

Dr. Christine Hohmann-Dennhardt

Macht und Verantwortung im demokratischen Rechtsstaat
Festvortrag zum Österreichischen Verfassungstag am 1. Oktober 2014

Sehr verehrter Herr Bundespräsident,
sehr verehrter Herr Präsident Holzinger,
meine sehr geehrten Damen und Herren,

es ist mir eine große Ehre, im Rahmen dieses Festaktes anlässlich des heutigen österreichischen Verfassungstages zu Ihnen sprechen zu dürfen und darüber hinaus eine Freude, wieder einmal mit Kolleginnen und Kollegen des Österreichischen Verfassungsgerichts zusammenzutreffen, die ich während meiner früheren Richtertätigkeit beim Bundesverfassungsgericht kennen und schätzen gelernt habe. Ich bedanke mich herzlich für die Einladung nach Wien und will versuchen, den in mich und meinen Vortrag gesetzten Erwartungen so gut ich kann gerecht zu werden.

Mit dem Verfassungstag erinnert Österreich an seine demokratische Konstituierung: an die vor nunmehr 94 Jahren durch Verfassungsgebung neu gegründete demokratische Republik Österreich und zugleich an die damit einhergehende Einrichtung eines Verfassungsgerichtshofes – eine damals einzigartige Institution in Europa und später Vorbild für viele Verfassungsgerichte, die in anderen Ländern etabliert wurden. Das gilt, wie Sie wissen, auch für das deutsche Bundesverfassungsgericht und erklärt die schon jahrzehntelange enge Verbundenheit wie fruchtbare Zusammenarbeit zwischen Ihrem und unserem Verfassungsgericht. Ein solcher Verfassungstag lädt aber nicht allein zum Gedenken ein, er bietet auch Gelegenheit, das Auge auf die Gegenwart zu richten und darüber nachzudenken, in welcher „Verfassung“ sich heute Staatlichkeit befindet, wie es nicht nur in Österreich, sondern auch in Deutschland und darüber hinaus um Demokratie und Rechtsstaat bestellt ist, welche Kräfte im Staate eigentlich Macht ausüben und Einfluss auf das politische Geschehen nehmen und wie Verantwortung sich dabei verteilt, tatsächlich übernommen oder vernachlässigt wird.

Es war der Wunsch von Präsident Holzinger, dass ich mich dieser Thematik in meinem Vortrag widme. Nun, sie hat das Zeug dazu, gleich mehrere Festvorträge zu füllen und wird in mannigfachen Abhandlungen, Erhebungen und wissenschaftlichen Werken diverser Fachrichtungen behandelt. Da weiß man, es kann nicht gelingen, das Thema erschöpfend zu behandeln. Ich habe dem Präsidenten dennoch gern zugesagt, denn vielleicht kann ich ja mit meine persönlichen Einsichten, Beobachtungen und Erfahrungen, die ich nicht nur, aber auch in der Praxis verschiedener juristischer und politischer Tätigkeiten gewonnen habe, ein paar Aspekte zum Thema beisteuern, die Anregungen zum weiteren Nachdenken geben.

Wenn, wie in meinem Vortragstitel, nach „Macht“ gefragt wird, dann ist zunächst einmal zu klären, was darunter zu verstehen ist. Die Ideengeschichte hält hierzu mannigfache Definitionen bereit. So sah Voltaire sie z.B. darin liegen, andere zu veranlassen, so zu handeln, wie es einem beliebt. Oder nehmen wir Max Weber, an den in diesem Jahr aufgrund

seines 150-jährigen Geburtstags häufig erinnert wird. Für ihn war Macht *„jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht.“*

Solchen und ähnlichen Beschreibungen ist durchaus beizupflichten. Allerdings erfassen sie erst einmal nur das Phänomen Macht als eine Kraft bzw. Fähigkeit zur Steuerung Anderer und Durchsetzung des eigenen Willens und klammern dabei zwei, meines Erachtens, wesentliche Aspekte aus: die Legitimität von Macht und die Art der Mittel, mit der sie den eigenen Willen durchsetzt.

Betrachten wir unter diesen beiden Aspekten die Macht des Staates, dann gründet sich diese auf seiner Verfassung und der darin genannten Quelle, aus der dem Staat Macht zufließt. In einer konstituierten Demokratie ist diese „Quelle“ nicht mehr die Gnade Gottes oder das Anrecht eines Herrscherhauses, sondern das Volk, wie dies in der Österreichischen Verfassung und im Grundgesetz verankert ist. *„Was dem Staat und seinen Institutionen Macht verleiht,“* ist also, um hier Hannah Arendt zu zitieren, *„die Zustimmung des Volkes“*. Und durch das Volk und seine Zustimmung wird insofern die Macht des Staates legitimiert.

Auch die Art der Mittel zur Durchsetzung von Macht ist dem Staat durch seine Verfassung vorgegeben. Es ist die Errungenschaft der Aufklärung, dass ihm in unserem Kulturkreis auferlegt wurde, Rechtsstaat zu sein. Er darf also nicht entgrenzte und rücksichtslose Gewalt zum Einsatz bringen, sondern hat sich des Rechts als Lenkungsinstrument seiner Machtausübung zu bedienen, ist selbst durch Bindung an dieses Recht gezügelt und schafft dadurch Sicherheit. *„Sicherheit ist die Gewissheit der gesetzmäßigen Freiheit“*, so hat Wilhelm von Humboldt diese wechselseitige Bindung von Volk wie Staat an das Recht zur Freiheitssicherung einst beschrieben.

Sehr gerne rufe ich an dieser Stelle in Erinnerung, dass gerade dieser Aspekt der Fokussierung staatlicher Machtmittel auf das Recht für Hans Kelsen von besonderem Gewicht war, als es darum ging, die Österreichische Verfassung von 1920 zu erarbeiten.

„Non sub homine, sed sub lege“ – nicht dem Menschen untertan, sondern allein dem Recht – so lautete dabei das Leitmotiv dieses herausragenden Juristen, Rechtsphilosophen und Mitgestalter der Verfassung von 1920, das, wie Sie wissen, dann durch ihn Eingang in den zweiten Satz des Artikel 1 Ihrer Bundesverfassung gefunden hat: *„Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.“* Wohlgermerkt, *„ihr Recht“*, nicht *„die Staatsgewalt“*, wie es in Artikel 20 Absatz 2 des deutschen Grundgesetzes heißt. Ein kleiner, aber feiner Unterschied, mit dem Kelsen ganz bewusst mit der über Epochen vorherrschenden und undifferenzierten Gewaltterminologie brechen und klarstellen wollte, dass es das Recht ist, das über der Gewalt steht und dieser Grenzen setzt. Deshalb finde ich die Formulierung in der Österreichischen Verfassung gelungener, weil präziser – dennoch stimmen unsere Verfassungen in Punkto Rechtsstaatlichkeit inhaltlich überein, bringen Art. 20 Abs. 3 und Art. 28 Abs. 1 unseres Grundgesetzes doch ebenfalls unmissverständlich die Verpflichtung des Staates auf die Rechtsstaatlichkeit zum Ausdruck.

Von Verfassung wegen ist damit klar: durch das Volk und seine mehrheitliche Zustimmung in Wahlen legitimiert sich die Staatsmacht, die sich des Rechts als Mittel zur Durchsetzung ihres Willens zu bedienen hat, wobei die Macht auch noch dadurch gezügelt wird, dass sie ganz im Sinne von Montesquieu auf drei „Gewalten“, sprich Staatsorgane, verteilt ist: die vom Volk gewählte Legislative, also das Parlament als Recht setzendes, die Exekutive, also Regierung und Verwaltung als Recht ausführendes und die Judikative, also die Gerichtsbarkeit als Recht sprechendes Organ. Nein, ich muss mich korrigieren, weil diese Dreiteilung nicht mehr ganz richtig ist, denn Macht ist ja in unseren beiden Verfassungen noch einem vierten Organ, der Verfassungsgerichtsbarkeit, übertragen worden. Diese spricht zwar auch Recht, aber Verfassungsrecht und kann Gesetze der Legislative aufheben, hat also eigene Staatsmacht. Manche sehen darin eine Einschränkung des Demokratieprinzips, aber ich teile diese Auffassung nicht und zwar nicht nur aus der Voreingenommenheit einer ehemaligen Verfassungsrichterin. Und nicht nur, weil ich in Anlehnung an Loriots Mops der Meinung bin, *„ein Leben ohne Verfassungsgericht ist möglich, aber sinnlos“*. Sondern weil es historische Wahrheit ist, dass – wie Adenauer einst sagte – auch die Mehrheit eines demokratisch legitimierten Parlaments irren kann, vor allem aber, weil es im Verfassungsstaat die Verfassung ist, die der Machtausübung aller Staatsorgane Richtung weist wie Grenzen setzt und ihr Primat leicht verliert, wenn die Einhaltung ihrer Vorgaben nicht kontrolliert wird, wie man in Weimar leider sehen konnte.

Soweit, so gut. Doch grau ist alle Theorie, die Praxis sieht in Wirklichkeit oftmals durchaus anders aus. Dabei ist des Lebens goldner Baum allerdings nicht immer grün und hoffnungsvoll, hier ist Mephistopheles zu widersprechen.

Dies gilt schon für das Verhältnis von Parlament und Regierung. In der rechtsstaatlichen Demokratie hat eigentlich das Parlament die erste Geige im Staate zu spielen, denn es besitzt zum einen die unmittelbare Legitimation durch die Wahl des Volkes, über die ansonsten, außer dem Bundespräsidenten in Österreich, kein anderes Staatsorgan verfügt, und es hält mit der Gesetzgebungskompetenz das Recht als Instrument in der Hand, das den Ton anzugeben hat und mit dem die Musik bestimmt werden soll, nach der sich alle zu richten haben. Doch wie man sieht, dirigiert heute im Staat eher die Regierung und gibt die Musik vor. So werden Gesetzesvorhaben zumeist von dieser angestoßen und von den Ministerien vorbereitet, wobei dann das Parlament in der Regel nur noch kleinere Korrekturen an den Regierungsentwürfen vornimmt. Seltener passiert, dass ein von der Regierung eingebrachtes Gesetz nicht die Zustimmung der Mehrheit im Parlament findet. Denn diese Mehrheit stellt die Regierung und will ihr deshalb nur ungern in den Rücken fallen – auch deshalb, weil man sich als Abgeordneter der Mehrheitsfraktionen Karrierechancen nicht verderben und beim leider bestehenden Trend, gleich als Politiker seine Berufslaufbahn zu beginnen, nicht in Gefahr geraten will, wegen Aus-der-Reihe-tanzen nicht wieder von seiner Partei zur Wahl aufgestellt zu werden und dann einer unsicheren beruflichen Zukunft entgegensetzen. Da bleibt oft nur noch die parlamentarische Opposition, die die Regierung zwar kontrollieren und kritisieren, aber deren Gesetze mangels Mehrheit nicht stoppen kann, es sei denn, sie erhält Verstärkung durch die von Presse bzw. Medien veröffentlichte Meinung, die dann auch zur öffentlichen Meinung wird.

Nun ist diese faktische Verschiebung der Macht vom Parlament zur Regierung nicht generell anzuprangern, denn insbesondere größere Gesetzgebungsvorhaben bedürfen der Hinzuziehung von viel Fachwissen und sind insofern in den mit solchem Wissen und entsprechender Manpower auch vorgehaltenen Ministerien leichter als von Parlamentsfraktionen vorzubereiten, die über derartige Apparate der Zuarbeit nicht verfügen und deshalb selbst oft auf Auskünfte und Know-how aus den Ministerien zurückgreifen. Kritisch wird es nur dann, wenn sich ein Parlament in seiner Mehrheit kaum mehr anschicken würde, Gesetzesinitiativen der Regierung auf den eigenen Prüfstand zu stellen. Oder wenn die Regierung immer häufiger am Parlament vorbei mit privaten Akteuren Vereinbarungen trifft, die an Stelle von Gesetzen die politische Richtung vorgeben. Und dem Verfassungspostulat der Macht durch das Volk bzw. seine Vertreter ist auf Dauer auch nicht gerade zuträglich, dass auch in Brüssel die politische Marschrichtung immer noch maßgeblich vom EU-Ministerrat, also den Regierungsverantwortlichen der EU-Länder, sowie der EU-Kommission bestimmt wird und dann in Gesetze oder Richtlinien einfließt, an deren Zustandekommen das Europäische Parlament mangels hinreichender Kompetenz nur eingeschränkt mitzuwirken vermag, die aber die Mitgliedsstaaten einschließlich deren Parlamente binden können.

Viel besorgniserregender für die Legitimation der Staatsmacht durch das Volk ist, wenn sich dessen Zustimmung zu den Akteuren des Staates immer mehr verflüchtigt. Die rückläufige Wahlbeteiligung ebenso wie die sinkenden Mitgliederzahlen in den etablierten Parteien oder das in Erhebungen zu Tage tretende schlechte Ansehen der Politiker sind Indiz dafür. Fragt man hier nach dem Grund, so gibt es nicht nur einen. Das reicht vom Protest gegen politische Entscheidungen durch bewusste Wahlenthaltung über die Enttäuschung und Frustration, *„die sind ja alle gleich und man kann eh nichts bewirken“* oder das Desinteresse an der Politik, weil man sie für *„pfui“* hält oder glaubt, sie *„bringe einem nichts“*, bis hin zur satten Trägheit, *„die da oben werden es auch ohne mich schon richten“*. Insgesamt zeigt dies tendenziell, dass die Unzufriedenheit mit *„der Politik“* in der Bevölkerung wächst und sich einerseits in Politikenthaltung und andererseits in Protestwahlen von Parteien niederschlägt, die neu aufkommen, auf den Politik-Ressentiments reiten und versprechen, alles ganz anders und viel besser zu machen, wie wir es in Deutschland bei den *„Piraten“* erlebt haben und nun bei der AfD sehen. Oder, als weitere Variante, die sich aufbäumt in einzelnen, immer wieder aufflammenden Protestaktionen, bei denen Missstände angeprangert werden oder mit denen man versucht, einzelne Politikentscheidungen rückgängig zu machen.

Oftmals paart sich diese Unzufriedenheit zudem mit einem beschleichenden Ohnmachtsgefühl, das aus dem Eindruck entsteht, nicht nur als Bürger könne man nicht viel bewirken, sondern auch den Volksvertretern, ja der Politik insgesamt gleite die Macht immer mehr aus den Händen. Nicht nur, weil sie inzwischen zu etlichen Teilen nach Europa und ihren Institutionen abgewandert ist und man schwer durchschaut wie nachvollziehen kann, wer dort tatsächlich das Sagen hat und was und warum entscheidet. Sondern weil man sich heute in einer vernetzten und globalisierten Welt wiederfindet, deren Auswirkungen man spürt, aber nicht mehr genau erkennt, auf wen sie eigentlich ursächlich zurückzuführen sind und wen man dafür zur Rechenschaft ziehen kann. Kein Wunder, dass so der Eindruck zunimmt, die Macht sei den Staaten größtenteils längst abhanden gekommen. Aber wohin?

Hier kommt nun die Wirtschaft mit ins Spiel und wird von Vielen für die eigentliche Macht gehalten, die in den Staaten wie im Globalen immer mehr die Herrschaft übernommen hat und das Zepter schwingt. Und richtig ist, die Wirtschaft besitzt Macht. Macht, die sich auf Eigentum und Geld gründet. Macht, nicht durch das Volk legitimiert, sondern durch die Freiheit zur Verfügung über ihre Mittel. Und diese sind insgesamt gesehen gewaltig. Regiert also Geld die Welt?

Nun ja, das ist nicht ganz von der Hand zu weisen, zumal wenn man betrachtet, in welcher großen Mitleidenschaft Staaten und Bürger gezogen wurden, als es in den Finanzmärkten vor noch gar nicht allzu langer Zeit durch unverantwortliche Finanzkonstrukte, -transaktionen, und -zockereien zum Crash kam und dann nicht die Verursacher des Desasters, sondern die öffentlichen Hände für die Rettung von Banken, die Stabilisierung des Finanzsystems und die Erholung der dabei finanziell in die Knie gegangenen Länder die Zeche zahlen mussten und weiterhin müssen.

Fakt ist: der Staat ist von der Wirtschaft abhängig, weil diese in seine Standorte investiert, die davon profitieren, weil sie Ausbildungs- wie Arbeitsplätze schafft, die seinen Bürgern Einkommen sichern, weil sie Produkte an den Markt bringt, die die Nachfrage befriedigen, weil sie Dienstleistungen erbringt, die von Nutzen sind, und weil sie mit alledem dem Staat Steuern einbringt, die sein Haushaltssäckel füllen. Ohne eine florierende Wirtschaft stagnieren der Handel und das Leben, sodass dann auch der Staat seinen Bürgern nur noch schwer ihr Dasein sichern kann. Diese Abhängigkeit liegt in der verfassungsrechtlichen Gewährleistung des privaten Eigentums begründet und ist der Erkenntnis geschuldet, dass durch Freiheitsgewährung Handel und Wandel besser vorankommen als durch staatsmonopolistisches Wirtschaften. Sie hat also grundsätzlich etwas Gutes an sich, bringt dem Staat Vorteile und ist in dem Bewusstsein zu akzeptieren, dass die Abhängigkeit durchaus eine wechselseitige ist. Denn auch die Wirtschaft existiert nicht im luftleeren Raum. Sie lebt, um es in Abwandlung der Aussage von Ernst Wolfgang Böckenförde über den Staat zu formulieren, von Voraussetzungen, die sie selbst nicht schaffen kann und bei der sie auf den Staat angewiesen ist: von seiner Sicherstellung eines freien Wettbewerbs, von der vorgehaltenen Infrastruktur der Gemeinwesen, von der Sicherstellung von Ressourcen, die sie für ihr Agieren benötigt, von staatlichen Bildungseinrichtungen, die ihr qualifiziertes Personal sichern und vor allem von den Menschen, die als Arbeitnehmer für sie arbeiten, als Kunden ihre Waren kaufen und Dienstleistungen nachfragen oder als Kapitalgeber in sie investieren.

Ein eigentlich durchaus sinnvolles und beiden Seiten gewinnbringendes Geben und Nehmen – das aber dann nicht mehr richtig funktioniert, wenn die wirtschaftliche Seite den Staat allzu sehr für ihre eigenen Interessen einvernehmen will und dafür ihre Macht-, sprich Kapitalmittel zum Einsatz bringt, und der Staat und seine Vertreter aus Regierung und Parlament ihrerseits dem allzu leicht nachgeben, ja selbst nur noch in wirtschaftlichen Kategorien denken und dabei andere Interessen vernachlässigen, obwohl sie dem ganzen Volke verpflichtet sind, von dem sich ihre Legitimation ableitet.

Ein in dieser Hinsicht „gefahrgeleiteter Bereich“ und Beispiel ist das Lobbying. Legitim und nicht zu beanstanden ist, dass auch die Wirtschaft ihre Interessen an die Politik heranträgt. Denn Regierungen und Abgeordnete sind gewissermaßen von Amtes wegen aufgefordert und

tuen gut daran, sich über alle Sichtweisen, Interessen und Forderungen der in der Gesellschaft vorhandenen Interessengruppen zu informieren, um sich auf dieser Basis eine Meinung zu bilden, die dann ihre Entscheidungen tragen. Hierzu gehört auch die Wirtschaft mit ihrem Gewicht und ihrer Bedeutung, deren vorgetragene Anliegen nicht zu vernachlässigen und zur Kenntnis zu nehmen sind. Und auch auf das Know-how der Wirtschaft, auf den in ihr vorhandenen Sachverstand, kann die Politik ebenso wie auf Expertisen von anderer Seite durchaus zurückgreifen und davon bei ihrer eigenen Meinungsbildung profitieren. Es sollte aber eine eigene Meinungsbildung bleiben und keine von der Wirtschaft vorgegebene und 1:1 übernommene sein. Dies gerade hinsichtlich der Wirtschaft zu betonen, beruht nicht auf Vorbehalten ihr gegenüber, sondern auf der Tatsache, dass sie mit einer sehr starken Durchsetzungskraft ausgestattet ist. Zwar gibt es auch andere gesellschaftliche Gruppen und Verbände, die ebenfalls Einfluss, ja Macht besitzen und ihre Interessen per Lobbying und öffentlicher Kampagne durchzusetzen versuchen. Sie verfügen aber nicht über das gleiche Druckpotential wie die Wirtschaft, die mit Investitionen locken oder Abwanderung von Arbeitsplätzen drohen kann, nicht wie die anderen allein mit Schimpf und Schande oder Wählerstimmenverlust. Gerade bei ihr ist deshalb die Unabhängigkeit der Abgeordneten und Minister herausgefordert, sich einen Freiraum der Nichteinvernahme zu bewahren, der eine Abwägung aller widerstreitenden Interessen möglich macht. Und dazu gehört, die Trennlinien zwischen Staat und Wirtschaft nicht nur, aber insbesondere bei der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen zu achten und aufrecht zu erhalten. Nicht immer wurde dies leider beachtet, denkt man an vorgefertigte Gesetzgebungsentwürfe, die aus der Schublade der Wirtschaft schnurstracks auf den Tisch des Parlaments wanderten oder in Ministerien von dorthin abgeordneten Unternehmensmitarbeitern mit vorbereitet wurden.

Geld und Macht sind verlockend – wir wissen dies alle und kennen ihren Reiz, dem jedoch gerade im Verhältnis von Politik und Wirtschaft nicht nachgegeben werden darf. Geld in Einsatz zu bringen und sich darüber freuen zu können, wenn dies Erfolg und Rendite bringt, ist Motor wirtschaftlicher Tätigkeit und durchaus erwünscht. Geld zu investieren, um die Geneigtheit von Geschäftspartnern oder gar Politikern zu erhalten, ist dagegen etwas, was leicht von einer freundlichen Zuvorkommenheit über ein gewinnendes Einnehmen zur Käuflichkeit übergleiten kann. Davor sollten Wirtschaft wie Politik sich hüten, was nicht bedeutet, dass z.B. Geschäftsessen oder Zusammentreffen mit Politikern per se anrühlich sind und es sie nicht geben sollte. Nein, sich zu kennen fördert das wechselseitige Verständnis, Informationen und Meinungen auszutauschen, bereichert das Wissen, und dabei werben für die eigene Sache ist ebenfalls grundsätzlich nicht unanständig. Wenn aber dies aus dem Rahmen fällt, opulent ausgestaltet ist, in exklusiven Runden stattfindet und mit kleinen Gefälligkeiten, Behilflichkeiten oder Inaussichtstellungen garniert wird, wenn die Rollendistanzen verschwinden und es nach Kumpanei und nach „einer Hand wäscht die andere“ riecht, dann spätestens ist ein solcher Mitteleinsatz verwerflich, noch dazu, wenn er seinen beabsichtigten Erfolg erzielt, die Meinung der so Umworbene und Begünstigten in die gewünschte Richtung zu lenken. Denn er richtet sich, von strafrechtlicher Würdigung einmal abgesehen, gegen das demokratische Prinzip, nach dem die Meinungen und Wahlstimmen aller gleichermaßen und nicht das Geld Einfluss auf die Politik nehmen sollen.

Nun sollte man keineswegs alle Unternehmen unter Verdacht stellen, sich auf solche Art Meinung, gar willfähriges Handeln einkaufen zu wollen und nicht allen Politikern unterstellen, derartigen Verlockungen zu erliegen. Doch es gibt leider immer wieder Beispiele für solches, mit Geld unterpolstertes „Entgegenkommen“. Und es ist kein gerade ermutigendes Zeichen, dass es immer noch eine zwar kleiner gewordene, aber doch noch signifikante Anzahl von Managern gibt, die angeben, sie würden in Krisenzeiten zur Not auch einmal mit Geld nachhelfen, um zum geschäftlichen Erfolg zu gelangen. Oder wenn Journalisten öffentlich die Meinung vertreten, in bestimmten Ländern könne man doch nur mit Korruption weiterkommen und Geschäfte machen. Damit prangern sie weniger durchaus vorhandene Missstände an, sondern liefern vielmehr indirekt eine nicht angebrachte Rechtfertigung für solches Handeln, ganz nach dem Motto: „das war schon immer so, was soll man anderes machen, das wird sich nicht ändern“.

Ein solcher Fatalismus, zumal, wenn er auch die Politik erfasst, ist unangebracht, gefährlich und obendrein falsch. Denn mit dem Recht ist ihr ein durchaus probates und auch in globalisierten Zeiten nach wie vor taugliches Mittel in die Hand gegeben, Entwicklungen zu steuern und ihnen dort, wo sie in die falsche Richtung laufen, Einhalt zu gebieten. Gewiss ist es schwierig, den Gesetzesarm ins Supranationale zu verlängern und zur Wirkung zu bringen. Und wenn die Staaten dazu noch gegenüber der Wirtschaft ihre rechtlichen Zügel schleifen lassen und sich dabei selbst ihrer Steuerungsfähigkeit berauben, wie dies jedenfalls längere Zeit der Fall war, dann dürfen sie sich nicht wundern, dass die aus ihrem Recht Entlassenen sich später schwerer wieder einfangen lassen. Das aber beweist noch nicht, dass es nicht gelingt oder gelingen kann. Denn jedenfalls kann der Gesetzgeber im eigenen Land auch auf supranationales Handeln wie das der Wirtschaft reagieren, er kann im Gleichklang mit anderen Staaten Recht setzen und auf diese Weise territoriale Schlupflöcher verkleinern, die ermöglichen, sich dem Recht zu entziehen, oder er kann supranationale Abkommen schließen, um so seine Rechtsmacht mit der anderer Staaten zu bündeln und eine einheitliche rechtliche Vorgehensweise auch im Suprastaatlichen zu sichern.

Das Vorgehen gegen Korruption ist ein gutes Beispiel dafür. Es waren zahlreiche Korruptionsskandale, in die amerikanische Unternehmen im Ausland verwickelt waren, die in den siebziger Jahren zu großer öffentlicher Empörung in den Vereinigten Staaten führten und den amerikanischen Gesetzgeber veranlassten, ein Gesetz zu erlassen, das es bis dato noch nirgendwo gegeben hatte: den Foreign Corrupt Practices Act, kurz FCPA genannt. Sicher bestanden auch in anderen Ländern schon Gesetze, die Bestechung und Bestechlichkeit unter Strafe stellten. Doch nicht solche, die im Ausland, also exterritorial, jenseits der eigenen Landesgrenzen begangene Korruption ahndeten. Im Gegenteil, man denke nur daran, dass bis in die Mitte der neunziger Jahre in Deutschland solche Auslandstaten nicht nur nicht strafbewährt waren, sondern die mit ihnen verbundenen Aufwendungen, sprich Schmiergelder, sogar noch steuerlich absetzbar waren und damit diese Taten begünstigt wurden. Rechtfertigung dafür war, die deutsche Wirtschaft solle in Ländern, in denen Korruption üblich und ohne sie Geschäftemachen nicht möglich sei, nicht ins Hintertreffen geraten. Korruption im Ausland galt also noch nicht einmal als „Kavaliersdelikt“, sondern wurde als notwendiges und unterstützenswertes Instrument zur Geschäftsanbahnung angesehen. Wen wundert da, dass hiervon auch Gebrauch gemacht wurde.

Dem wollte man in den USA mit dem FCPA ein Ende bereiten. Auch damit, dass mit diesem Gesetz nun auch Unternehmen selbst und nicht nur die für diese Handelnden zur Rechenschaft gezogen wurden. Dies erhielt dann kurze Zeit später auch für Unternehmen Geltung, die nicht in den USA angesiedelt, aber dort börsennotiert sind. Mit Fug und Recht kann man sagen, dass hiermit der Startschuss für ein verstärktes gesetzgeberisches Handeln in dieselbe Richtung auch in anderen Ländern gegeben wurde. Mittlerweile wird die Bekämpfung von Korruption mit rechtlichen Mitteln durchaus auch in Ländern vorangetrieben, in denen sie leider noch erheblich häufiger an der Tagesordnung ist als bei uns. Und nicht nur das. Auch die Wirtschaft, die Unternehmen haben sich darauf eingestellt, treffen immer verbreiteter Vorkehrungen in den eigenen Reihen, korruptive Handlungen zu unterbinden, solchen Ansinnen zu widerstehen und entgegenzutreten und sich damit selbst wie die eigenen Mitarbeiter vor Bestrafung zu schützen. Dies firmiert heute unter dem Begriff „Compliance“ und besagt nichts anderes, als dass man für regelkonformes Verhalten Sorge tragen, also wie ein „ehrbarer Kaufmann“ agieren will, um hier auch eine althergebrachte europäische Rechtsfigur zu benennen und wieder zu Ehren kommen zu lassen, die ebenfalls eine rechtliche wie moralisch einwandfreie Handlungsweise stets angemahnt hat. Und dies auch aus der Einsicht heraus, dass beim Wirtschaften ein Erfolg auf Dauer nur dann erreichbar ist, wenn nicht mit gezinkten Karten gespielt wird, sondern ein fairer Wettbewerb herrscht.

Dies zeigt, so meine ich, dass es nicht an Möglichkeiten oder Kompetenzen mangelt, mit Recht machtvoll zu lenken, bei Missständen wieder für Ordnung zu sorgen und damit auch global gesehen Wirkung zu erzielen, und sei es, man gibt im eigenen Staate als Erster einen Startschuss dazu, dem dann hoffentlich andere folgen. Nein, wenn, dann fehlt es hier und da an Verantwortungsbewusstsein.

Das betrifft durchaus auch die Bürger. Sicherlich gibt es immer wieder Punkte, die zur Kritik am Handeln der jeweiligen Regierung oder des Gesetzgebers herausfordern. Kritik ist ein Zeichen von Mitdenken, ein Ausdruck von Aufmerksamkeit gegenüber dem politischen Geschehen und von demokratischer Kontrolle. Kommt sie aber nur pauschal gegen „Politiker als solche“ daher und ist verbunden mit einem sich ansonsten ins Private Zurückziehen und einem Desinteresse an Wahlen, dann ist das zwar ein staatsbürgerliches Recht, aber keine verantwortliche Verhaltensweise. Eine Demokratie, bei der das Recht bzw. die Staatsgewalt vom Volks ausgeht, lebt vom Engagement ihrer Bürger, von deren Bereitschaft, das einst hart erkämpfte Wahlrecht, das vielen Menschen anderenorts noch vorenthalten wird, auch auszuüben, damit die Mehrheit, die sich bei Wahlen im Parlament ergibt, nicht nur eine prozentuale ist, sondern auch zahlenmäßig die Meinung der Wahlbürger in ihrer Mehrheit repräsentiert und damit auch der auf dieser Basis gebildeten Regierung mehr Legitimation verschafft. Und sie lebt von der Bereitschaft Vieler, sich auch in Parteien einzubringen und dort aktiv mitzumischen, damit Partei- und Wahlprogramme nicht von einigen Wenigen „da oben“ aufgestellt werden, sondern im innerparteilichen Ringen von der Basis bis zur Spitze entstehen und inhaltliche Konturen erhalten, die den Wählern ermöglichen, bei der Wahl auch eine Auswahl treffen zu können. Bürger, die sich über schlechte Politik beklagen, sollten sich

deshalb einmal selbst an die Nase fassen und sich fragen, was sie selbst denn bisher bereit waren zu tun, um das Monierte zum Besseren zu bringen.

Insofern sind zunächst einmal diejenigen, die sich in die Politik begeben und dort reüssieren, also die Parlamentarier und Regierungsmitglieder, nicht zu verachten, vielmehr dafür zu loben. Aber der Lob muss, um seine Berechtigung zu behalten, durch ein dem Mandat oder Amt geschuldetes Agieren weiterhin verdient werden. Damit sind nicht Politikrichtungen angesprochen, die man für richtig oder falsch halten und derentwegen man Politiker loben oder tadeln kann. Nein, es geht darum, dass Politiker ihr Sagen und Handeln in Übereinstimmung halten, dass sie offenlegen und erklären, was ihrem Handeln zugrundeliegt, dass sie sich dem Wohle aller verpflichtet fühlen, kurzum: dass sie mit der ihnen übertragenen Macht des freien, allein ihrem Gewissen unterworfenen Mandats verantwortungsbewusst umgehen, ihre Augen vor Missständen und Ungerechtigkeit nicht verschließen, sondern ihre Macht mittels Recht dagegen zum Einsatz bringen und Josef A. Schumpeter Lügen strafen, der einmal gesagt hat: *„Politiker sind wie schlechte Reiter, die so stark damit beschäftigt sind, sich im Sattel zu halten, dass sie sich nicht mehr darum kümmern können, in welche Richtung sie reiten.“* Und ich füge hinzu: dass sie nur noch darüber nachdenken, wie man den Sattel besser polstern oder bei nächster Gelegenheit vielleicht auf ein anderes Pferd mit besseren Aussichten umsatteln kann.

Und auch die Wirtschaft sollte sich immer wieder bewusst machen, dass sie nicht nur einem Herrn, ihrem Erfolg und den Interessen des Kapitals, dienen darf, sondern auch Verantwortung für ihre Mitarbeiter, ihre Kunden und für das gemeine Wohl trägt und zwar überall, wo sie ihre Aktivitäten entfaltet. Nicht umsonst steht in Art. 14 unseres Grundgesetzes geschrieben, dass Eigentum nicht nur Freiheit verleiht, sondern verpflichtet und seine Ausübung auch dem Gemeinwohl dienen soll. Damit wird Unternehmen nicht abverlangt, dem Eigennutz und Gewinnstreben abzuschwören und sich dem Samaritertum hinzugeben. Nein, sondern nur angemahnt, sich nicht über Gemeinwohlbelange hinwegzusetzen und ihre Macht nicht gegen die des demokratischen Staates auszuspielen, gar sich über ihn zu erheben, wenn dieser mit Recht sozialen Interessen zur Berücksichtigung verhelfen will, um etwas mehr Gerechtigkeit walten zu lassen. Zum eigenen Nutzen und Wohle der Unternehmen. Denn wer dies nicht beherzigt, kann sehr schnell seinen Ruf und seine Reputation verlieren, wie Beispiele von rücksichtslosem Wirtschaften zeigen, die bei ihrer Aufdeckung dann nicht nur Empörung hervorriefen, sondern sich auch negativ auf das Geschäft auswirkten. Die Macht des Volkes als Kunde und Verbraucher ist eben auch nicht zu unterschätzen.

Wie aber kann man erreichen, dass bei jeder dieser angesprochenen „Machtplayer-Gruppen“ das Bewusstsein für die Verantwortung, die sie beim Gebrauch der eigenen Macht im Umgang mit den andere tragen, wachgehalten bzw. wieder mehr geweckt wird? Auf jeden Fall, indem man deutlich dem widerspricht, was Karl Deutsch einmal despektierlich behauptet hat: *„Macht ist das Privileg, nicht lernen zu müssen.“* Wer sich dies zu Eigen macht, landet über kurz oder lang auf der Verliererstraße und verspielt seine Macht.

Ein weiteres Mittel neben solcher Art Aufklärung über Machtmissdeutungen, bei der auch die Presse und die sonstigen Medien einen gewichtigen Part spielen, den sie nicht aus rein ökonomischer Sicht vernachlässigen sollten, um ihrer eigenen Macht, auf die Meinungsbildung einzuwirken, nicht verlustig zu gehen, ist eine stärkere Einbindung aller in das Geschehen. Hier ist daran zu denken, neben den Wahlen auch Bürgerbeteiligung resp. Bürgerentscheide zu einzelnen Sachthemen zuzulassen, um zu erreichen, dass Bürger wieder mehr motiviert wie aktiviert werden, sich mit Politik zu beschäftigen, und Politiker wieder mehr mit Argumenten werben müssen, damit ihrer Auffassung zugestimmt wird.

Und schließlich können auch Appelle an die eigene Vernunft und Moral helfen - wenn sie überzeugend sind, wie die Aufforderung von Kofi Annan vor etlichen Jahren, dem von ihm gegründeten Global Compact beizutreten. „*Verbinden wir die Kraft der Märkte mit der Autorität universaler Ideale. Versöhnen wir die Kräfte des Unternehmergeistes mit den Bedürfnissen der Benachteiligten und den Erfordernissen kommender Generationen*“, so rief er den Unternehmen zu, um sie dazu zu bringen, sich durch einen Beitritt zu diesem Vertrag freiwillig zu verpflichten, die Menschenrechte zu wahren, maßgebliche Arbeitnehmerschutzrechte einzuhalten, den Schutz der Umwelt zu beachten und mit zur Bekämpfung der Korruption beizutragen. Inzwischen sind es etliche tausend Unternehmen aus aller Welt, die den Compact unterschrieben haben.

Das allein reicht noch nicht. Aber es ist ein Fortschritt, der ermutigt und Hoffnung gibt: darauf, dass Macht, richtig eingesetzt, Gutes bewirken kann und auch bewirkt – ob im Staat oder in der Wirtschaft. Hoffen Sie in diesem Sinne mit mir!
