrieländern, die sich in den Entwicklungsländern über Bestechung der Aufträge vergebenden Instanzen Vorteile gegenüber Konkurrenten verschaffen oder sich der Erfüllung auch legitimer staatlicher Vorschriften entziehen. Bisher sind alle Initiativen gescheitert, die im deutschen Steuerrecht gegebene Abzugsfähigkeit der im Ausland geleisteten Bestechungszahlungen aufzuheben. Im November 1995 hat dies der Bundestag mit den Stimmen der Koalition abgelehnt.

Georg Cremer

Teilhabe am Apostolat der Kirche

Das Spektrum nationaler Laiengremien in Europa

Die vor einem Jahr abgeschlossene Strukturreform des Zentralkomitees der deutschen Katholiken (vgl. HK, Januar 1996, 9) führte in Deutschland zu einer Diskussion über Ziele und Aufgaben des verfaßten Laienkatholizismus. Dabei fiel verschiedentlich auf, wie wenig man über die entsprechende Entwicklung in anderen europäischen Ländern weiß. Der folgende Beitrag gibt einen Überblick über die bestehenden nationalen Laienstrukturen in Europa.

Das nachsynodale Apostolische Schreiben Johannes Pauls II. „Christifideles laici“ von 1988 über die Berufung und Sendung der Laien in Kirche und Welt (vgl. HK, März 1989, 106 ff.) enthält keine ausdrücklichen Festlegungen zur Einrichtung von Gremien des Laienkatholizismus auf nationaler Ebene. Ausgehend von Bemerkungen zur Teilhabe der Laien am Leben der Teilkirchen fordert der Papst die Laien mit einem Zitat aus dem Konzilsdekret über das Laienapostolat auf, „(sie) mögen... ihre Mitarbeit nicht auf die engen Grenzen ihrer Pfarrei oder ihres Bistums beschränken, sondern sie auf den zwischenpfarrlichen, interdiözesanen, nationalen und internationalen Bereich auszudehnen bestrebt sein“ (Nr. 25; vgl. AA Nr. 10).

Große Unterschiede in den nationalen Laiengremien

Außerdem gibt der Papst fast wörtlich eine Passage aus den Propositiones der Bischofssynode von 1987 (Nr. 10; vgl. HK, Dezember 1987, 571) wieder, die jedoch weniger auf Sinn und Zweck entsprechender Gremien als vielmehr die Frage

der Zuständigkeit für deren Einrichtung abhebt: „Den Bischofskonferenzen kommt es zu, die geeigneten Mittel und Wege zu finden, um auf National- oder Regionalebene die Konsultation und die Mitarbeit der Laien, Männer und Frauen, weiterzuentwickeln. So kann über die gemeinsamen Probleme beraten werden und die kirchliche communio aller zutage treten“.

Unerwähnt bleibt im Apostolischen Schreiben die ausdrückliche Aufforderung aus „Apostolicam actuositatem“ Nr. 26, nach der Gremien des Laienapostolates „soweit wie möglich, auch auf pfarrlicher, zwischenpfarrlicher und interdiözesaner Ebene, aber auch im nationalen und internationalen Bereich geschaffen werden (sollten)“. Auffällig ist, daß in dem Schreiben fast im gleichen Atemzug sowohl von den Nationalgremien der Laien als auch von der Mitwirkung von Laien an Diözesansynoden und Partikularkonzilien die Rede ist, wie sie das Kirchenrecht vorsieht (cann. 443 § 4 und 463 § 1, 2).

Die wenigen Bemerkungen in „Christifideles laici“ zu den nationalen Laiengremien sind ein deutlicher Hinweis auf die Tatsache, wie unterschiedlich die Praxis in den verschiedenen Ländern faktisch ausfällt – zuweilen sogar innerhalb ein