

Lars Holtkamp/Gerald Munier

Klüngel & Korruption & Kommune -

Ausmaß, Ursachen und Prävention kommunaler Korruption

In jüngster Zeit kommen immer mehr Korruptionsfälle und Schmiergeldaffären ans Licht der Öffentlichkeit. Gab es nach Angaben des Bundeskriminalamtes 1994 noch "nur" 258 Korruptionsverfahren, so stieg die Zahl permanent bis zum aktuellen Berichtsjahr 2000 auf insgesamt 1.243 Verfahren an (BKA 2001). Mittlerweile - so könnte man diese Entwicklung zynisch kommentieren - sollten wir uns also an Korruption auch in Deutschland eigentlich gewöhnt haben. Dennoch schlugen die Wogen der Entrüstung beim jüngsten Kölner Spenden & Müll-Skandal besonders hoch, was wohl unter anderem auch daran liegt, dass mit der großen Anzahl von in diesem "Fall" verstrickten Kommunalpolitikern eine neue Dimension erreicht wurde. Vorher spielten sich die bekannt gewordenen Korruptionsfälle v. a. in den kommunalen Bauverwaltungen ab, häufig auch nur auf Sachbearbeiterebene. Wenn sich aber so viele Ratsherren dazu hergeben, Gelder von offensichtlich dunkler Herkunft als Parteispenden zu waschen, wenn so offensichtlich Bakschisch oder "Vitamin B" an den Schnittstellen von Politik/Verwaltung und Wirtschaft verabreicht wurde und wird, so provoziert das förmlich die Frage, ob die Verstrickung von kommunalen Spitzenpolitikern in Korruptionsfälle tatsächlich die Ausnahme ist oder ob Kommune nicht vielmehr der Superlativ von Klüngel & Korruption ist.

Aus grüner Sicht fällt es leicht, den Finger warnend auf dieses unappetitliche Kapitel der Kriminalität zu legen, die ja die Bürgerinnen und Bürger in einem Umfang und großen Stil schädigen kann, wie es kein Bankraub, kein Einbruch oder manche andere Straftat vermag. Grüne Politiker sind nämlich bislang noch so gut wie gar nicht in Korruptionsgeschichten verwickelt. Das liegt sicherlich nicht daran,

dass Grüne die besseren Menschen wären, sondern wohl eher am Mangel an Gelegenheiten. Grüne sind häufig noch nicht lange und tief genug in jenes verfilzte Geflecht von Parteibuchkarrieren, Entscheidungspositionen und deren "vertriebsfördernde" Betreuung durch die freie Wirtschaft involviert, als dass sich die Bestechung - mit Zuwendungen, Geld oder einem besseren Pöstchen - bereits lohnte. Sie gelten den einschlägigen Seilschaften als noch nicht vertrauenswürdig genug, um den geschlossenen Briefumschlag aus dem Topf für "verkaufsfördernde Maßnahmen" überreicht zu bekommen, und dann zielsicher zu wissen, was zu tun ist und welche Gegenleistungen dafür erwartet werden. Sie rangieren wohl in der Verwaltungshierarchie zumeist auch noch nicht hoch genug und sitzen auch nicht unbedingt in den richtigen Ämtern, wo "spendable Unternehmer" schon mal selbst zum Gespräch unter vier Augen vorbeischaun. Das ist gut so, schützt vor Verführungen und kann auch als Chance begriffen werden, sich als Antikorruptionspartei zu profilieren.

Von den Kölner Verhältnisse zu den Ursachen kommunaler Korruption

In zwei aktuellen Publikationen wird das ganze Ausmaß des Kölner Klüngels anschaulich beschrieben. Das Soziologenehepaar Erwin K. und Ute Scheuch hat den Kölner Klüngel sehr plastisch in einem Kapitel ihres Buches "Die Spendenkrise - Parteien außer Kontrolle" am Beispiel der "Kölnarena" dargelegt. Die bis 1999 insgesamt 43 Jahre lang SPD-regierte Stadt hat demnach einen beispiellosen "Klüngel" aus Connections vom Rathaus in die Gefilde der Wirtschaft und umgekehrt geschaffen, wobei vom gemeinsamen Ausbrüten großdimensionierter, überteuerter Vorzeigeprojekte, über Vorteilsgewährungen, lukrative Pöstchenwechsel von der Politik in Wirtschaft nach gelungenen 'deals', Bestechungsgeldern, Schwarzkassen und gigantischen Gewinnkonzentrationen auf privaten Konten so gut wie alles vorkam, was bei einem Monopoly zu Lasten der Steuerzahler zu beherzigen ist. Die ursprünglich für 80 Mio. Mark angedachte Arena endete als Projekt von etwa 1 Milliarde Mark; der die wichtigsten Planungsentscheidungen vorantreibende und Verträge unterzeichnende Oberstadtdirektor, wechselte schließlich in eine hohe Position bei einer der meistbegünstigten Firmen; die für die Stadt Köln oft sehr unvorteilhaften Mietverträge und Zusagen gelten teils noch für mehrere Jahrzehnte; bei Baugrundstücken und Erschließungen gab es

dermaßen freundliche Nachlässe, dass sich deren marktwirtschaftliche Logik nach Scheuch nicht auch nur im Entferntesten mehr erschließen lässt.

Andere Kenner der Kölner Szenerie beschreiben das gleiche Wechselspiel von Begünstigungen und Vorteilsnahmen bei der Müllpolitik, welches aus der Abfallentsorgung erst ein wirklich lukratives Milliardengeschäft macht, sehr anschaulich am Klüngel der Kölner Genossen mit dem "deutschen Müllkönig" Hellmut Trienekens. Werner Rügemeier etwa führt in seinem demnächst erscheinenden Buch "Colonia Corrupta" faktenreich aus, wie über einen Sumpf aus Filz und gegenseitigen Abhängigkeitsbeziehungen eine immer gewaltiger dimensionierte Müllverbrennung scheinbar alternativlos die Genehmigungsverfahren und Erörterungstermine passieren konnte und schließlich zu einer Art Gelddruckmaschine avancierte - sehr zum Schaden der Gebührenzahler und freigestellt von den anstrengenden Regeln des Wettbewerbs.

Das Kölner Fallbeispiel gibt in der Tat viel Anlass sich über korrupte Kommunalpolitiker aufzuregen und vernichtende Kritiken zu verfassen, wie sie in den letzten Wochen in vielen Zeitungen zu lesen waren. Nur - Empörung klingt schnell ab, der mediale Zirkus zieht weiter und legislative Schnellschüsse verfehlen häufig das Ziel. Im Folgenden möchten wir deswegen versuchen, die Ursachen von Korruption etwas leidenschaftsloser zu analysieren, was sicherlich nicht leicht fällt. Jedoch können nur auf der Grundlage einer vernünftigen Analyse sinnvolle Handlungsstrategien diskutiert werden. Zunächst wäre also das Phänomen Korruption in seinen historischen und gesellschaftlichen Kontext einzuordnen. Dann wäre konkreter zu fragen, was dafür spricht, dass der Kölner Klüngel & Müllskandal kein Einzelfall ist und was gegen die Korruption unternommen werden kann.

Man sollte zunächst auf den ursächlichen Kontext rekurrieren, und überlegen, warum Korruption eigentlich bekämpft wird und warum sie dennoch gut gedeihen kann. Der Staat zwingt in Gestalt seines Gewaltmonopols und mittels des bürgerlichen Rechts die Individuen, bei der Verfolgung ihrer ökonomischen Interessen, das Eigentum des jeweils anderen abstrakt anzuerkennen. Das heißt, er garantiert jedem Bürger sozusagen als unparteiischer Schiedsrichter eine qua Gesetz definierte Rechtssicherheit bei der Praktizierung der Konkurrenz, die

das Wesensmerkmal des ökonomischen Handelns der Privatbürger ist. Erst diese hoheitliche Gewalt, die als Klammer über allen Interessen und Interessengegensätzen thront, bedingt, dass mittels der Herrschaft des Rechts das Gemeinwohl gesichert ist. Dementsprechend ist Überparteilichkeit eine der herausragenden Qualifikationsanforderungen an staatliche Entscheidungsträger, Politiker, Richter, Beamte und andere Amtspersonen. Sie sind zwar auch Privatsubjekte mit individuellen Kalkülen, aber qua Amt dazu angehalten, streng neutral nach Recht und Gesetz zu befinden und dabei private Berechnungen in den Hintergrund treten zu lassen.

Würde dem nicht so sein, wären wesentliche Merkmale des Wirtschaftslebens infragegestellt, z.B. der über die Konkurrenz vermittelte Leistungsvergleich, der - von der Effektivität der Produktion, über die Ressourcenallokation bis hin schließlich zum "günstigsten" Angebot - als Kernstück kapitalistischer Rationalität gilt. Wenn das Konkurrenzprinzip über das Dazwischentreten einer außerökonomischen Gewalt, das wäre beispielsweise ein korrupter Beamter, der einer bestimmten Firma die Aufträge zuschiebt, außer Kraft gesetzt oder verzerrt wird, wird das wettbewerbsorientierte Wirtschaften prinzipiell angegriffen und unterminiert. Die risikoabwägende Betätigung des Unternehmers, billige Rohstoffquellen zu erschließen, den Produktionsprozess zu rationalisieren, in technologische Spitzenmaschinerie zu investieren, etc. machte keinen Sinn mehr, wenn sich daraus keine Konkurrenzvorteile ziehen und in Gewinn bzw. Geldvermehrung materialisieren ließe.

Vorkehrungen des bürgerlichen Staates gegen Korruption

Der bürgerliche Staat verlangt daher von seinem Politikerpersonal, den ausführenden Organen und Entscheidungsträgern die Trennung zwischen Privatinteresse und Amtshandlung. In der Gewissheit, dass sich das nicht so einfach realisieren lässt, und seine eigenen Diener möglicherweise käuflich sind, hat er gewisse Vorkehrungen getroffen:

- Durch die Verrechtlichung seiner Macht soll aus einer potentiellen Domäne herrschaftlicher Willkür ein rechtstaatlich gesicherter und die Willkür der Entscheidungsträger eliminierender Raum werden, z.B. durch vorgegebene Verfahrensweisen und Überprüfungsregularien. Zu guter letzt sind für den Konfliktfall Gerichte da, die rechtsverbindlich

festsetzen, ob sich staatliche Entscheidungsträger an geltendes Recht gehalten oder willkürlich regiert - und damit die Scheidelinie zwischen Verbotenem und Erlaubtem überschritten - haben.

- Durch die mediale Öffentlichkeit (Pressefreiheit) ist eine gewisse Amtskontrolle gewährleistet. Die "vierte Gewalt" tritt an zur ideellen Normenkontrolle staatlichen Handelns und überprüft Politiker und Amtsinhaber daraufhin, ob sie als Persönlichkeiten für ihr Amt geeignet sind, also dem Kriterium genügen, dass Regierungs- und Amtshandeln frei von persönlichen Vorteilsnahmen zu bleiben hat. Namentlich aufgedeckte Korruptionsfälle sind zum einen Anzeichen dafür, dass sich die Presse mit ihrer gutachterlichen Zensur erfolgreich bewährt und einmal mehr ein schwarzes Schaf zur Strecke gebracht hat. Es sind gleichzeitig auch Skandale erster Ordnung, die die Moral der Bürgerinnen und Bürger untergraben könnten und als Auslöser für "Politikverdrossenheit" öffentlich angeprangert werden.

- Wie alles im Leben hat auch der Staatsdiener "seinen Preis", davon geht der Gesetzgeber jedenfalls zunächst einmal aus. Im Interesse einer ungetrübten Überparteilichkeit achtet der Staat daher von vornherein darauf, dass die Geld- und Statusbedürfnisse seiner Entscheidungsträger so gut befriedigt werden, dass sie diese gegen Bestechlichkeit immunisieren (sollen). Je höher das Amt, desto größer die Versuchung und der daraus resultierende Schaden für das Gemeinwohl - also desto großzügiger ist auch die Vergütung bemessen. Die Höhe von Dezernentengehältern, Abgeordnetendiäten, Beamteneinkommen und die relative berufliche Abgesichertheit als Privatperson schon nach wenigen Jahren der Amtsausübung sprechen da eine deutliche Sprache. Ab dem Status eines Richters etwa liegt das monatliche Einkommen so hoch, dass es nach geltenden Kriterien als Reichtum gilt (also das Doppelte des durchschnittlichen Nettoeinkommens).

- Da Geld unter allen zivilisierten Bedürfnissen gerade das Mittel ist, welches den freien Zugang zum Reich unendlicher Möglichkeiten und Genüsse eröffnet, ist es seiner Natur nach unersättlich. Damit entfällt auch streng genommen jegliche Sicherheit, Staatsdiener durch hohe Gehälter vor der "Gier" nach noch mehr Geld (und Macht und Einfluss) bewahren zu können. Zu rein pekuniären Erwartungen hat daher die Tugend der Verzichtsbereitschaft zu treten, was der Staat nach Kräften bemüht ist, seinen Amtsanwärtern in der Berufsausbildung als

moralische Grundsätze und Amtsethos beizubringen. Allerdings mehren sich die Anzeichen dafür, dass diese Tugenden zunehmend prekärer werden.

- Um dem "Amigo-Sumpf" als Quelle der Parteienfinanzierung eine Grenze zu setzen, hat der Gesetzgeber den Parteifunktionären zwar nicht das Geldsammeln bei gutbetuchten Unternehmern verboten, aber ab 20.000 DM einer Deklarationspflicht unterworfen. Beträge unter 20.000 DM werden offenbar als zu gering erachtet, um damit positive Entscheidungen von Politikern einkaufen zu können. Größere Spenden und Zuwendungen, die - auch wegen zeitlicher Nähe zu einer bestimmten Entscheidung - den Verdacht erwecken könnten, als bestünde ein kausaler Zusammenhang zwischen Geldentgegennahme und Amtshandlung, oder Zuwendung und politischer Entscheidung, müssen öffentlich gemacht werden.

Diese Spenden werden in der Regel von Unternehmen oder Unternehmern geleistet, die damit zumindest ein "wirtschaftsfreundliches Klima" schaffen wollen. Die Grenzziehung zwischen rechtmäßiger Unterstützung von Parteien durch Unternehmen, politisch kluger Rücksichtnahme der Regierungsparteien aufgrund systembedingter Abhängigkeiten (weil sie von dem Steueraufkommen der Unternehmen und den geschaffenen Arbeitsplätzen bei der Wahl in der Regel profitieren), politisch legitimer Lobbytätigkeit üppig ausgestatteter Unternehmensverbände und illegaler Beeinflussung von Politikern durch Schmiergeldzahlungen fällt gerade für die Öffentlichkeit in kapitalistischen Gesellschaften sehr schwer. Sie kann häufig nur die unternehmerfreundlichen Ergebnisse der Regierungspolitik registrieren, die aber vollkommen unterschiedlichen Einflussnahmen, die in der Regel für die Öffentlichkeit in einer "black box" bleiben, unterliegen.

Fast schon obligatorisch ist es, zu betonen, dass Korruption nicht ausschließlich ein Phänomen kapitalistischer Gesellschaften ist. In allen staatlich verfaßten Herrschaftssystemen gab und gibt es Korruption und - so könnte man lakonisch anmerken - der "realexistierende Sozialismus" wollte anscheinend auch diesbezüglich den Systemwettbewerb gewinnen. Aber der Kapitalismus hat sich dann doch als überlegen erwiesen, und deshalb haben wir es angesichts der heutigen weltumspannenden Dominanz dieser auf dem

Privateigentum fußenden Gesellschaftsordnung mit den ihr adäquaten Formen und Ausprägungen der Korruption zu tun.

Ist Köln überall?

Kommen wir nun nach diesen grundsätzlicheren Betrachtungen zum Kölner Fallbeispiel zurück. Wie lassen sich die Beziehungen zwischen Entsorgungsindustrie und Kommunalpolitik analysieren? Dieser Frage soll im Folgenden nachgegangen werden, indem die ökonomische Theorie der Korruption zugrunde gelegt wird. Sie definiert Korruption leidenschaftslos als einen Tauschakt, bei dem etwas getauscht wird, was eigentlich nicht tauschbar sein sollte (Engerer 1998). Etwas vereinfacht kann man feststellen, dass u. a. drei Voraussetzungen für den Vollzug dieser Tauschakte gegeben sein müssen:

- Auf der Geberseite müssen genügend Anreize und die Mittel zur Korruption vorhanden sein.
- Auf der Nehmerseite muss die Möglichkeit bestehen relativ autonom über die Gewährung individueller Vorteile zu entscheiden und die Anreize für den Empfang von Finanzmitteln müssen gegeben sein.
- Und drittens müssen beide Tauschpartner von einer geringen Aufdeckungswahrscheinlichkeit ausgehen können.

Prüfen wir nun das Vorliegen dieser Voraussetzungen anhand der Beziehungen zwischen Entsorgungswirtschaft und Kommunalpolitik.

1. Spendable Unternehmen

Die Anreize für Korruption haben sich im Entsorgungsbereich v. a. durch zwei Entwicklungen seit Anfang der 90er Jahre erhöht. Erstens kam es seit Anfang der 90er Jahre durch bundesrechtliche Vorgaben, durch die kommunale Haushaltskrise und durch den Transformationsprozess in den neuen Bundesländern zu einer verstärkten Privatisierung der kommunalen Infrastruktur. Gerade die Privatisierung kommunaler Infrastruktur gilt nicht zuletzt aufgrund des damit verbundenen Finanzvolumens im hohen Maße als anfällig für Korruption. Die höhere Korruptionswahrscheinlichkeit gehört damit zu den verborgenen Kosten der Privatisierung, wie auch in der international vergleichenden Korruptionsforschung am Beispiel der Transformation der Länder des realexistierenden Sozialismus gezeigt wurde (Delhey 2002, S. 14). "Die Welle der Deregulierung ist ein Einfallstor für die Korruption. Das Rosinenpicken bei der

Entstaatlichung lädt zu korrupten Praktiken ein. Die neoliberalen Deregulierer, die auch die politische Klasse deregulieren wollen, übersehen, daß gelegentlich der Teufel mit dem Beelzebub, die Ineffizienz staatlicher Unternehmungen mit der Korruption bei der Privatisierung ausgetrieben wird" (von Beyme 1993, S. 96).

Zweitens kam es seit Anfang der 90er Jahre im Zuge der Verpackungsverordnung und der daraus resultierenden Gewinnaussichten zu massiven Konzentrationsprozessen in der Abfallwirtschaft. Die Anzahl der jährlich angezeigten Zusammenschlüsse hatte sich in der Abfallwirtschaft von 30 im Jahre 1989 sprunghaft auf 120 im Jahre 1993 erhöht (Bundestagsdrucksache 12/8409, S. 16). Allein die RWE war an mehr als einem Drittel der zwischen 1990 und 1993 angezeigten Zusammenschlüsse beteiligt. Auch in den folgenden Jahren setzten sich die Konzentrationsprozesse in der Entsorgungswirtschaft fort. Auslöser der Konzentrationsprozesse waren aber nicht mehr zu erwartende hohe Gewinnzuwächse, sondern die rückläufigen Abfallmengen. Die führenden Entsorgungsunternehmen kauften weiterhin kleinere Unternehmen auf, um sich die notwendigen Mengenströme zur Auslastung der kapitalintensiven Anlagen zu sichern. Dadurch ist nicht nur im Entsorgungsbereich, sondern auch bei Sammlung und Transport von Siedlungsabfällen ein Oligopol entstanden. In seinem neuesten Bericht kommt das Bundeskartellamt zu der Einschätzung, dass in diesem Marktsegment in Deutschland RWE/Trienekens alleine 20 bis 30% der Marktanteile hält, gefolgt von zwei weiteren Marktteilnehmern, die jeweils über 15 bis 20 % der Marktanteile verfügen (Bundestagsdrucksache 14/6300, S. 175). Enge Oligopole führen häufig entweder zu einem sehr intensiven Wettbewerb, in dem den Unternehmen jedes Mittel recht ist, um die wenigen verbliebenen Konkurrenten aus dem Markt zu drängen. Oder aber die zwischen wenigen Marktteilnehmern leichter möglichen Absprachen können sog. Korruptionskartelle hervorbringen. Die latent in kapitalistischen Gesellschaften vorhandene Korruptionsgefahr nimmt also bei engen Oligopolen noch zu.

2. Kommunalpolitik mit Nehmerfähigkeiten

Die Komplexität von Entsorgungsanlagen führt in der Regel dazu, dass bei der Vergabe von Aufträgen oder bei der Privatisierung kommunaler Infrastruktur nicht nur der Preis - wie bei den meisten

anderen Vergabeverfahren auf kommunaler Ebene - sondern verschiedenste Indikatoren (Wirtschaftlichkeit beim Betrieb, Umweltverträglichkeit etc.) berücksichtigt werden müssen. Die Gewichtung dieser unterschiedlichen Indikatoren ist letztlich eine politische Frage, so dass die Kommunalpolitik in diesem Bereich über genügend Handlungsspielräume zur Gewährung individueller Vorteile verfügt. Hinzu kommen starke Anreize der Kommunalpolitik in den Großstädten aufgrund chronischer Unterfinanzierung die "Gefälligkeiten" von Unternehmen anzunehmen. Dies gilt sowohl für die kommunalen Parteiorganisationen als auch für die einzelnen Ratsmitglieder.

Die Parteien erhalten bekanntlich keine kommunale Wahlkampfträgerstattung. Es gibt aber viele Anhaltspunkte dafür, dass in den letzten Jahrzehnten der finanzielle Aufwand in Wahlkämpfen erheblich gestiegen ist. Der Politikwissenschaftler Klaus von Beyme spricht in diesem Zusammenhang von einem grundlegenden Wandel der Parteien von dem Typus der Volksparteien hin zu der sog. professionalisierten Wählerpartei. Im Zuge dieses Wandels werden die ehrenamtlichen Aktivisten im Wahlkampf zunehmend funktionslos bzw. brechen weg und professionelle Marketingexperten werden von den Parteien eingekauft, um die wachsende Zahl der Wechselwähler auf ihre Seite zu ziehen. Dies führe wiederum zu sehr kapitalintensiven Wahlkampagnen, die nach von Beyme auch durch Korruption finanziert werden (von Beyme 2000, S. 41-42).

Hinzu kommen in den Kommunen durch die Einführung direktdemokratischer Elemente in allen Kommunalverfassungen Wahlkämpfe für die Direktwahl, Wahlkämpfe für die dann häufig noch anstehenden Stichwahlen und "Wahlkämpfe" im Zusammenhang mit laufenden Bürgerbegehren. In einem landesweiten Forschungsprojekt zur ersten Direktwahl der Bürgermeister in NRW konnten wir zeigen, dass in den Großstädten eine starke Professionalisierung gerade des Oberbürgermeisterwahlkampfes (Einschaltung von Werbeagenturen, Meinungsforschungsinstituten und Beschäftigung hauptamtlicher Wahlkämpfer) zu verzeichnen ist, der von vielen OB-Kandidaten auch durch Spenden und Sponsoren finanziert wurde (Gehne/Holtkamp 2002).

Aber nicht nur die kommunalen Parteien, sondern gerade auch die

führenden Kommunalpolitiker in den Großstädten sind chronisch unterfinanziert. Durch verschiedene wissenschaftliche Untersuchungen bei den Mandatsträgern ist hinlänglich bekannt, dass der zeitliche Aufwand des Ratsmandates bei führenden Kommunalpolitikern in den Großstädten dazu führt, dass Kommunalpolitik fast zum Full-Time-Job wird. Im Prinzip gibt es für die dauerhafte finanzielle Absicherung dieser kommunalen Berufspolitiker nur drei Optionen: der öffentliche Dienst, kommunale Versorgungsposten in städtischen Gesellschaften oder die Beschäftigung bei einem privaten Unternehmen, das sich von der Freistellung auch Gegenleistungen verspricht.

3. Geringe Aufdeckungswahrscheinlichkeit und gesellschaftliches Tabu

Nach empirischen Befunden der kriminologischen Forschung handelt es sich bei der Korruption im Zusammenhang mit Großprojekten - ähnlich wie in Köln - um sehr große Netzwerke, die über Jahre gewachsen sind. Langjährige Beziehungen der Geber- und Nehmerseite führen zu einer geringen Aufdeckungswahrscheinlichkeit und sind häufig auch die Voraussetzung dafür, dass sich die meist sozialintegrierten Leistungsträger überhaupt auf Korruption einlassen (Bannenberg 2000). Korruption kann in diesen langfristigen Beziehungen von den Tätern als Freundschaftsdienst umgedeutet oder als Kavaliersdelikt verstanden werden. Diese Umdeutung hat zur Folge, dass die Täter häufig kein Unrechtsbewusstsein haben und nur so auch den mit stark abweichendem Verhalten einhergehenden Stress händeln können (Neckel 1995). Und in der Tat beginnt Korruption häufig - wie Bannenberg es betont - als 'gentlemens agreement': Eine kleine Flasche Wein zu Weihnachten, gefolgt von einer luxuriösen Wochenendreise für den verehrten Herrn Baudezernenten mit Begleiterin zum Geburtstag. Nimmt der Amtsträger solche Angebote an, weiß die Firma: "Wir haben einen Fuß in der Tür" (nach NW vom 5.4.2002). Irgendwann folgen dann Forderungen, und es entsteht ein Geflecht aus Verbindlichkeiten, größer werdenden Geschenken und Gegenleistungen, in welches nach und nach weitere Personen verstrickt werden, teils aus Gründen der Absicherung, teils um den Radius der Geschäfte noch erweitern zu können.

Unbestritten bestehen zwischen Kommunalpolitik und Entsorgungsbranche seit Jahren sehr intensive Beziehungen, in denen kleine Geschenke auch die Freundschaft erhalten. Dies ist u. a. auf die kommunale Beteiligung an Energieversorgungsunternehmen

zurückzuführen, die auch zur Schaffung kommunaler Versorgungsposten beigetragen haben mag. Diese Beziehungen sind zumindest potentiell eine gute Grundlage für den Aufbau von Korruptionsnetzwerken. Eine der wirksamsten Formen der Korruptionskontrolle, die mit einer höheren Aufdeckungswahrscheinlichkeit einhergeht, ist aus politikwissenschaftlicher Sicht ein starker Parteienwettbewerb (Rose-Ackermann 2000). Dieser Parteienwettbewerb funktioniert aber gerade auf kommunaler Ebene offensichtlich nicht, wenn es um die Eigeninteressen der politischen Klasse geht, wie das Soziologenehepaar Erwin K. und Ute Scheuch schon Anfang der 90er Jahre - wiederum am Fallbeispiel der Stadt Köln - herausgearbeitet hat. Sie beschreiben Kommunalpolitik als "parteiübergreifendes Kartell zur Postenverteilung", das v.a. zum Ziel hat die kommunalen Berufspolitiker in den Großstädten finanziell abzusichern (Scheuch/Scheuch 1994). Selbstverständlich muss dieses Kartell nicht solche Ausmaße annehmen wie in Köln. Aber fast jede großstädtische Partei, die ihre Konkurrenten der Korruption bezichtigen könnte, sitzt selbst im "Glashaus", in dem man bekanntlich nicht mit Steinen werfen soll. Die kommunale Parteienfinanzierung bewegt sich in einem Bermudadreieck zwischen abgetretenen Aufwandsentschädigungen, vergüteten Dienstleistungen für die Partei und Spendenquittungen. Die Parteien - das gilt vermutlich für alle - können sich also nie gänzlich sicher sein, ob sie nicht auch eine "Leiche im Keller" liegen haben. Dies schränkt den Parteienwettbewerb in Fragen der Parteifinanzierung erheblich ein.

Darüber hinaus ist die sog. vierte Gewalt auf kommunaler Ebenen oft ein bisschen zu handzahn. Die Lokalpresse will es sich nicht mit den wichtigen Informanten und "hohen Herren" verderben, und die häufig geringe Konkurrenz in der lokalen Presselandschaft führt nicht selten dazu, dass Skandale solange unter den Teppich gekehrt werden, bis sie der SPIEGEL oder die BILD aufgedeckt und öffentlich gemacht haben. Werner Rügemer spricht wohl auch vor dem Hintergrund seiner Kölner Erfahrungen davon, dass die lokalen Medien häufig "Teil des korrupten Milieus sind" (Rügemer 2002a).

Weiterhin konnte Korruption in Deutschland sicherlich auch allgemein dadurch gut gedeihen, dass es sie - jedenfalls bis vor kurzem - offiziell nicht gab. Wir sind kein Mafia-Staat, sondern ein ordentlicher Rechtsstaat mit einer vorbildlichen Verwaltung, lautet bis heute das

offizielle staatliche Selbstbildnis deutscher "Eliten". Allenfalls bei Auslandsgeschäften, das wurde mit dem Flick-Skandal und den Spendenschiebereien des ehemaligen CDU-Schatzmeisters Leisler Kiep ruchhaft, musste geschmiert werden. Aber das "kennt man ja": Wer saudi-arabischen Prinzen Panzer verkaufen möchte oder dem indonesischen Herrscherhaus Staudämme und Wasserkraftwerke, der hat als feste Größe in die Geschäftskalkulation den Faktor 30% für Bestechungsgelder einzuberechnen - sonst läuft nichts und die Konkurrenz behält die Nase vorn. Dass solche Gelder nicht offiziell verbucht werden konnten und können, jedenfalls nicht in voller Höhe, wird dem zuständigen Finanzbeamten von seiner vorgesetzten Dienststelle und dieser wiederum vom zuständigen Ministerium klargemacht. Aber im Inland den auftragvergebenden Verwaltungsbeamten Bares über den Tisch zu schieben und "Klimapflege" durch schnöden Mammon, private Geschenke und verdeckte Parteispenden zu betreiben - das soll nicht nur nach wie vor als verwerflich und unseriös, sondern als undenkbar gelten: als ein Tabu. Genau dieses Tabu war der ideale Nährboden für Korruption, weil hierdurch die "reinigende" Wirkung der vierten Gewalt bundesweit nur sehr limitiert zum Einsatz kam. Erst Mitte der 90er Jahren wurde Korruption in deutschen Verwaltungen verstärkt ein öffentliches Thema; nicht zuletzt deswegen wurden Schwerpunktstaatsanwaltschaften für Korruption eingerichtet, mit der Folge, dass sich die Ermittlungsverfahren gegen Korruption in nur wenigen Jahren vervielfacht haben, wie bereits in der Einleitung dargelegt wurde.

Mit dem Kölner-Müllskandal zerbrach ein weiteres Tabu. Korruption findet jetzt offiziell nicht mehr nur in der Kommunalverwaltung sondern auch in der Kommunalpolitik statt. Folgt nun auch diesem Tabubruch eine stetig anwachsende Zahl von öffentlich bekannt werdenden Korruptionsfällen in der Kommunalpolitik? Die derzeitige Ballung von bekannt gewordenen Korruptionsskandalen im Dunstkreis der Kommunalpolitik würden für diese These sprechen. Der Fall Günter Rixe (SPD) in Bielefeld, die Anklage gegen den Saarbrücker Oberbürgermeister und Spitzenpolitiker des Deutschen Städtetags, Hajo Hoffmann (SPD), wegen Untreue, der Korruptionsverdacht gegen den Wuppertaler Oberbürgermeister Hans Kremendahl (SPD) und Ermittlungen gegen den Bonner Stadtwerke-Chef und CDU-Politiker Reiner Schreiber - all das deutet in diese Richtung.

Insgesamt kann man zumindest resümieren, dass die oben genannten drei Voraussetzungen für Korruption beim Verhältnis zwischen Entsorgern und Kommunalpolitik im hohen Maße gegeben sind, so dass alles dafür spricht, dass Köln bei weitem kein Einzelfall ist. Und hiermit haben wir nur den Bereich der Abfallwirtschaft angesprochen. Ganz ähnliche "günstige Gelegenheiten" finden sich auch in vielen anderen kommunalen Politikfeldern. Zu denken ist z.B. an die immense Wertsteigerung bei der Umwidmung von landwirtschaftlichen Nutzflächen in Bauland. Nicht selten sitzen hier die Hauptnutznießer im Stadtrat in der ersten Reihe und vereinen in einer Person Geber- und Nehmerfähigkeiten.

Korruptionskontrolle

Ein weiteres Ergebnis der Analyse ist, dass die auf der Welle der Empörung entstandenen Forderungen nach härteren Strafen für Unternehmen und Kommunalpolitiker wohl nur sehr begrenzt greifen werden, weil sich diese Art der organisierten Kriminalität gerade durch ihre geringe Aufdeckungswahrscheinlichkeit auszeichnet. Erfolgversprechender wäre es, sich zumindest ergänzende Gedanken über eine Veränderung der Anreizstrukturen auf der Geber- und Nehmerseite zu machen. Auf der Geberseite könnte sich eine Entflechtung der engen Oligopole und auf der Nehmerseite eine stärkere öffentliche Finanzierung anbieten. Aber bei der derzeitigen Stimmungslage sich für eine kommunale Wahlkampfrückerstattung und eine klar geregelte Finanzierung kommunaler Berufspolitiker in Großstädten einzusetzen, dürfte sicherlich nicht gerade leicht sein, denn hier ist die bisher veröffentlichte Meinung sehr eindeutig: Auf Straftaten soll Strafe und nicht finanzielle Belohnung folgen, auch wenn höhere Strafen alleine angesichts der hier skizzierten Netzwerkstrukturen wohl kaum einen nennenswerten Beitrag zur Korruptionsbekämpfung leisten können.

Dass eine bessere Finanzausstattung der Kommunalpolitik sicherlich nicht alleine zur Korruptionsbekämpfung ausreicht, dürfte auch aufgrund der Skizze des gesellschaftlichen Kontextes deutlich geworden sein. Manche "kriegen halt nie den Hals voll", könnte man etwas salopp formulieren. Auch in Ländern mit starker staatlicher Parteienfinanzierung sind Parteien nicht in jedem Fall weniger korrupt. Insgesamt gibt es also gerade gegen korrupte Kommunalpolitiker, die

in komplexen Netzwerken agieren, bisher nur wenige wirksame Mittel, zumal hierzulande die Diskussion über Korruptionsbekämpfung auch noch ziemlich in den Anfängen steht. Ein Verbund aus geregelten Finanzen der Kommunalpolitik in den Großstädten, aufmerksamer Öffentlichkeit und ehrgeiziger Staatsanwaltschaft könnte insgesamt eine erfolgsversprechende Strategie sein, um kommunalpolitischer Korruption das Leben so schwer wie möglich zu machen. Einerseits würde damit der Finanzierungsdruck der Kommunalpolitik geringer und andererseits die Aufdeckungswahrscheinlichkeit größer. Beides könnte nicht nur einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsbekämpfung sondern v.a. auch zur Korruptionsprävention leisten. Aber dies sind nur die Eckpfeiler einer Präventionsstrategie, die in der weiteren Diskussion sicherlich noch konkretisiert werden müssten.

Wesentlich konkreter sehen einzelne Instrumente aus, die man gegen Korruption in der Kommunalverwaltung einsetzen kann. Hier wurde in den letzten Jahren aufgrund der zunehmend bekannt gewordenen Korruptionsfälle ein ganzes Arsenal von Instrumenten der Korruptionsbekämpfung entwickelt:

- Durch Schulung und Fortbildungsmaßnahmen kann angehenden VerwaltungsmitarbeiterInnen klargemacht werden, wie der Vorgang des "Anfütterns und Türöffnens" mit kleinen Geschenken und Aufmerksamkeiten funktioniert.
- Durch entsprechende Vorschriften kann die Protokollierung und Aktenführung so normiert werden, dass Entscheidungsabläufe und personelle Verantwortlichkeiten exakt dokumentiert werden und stets nachvollziehbar bleiben. Transparenz ist ein ernster Feind jeglicher Korruption.
- Durch Vollzugsdefizite bei der Dienst- und Fachaufsicht können sich kriminelle Energien besser entfalten. Wer sicher ist, dass seine Nebentätigkeiten nur lax überprüft und vom Vorgesetzten nicht ernsthaft moniert werden, dürfte anfälliger für Korruption sein.
- Durch Rotation ließe sich manches enger werdende, langjährige Geflecht von Bindungen und Filz aufbrechen und unterbinden, was allerdings gerade in kleineren Kommunen an fachliche Grenzen stößt.
- Durch die Trennung von Fachamt und Vergabestelle ließe sich

bewirken, dass die ausführenden Organe, die notwendigerweise eng mit Firmen kooperieren, nicht in zu intime Beziehungen mit diesen geraten. Für Firmen entstünde dann der Druck, Leistungsangebote so aufzuschlüsseln und klar zu konturieren, dass sie auch der "fremde" Beamte im Vergaberessort problemlos "lesen" und verstehen, mit konkurrierenden Angeboten vergleichen kann und schließlich die günstigste Entscheidung für die Kommune trifft (siehe zu diesem Aspekt ausführlicher Bulla, AKP 3/99, S. 58).

- Zur Erhöhung der Aufdeckungswahrscheinlichkeit von Korruption wurden in einigen Kommunen eine Korruptionsstelle, in der auch anonymen, telefonischen Hinweisen nachgegangen wird, eingerichtet. Hier können z.B. qualifizierte, pensionierte Beamte aus der Justiz und ähnlichen Bereichen ehrenamtlich tätig werden, um sich Anfangsverdächtigungen zu widmen. Institutionell wäre zu regeln, wie deren Zugang zu Amtsstuben und Akten beschaffen sein müsste. Eine Steigerung wären verbeamtete Anti-Korruptionsbeauftragte für Großstädte. Sie und entsprechende Ämter könnten sicherlich den Kommunen allerhand mehr Geld sparen helfen, als die neumodischen "Sozialsheriffs", die Sozialhilfemissbrauchsfällen nachspüren, die vom finanziellen Gesamtvolumen oft noch nicht einmal die Gehälter dieser Amtspersonen wieder einspielen.

Aber bei diesen Instrumenten sollte man sich keine Illusionen machen. Viele dieser Maßnahmen greifen bloß bei Korruption von einfachen Sachbearbeitern in der Kommunalverwaltung, die keine starke Rückendeckung von Verwaltungsspitze und Kommunalpolitik in komplexen Netzwerkstrukturen erfahren. Auch hier gilt sicherlich in einem gewissen Maße der Volksmund: "Die Kleinen fängt man, und die Großen lässt man laufen". Das macht die Korruptionsbekämpfung auf Sachbearbeiterebene natürlich nicht weniger wichtig, verweist aber auch auf eine zumindest bisher dominierende Hilflosigkeit gegenüber großen kommunalpolitischen Korruptionsnetzwerken, die nicht befriedigen kann. Eine Debatte, die diesbezügliche Präventionsmaßnahmen konkretisiert, ist also längst überfällig und sollte schleunigst begonnen werden.

Literatur

BKA 2001: Lagebild Korruption - Bundesrepublik Deutschland 2000

Britta Bannenberg 2000: Ergebnisse einer bundesweiten Strafaktenanalyse zur Korruption, www.korruptionspraevention.de/bannenberg.pdf

Bulla, Volker 1999: Tango Korrupti - Wie können Kommunen Korruption bekämpfen; in ALTERNATIVE KOMMUNALPOLITIK 3/1999, S. 57-60

Delhey, Jan 2002: Korruption in Bewerbungsländern zur Europäischen Union, Wissenschaftszentrum Berlin, FS III 02 -401, Berlin

Engerer, Hella 1998: Ursachen, Folgen und Bekämpfung von Korruption: Liefern ökonomische Ansätze bestechende Argumente?, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Discussion Papers No. 161, Berlin

Gehne, David / Holtkamp, Lars 2002: Wahlkampf: Nicht ohne meine Partei? in: Andersen, Uwe / Bovermann, Rainer (Hg.): Kommunalwahl 1999 in NRW - Im Westen was Neues, Opladen

Neckel, S. 1995.: Der unmoralische Tausch. Eine Soziologie der Käuflichkeit. in: Michel, K. M. / Spengler, T. (Hg.): Kursbuch. Bd. 120, Berlin

Osthorst, Winfried 2001: Die De-Kommunalisierung der Abfallwirtschaft in den Städten, ZWE Arbeitspapier Nr. 40, Bremen

Rose-Ackermann, Susan 2000: Politische Korruption und Demokratie, in: Borchert, Jens et al. (Hg.): Politische Korruption, Opladen

Rügemer, Werner 2002a: Korruption in der Kommune; in: Transparency International (Hg): Korruption und die Umsetzung in den Medien, www.netzwerkrecherche.de/dokumente/dokumentation-korruption.pdf

Rügemer, Werner 2002b: Die Genossen der Trienekens; in FR vom 8.3.2002, S. 8

Scheuch, Erwin K. / Scheuch, Ute 1994: Cliques, Klüngel und Karrieren - Über den Verfall der politischen Parteien, zweite Auflage, Hamburg

Scheuch, Erwin K. / Scheuch, Ute 2002: Kölsche Lösung; in FR vom 12.3.2002, S. 14

Strasser, Hermann 2002: Das Schmiermittel der Gesellschaft - Köln ist überall; in SZ vom 2.4.2002 (Internetversion)

von Beyme, Klaus: Die politische Klasse im Parteienstaat, Frankfurt 1993

von Beyme, Klaus: Parteien im Wandel, Opladen 2000