

Rupert Graf Strachwitz¹

Zivilgesellschaft ist korrumpierbar: Sie muß etwas dagegen tun

Nach wie vor glauben die politischen Parteien meistens, Artikel 21 des Grundgesetzes als gemeinsames Monopol auf die politische Willensbildung interpretieren und andere daran Beteiligte, insbesondere neben der Wirtschaft die Zivilgesellschaft, ausblenden und dadurch marginalisieren zu können. Daß dies kurzsichtig ist und für unsere Demokratie schädlich sein muß, sollte jedem klar sein, der politische Zusammenhänge zu begreifen sucht. Hegels Diktum vom über allen Interessen stehenden, alles überwölbenden, selbst nicht Partei ergreifenden und letztlich nie irren könnenden Staat gilt, wenn es denn überhaupt je gegolten ist, im 21. Jahrhundert aus vielen Gründen nicht mehr. In der Krise unserer gesellschaftlichen Ordnung brauchen wir dringend jeden Akteur, der sich einbringen will. Gerade die Zivilgesellschaft darf nicht nur nicht daran gehindert werden, aus der Nische herauszutreten sich in die öffentlichen Angelegenheiten einzumischen. Sie muß es selbst auch wollen und einfordern. Daß sich weltweit politische Parteien schon selbst als Bewegungen neu erfinden, um damit ihre eigene Stagnation zu überwinden und an der Erfolgsgeschichte sozialer, zivilgesellschaftlicher Bewegungen zu partizipieren, zeigt die Gefahr auf, erneut auf die Zuschauertribüne verwiesen zu werden.

Dem notwendigen Eintritt in die große politische Arena steht allerdings entgegen, daß zivilgesellschaftliche Organisationen im Gegensatz zu anderen gesellschaftlich relevanten Gruppen, die sich in der Mitte der Gesellschaft bewegen, kaum öffentlich Auskunft über ihr Handeln geben müssen. Die große Mehrzahl der Organisationen macht von diesem Verschwiegensheitsrecht Gebrauch. Und das, was man bekommt, ist mangels Kriterien untereinander nicht vergleichbar, sodaß wissenschaftliche Auswertungen immer defizitär sind. Alle veröffentlichten aggregierten Finanzangaben haben, so pauschal muß man das leider sagen, nur wenig Bezug zur Realität. Den Parteien dagegen ist durch den erwähnten Art. 21 GG auch eine Verpflichtung auferlegt: „Sie müssen über die Herkunft und die Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.“ Zu Recht ist immer wieder darüber gestritten worden, ob die Parteien dieser Pflicht in hinreichendem Maße nachkommen; der Grundsatz aber steht fest. Ebenso ist unstrittig, was mit „öffentlich“ gemeint ist: die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger, nicht etwa nur eine dazu bestimmte Staatsbehörde. Jedem interessierten Bürger, jeder interessierten Bürgerin muß die Möglichkeit eingeräumt sein, sich zu den öffentlichen Angelegenheiten kundig zu

¹ Dr. phil. Rupert Graf Strachwitz ist Direktor des Maecenata Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft, Berlin (www.maecenata.eu / www.strachwitz.info)

machen. Dies ist ein Bürgerrecht und erstreckt sich angesichts der gerade zitierten Entwicklung der Zivilgesellschaft seit der Erarbeitung des Grundgesetzes ganz gewiß auch auf deren Akteure. Sie sind bedeutende Dienstleister, Themenanwälte, Wächter, Mittler, Selbsthilfeorganisationen, Gemeinschaften und Mitgestalter einer entstaatlichten Politik, allesamt daher im öffentlichen Raum unterwegs. Auch die kleinen unter ihnen, die vielleicht nicht zu Unrecht für sich in Anspruch nehmen, an der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe der Zivilgesellschaft nicht unmittelbar teilnehmen zu können, können sich daher weder selbst davon freistellen noch grundsätzlich von anderer Seite freigestellt werden. Es muß klar sein,

- daß bedeutende Gruppen der Gesellschaft sich einer Verantwortlichkeit gegenüber der Gesellschaft insgesamt nicht entziehen können,
- daß dies für alle Akteure innerhalb dieser Gruppen gilt, und
- daß zivilgesellschaftliche Akteure sich schon deshalb dieser Verantwortlichkeit nicht entziehen können, weil gerade sie ja für sich in Anspruch nehmen, nicht Partikularinteressen, sondern dem allgemeinen Wohl auf irgendeine Weise zu dienen.

Um es auf einen kurzen Nenner zu bringen: Nur mitreden, aber nicht öffentlich verantwortlich sein zu wollen, ist keine Option.

Richtig ist, daß die große Mehrheit der kollektiven zivilgesellschaftlichen Akteure weder nach innen korrupt ist noch versucht, durch Korruption Ziele zu erreichen noch selbst korrumpierbar ist. Das heißt aber nicht, daß Organisationen nie dafür anfällig wären. Bekanntlich stehen ja, um ein Beispiel zu nennen, immer wieder Vermutungen im Raum, ausländische, konkret meist russische Regierungsstellen würden deutsche zivilgesellschaftliche Organisationen für ihre eigenen Ziele instrumentalisieren oder sie dazu benutzen, den öffentlichen Raum zu destabilisieren oder falsche Nachrichten zu verbreiten. Beides sind klare Fälle von Korruption.

Viele Organisationen sind bekanntlich von Spenden und Fördermitteln so abhängig, daß deren ständige Akquise eine Überlebensfrage darstellt. Projekte wollen weitergeführt, Mitarbeitende wollen gehalten, die Mission will nachhaltig verfolgt werden. Dies kann dazu verführen, gegenüber Geldgebern allzu willfährig oder in der Überprüfung ihrer Geldgeber (*due diligence*) nicht streng genug zu sein. Organisationen, die eigentlich von ihrem Auftrag getrieben sein müßten (*mission driven*) werden so schleichend zu solchen, die ihren Förderern und Spendern zuliebe Projekte mit von diesen bestimmter Zielrichtung durchführen (*donor driven*) oder sogar öffentlich Positionen vertreten, die ihnen von diesen diktiert werden. Das wissen die Geldgeber natürlich und nutzen dies oft schamlos aus – öffentliche noch sehr viel stärker als private. Organisationen, die von öffentlichen Mitteln abhängig sind, werden nicht selten regelrecht erpreßt, übrigens auch von deutschen Behörden: ein klarer Fall von Korruption. Leider sind dabei die Übergänge so fließend, ist die Grauzone so groß, daß

weder mit Verboten und Kontrollen, noch mit gesetzlichen Regelungen allein Abhilfe möglich erscheint. Es hilft also nur die Offenlegung, damit eine Einordnung von Positionen und Handlungsweisen und ein informierter öffentlicher Diskurs dazu möglich ist.

Ein weiteres kommt hinzu: Seit dem 11. September 2001 machen vor allem US-amerikanische Behörden weltweit ihren Einfluß zur Eindämmung von Geldwäsche und Terrorismus geltend. Aus guten Gründen haben sich viele andere Regierungen dem angeschlossen. Die schon 1989 gegründete intergouvernementale Arbeitsgruppe FATF (Financial Action Task Force) widmet sich nicht zuletzt deshalb vorrangig diesem Thema, weil kriminell generierte Mittel in hohem Maße dazu „gewaschen“ werden, um durch aktive Korruption an den Schaltstellen der politischen Macht Einfluß zu gewinnen und auszuüben oder um Wettbewerber, Kontrolleure und Wächter (*watchdogs*) zu diskreditieren. Hierzu werden nicht selten zivilgesellschaftliche Organisationen (NGO, NPO) als Mittler eingesetzt. Manchmal werden sie eigens zu diesem Zweck vorsätzlich gegründet, manchmal werden aber auch bestehende, im Kern unbescholtene Organisationen durch Versprechungen dazu verleitet, ein solches Spiel mitzuspielen. Schließlich gibt es auch Fälle, in denen Organisationen von Anfang bis Ende völlig ahnungslos sind, zu welchen Zielen sie mißbraucht werden. Daß dies so ist, hat für die ganze Zivilgesellschaft Konsequenzen. Beispielsweise mußten sich US-amerikanische Behörden vorhalten lassen, sie würden anerkannte gemeinnützige Organisationen pauschal als Geldgeber des Terrorismus und Handlanger von Geldwäschern verdächtigen. FATF war unter amerikanischem Einfluß der gleichen Meinung.

So gerieten beispielsweise Organisationen wie das US-amerikanische Rote Kreuz oder die über 150 Jahre alte, in der Entwicklungszusammenarbeit tätige deutsche Organisation Missio (früher König-Ludwig-Missionsverein) auf eine schwarze Liste; es gab keinerlei Verfahren, wie sie daraus wieder gestrichen werden konnten. Dies ist unter Gesichtspunkten der Herrschaft des Rechts vehement zu kritisieren, ändert aber nichts daran, daß sich Organisationen der Zivilgesellschaft mit derlei Vorwürfen auseinandersetzen müssen, weil sie – gewiß nur in Einzelfällen – nicht vollständig unberechtigt sind. So zu tun, als ob es diese Vorwürfe nicht gäbe, ist jedenfalls keine adäquate Strategie. Ein gutes Gewissen allein ist in diesem Fall auch kein sanftes Ruhekitzel. Zu den gemeinsamen Zielen der Zivilgesellschaft muß deshalb gehören, solidarisch gegen falsche Verdächtigungen vorzugehen, ebenso aber auch das Phänomen selbst zu benennen, auf Gefährdungen aufmerksam zu machen und Akteure, die tatsächlich in solche Machenschaften verstrickt sind, anzuprangern. So lange Zivilgesellschaft auch nur ansatzweise zu Recht mit dem Vorwurf der Korruption konfrontiert werden kann, bleiben pauschale Verdächtigungen ebenso Realität wie der unqualifizierte Angriff auf einzelnen Akteure.

Nicht zuletzt Transparency International ist es zu verdanken, daß Korruption heute fast weltweit als sittenwidrig eingestuft wird, auch wenn sie nach wie vor vielerorts gängige Praxis geblieben ist. Es muß jederzeit deutlich sein, daß zivilgesellschaftliche Akteure damit nichts zu schaffen haben. Die Debatte darüber, ob und ggf. in welchem Umfang zivilgesellschaftliche Organisationen an illegalen Korruptions-, Geldwäsche- und Terrorismusfinanzierungsaktionen beteiligt sind oder waren, überlagert heute die demokratiethoretischen Argumente für mehr Transparenz. Diese Debatte wird angefacht

1. durch die Tatsache, daß Mißtrauen heute die vorherrschende Grundhaltung im öffentlichen Raum darstellt – woran die politisch und wirtschaftlich einflußreichsten Akteure, weiß Gott, nicht unschuldig sind; und
2. dadurch, daß in allen Enthüllungen, etwa über Panama- oder Paradise-Papers, wenngleich nicht immer zu Recht und nicht in großem Umfang, Stiftungen und andere zivilgesellschaftliche Akteure auftauchen.

Die immer noch verbreitete Scheu vieler zivilgesellschaftlicher Akteure vor mehr Transparenz ist vor diesem Hintergrund nicht oder nicht mehr tragbar. Zu verbessern ist dieser Zustand nur durch

- eine umfassende Selbstverpflichtung, die diesen Namen verdient, oder
 - durch eine gesetzliche Regelung
- mit dem Ziel, die Mittelherkunft für jedermann nachvollziehbar offenzulegen.

Der lange Marsch hin zu einer partizipativeren Demokratie gehört zur Kernsubstanz modernen zivilgesellschaftlichen Selbstverständnisses. Damit die Beiträge aus der Zivilgesellschaft als Debattenbeiträge im Rahmen der von Jürgen Habermas so benannten deliberativen Demokratie qualifiziert, eingeordnet, analysiert und fruchtbar gemacht werden können, muß diese Korruptionsvorwürfe substantiiert zurückweisen können. Gerade dieser Punkt sollte den Organisationen selbst besonders am Herzen liegen. Dies heißt, letztlich kommt es auf eine Verabredung an, bei der Offenlegung und – ernsthafte, nicht symbolhafte – Anerkennung in ein Verhältnis zueinander gesetzt werden. Soll der Staat die Zivilgesellschaft als gleichrangigen öffentlichen Akteur anerkennen, so kann er eine erheblich verbesserte Offenlegung verlangen. Will die Zivilgesellschaft mehr und ernsthaft als Partner anerkannt werden, muß sie mehr Transparenz anbieten.

Gewiß ist das nicht so einfach, wie es auf den ersten Blick scheint. Transparenz ist zunächst ein Schlagwort ohne sehr viel konkreten Inhalt. Sie bedarf einer Rahmensetzung, der Festlegung von Kriterien und eines Verfahrens. Zu alledem gibt es einige Ansätze, aber bei weitem keinen Konsens oder gar eine Verbindlichkeit. Völlig ungeklärt sind beispielsweise Fragen der Grundgesamtheit, Vergleichbarkeit, Aggregierbarkeit und Vollständigkeit, denn kein Verein und keine Stiftung ist

verpflichtet, Regeln der Systematik, Bewertung usw. einzuhalten, so wie es für Wirtschaftsunternehmen selbstverständlich ist. Drei Beispiele mögen das verdeutlichen:

- Die Initiative Transparente Zivilgesellschaft, von Transparency International Deutschland verantwortet und von einem als Fachbeirat fungierenden Trägerkreis begleitet, verschafft sich beispielsweise einen brauchbaren Überblick über die Tätigkeit und die finanziellen Verhältnisse ihrer Unterzeichner, allerdings nur auf der Basis einer mangels Ressourcen kaum kontrollierten Selbstverpflichtung.
- Das Hauptkriterium des vom Deutschen Zentralinstitut für soziale Fragen auf Basis einer sehr eingehenden Prüfung vergebenen Spendensiegels ist das Verhältnis zwischen Spendenaufkommen und dazugehörigem Akquiseaufwand. Dies ist für die Spender überaus wichtig, aber bietet noch kein vollständiges Bild von einer Organisation und ihren Finanzströmen, was das DZI wohlgermerkt auch nicht behauptet.
- Das Transparenzregister gemäß EU-Geldwäsche-Richtlinie ist vor allem an den Namen der entscheidungsbefugten Personen interessiert, um daraus wirtschaftliche Interessen abzuleiten. Das kann aber muß nicht die Aufmerksamkeit auf Korruptionstatbestände lenken. Zur Beantwortung Kernfragen trägt dieser Ansatz nur bedingt bei.

Schon gar nicht läßt sich nachprüfen, ob das Argument, aus betrieblichen oder sachlichen Gründen müsse die Auskunft ganz oder teilweise verweigert oder jedenfalls nicht veröffentlicht werden, im Einzelfall berechtigt ist. Natürlich gibt es solche Fälle. Weder kann einem im Wettbewerb mit anderen staatlichen und nicht-staatlichen Anbietern stehenden Wohlfahrtsverband eine komplette Offenlegung der Innenkalkulation zugemutet werden, noch darf etwa eine Organisation mit besonders sensiblen Projekten, etwa in Tibet, der Türkei oder Nordkorea, durch Offenlegung Projekt und Mitarbeiter gefährden. Selbstverständlich sind an Organisationen mit größerer Außenwirkung andere Anforderungen zu stellen als an kleine gemeinschaftsbildende Vereinigungen ohne Außenwirkung. Und natürlich muß illegitimer und schon gar illegaler Einsichtnahme durch in- und ausländische staatliche Dienste rechtlich und technisch ein Riegel vorgeschoben werden. Aber gerade dieses Beispiel zeigt auch, daß die Güterabwägung nicht leicht ist und nicht unbedingt einer Selbsteinschätzung allein überlassen bleiben darf. Auch extremistische Zellen fangen klein an. Gebraucht wird eine Instanz gleich welcher Art, deren Urteil sich alle Organisationen der Zivilgesellschaft sei es freiwillig, sei es aufgrund gesetzlicher Vorgaben, unterwerfen.

Es wird, so meine ich, deutlich, daß wir einerseits hier einen Handlungsbedarf erkennen müssen, an dessen Inangriffnahme die Zivilgesellschaft selbst ein hohes Interesse haben sollte – nicht um lobbyistisch „das schlimmste zu verhüten“, sondern um eine

umfassende, systematische, vernünftige, moderne und vor allem zur Abwehr von einerseits öffentlichen, andererseits aber auch beeinflussenden Angriffen auf die Zivilgesellschaft geeignete Regelung zu erarbeiten. Die Alternative ist, weiterzumachen wie bisher und in Kauf zu nehmen, daß ein Einzelfall, irgendein kleiner oder großer Skandal, unsere allzeit zu Aktionismus bereiten Politiker ermuntert, durch einen gesetzgeberischen Schnellschuß eine Rechtslage herzustellen, mit der niemand wirklich leben kann. Schon jetzt scheint sich eine Flut von Registern anzukündigen, die viel Aufwand verursachen, aber letztlich das wirkliche Problem nicht in den Griff bekommen. Zu fordern ist daher eine zügige und verantwortungsvolle Erarbeitung eines Transparenzsystems, das den Grundsätzen einer offenen Gesellschaft und der Verantwortlichkeit der sie mitgestaltenden Akteure ebenso gerecht wird wie der Handlungslogik und den schützenswerten Vertraulichkeiten sowie den begrenzten Ressourcen ihrer zivilgesellschaftlichen Akteure.

Der internationale Antikorruptionstag am 9. Dezember 2021 ist eine sehr gute Gelegenheit, an dieses Thema wieder einmal zu erinnern – auch daran, daß mit dem berechtigten Anspruch, in den öffentlichen Angelegenheiten mitzureden, unabdingbar die Verpflichtung verbunden ist, der Öffentlichkeit – der Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger, nicht irgendeiner Staatsbehörde – darüber Auskunft zu geben,

1. was gemacht wird,
2. woher die Mittel dafür stammen und
3. wie die Entscheidungen dafür zustande kommen.

Wenn diese drei Fragen befriedigend, aggregierbar und vergleichbar beantwortet werden, sind wir in der Überwindung einer korrumpierbaren Zivilgesellschaft ein gutes Stück weiter.