

Dezentrale Korruptionsrisiken als Folge der Transformation des öffentlichen Sektors?

Patrick von Maravić¹

1. Einleitung

In den vergangenen 15 Jahren hat sich die öffentliche Verwaltung im Zuge der Verwaltungsreformen auf kommunaler Ebene verändert. Stellvertretend für diese Transformation der öffentlichen Verwaltung stehen Begriffe wie ‘New Public Management’, ‘Neues Steuerungsmodell’, ‘gewährleistender Staat’ oder auch ‘neo-weberianischer Staat’. Vor diesem Hintergrund wird in diesem Aufsatz die folgende Frage erörtert: Wie wirkt sich die Transformation der öffentlichen Verwaltung auf das Korruptionsrisiko aus?

Diese Abhandlung befasst sich mit dem Zusammenhang zwischen Verwaltungsreform und neuen Korruptionsrisiken in deutschen Kommunalverwaltungen. Das auf einer Befragung von Rechnungsprüfungsämtern basierende zentrale Argument ist, dass administrative Dezentralisierung, d.h. Verselbständigung und Ausgliederung von Verwaltungsteilen, nicht nur Management-, Personal und Finanzkompetenzen aus der Kernverwaltung herauslöst und auf neugegründete öffentliche Unternehmen überträgt, sondern auch mit einer *Verlagerung* des Korruptionsrisikos einhergeht. Korruptionsrisiken verlagern sich zu den Institutionen, deren Entscheidungskompetenzen im Zuge der Reformen erweitert und die traditionell hoheitlichen Kontrollka-

¹ Ich möchte mich bei Christoph Reichard, Manfred Pook (KGSt), Bernd Kleine, Uwe Bekemann und John P. Siegel für ihre konstruktive Kritik und weiterführenden Anregungen bedanken.

pazitäten ohne einen Ausgleich durch andere gleichwertige Formen der Prüfung oder Kontrolle reduziert wurden.

Wir kennzeichnen diese neue Form der Korruption mit dem Begriff *dezentrale Korruption*. Dezentralisierung wird allgemein als Übertragung administrativer Kompetenzen auf ausgewählte Organisationen verstanden (Pollitt/Bouckaert 2004: 87). Dezentrale Korruption wird demnach als Bestechlichkeit bzw. Bestechung von Akteuren verstanden, die mit der Erbringung öffentlicher Leistungen außerhalb der Kernverwaltung beauftragt sind.

Die zahlreichen Korruptions- bzw. Verdachtsfälle geben Anlass, dem Phänomen dezentraler Korruption in deutschen Kommunen nachzugehen. Die Korruptionsforschung in Deutschland hat in einigen wegbereitenden Arbeiten das Feld der bürokratischen Korruption bearbeitet (Bannenberg 2002, Claussen/Ostendorf 2002, Höffling 2002, Kerbel 1995, Vahlenkamp/Knauß 1995), den Faden der dezentralen Korruption bislang jedoch nicht aufgegriffen. Auch in offiziellen Korruptionsstatistiken wurde trotz bekannter Korruptions- und Verdachtsfälle dieser Entwicklung bislang keine Aufmerksamkeit geschenkt.

Der breiteren Öffentlichkeit wurden Fälle dezentraler Korruption u.a. in Folge der Veröffentlichung des Abschlussberichts des Untersuchungstabs Antikorruption in Nordrhein-Westfalen bekannt (Innenministerium 2003). Der Untersuchungstabs untersuchte Public-Private Partnerships im Bereich Müllentsorgung im Kreis Wesel, Kreis und Stadt Aachen, Märkischer Kreis, Stadt Bielefeld und Herford, Krefeld, Duisburg, Oberhausen, Hamm, Bonn und Köln wegen des Verdachts der Korruption. Darüber hinaus wurden bundesweit Fälle dezentraler Korruption aus Hagen, Düsseldorf (siehe SZ vom 14. März 2005: 2), Bielefeld, Bremen und Köln (Berger/Spilcker 2004), um nur eine Auswahl zu benennen, bekannt. Auch wenn nicht explizit in Statistiken aufgeführt, sickert das Problem der dezentralen Korruption langsam in das Bewusstsein der Strafverfolgungsbehörden ein (BKA 2000:

24). Das BKA geht sogar soweit, korruptionsgefährdete Bereiche auf kommunaler Ebene zu nennen, unter anderem die Bereiche Wasser- und Abfallwirtschaft, die, so die Autoren, „immer öfter in privatrechtliche Organisationsformen überführt werden“ (BKA 2002: 28). Soweit lässt sich nur anhand offizieller Statistiken des Bundeskriminalamtes mit aller gebotenen Vorsicht konstatieren, dass sich in den Jahren 1995-2002 ein sechsfacher Anstieg von bürokratischer Korruption verzeichnen lässt (BKA 2002: 4).

Die vergleichende Verwaltungsforschung hat herausgearbeitet, dass unter der „Mode“ (Jann 1999) ‘New Public Management’ (NPM) zahlreiche, zum Teil höchst unterschiedliche Reformstrategien firmieren, die in unterschiedlichen Ländern zur Anwendung kommen (Pollitt/Bouckaert 2004, Reichard 2002a: 266ff.). Was das Neue Steuerungsmodell (NSM) betrifft, so hat Reichard auf die abweichende und sehr selektive Implementierung von Teilinstrumenten des NSM in Kommunen hingewiesen (Reichard 2001). Was sich jedoch in zahlreichen europäischen Staaten, wie bspw. Belgien, Finnland, Frankreich, Italien und den Niederlanden, beobachten lässt, ist, dass die traditionelle weberianische Bürokratie durch die Einführung von Wettbewerb oder privatwirtschaftlicher Managementmethoden nicht weggespült, sondern vielmehr ergänzt wurde. Eben diese Transformation der klassischen Bürokratie in flexiblere, wirtschaftlichere und auf Effizienz ausgerichtete Organisationseinheiten, wird von Bouckaert als der sogenannte neo-weberianische Staat (Bouckaert 2004) bezeichnet. Diese Länder konzentrieren sich bei ihren Verwaltungsreformen auf die Einführung von Kosten- und Leistungsrechnung, leistungsorientierter Bezahlung, Dezentralisierung und Devolution von Kompetenzen und Qualitätsstandards (Pollitt/Bouckaert 2004: 97). Deutschland, zumindest was die lokale Ebene betrifft, hat ähnliche Veränderungen erfahren, wobei ein zentrales Instrument in der Ausgliederung und Ver-

selbstständigkeit von Verwaltungseinheiten in öffentliche Unternehmen liegt (Reichard 2003).

Die Art und Weise der Umsetzung von Verwaltungsreformkonzepten betrifft die eine Seite der Transformation der öffentlichen Verwaltung, die andere Seite betrifft den Aspekt der Korruption. In zahlreichen Veröffentlichungen (u.a. Self 1993, Frederickson 1999, Doig 1995, 1997, 1998) wird dieser Zusammenhang zum Teil auf der Grundlage theoretischer Erwägungen, aber auch genauso mit Bezugnahme auf konkrete Einzelfälle diskutiert.² Die interessante Frage, die immer wieder zu lebhaften Debatten zwischen Public Management Forschern, so z.B. 2002 und 2004 im Internetforum des *International Public Management Networks* (siehe Maravic/Reichard 2003, Jones 2004), führt, ist, ob sich die Korruptionsrisiken als eine Folge von Public Management Reformen verringern, erhöhen oder verschieben. Da die quantitativen Veränderungen des Korruptionsniveaus aufgrund des Fehlens belastbaren Datenmaterials bislang nicht feststellbar sind, können methodisch gesicherte Erkenntnisse nur über die Veränderung der Korruptionsform angestellt werden.

Die dieser Untersuchung zugrundeliegende Überlegung ist, dass sich unterschiedliche Organisationsstrukturen auch unterschiedlich auf das Korruptionsverhalten von Akteuren auswirken. Verändert sich unser Verwaltungssystem, so verändern sich auch die Korruptionsrisiken. Rose-Ackerman hat in ihrer klassischen Untersuchung von Korruptionsrisiken in unterschiedlichen Organisationsstrukturen diesen Zusammenhang herausgearbeitet. Ihre Schlussfolgerung ist, dass eine jede Organisation ihre Achillesferse besäße (1993: 817). Aber wo befindet sich diese? Feststellen lässt sich zunächst, dass sich Organisati-

² Für einen Überblick über diesen Diskurs siehe Maravic (2005).

onsstrukturen anhand des *Ortes* der korruptionsanfälligen Schwachstellen unterscheiden lassen. Rose-Ackerman argumentiert, dass die Struktur der Bürokratie den Handlungsspielraum eines Akteurs in Bezug auf die zu erwartenden Kosten bestimmt, Bestechungsgelder einzuwerben oder zu akzeptieren (1993: 803).³ Diese Abhandlung versucht auf der Grundlage der vorliegenden Erkenntnisse und Daten eine Bestimmung der neuen Korruptionsrisiken vorzunehmen.

Bislang war dieser Diskurs ein rein akademischer. Die Wahrnehmungen und Erfahrungen von Verwaltungspraktikern mit dem Thema der unbeabsichtigten Folgen von Verwaltungsreformen wurden bisher nur unzureichend und nicht systematisch behandelt. Eben weil die bisherige Debatte eher eine akademisch-rhetorische als eine empirische war, belegt diese Erhebung, dass (1) 'New Public Management' bei den meisten Korruptionsexperten aus den kommunalen Rechnungsprüfungsämtern als korruptionsfördernd eingeschätzt wird und, dass (2) dezentrale Korruption von empirisch signifikanter Bedeutung ist.

Im Folgenden wird gezeigt, dass sich nicht nur die öffentliche Leistungserbringung wandelt, sondern auch nicht mehr von einem einheitlichen Verwaltungsethos ausgegangen werden kann. Des Weiteren verdeutlicht ein Blick auf den Umgang der Rechtsprechung mit dem Phänomen der Amtsträgerschaft die Frage, wer heute überhaupt noch als Amtsträger *gilt* und aus soziologischer Sicht, wer sich noch als Amtsträger *versteht*. Dieser Blick ist deshalb erhellend, weil die

³ Rose-Ackerman unterscheidet zwischen „fragmented, sequential, hierarchical and disorganized“ (Dies. 1993: 804) Organisationsstrukturen, die jeweils unterschiedliche Korruptionsformen ermöglichen und Korruption nie gänzlich unterdrücken. Die grundlegende Erkenntnis dieser systematischen Betrachtung der Auswirkungen von Strukturtypen auf das Korruptionsverhalten von Bürokraten besteht darin aufzuzeigen, dass es keine perfekte Organisation gibt.

Institution der Amtsträgerschaft, wie im Folgenden noch ausführlich zu zeigen sein wird, den zentralen Dreh- und Angelpunkt für unser traditionelles Korruptionsverständnis darstellt. Parallel dazu zeigt das vierte Kapitel anhand einer Befragung von kommunalen Rechnungsprüfern und auf der Basis eines in Kapitel 3 entwickelten Analyse Rahmens, dass wir mit unserem derzeitigen Korruptionsverständnis den realen Entwicklungen hinterherlaufen, weil dezentrale Korruption schon längst ein faktisches Problem darstellt.

2. Argumente für ein neues Korruptionsverständnis

Contracting-out, Outsourcing, Dezentralisierung, Agenturbildung und Managerialisierung beschreiben Veränderungsprozesse in der Wahrnehmung öffentlicher Leistungserbringung, die unser traditionell staatszentristisches Korruptionsverständnis herausfordern (Warren 2004: 331). Ausdruck der traditionellen Sichtweise ist die dichotomische Unterscheidung von politischer und bürokratischer Korruption (Moroff 2004: 90). Dass in entwickelten Demokratien öffentliche Aufgaben immer mehr von nichtprofitorientierten Organisationen, z.B. Stiftungen, Vereinen, und profitorientierten Unternehmen im Gesundheits-, Sicherheits-, Ver- und Entsorgungssektor wahrgenommen werden oder private Wirtschaftsprüfer öffentliche Unternehmen prüfen, wirkt sich, wie Warren überzeugend argumentiert, auf die Frage nach einem zeitgemäßen Korruptionsverständnis aus (Warren 2004: 331).

Unser *traditionelles* Korruptionsverständnis verweist auf Amtsträger, die in dieser Funktion hoheitliche Funktionen ausüben und solche Personen, die versuchen, den Amtsträger durch die Gewährung von Vorteilen in ihrer Entscheidungsfindung zu beeinflussen (Johnston 1996: 322). Laut § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB gilt derjenige als Amts-

träger, wer nach deutschem Recht Beamter oder Richter ist, oder in einem sonstigen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis steht oder sonst dazu bestellt ist, bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle oder in deren Auftrag Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrzunehmen. Die in diesem traditionellen Sinne wohl einflussreichste Korruptionsdefinition ist folgende: Korruption ist die Ausnutzung eines öffentlichen Amtes durch öffentlich Bedienstete zum privaten Nutzen (Gardiner 2002: 27). Der Fokus dieser Definition liegt auf den drei Begriffen Amt, öffentlicher Bediensteter und privatem Nutzen. Höffling hat in seiner wichtigen Arbeit diesen Typus von Korruptionsdefinition als “qualifizierten Normenverstoß” (Höffling 2002: 15) bezeichnet. Aus der Perspektive des qualifizierten Normenverstoßes bezeichnet Korruption “die Verletzung einer mehr oder weniger sorgsam gezogenen Trennlinie zwischen den gesellschaftlichen Sphären des ‘Öffentlichen’ und des ‘Privaten’, eine Trennung, die in der sozialen Institution des *Amtes* kulminiert” (Höffling 2002: 15).

Im Folgenden werden drei Argumente angeführt, mit denen sich zum einen die Notwendigkeit eines neuen Korruptionsverständnisses begründet, zum anderen zeigt sich in Ergänzung zur Analyse dezentraler Korruptionsrisiken in öffentlichen Unternehmen (Kapitel 4) die Aktualität und Vielseitigkeit des Themas. Zunächst wird aus rein organisatorischer Sicht argumentiert, dass in der Verwaltungsrealität heute viel häufiger hybride Formen der Leistungserbringung auftreten und genutzt werden, weshalb man nicht mehr von einer organisatorischen Trennung in eine öffentliche und eine private Sphäre ausgehen könne. Das zweite Argument betrifft die Auflösung einer homogenen Verwaltungsethik. Unterschiedliche Mischformen von Ethikparadigmen, so Behnke, prägen heute die Verwaltung. Das dritte Argument

betrifft die heutige Rolle der Amtsträgerschaft aus soziologischer und rechtswissenschaftlicher Sicht.⁴

Organisatorische Transformation der Verwaltung

Die idealtypische Trennung in eine öffentliche und eine private Sphäre existiert heute de facto nicht mehr so wie es die Unterscheidung von Amtsträger und Privatrechtssubjekt suggeriert. Der Staat ist nicht mehr alleiniger Dienstleistungsproduzent (Reichard 2002b). Es ist anzunehmen, dass der Trend der Übertragung der öffentlichen Dienstleistungsproduktion auf öffentliche Unternehmen, private Anbieter und gemeinnützige Organisationen noch zunehmen wird. Öffentliche, private und zivilgesellschaftliche Akteure könnten sich dann, wie in vielen Ländern schon üblich, gleichberechtigt um öffentlich ausgeschriebene Aufträge bemühen. Die Ausgliederung in Eigenbetriebe oder die Verselbständigung von Verwaltungsagenturen als formelle Organisationsprivatisierung in Form einer GmbH oder Aktiengesellschaft spielt auch in Deutschland eine gewichtige Rolle im Spannungsfeld zwischen Binnenmodernisierung und Wettbewerbsorientierung (Reichard 2002a, Bogumil/Holtkamp 2002, Bogumil/Kuhlmann 2004). Die Wahl öffentlicher Unternehmen als Aufgabenträger ist für viele Kommunen interessant. Nicht nur weil Kommunen unter bestimmten Bedingungen dem geltenden Besoldungsrecht, Dienstrecht sowie den Personal- und Finanzstatistiken entgehen können (Becker 1989: 354), sondern auch aus ökonomischen Gesichtspunkten. Diese Formen der Leistungserbringung erscheinen attraktiver, weil die Werks- bzw. Geschäftsleitung flexibler und autono-

⁴ Die Frage, was einen Beamten von einem Angestellten unterscheidet, hat Demmke zu einer interessanten Studie veranlasst (Demmke 2005).

mer im Vergleich zur Kernverwaltung handeln kann, eine Antwort auf die zunehmende Ausdifferenzierung der Funktionen politischer Zielsetzung bietet sowie die Hoffnung damit verbunden ist, die strategische Steuerungsfähigkeit durch eine Reduktion der übermäßigen Komplexität zentraler Verwaltungseinheiten zu erhöhen (Naschold 2000: 56).

De facto findet bereits seit längerem eine Verlagerung von Finanzen, Personal und Kompetenzen aus der Kernverwaltung heraus auf öffentliche Unternehmen statt. Personal und Budget in Kernverwaltung und öffentlichen Unternehmen haben sich in den letzten Jahren soweit angenähert, dass mittlerweile von einem Verhältnis von 50:50 ausgegangen wird (Edeling/Reichard 2003). Die von dieser Dezentralisierung am meisten betroffenen Bereiche sind laut einer Untersuchung an der Universität Potsdam Hochbau, Kultur, Sicherheit und Kindertagesstätten (Edeling/Reichard 2003).

Unterschiedliche Werteparadigmata in der Verwaltung

Der vielfach konstatierte hedonistisch-materialistische Wertewandel innerhalb der Gesellschaft, macht auch nicht vor der Verwaltung Halt (Klages 2002). Dieser Wandel wirkt sich ebenso auf die Einstellungen und das Verhalten der Mitglieder des öffentlichen Dienstes aus. Von einem eigenen “esprit de corps” der öffentlichen Verwaltung kann nicht mehr gesprochen werden (Sommermann 1998: 298). Das Fehlen eines “archimedischen Orientierungspunktes” (Schramm 2003: 1) ist in der von Wieland für den privaten Sektor geprägten Ausdruck “Governanceethik” systematisch durch Unsicherheit, unvollständige Information, Ambiguität von Sachverhalten und Kontingenz charakterisiert (Wieland 2004). Ähnliches ist auch für die Verwaltung zu vermuten.

Was die öffentliche Verwaltung betrifft, so prägen heute unterschiedliche Ethikkomplexe das Verhalten. Behnke hat sehr anschaulich drei Werte-Paradigma herausgearbeitet (Behnke 2005). Diese sind das Unternehmer-Paradigma, das demokratische Paradigma und das Service-Paradigma. Das Unternehmer-Paradigma steht für die Ausrichtung der Verwaltung auf Effizienz, Effektivität und Wirtschaftlichkeit. Das demokratische Paradigma bezeichnet wiederum die demokratische Legitimation und Verantwortlichkeit ('accountability') des Verwaltungshandelns. Das Service-Paradigma rückt die Dienstleistungsorientierung der Verwaltung sowie die Rolle des Bürgers als eigenverantwortlich wählenden 'citoyen' und Kunden in den Mittelpunkt. Diese kurzen Ausführungen zeigen bereits, dass nicht mehr von *den* Kardinaltugenden des öffentlichen Dienstes gesprochen werden kann. Die vormals strikt gezogene Grenze zwischen öffentlichen und privaten Werten verschwimmt und noch ist nicht klar, wie diese neue Entwicklung analytisch zu erfassen ist. Nur eines ist klar, die vormalige Dichotomie von Öffentlichem und Privatem existiert nicht mehr.

Amtsträgerschaft aus soziologischer und rechtswissenschaftlicher Sicht

Die andere Beobachtung betrifft folgende für den deutschen Bereich relevante Frage: Wer kann vor dem Hintergrund der Transformation des öffentlichen Sektors sinnvollerweise noch als Amtsträger bezeichnet werden? Beide Fragen können im Folgenden nur skizziert werden, werfen jedoch offene Forschungsfragen für zukünftige Arbeiten auf.

Im Zuge von Contracting-out und Outsourcing treten vermehrt öffentliche Unternehmen, Privatunternehmen und gemeinnützige, sogenannte Nonprofitorganisationen (NPOs) als Leistungserbringer auf (Edeling/Reichard 2003). In diesem Zusammenhang ist die Beobach-

tung von Edeling (2003: 241 und in diesem Band) interessant, dass im Bewusstsein von Managern öffentlicher Unternehmen ihre Rolle als Amtsträger im Sinne des § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB nicht mehr verankert ist. Vielmehr vergleichen sich diese mit dem CEO von Daimler Chrysler oder anderen Privatunternehmen und grenzen sich somit radikal vom traditionellen Ethos des Amtsträgers in der öffentlichen Verwaltung ab. Laut Edeling geben öffentliches Eigentum und öffentliche oder private Rechtsform der Unternehmen keine zuverlässige Auskunft mehr über die Identität eines Unternehmens als öffentliches oder privates (2003: 240). „Wir sind eine Kapitalgesellschaft wie Daimler-Benz oder BMW“, so die Meinung eines Befragten (Edeling 2003: 241). Für viele Manager öffentlicher Unternehmen stellt sich im Alltagsgeschäft nicht die Frage, ob sie juristisch als Amtsträger definiert werden oder nicht.

Diese Frage ist nicht nur soziologisch interessant, sondern sie beschäftigt auch seit Jahren die höchstrichterliche Rechtsprechung (siehe BGH, Urteil vom 15.05. 1997 – 1 StR 233/96; BGH, Urteil vom 15.3.2001 - 5 StR 454/00; BGH, Urteil vom 21.3.2002 - 5 StR 138/01; BGH, Urteil vom 16.7.2004 - 2 StR 486/03). Eine typische Frage lautet: Ist der Geschäftsführer einer öffentlich beherrschten Aktiengesellschaft Amtsträger im Sinne von § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB? Die Beantwortung dieser Frage ist insofern für eine jede im Dienst der öffentlichen Verwaltung stehende Person relevant, weil sie darüber entscheidet, ob jemand nach den sog. „Straftaten im Amt“ (§§ 331ff. StGB) oder den sog. „Straftaten gegen den Wettbewerb“ (298ff. StGB) verurteilt wird. Dass parallele Regelungen über Korruption im öffentlichen Dienst und in der Wirtschaft im Strafgesetzbuch existieren, dokumentiert zunächst den unterschiedlichen Grad sozial-ethischer Missbilligung eines ähnlichen Verhaltens in formal unterschiedlichen Bereichen. Bei Korruption im geschäftlichen Verkehr handelt es sich ebenso um eine Straftat wie im Amt. In der Frage der Höhe der zu erwar-

tenden Strafe unterscheiden sich die beiden Bereiche jedoch erheblich. Diese ist eng an die Institution der Amtsträgerschaft gekoppelt. Das Strafmaß liegt bei Bestechung, Bestechlichkeit und Vorteilsnahme im Amt zwischen einem und bis zu zehn Jahren (§§ 331-335 StGB) und damit wesentlich höher als beim Straftatbestand der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr, das eine Freiheitsstrafe im besonders schweren Fall von drei Monaten bis zu fünf Jahren in § 300 Absatz 1 StGB vorsieht. Dieser Unterschied spiegelt damit die traditionell hohen ethischen Erwartungen an den Amtsträger in einer deutschen Verwaltung wider.

Grundsätzlich gelten nicht nur Beamte oder Richter als Amtsträger, sondern alle Personen, die in einem sonstigen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis stehen oder sonst dazu bestellt sind, bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle oder in deren Auftrag Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrzunehmen. Damit sind alle Personen Amtsträger, die durch einen öffentlich rechtlichen Akt entweder auf Dauer organisatorisch in einer Behörde eingebunden sind oder ohne eine solche organisatorische Einbindung Einzelaufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. Für diese Abhandlung ist der Begriff der "sonstigen Stelle" von Bedeutung. Diese sind, ohne Rücksicht auf ihre Organisationsform als behördenähnliche Institutionen zu verstehen, die zwar keine Behörden im organisatorischen Sinn, aber rechtlich befugt sind, bei der Ausführung von Gesetzen und Erfüllung öffentlicher Aufgaben mitzuwirken. Es entspricht gefestigter Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes, dass auch als juristische Personen des *Privatrechts organisierte Einrichtungen und Unternehmen* der öffentlichen Hand als "sonstige" Stellen den Behörden gleichzustellen sind, wenn sie als "verlängerter Arm" des Staats erscheinen. Laut § 11 Abs. 1 Nr. 2 c) StGB reicht auch schon die Bestellung, bei einer Behörde oder sonstigen Stelle, Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrzunehmen. Dies kann auch im Rahmen von pri-

vatrechtlichen Organisationsformen geschehen, da es auf die *Art der Tätigkeit* und nicht auf die gewählte Organisationsform ankommt. Dies spielt insofern eine Rolle, da gerade kommunale Betriebe, z. B. aus den Bereichen Wasser- und Abfallwirtschaft, immer öfter in privatrechtliche Organisationsformen überführt werden. Im Folgenden werden vier Urteile zitiert, um die Komplexität der Frage zu veranschaulichen:

(1) Ein angeklagter Firmeninhaber, dem vorgeworfen worden war, dem Geschäftsführer einer in Thüringen tätigen städtischen Energieversorgungs-GmbH als Gegenleistungen für die Erteilung von Planungsaufträgen Bestechungszahlungen geleistet zu haben, war vom Landgericht vom Vorwurf der Bestechung bzw. Vorteilsgewährung eines Amtsträgers freigesprochen worden, da das Landgericht (LG) der Auffassung war, der Geschäftsführer einer städtischen GmbH sei kein Amtsträger. Der Bundesgerichtshof (BGH) hat dieses Urteil aufgehoben und die Sache an das LG zur erneuten Entscheidung mit der Begründung zurückverwiesen, der Geschäftsführer einer GmbH, die sich in städtischem Alleinbesitz befindet und deren wesentliche Geschäftstätigkeit hier die Versorgung der Einwohner mit Fernwärme ist, ist Amtsträger gem. § 11 Abs. 1 Nr. 2 Bst. c Strafgesetzbuch (StGB), wenn die Stadt die Geschäftstätigkeit im öffentlichen Interesse steuert“ (BGH, Urteil vom 14.11.2003- 2StR 164/03).

(2) Im sogenannten Kölner “Müll-Verfahren” war die Frage zu klären, inwieweit der Angeschuldigte wegen seiner Tätigkeit für eine in das Abfallentsorgungssystem der Stadt eingebundenen Gesellschaft als Amtsträger im strafrechtlichen Sinn zu qualifizieren ist. Diese Frage wird vom Landgericht Köln verneint. Zunächst sind gemischtwirtschaftliche Gesellschaften grundsätzlich nicht als behördenähnlich anzusehen. Der Begriff der sonstigen Stelle i.S. des § 11 I Nr. 2 lit. c StGB setzt voraus, dass die in Frage stehende Einrichtung hinreichende Merkmale aufweist, die es rechtfertigen, sie einer Behörde gleich-

zustellen. Des weiteren konnte der Angeschuldigte nach der Aufgabe seines kommunal-beamtenrechtlichen Status - da er nicht in einem sonstigen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis stand - nur *Amtsträger* sein, wenn es sich bei der X-GmbH um eine "sonstige Stelle" handelt. Davon ist das Gericht explizit nicht ausgegangen. Die Problematik wird aus dem folgenden Zitat ersichtlich:

„Anlass für die Wiedereinbeziehung des Tatvorwurfs der Untreue nach § 266 StGB ist der Umstand, dass die Kammer – in Abweichung vom Anklagevorwurf – die tatbestandlichen Voraussetzungen der §§ 332.334 StGB nicht als gegeben ansieht, weil es an der Amtsträgerschaft des Angeschuldigten fehlt. Zwar kommt eine Strafbarkeit der Angeschuldigten als Träger oder Teilnehmer eines Delikts nach § 12 UWG a.F. bzw. §§ 299, 300 StGB in Betracht. Die entsprechenden Vorschriften weisen jedoch einen erheblich niedrigeren Strafraum als § 266 StGB aus, so dass bei Außerachtlassung der Untreuevorwürfe ein gerechter Schuldausgleich erschwert wäre“ (NJW 2004: 2173); Landgericht (LG) Köln, Beschluss vom 1.8.2003 - 114 Qs 23/03).

(3) Der Geschäftsführer einer GmbH, deren einziger Gesellschafter das Bayerische Rote Kreuz als Körperschaft des öffentlichen Rechts ist, ist kein Amtsträger i.S. des § 11 I Nr. 2 StGB (BGH, Urteil vom 15.3.2001 - 5 StR 454/00).

(4) Der durch privatrechtlichen Vertrag in die Vorbereitung einer öffentlichen Ausschreibung zur Vergabe von Werkleistungen durch eine Gebietskörperschaft eingeschaltete freiberufliche Prüf- und Planungsingenieur ist kein Amtsträger, wenn kein besonderer öffentlich-rechtlicher Bestellungsakt vorliegt. Die Bestellung muss den Betroffenen entweder zu einer über den einzelnen Auftrag hinausgehenden längerfristigen Tätigkeit oder zu einer organisatorischen Eingliederung in die Behördenstruktur führen (BGH, Urteil vom 15. Mai 1997 - 1 StR 233/96).

Das Bemühen der Gerichte nach der Beantwortung der Frage, wer nun als Amtsträger zu bezeichnen ist und wer nicht, erscheint wie ein Kampf gegen Windmühlen und ist letztendlich Ausdruck alter Gefechte, die der Realität nicht mehr genügen. Die traditionelle Dichotomie von öffentlicher und privater Leistungserbringung erscheint ebenso obsolet wie die Unterscheidung von "Straftaten im Amt" und "Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr". Im Sinne einer zeitgemäßen Governance-Perspektive, in der staatliche, zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure in staatlichen Strukturen, Public-Private-Partnerships, Vereinen, Netzwerken und anderen hybriden institutionellen Arrangements an der Leistungserstellung gleichberechtigt mitwirken, ist die strafrechtliche Ungleichbehandlung bei Korruptionsdelikten vor diesem Hintergrund einer Pluralisierung der Leistungserbringung kontraproduktiv. Hier sind zukünftig einheitliche strafrechtliche Regelungen zu finden, die der Privatisierung der Korruption Einhalt gebieten.

Konsequenzen für ein neues Korruptionsverständnis

Diesem Verschwimmen der Grenzen zwischen Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft und der zunehmenden Interaktion dieser unterschiedlichen Akteure, wie sie Christoph Reichard für die öffentliche Verwaltung skizziert hat (Reichard 2002b), muss eine zeitgemäße Korruptionsdefinition gegenüber gestellt werden. Der Hinweis, dass es Korruption in unserer Geschichte immer gegeben habe, ist zwar sachlich korrekt, verkennt jedoch die Tatsache, dass sich die Ursachen verändern. Anders ausgedrückt bedeutet dies, dass die abhängige Variable, in diesem Fall Korruption, konstant geblieben ist, jedoch sich die unabhängigen Variablen verändern. Deshalb ist die Suche nach geeigneten Definitionen ein kontinuierlicher Prozess - *"It is a condition of permanent paradigmatic revolution!"* (Gerring 2001:

xiii) -, dem sich jede Generation von Wissenschaftlern, die sich mit Korruption beschäftigt, neu stellen muss (Johnston 1996: 321). Gesellschaften, politische sowie administrative Systeme unterliegen kontinuierlichem Wandel. Die Aufgabe wissenschaftlicher Analyse besteht in der Erfassung und systematischen Einordnung dieser Veränderungen. Genau dasselbe gilt für unser Korruptionsverständnis und die Korruptionsursachen. Es ist die Aufgabe von Wissenschaft kontinuierlich darüber zu reflektieren, ob unser derzeitiges Verständnis eines bestimmten Sachverhaltes, in diesem Fall dem der Korruption, noch adäquat die Realität zu beschreiben vermag. In diesem Teilkapitel wird eben diese Adäquatheit unseres derzeitigen Korruptionsverständnisses hinterfragt und als nicht zeitgemäß kritisiert. Es ist davon auszugehen, dass sich im Zuge der Transformation von einem eher zentralisierten bürokratischen System hin zu einem - mehr oder weniger - dezentralisierten neo-weberianischen System (siehe Abbildung 1) auch die Korruptionsrisiken verändern. Diese Veränderung ist nicht dadurch gekennzeichnet, dass Korruption zukünftig nichts mehr mit Bestechung zu tun haben wird, sondern vielmehr mit der Frage, wo Korruption auftritt und wer daran beteiligt ist. Es geht um den *Ort* der Korruption. Der gestrichelte Pfeil in Abbildung 1 bezeichnet den Übergang von unserem bisherigen traditionellen Korruptionsverständnis zu dem durch dezentrale Korruptionsrisiken gekennzeichneten neuen Korruptionsverständnis.

Traditionelle Korruption, d.h. innerhalb der Politik und Kernverwaltung, wird weiterhin bestehen. Diese traditionelle Korruption wird mehr und mehr durch dezentrale Formen der Korruption ergänzt, weil sich auch die Ressourcen, d.h. Personal und Budget und damit Vergaben aus der Kernverwaltung auf die dezentralen Leistungserbringer verteilen. Die "neue" Korruption umfasst alle drei Orte bürokratischer, politischer und dezentraler Korruption (Abbildung 1). Wurde bislang politische und bürokratische Korruption unterschieden, so bedarf es

lismus versucht, unterschiedliche Dimensionen *korruptionsbegünstigender Situationen* zu beschreiben.

3. Korruptionsbegünstigende Situationen

Public Management Reformen sind dynamisch. Sie beeinflussen und verändern das Verhalten von Angestellten, Organisationsstrukturen und bis dato von den Menschen geteilte Wahrheiten (Pollitt/Bouckaert 2004). Der Diskurs über die Folgen von Public Management Reformen und Korruption krankt an der fehlenden Integration der Einzelargumente. Es gilt die Auswirkungen von Public Management Reform differenzierter für die Handlungsmotivation, - Handlungsermächtigung und Handlungskontrolle zu erfassen. Wie kann mit diesem Defizit umgegangen werden? Im Folgenden wird auf der Basis des Akteurzentrierten Institutionalismus ein dreidimensionales Analyseschema entworfen, das die Integration isolierter Argumente zum Ziel hat. Dies ist die Voraussetzung für eine systematische Befragung von Rechnungsprüfern über die neuen Korruptionsrisiken.

Die Verknüpfung von Akteurzentriertem Institutionalismus und dem Konzept der korruptionsbegünstigenden Situation besteht in dem Grundverständnis, dass Akteure ihre strategischen Entscheidungen im Rahmen von Institutionen vornehmen, welche bestimmtes Verhalten als *verlangt*, anderes wiederum als *verboten* oder *erlaubt* definieren. Für uns bedeutet dies, dass eine Person nicht einfach korrupt handelt, weil sie das Bedürfnis dazu verspürt. Es ist komplexer und verlangt einen mehrdimensionalen Ansatz zur Abbildung. Quah hebt drei Elemente korruptionsbegünstigender Situationen hervor:

„(...) the incentive to be corrupt does not by itself result in individual corrupt behavior. The individual must also have the opportunity to be corrupt, which in turn depend on the extent his

official activities are controlled by others, the frequency of his contacts with the public, and his position in the organization. In short, an individual is likely to become corrupt if both the incentives and the opportunities to do so are great enough” (Quah 1993: 842; Hervorhebung PvM).

Quah unterscheidet zwischen den Anreizen, der Korruptionmöglichkeit und den handlungsbeschränkenden Faktoren. Wir teilen Quahs Auffassung, diese drei Faktoren von einander zu trennen. Gleichzeitig wird hier die Auffassung vertreten, dass nur durch die analytische Kombination dieser drei Faktoren eine hinreichende Analyse korruptionsbegünstigender Situationen möglich ist⁵

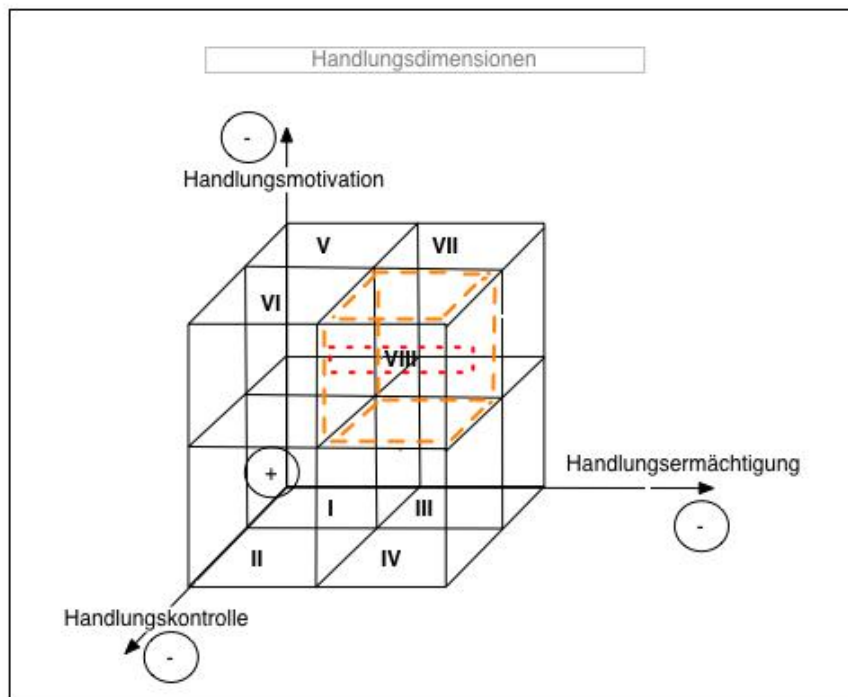


Abbildung 2⁵

⁵ Für die Idee eine dreidimensionale Darstellung zu wählen, danke ich Geert Bouckaert.

Gedanklich an Quah und Scharpf anknüpfend, wählen wir drei konstituierende Dimensionen korruptionsbegünstigender Situationen: handlungsleitende Werte, handlungskontrollierende Strukturen, handlungsermächtigende Regelungen (siehe Abbildung 2). Dabei legen wir Wert auf eine differenzierte Unterscheidung zwischen Korruptionsmöglichkeit und -gelegenheit, die oftmals vermischt werden.

(1) Die erste Handlungsdimension bezeichnet die *Handlungsmotivation*, d.h. das handlungsleitende Wertesystem, das vom Akteur ein bestimmtes Verhalten *verlangt* und damit in Entscheidungssituationen die Präferenzordnung der handelnden Person beeinflusst. Diese Handlungsdimension beeinflusst auf der Ebene der Motivation die Entscheidung eines Akteurs von Regeln abzuweichen oder sich an diese zu halten. Der Akteur muss sich demnach fragen, ob er motiviert ist, sich an die Regeln einer Institution zu halten oder von diesen abzuweichen.

(2) Die zweite Dimension bezeichnet alle *handlungsermächtigenden* Regelungen, die ein bestimmtes Verhalten erlauben und fördern. Dieses betrifft, wie es in der ökonomischen Analyse der Korruption heißt, die Delegation von Entscheidungsrechten in Verhandlungssituationen, die Übertragung bestimmter Handlungskompetenzen bei Fragen der Personalrekrutierung oder Finanzmitteln sowie monopolartige Macht über Ressourcen (Goudie/Stasavage 1998: 117). Im Falle weitreichender Kompetenzen befindet sich ein Verwaltungsbeamter in einer Position, die er aufgrund der Einzigartigkeit seiner Leistung für das Einwerben von Bestechungsgeldern nutzen kann (Bowles 1999: 471). Da Richtlinien und Regularien sehr allgemein oder auch strikt gefasst sein können, kann der Beamte diese je nach Gutdünken eng oder weit auslegen. Das Problem liegt oftmals in den komplizierten Rechtsnormen, die für Laien kaum zu verstehen sind und daher zum Missbrauch geeignet sind. D.h. auch, dass die Attraktivität einer Per-

son für andere Personen, als Adressat für Bestechungszahlungen ausgewählt zu werden, in dem Maße steigt, in dem dieser über solche Ressourcen verfügt. Des Weiteren bezeichnet es den Grad der Interaktion zwischen dem Akteur und Dritten, beispielsweise im Rahmen von Vergaben.

(3) Die dritte Dimension betrifft die Abwesenheit von *handlungskontrollierenden* Strukturen, die aus Akteursperspektive ein bestimmtes Verhalten verbieten und unterbinden. Der Begriff charakterisiert aus der Sicht des Akteurs den Augenblick bzw. das Zeitfenster, in dem er Kontrollen unterminieren kann. Dazu zählen wir die Kontroll- und Sanktionsmechanismen, die den unter dem Begriff der Korruptionsmöglichkeit subsumierten Handlungsspielraum eines Akteurs wieder einschränken. Des Weiteren bezeichnet der Begriff den Grad an institutioneller Transparenz und die Bestimmung der Verantwortlichkeit gegenüber anderen Instanzen.

In Abbildung 2 werden diese drei Dimensionen in Form von ‘trajectories’ gezeigt. Das Konzept der ‘trajectories’, zu deutsch Flugbahnen, wurde im Rahmen der vergleichenden Verwaltungsreformforschung angewandt, um den Übergang von einem Punkt α zu einem neuen Punkt Ω zu bezeichnen (Pollitt/Bouckaert 2004: 65f.). Da nicht nur Institutionen Veränderungen unterliegen, sondern sich gleichzeitig auch die Motivation, die Möglichkeit und Gelegenheit zur Korruption verändern, lässt sich mit Hilfe dieser drei Flugbahnen die inhärente Veränderungsdynamik abbilden und das Zusammenwirken dieser drei Faktoren sowie deren Ausprägungen zu einem definierten Zeitpunkt t_1 mit dem zu t_2 vergleichen.

Warum gehören diese drei Faktoren in einen analytischen Rahmen und wie bedingen sie sich gegenseitig? Keine der drei Einzelvariablen kann reformbegünstigte Korruption alleine hinreichend erklären. Die Handlungsmotivation ist ein wichtiger Faktor, denn indem sich der Akteur aus dem sich verändernden Integrations-

kontext der Organisation herauslöst, sinkt auch die individuelle Hemmung und die Korruptionsbereitschaft steigt (March/Olsen 1989: 22, 137). Das bedeutet nicht, dass jeder unzufriedene Akteur, nur weil sich die Möglichkeit bietet, auch gleich korrupt handelt. Effektive Kontrollen und Sanktionen mögen ihn davon abhalten, weil das Risiko entdeckt zu werden zu groß ist. Fehlen erstens effektive Kontrollen und bietet sich zweitens die Korruptionmöglichkeit aufgrund entsprechender Handlungsermächtigung, dann kann der Mitarbeiter trotzdem loyal zu seiner Organisation stehen, weil diese ihm Sicherheit bietet und er zufrieden ist. Korruption kann deshalb erfolgen, weil die entsprechenden Kontrollmechanismen entweder nicht oder nur unzureichend vorhanden sind, den Erfordernissen nicht mehr entsprechen und schlecht oder inkonsequent angewendet werden. Auch bietet sich nicht für jeden motivierten Akteur die Möglichkeit korrupt zu handeln, weil er oder sie rein physisch einer Funktion zugeordnet ist, die keine korruptive Interaktion zulässt. Wird der Akteur jedoch durch den dominierenden Wertekontext ermutigt, Entscheidungen nach dem Diktum seiner persönlichen Nutzenmaximierung und unter Missachtung der Regelung zu treffen und es bietet sich die Gelegenheit Kontrollen zu unterwandern sowie die Möglichkeit den definierten Entscheidungsspielraum für das Einwerben oder Akzeptieren von Schmiergeldern auszunutzen, dann wird dieser auch darüber nachdenken, wie groß das Risiko ist, durch entsprechende Kontrollen entdeckt zu werden. Das Korruptionsrisiko ist hoch, wenn zum einen die unzureichenden Kontrollen ein Unterwandern begünstigen (*Handlungskontrolle*), wenn der eigene Handlungsspielraum und die Position innerhalb einer Organisation es zulässt Bestechungsgelder anzunehmen (*Handlungsermächtigung*) und wenn die persönlichen Präferenzen höher bewertet werden als die allgemein gültigen Normen (*Handlungsmotivation*).

Dieses Konzept wird im Folgenden auf das Phänomen dezentrale Korruption in öffentlichen Unternehmen übertragen.

4. Analyse dezentraler Korruptionsrisiken

Korruption ist nicht nur schwierig zu messen (Johnston 2002: 866ff.), es ist auch ein äußerst heikles Thema, was sich insbesondere in der (durchaus nachvollziehbaren) Zurückhaltung von Verwaltungsmitarbeitern äußert, Information über entsprechende Fälle mit Dritten zu teilen. Eine anonymisierte schriftliche Befragung ist, laut Alemann, eine geeignete Methode, um mit diesem Problem umzugehen (Alemann 2004: 31). In der Korruptionsforschung ist der Fokus auf die Wahrnehmung von Korruption seit dem phoenixhaften Aufstieg des Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International zu einer wichtigen, wenn auch nicht unumstrittenen Perspektive avanciert. Zumindest was die empirische Korruptionsforschung betrifft, die neben der Ökonomie (Frank 2004) auch in anderen Disziplinen existiert, ist der äußerst schwierige Feldzugang als ein Grund zu nennen (Alemann 2004: 31). Wahrnehmung kann als ein Zusammenwirken unterschiedlicher Einflussfaktoren verstanden werden. Objektive Fakten, wie bspw. Korruptionsfälle oder Rechnungsprüfungsrechte beeinflussen unsere Wahrnehmung von Dingen. Des Weiteren spielt die Intuition, das berühmte Bauchgefühl, eine wichtige Rolle, die zu allererst durch die Erfahrungen der befragten Person geprägt wird. Darüber hinaus sind Wunschvorstellungen nicht auszuschließen, die in die Bewertung mit einfließen. Dazu kann ein strategisches Nutzenkalkül bei der Beantwortung einer Frage gehören, genauso wie Rache oder Idealismus. All diese Faktoren hängen davon ab, aus welcher Position ein bestimmter Sachverhalt betrachtet wird (Moroff 2004: 85). Der in dieser Befragung benutzte Fragebogen stellte explizit auf die professi-

onelle Wahrnehmung von Mitarbeitern von Rechnungsprüfungsämtern ab, um mehr über deren Wahrnehmung der Handlungsmotivation, Handlungsermächtigung und Handlungskontrolle zu erfahren. Dies geschieht explizit vor dem Hintergrund des zuvor kritisierten Fehlens der Praktikerperspektive im Diskurs über NPM und Korruption.

In diesem Stadium der Forschungsarbeit wurde der Fragebogen gewählt, um vier Dinge herauszufinden:

- (1) Wie wird der Einfluss von NPM auf die Korruptionsanfälligkeit von Korruptionsexperten in deutschen Kommunen wahrgenommen?
- (2) Spielt diese Fragestellung für deutsche Kommunen überhaupt eine Rolle?
- (3) Ist es möglich Fälle dezentraler Korruption zu identifizieren, die für eine spätere Fallstudienanalyse in Frage kommen würden?

Insgesamt wurden 41 Fragebögen per Email oder auf dem Postweg verschickt, 38 kamen ausgefüllt zurück, was einen Rücklauf von 93 % ergibt. An der Befragung nahmen teil: 32 Rechnungsprüfungsämter, drei „reine“ Korruptionsbeauftragte, die nicht dem RPA zugeordnet sind, wo diese oftmals institutionell angesiedelt sind, zwei sonstige öffentliche Prüfungseinrichtungen sowie eine Antwort, die nicht zuzuordnen war.

Die Entscheidung, Experten aus den Rechnungsprüfungsämtern auszuwählen, basierte auf der Einschätzung, dass nur an dieser Stelle in der Verwaltung das Expertenwissen und die Erfahrung vorliegt, um fachspezifische Fragen über Prüfungsrechte, -kapazitäten und Korruptionsrisiken zu beantworten. Kommt es zu Verdachtsfällen, sind sie es, die aufgrund ihrer Expertise die Strafverfolgungsbehörden durch erste Gutachten unterstützen. Die Rechnungsprüfungsämter kennen sich am besten mit den korruptionsanfälligen Bereichen ihrer Behörde aus (Fiebig 1998). Es wurden Rechnungsprüfer aus Nordrhein-Westfalen,

Bayern, Baden-Württemberg und Bremen befragt, wobei der Schwerpunkt auf Nordrhein-Westfalen lag. Darunter sind sieben Rechnungsprüfer, die für Gebietskörperschaften, zumeist Kommunen, mit weniger als 50.000 Einwohnern, zwölf von einer Größe zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern, sieben zwischen 100.000 und 250.000 und zwölf Kommunen, deren Einwohnerzahl die Größe von 250.000 zuständig sind. 29 % der Befragten, gab an, dass ihre Gebietskörperschaft an weniger als fünf dezentralen Leistungserbringern (z. B. Eigenbetrieb, GmbH, PPP, AG) beteiligt ist. 39 % haben zwischen fünf und 15 dezentrale Leistungserbringer, 11 % haben 15 – 25 und 8 % haben mehr als 25 dezentrale Leistungserbringer. Fünf Befragte machten keine Angaben. Bildet man einen ungefähren Mittelwert, so hat es jeder Befragte, der auf diese Frage antwortete, mit 11 dezentralen Einheiten zu tun.

4.1 Dezentrale Korruption in Deutschland

Zunächst soll geklärt werden, ob wir mit dem Begriff dezentraler Korruption einer akademischen Schimäre nachlaufen. Betrachtet man die offiziellen Statistiken des Bundeskriminalamtes, dann scheint dezentrale Korruption nicht zu existieren. Um das herauszufinden wurden die Teilnehmer gefragt, ob in ihrer Kommune während der letzten fünf Jahre Fälle bürokratischer Korruption oder Fälle dezentraler Korruption bei den *eigenen* kommunalen Unternehmen bekannt wurden. Von den Befragten gaben 48% von 38 Befragten an, von keinen Korruptionsdelikten Kenntnis zu haben. 26% der Befragten gaben an, dass in ihrer Kommune Fälle von bürokratischer Korruption aufgetreten sind und ebenso viele, d.h. ein Viertel der Befragten, wiesen auf Fälle von dezentraler Korruption in den dezentralen Einheiten hin. Das heißt, *weniger* als 50% der Befragten konnten für ihre Kommune Korruption für den Zeitraum der letzten fünf Jahre definitiv ausschließen.

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass wir uns bislang wenig mit dem Phänomen dezentraler Korruption beschäftigt haben, zeigt diese Befragung, dass die Hälfte aller Korruptionsfälle in die Kategorie dezentrale Korruption fällt. Zwar sind die Daten statistisch nicht repräsentativ, sie sind jedoch *indikativ*. Dezentrale Korruption ist ein faktisches Problem. Nachdem dies jetzt gezeigt wurde, wird im Folgenden versucht, dezentrale Korruption anhand der drei Dimensionen korruptionsbegünstigender Situationen näher zu beschreiben.

4.2 Public Management Reform und Korruption

Bei der Beantwortung der Frage, ob die „jüngsten Reformmaßnahmen auf dem Gebiet des öffentlichen Managements das Risiko eines korrupten Verhaltens im öffentlichen Dienst erhöht oder gesenkt“ hätten, fallen die Antworten relativ eindeutig aus. Von den 38 Antworten sagen 58 %, dass sich das Korruptionsrisiko erhöht habe, 38 % antworteten, das Risiko sei gleich geblieben und eine Person (3 %) sagte, dass Risiko sei durch diese Maßnahmen gesenkt worden. Insgesamt sind 97 % der Befragten der Meinung, dass die jüngsten Reformmaßnahmen keinen positiven Beitrag zur Korruptionsbekämpfung geleistet haben. Auch hier wurden die Teilnehmer gebeten, ihre Antworten zu erläutern. Das Hauptargument ist, dass durch eine zunehmende Dezentralisierung der Leistungserbringung die Korruptionsrisiken aus der Kernverwaltung heraus auf öffentliche Unternehmen verschoben werden. Laut dieser Auffassung erkennen Verwaltungen nicht die Notwendigkeit, dieser Tendenz mit dem Auf- und Ausbau eigener Kontrollkapazitäten, d.h. Personal, Instrumente und Wissen, entgegenzusteuern.

Diese zwei in die Problematik einführenden Belege zeigen erstens, dass dezentrale Korruption genauso häufig auftritt wie bürokratische Korruption. Korruptionsrisiken verteilen sich auf unterschiedli-

che Akteure der Leistungserbringung. Zweitens schätzen Rechnungsprüfer die Folgen der Einführung bestimmter Instrumente der Verwaltungsreform als entweder negativ oder irrelevant für die Korruptionsbekämpfung ein.

4.3 Die Handlungsmotivation

Die Korruptionsmotivation bezieht sich auf den institutionellen Rahmen, in dem Akteure handeln und aus dem sie das von ihnen verlangte Verhalten ablesen können. Ziel dieses Teilkapitels ist es, herauszufinden, inwiefern kommunale Rechnungsprüfer unterschiedliche ethische Standards in der Kernverwaltung und den öffentlichen Unternehmen wahrnehmen.

4.3.1 Wahrnehmung ethischer Standards

Da die Befragung zeigt, dass eine gleich hohe Anzahl an Korruptionsfällen in der Kernverwaltung und in den öffentlichen Unternehmen zu verzeichnen ist, wurden die Rechnungsprüfer nach ihrer Wahrnehmung ethischer Standards in diesen Institutionen gefragt. Die Frage wurde offen gestellt; die Hauptargumente werden im Folgenden zusammengefasst.

Insgesamt lassen sich zwei kategorisch unterschiedliche Argumente über einen wahrgenommenen Niedergang von Unbestechlichkeit und Unbeeinflussbarkeit feststellen, aber bei weitem nicht alle Befragten nehmen einen Niedergang dieser Werte wahr. Die eine Gruppe nimmt keine Probleme mit diesen Werten wahr, was damit begründet wird, dass keine Veränderungen in der Kernverwaltung stattgefunden haben. Teilweise wird sogar eine ausgeprägtere Sensibilisierung für diese Werte bei der Belegschaft festgestellt. Auch wird den bekannt gewordenen Korruptionsfällen ein Sensibilisierungseffekt

beigemessen. Was öffentliche Unternehmen betrifft, so findet sich auch das Argument, dass man eigentlich nicht zwischen Kernverwaltung und öffentlichen Unternehmen unterscheiden könne. Wenn überhaupt, würde ein Niedergang dieser ethischen Standards beide Bereiche betreffen.

Die Gruppe, die die Einführung privatwirtschaftlicher Managementpraktiken für den wahrgenommenen Niedergang verantwortlich macht, kritisiert, dass immer öfter ‘unorthodoxe, ja teilweise illegale Praktiken’ mit der ökonomischen Rationalität begründet werden, dass der Zweck die Mittel rechtfertige. In diesem Zusammenhang werden auch die abweichenden Spielregeln angeführt, die für privatwirtschaftlich tätige öffentliche Unternehmen gelten. Sie argumentieren, dass aus der Sicht der Privatwirtschaft Outputfaktoren, Effizienz und Profit die eigentlichen Ziele wären und nicht wie in der Verwaltung Verfahren und Rechtmäßigkeit. Daraus schließen eine Reihe von Befragten auf andere Anreizstrukturen für Korruption als die, die es in der Kernverwaltung zu beachten gelte. Des Weiteren wird ein größerer Spielraum der beteiligten Akteure wahrgenommen. Konsens ist in dieser Gruppe, dass die öffentliche Wirtschaft höhere Anreize für korruptive Praktiken bereitstelle als die traditionelle Kernverwaltung.

Andere sehen das Problem eher in den Folgen der jüngsten Korruptionsskandale, in die Führungspersonal aus den unterschiedlichsten öffentlichen Bereichen involviert war. Diese Skandale, so ihr Argument, würden das Vertrauen und die Loyalität der Mitarbeiter in den öffentlichen Dienst untergraben. Es ist ein klassisches ‘slippery slope’ Argument: das Fehlverhalten von Politikern und Führungspersonal führt zu weiterem Fehlverhalten auf den unteren Ebenen, weil die Vorbildfunktion der Verwaltungsführung erodiert und sich Untergebene nun genauso wenig an bestehende Regeln gebunden fühlen. Der Grundtenor lautet: ‘Warum soll der kleine Mann ehrlich bleiben, wenn die uns das Weihnachtsgeld streichen, aber sich selber neue Dienstwa-

gen leisten?’ Die Wahrnehmung, dass Politiker und Führungspersonal innerhalb öffentlicher Institutionen eine Vorbildfunktion bekleiden, ist unter den Befragten weit verbreitet. Angeführt wird bspw. der Personalabbau im Bundesland Nordrhein-Westfalen, verlängerte Arbeitszeiten, Wegfall des Urlaubs- und Weihnachtsgeldes sowie die daraus resultierende Frustration und Unzufriedenheit bei den Mitarbeitern als Ursache eines „korruptionsanfälligen Klimas in den Behörden“. Es scheint, dass bei öffentlich Bediensteten die Hemmschwelle, sich auf korruptive Praktiken einzulassen, in dem Maße sinkt, wie die Vorbildfunktion von Vorgesetzten erodiert.

Betrachtet man die Antworten genauer, wird deutlich, dass auf ein und dieselbe Frage zum einen *Ursachen* eines konstatierten Wertewandels genannt werden, zum anderen die daraus resultierenden *Folgen*. Die sogenannte Ökonomisierung des öffentlichen Sektors (siehe Harms/Reichard 2003) wird von den Befragten als Ursache von unethischem Verhalten verstanden, da angeblich neue „hedonistische“ oder betriebswirtschaftliche Marktwerte traditionelle Wertformen überlagern. Dass die Bewertung der Vorbildfunktion von administrativem wie auch politischem Führungspersonal negativ ausfällt, macht deutlich, dass damit bereits mögliche Folgen eines solchen Wertewandels genannt werden. Die Befragten benennen unbewusst zwei Seiten von vermutlich ein und derselben Medaille.

4.3.2 Die drei wichtigsten ethischen Herausforderungen für öffentliche Unternehmen

Im vorherigen Abschnitt wurde bereits die Bedeutung von Führungsverhalten und Vorbildfunktion herausgearbeitet. In diesem Teilkapitel werden die Ergebnisse einer Bewertung vorgestellt, bei der die Befragten aus sieben standardisierten Aussagen die drei wichtigsten auswählen sollten. Sie wurden aufgefordert, die drei Aussagen anzu-

kreuzen, die ihrer Meinung nach Korruption in öffentlichen Unternehmen begünstigten (siehe Abb. 3).

Ein Viertel der Antworten bewertete die Gleichgültigkeit des Führungspersonals gegenüber Korruptionsproblemen als problematisch. Ein weiteres Viertel der Antworten entfiel auf die Aussage, dass sich Mitarbeiter in öffentlichen Unternehmen nicht mit den Werten des öffentlichen Dienstes identifizieren würden. An dieser Frage lässt sich zum einen die Perspektive der Befragten als Rechnungsprüfer in der Kernverwaltung ablesen, gleichzeitig zeigt es, dass aus Sicht der Befragten diese Werte weiterhin eine wichtige Funktion einnehmen sollten. Zwar haben einige deutsche Verwaltungswissenschaftler vor einer heterogenen Verwaltungskultur gewarnt (Sommermann 1998, Loeffler 2000), jedoch wird diese Frage von den Praktikern als nicht wirklich entscheidend bewertet. Ein Grund dafür ist methodischer Natur, dass nämlich andere Faktoren als virulenter betrachtet werden, ein anderer könnte darin bestehen, dass die deutsche Verwaltung noch nie eine homogene Kultur aufwies, vergleiche man bspw. nur eine deutsche Polizeibehörde mit dem Auswärtigen Amt. Unterschiedliche Lohnstrukturen oder zu niedrige Löhne spielen eine untergeordnete Rolle.

Vergleicht man die Wahrnehmung von Verhaltensstandards in der Kernverwaltung mit solchen in öffentlichen Unternehmen, so werden, was die Kernverwaltung betrifft, insbesondere die Folgen öffentlicher Skandale von Führungspersonal aus Politik und Verwaltung beklagt. Des Weiteren wird die Ungleichbehandlung bei Reformen kritisiert, die das Vertrauen und die Loyalität der Mitarbeiter untergrabe. Die Gleichgültigkeit des Topmanagements gegenüber Ethik- und Korruptionsfragen weist auf fehlende Maßnahmen in öffentlichen Unternehmen hin. In diesen Belangen unterscheiden sich beide Bereiche kaum voneinander. Anders ist es bei der Betrachtung unterschiedlicher Handlungsrationaltäten oder "Spielregeln".

Korruptionsherausforderungen - Zwischen den Alternativen galt es drei auszuwählen! -	n= 106
a) Effizienz- und Existenzdruck bei Beschäftigten	12%
b) Auflösung einer einheitlichen Verwaltungskultur zugunsten unterschiedlich geprägter Verwaltungskulturen	11%
c) geringe Identifizierung der Mitarbeiter mit den Werten des öffentlichen Dienstes	25%
d) niedrige Gehälter und hoher Leistungsdruck	8%
e) schlechte Beschäftigungsbedingungen (z. B. befristete Arbeitsverträge, keine Karriereaussichten)	7%
d) unzureichende Fortbildung über Verhaltensstandards durch die Führung	10%
e) eine unzureichende Sensibilisierung der Mitarbeiter durch die Führungsebene für das Thema Korruption – Gleichgültigkeit	25%
h) Sonstige	2%

Abbildung 3

In diesem Bereich sind zwischen der Kernverwaltung und öffentlichen Unternehmen erhebliche Unterschiede feststellbar. In öffentlichen Unternehmen, so die Meinung, habe mittlerweile eine Mentalität des Privatsektors Einzug gehalten, die die Erreichung von Erfolgszielen über die Einhaltung von Verfahrensstandards stelle. Insgesamt bedarf es diesen Bereich stärker im Rahmen von Fallstudien zu erforschen, da hier der Zusammenhang zwischen unterschiedlichen Handlungsrationitäten und dem Einhalten bzw. Brechen ethischer Standards unterbelichtet ist.

4.4 Handlungsermächtigung

Die Handlungsermächtigung bezeichnet den Handlungsspielraum von Akteuren sowie deren Interaktion mit Dritten. Das folgende Kapitel beleuchtet diesen Aspekt im Hinblick auf Korruptionsmöglichkeiten in öffentlichen Unternehmen und der Kernverwaltung. Die Befragten wurden gebeten, das Korruptionsrisiko in unterschiedlichen Leistungserbringerformen zu bewerten. Ziel war es zu erfahren, ob die Befragten die Korruptionsmöglichkeit für unterschiedliche institutionelle Akteure unterschiedlich bewerten. Anhand einer Schulnotenskala von 1 (geringes Risiko) bis 6 (hohes Risiko) waren die Teilnehmer aufgefordert, ihre Einschätzung von Korruptionsmöglichkeiten in unterschiedlichen Rechtsformen zu dokumentieren und in einem zweiten Schritt in Stichworten zu begründen. Zur Bewertung standen in der folgenden Reihenfolge „Hierarchie“, „GmbH“, „Public-Private-Partnership“, „Eigenbetrieb“, „Sondervermögen“ und „Aktiengesellschaft“. Selbstverständlich kann eine pauschale Bewertung von einzelnen Rechtsformen nur unvollständig sein, denn im Einzelnen kommt es auf die Ausgestaltung der Corporate Governance (Schedler/Kolbe 2004) an. Eine solche Bewertung kann nur in Kombination mit den Begründungen der Befragten erfolgen, die hier ebenfalls dokumentiert werden.

Die Antworten zeigen eine klare Tendenz. Akteuren, die „näher“ an der Verwaltung sind, werden weniger Korruptionsmöglichkeiten eingeräumt. Zu diesen gehört die traditionelle Verwaltung. Diese wurde in der Befragung als „Kernverwaltung“ bezeichnet und mit einer durchschnittlichen Note von 2,2 versehen, der Eigenbetrieb mit der Note 3,0 und das Sondervermögen mit einer 2,7. Privatrechtlich organisierte Leistungserbringer werden deutlich negativer eingeschätzt. Die GmbH erhält im Durchschnitt die Note 3,8, Public-Private-Partnership die Note 4,3 und die Aktiengesellschaft wird mit einer 4,0

als risikobehaftet eingestuft. Keine Rechtsform wird im Alltag als korruptionsimmun eingestuft. Auch wenn die Verwaltung am besten abschneidet, sind die Befragten weit davon entfernt, dieser einen Freibrief auszustellen. Für eine graphische Darstellung siehe Abbildung 4.

Wie begründen die Befragten ihre Einschätzung, dass privatrechtliche Unternehmen mit einem höheren Wert eingestuft werden als solche, die näher an der Kernverwaltung sind?

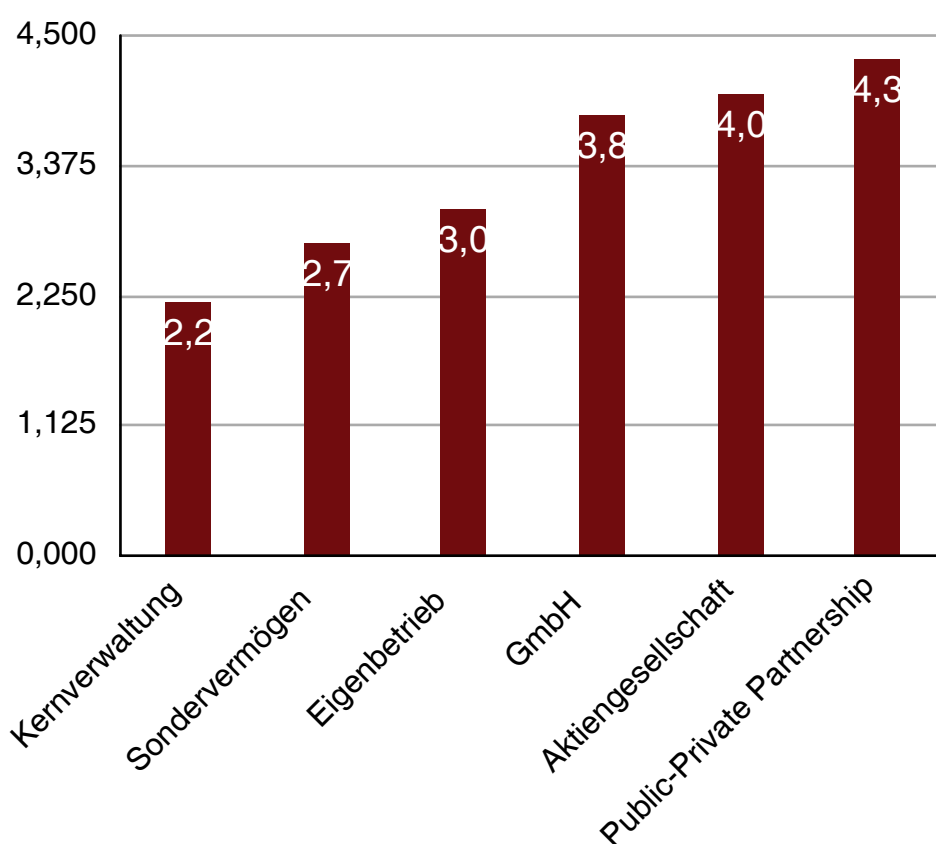


Abbildung 4

Ein zentrales Argument ist, dass privatrechtliche Rechtsformen häufig in den Bereichen Wasserver- und -entsorgung, Elektrizitätsversorgung sowie Müllentsorgung und -verarbeitung vorkommen. Dies sind Bereiche, die immer wieder mit Korruptionsskandalen in den letzten Jahren Schlagzeilen gemacht haben (BKA 2002; Innenministe-

rium 2003). In der Kernverwaltung sind es die Bauverwaltung, das Grünflächen- und Liegenschaftsamt, die immer wieder mit Korruption assoziiert werden. Demnach bezieht sich dieses erste Argument auf das *Aktivitätsfeld* bzw. den Arbeitsbereich.

Das zweite Argument bezieht sich auf den *Grad der Interaktion* zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren. Diesem liegt die logische Einsicht zugrunde, dass nur dort Korruption möglich ist, wo Interaktion zwischen mindestens zwei Akteuren stattfindet. Vergabeintensive Bereiche bieten mehr Möglichkeiten als solche, in denen quantitativ weniger vergeben wird. Dies ist selbstverständlich nicht in allen Bereichen gleich. Ein öffentliches Unternehmen interagiert aufgrund seiner Aufgabendefinition mehr mit Dritten als es beispielsweise das Rechnungsprüfungsamt oder die Poststelle tut. Demnach haben Mitarbeiter in Aktiengesellschaften oder GmbHs quantitativ mehr Möglichkeiten korrupt zu handeln als ihre Kollegen in der Kernverwaltung.

Das dritte von den Befragten angeführte Argument bezeichnet die Art und Weise der Auftragsvergabe als ein klares Unterscheidungsmerkmal. Dieses Argument wird vor dem Hintergrund geführt, dass für private Rechtsformen andere Vergaberichtlinien gelten als die der VOB bzw. VOL für öffentlich-rechtliche Institutionen, zu denen die Kernverwaltung, aber auch Eigenbetriebe und Sondervermögen zählen. Privatrechtliche Unternehmen unterliegen anderen, ja flexibleren Vergabestandards. Kritisiert wird der Handlungsspielraum für Mitarbeiter, freihändige Vergaben ohne öffentliche Ausschreibung durchzuführen sowie Aufträge im Rahmen von Verhandlungen zu vergeben. Die Befragten gehen von mehr Korruptionsmöglichkeiten aus, weil in diesen Bereichen Mitarbeiter höhere Entscheidungsspielräume genießen und damit auch mehr Möglichkeiten haben diese für illegale Machenschaften auszunutzen.

Die Bewertungstendenz ist eindeutig. Öffentliche Unternehmen, die als private Rechtsform geführt werden, bieten laut den Befragten mehr Korruptionmöglichkeiten als die öffentlich-rechtlichen Institutionen. Die Bewertung zeigt des Weiteren, dass keine Institution als immun gegen korruptive Praktiken bewertet wird. Die Korruptionmöglichkeit wird von den Befragten auf der Grundlage unterschiedlicher Indikatoren bewertet.

Die Gesamtbewertung der Korruptionsanfälligkeit hängt von der Motivation, der Ermächtigung und der Kontrolle ab. Letzterem Faktor wird sich das folgende Kapitel widmen.

4.4 Die Handlungskontrolle

Die Handlungskontrolle bezeichnet all solche Faktoren, die den Handlungsspielraum eines Akteurs einschränken. Solche also, die zur Durchsetzung von Verboten beitragen. Es geht in diesem dritten Schritt darum, herauszufinden, welche Möglichkeiten der Rat der Stadt, die Stadtverwaltung und das Rechnungsprüfungsamt besitzen, um Kontrolle auszuüben. Hierzu wurden die teilnehmenden Rechnungsprüfer gebeten, die Kontrollmöglichkeiten des Rates, der Verwaltung im Allgemeinen sowie ihre eigenen einzuschätzen. Wie zuvor sollten auf einer Schulnotenskala von 1 – 6 die sechs unterschiedlichen Organisationsformen bewertet werden. Dabei bedeutet 1 sehr gute Kontrollmöglichkeiten und 6 ungenügende Kontrollmöglichkeiten. In Stichworten sollte die Auswahl begründet werden.

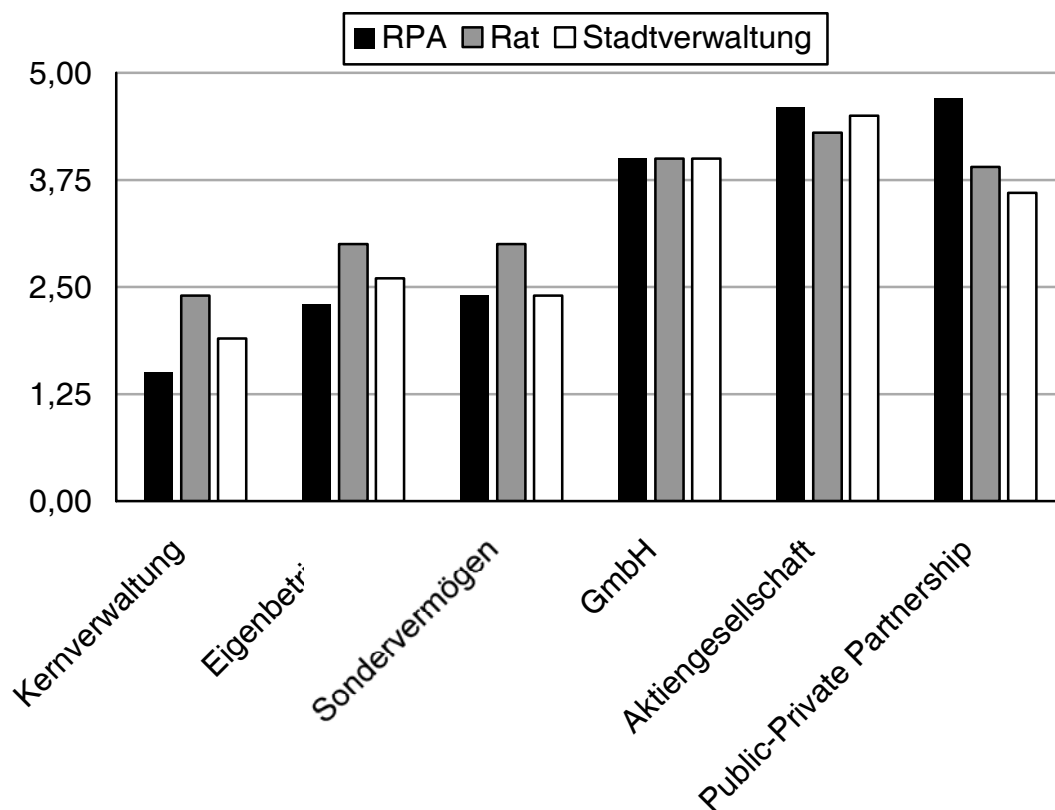


Abbildung 5: Wahrnehmung von Kontrollmöglichkeiten

Zunächst zeigt sich recht eindeutig, dass, betrachtet man die Durchschnittsbewertung der drei Kontrollinstanzen für die jeweilige Leistungserbringerform, die wahrgenommene Kontrollmöglichkeit kontinuierlich von der Hierarchie über die GmbH bis hin zur Aktiengesellschaft abnimmt. Die nachfolgende graphische Darstellung macht dies sehr deutlich.

Bei der Bewertung der politisch-administrativen Kontrollinstanzen schätzen die Rechnungsprüfungsämter ihre eigenen Möglichkeiten, die Verwaltung, Eigenbetriebe und Sondervermögen zu kontrollieren, höher ein als die des Rates oder die der Verwaltung. Kommt es jedoch zu der Kontrolle privatrechtlich organisierter Leistungserbringer, schätzen die kommunalen Rechnungsprüfer die Möglichkeiten des Rates und der Verwaltung als höher ein. Das heißt nicht, dass die

Kontrollmöglichkeiten dieser beiden Kontrollinstanzen als gut eingestuft werden, sondern hier fällt die Bewertung nach dem Motto aus: „Unter den Blinden ist der Einäugige der König“. Mitglieder des Rates haben oftmals durch ihre Funktion als Aufsichtsratsmitglieder in kommunalen Gesellschaften einen besseren Zugang, weil den Rechnungsprüfungsämtern in der Regel keine umfassenden Prüfrechte eingeräumt werden. In der Regel gehören auch Vertreter der Verwaltungsführung dem Aufsichtsgremium an. Die folgenden Daten belegen im Einzelnen diesen Befund, der sehr deutlich auch die selbstkritische Einstellung der Befragten dokumentiert.

Kommt es zu den Begründungen, ergibt sich das folgende Bild. Bei der Hierarchie, sprich Verwaltung, führen die Rechnungsprüfungsämter die ihnen zugestandenen umfassenden und unmittelbaren Prüfrechte, den Zugang zu den Akten sowie die klaren Strukturen als Gründe ihrer Bewertung an. Was den Rat in Bezug auf die Kontrolle der Verwaltung betrifft, so werden diesem allgemein gute Einsichts-, Auskunfts- (z. B. §55 GO NRW) und Zugriffsrechte bescheinigt. In NRW besteht für den Rat die Möglichkeit durch das Rechnungsprüfungsamt im Rahmen der Haushalts- und Finanzkontrolle die Stadtverwaltung prüfen zu lassen. Als Manko wird die Abhängigkeit des Rates von den Informationen des Rechnungsprüfungsamtes sowie der Verwaltung gesehen. Der Verwaltung werden in der Selbstkontrolle grundsätzlich gute Kontrollmöglichkeiten zugestanden, die mit der klaren Rechts- und Fachaufsicht begründet werden.

Die Kontrolle von kommunal beherrschten Aktiengesellschaften durch das Rechnungsprüfungsamt, um nur dieses Beispiel anzuführen, wird als problematisch angesehen. Dies gelte, so lange keine Prüfrechte in den Gesellschafterverträgen vorgesehen sind. Hier zeigen die Antworten, dass in einigen Kommunen den Rechnungsprüfungsämtern entweder vollständige, eingeschränkte, keine Prüfrechte oder nur eine Beteiligungsprüfung zugestanden wird. Hier wäre es

notwendig, im Rahmen einer weiterführenden Studie die genaueren Regelungsmaßnahmen zu untersuchen, um dadurch erfolgreiche und weniger erfolgreiche Strategien bei der Kontrolle dezentraler Leistungserbringer miteinander vergleichen zu können. Zum Beispiel auch die Frage: Wie sind Gesellschafterverträge sowie Kontroll- und Prüfverfahren zu gestalten, um ein Maximum an Integrität sicherzustellen? Auch die Kontrollmöglichkeiten scheinen stark von der Ausgestaltung der Gesellschafterverträge sowie der Nutzung der Aufsichtsratsmandate abzuhängen. Kritisch wird die geringe Kontrollkapazität und –intensität von ehrenamtlichen Kommunalpolitikern in Aufsichtsräten von kommunalen Gesellschaften bewertet. Die geringe Vorbereitungszeit von ehrenamtlichen Kommunalpolitikern, deren Arbeitsüberlastung sowie deren Abhängigkeit von aufbereiteten Informationen durch die Geschäftsführung stehen einer wirksamen Kontrolle im Wege. Bei der Verwaltung als Kontrollinstanz ergibt sich ein ähnliches Bild, wobei zwei Befragte ausführen, dass die Verwaltung nur über die Beteiligungsverwaltung einen gewissen Einfluss nehmen kann, wobei auch hier einschränkend hinzugefügt wird, dass der Vorstand und der Aufsichtsrat von privatrechtlichen Gesellschaften weisungsunabhängig sind.

Ergänzend zu diesem Befund soll im Folgenden noch die sich verändernde Rolle der Rechnungsprüfungsämter herausgearbeitet werden. Wurde zuvor bereits konstatiert, dass die Rechnungsprüfungsämter in der Regel keine oder nur eingeschränkte Prüfrechte bei kommunalen Gesellschaften besitzen, lässt sich anhand der folgenden Daten nachzeichnen, dass in einigen wenigen Kommunen die Prüfrechte auf kommunale Beteiligungen ausgedehnt wurden. Dies weist auf einen Handlungsbedarf in diesem Bereich hin. Es wurde gefragt, ob es in den letzten fünf Jahren Veränderungen bei den Prüfrechten sowie der Personal- und Finanzmittelausstattung der Rechnungsprüfungsämter gegeben habe. Ziel ist es zu erfahren, ob sich in Folge der

zunehmenden Auslagerung kommunaler Leistungserbringung, auch die rechtlichen, personellen und finanziellen Kapazitäten der Rechnungsprüfungsämter verändert haben. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der bisherigen Ergebnisse von Interesse.

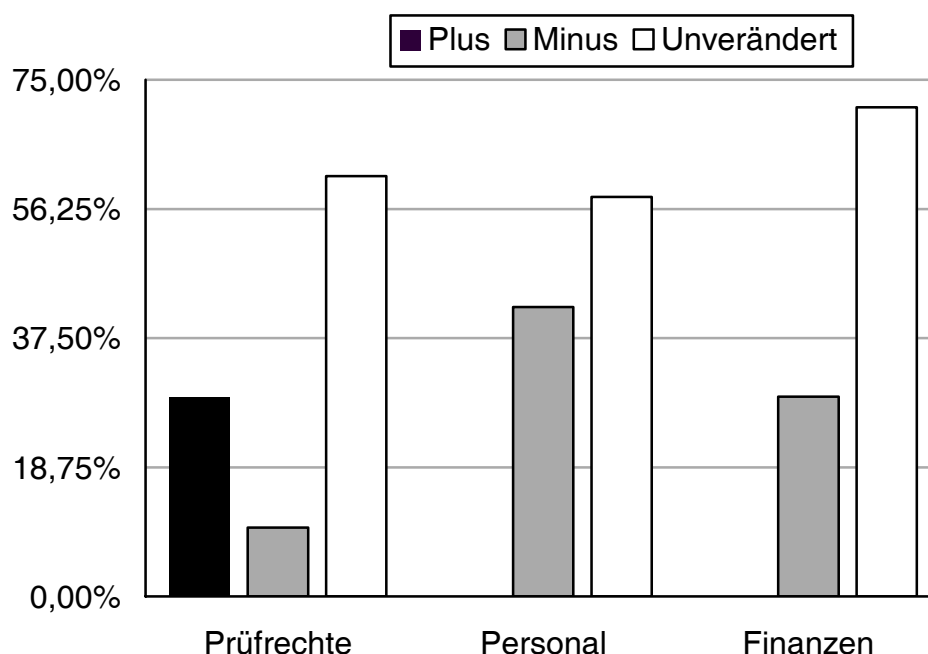


Abbildung 6: Rechtliche, personelle und finanzielle Kapazität kommunaler Rechnungsprüfungsämter

Die Antworten zeigen eine Erweiterung der Kontrollkompetenzen bei 29 % der Rechnungsprüfungsämter (Abb. 6). 10 % mussten in den letzten fünf Jahren Einschränkungen bei den Prüfrechten hinnehmen und bei 61 % blieben diese Kompetenzen unverändert. Was das Personal betrifft, so mussten 42 % einen Personalabbau hinnehmen. Ein Teilnehmer gibt an, dass es in den letzten fünf Jahren zu keiner Personalreduzierung kam, jedoch werden in den nächsten 10 Jahren 10 % des Personalbestandes zurückgefahren. 58 % geben an, dass sich ihre Personalbesetzung nicht geändert habe. Bei keinem der Rechnungsprüfungsämter kam es in der Finanzausstattung zu Aufstockun-

gen. Etwa ein Drittel der Befragten erfuhr eine Reduzierung und bei 71 % blieb das Budget unverändert.

Einer zunehmenden dezentralen Leistungserbringung durch öffentliche und private Akteure steht keine grundsätzliche Stärkung der rechtlichen Kompetenzen sowie der finanziellen und personellen Ausstattung der Rechnungsprüfungsämter gegenüber. Einschränkend muss hier gesagt werden, dass bei gut einem Drittel der Befragten eine Erweiterung der rechtlichen Kontrollkompetenzen zu verzeichnen ist. Ob dies in einem Zusammenhang mit neuen Prüfungsaufgaben und -anforderungen im Bereich der dezentralen Leistungserbringung steht, kann auf der Grundlage dieses Datenmaterials nicht bestätigt werden. Auch kann bisher noch nicht gesagt werden, ob die Reduzierung der finanziellen und personellen Ausstattung mit einer möglichen Reduzierung der Prüfungsaufgaben begründet ist. Dies kann dann der Fall sein, wenn Prüfungsaufgaben privaten Wirtschaftsprüfern übertragen werden. Dass sich die Menge an Prüfungsaufgaben verringert haben soll, ist jedoch eher unwahrscheinlich.

Zusammenfassend lässt sich Folgendes sagen: Es wird eine weitgehende Einschränkung von Prüfungsrechten der Rechnungsprüfungsämter bei privatrechtlichen Institutionen konstatiert. Des Weiteren werden dem Rat und der Verwaltung bessere Kontrollmöglichkeiten bei eben diesen Leistungserbringern zugestanden. Es handelt sich hierbei gewissermaßen um eine Arbeitsteilung zwischen Rat und Verwaltung bei den privatrechtlichen Gesellschaften und dem Rechnungsprüfungsamt bei den öffentlich-rechtlichen Betrieben. Drittens zeigt sich, dass der Möglichkeit der unterschiedlichen Ausgestaltung von Gesellschafterverträgen eine größere Aufmerksamkeit zukommen muss.

5. Schlussfolgerung

Korruptionsrisiken verschieben sich in Folge der Transformation des öffentlichen Sektors. Dezentrale Korruption stellt das System der öffentlichen Leistungserbringung vor eine erhebliche Herausforderung. Das politisch-administrative System sieht sich nicht nur, wie bislang geglaubt, durch politische und bürokratische Korruption herausgefordert, sondern in Folge von Ausgliederung, Verselbstständigung, Contracting-out und Outsourcing immer mehr durch dezentrale Korruption. Das Korruptionsrisiko folgt der Verlagerung der Entscheidungskompetenzen.

Diese Entwicklung muss nicht nur die Verwaltung durch den Aufbau geeigneter Integritätsmaßnahmen begleiten, sondern genauso die Wissenschaft durch eine Erweiterung ihres auf öffentliche Ämter und Macht fokussiertes Korruptionsverständnis. Als drittes muss der Gesetzgeber auf eine zeitgemäße Revision des Amtsträgerbegriffes hinarbeiten.

Die Institution des Amtsträgers wirkt nicht nur aufgrund einer immer größer werdenden Bedeutung flexibler und pluraler Leistungserbringerformen als nicht mehr zeitgemäß, sondern auch vor dem Hintergrund des sich wandelnden Selbstverständnisses der Akteure. Ein Ingenieur, der in die Vorbereitung der öffentlichen Leistungserbringung eingebunden ist, ist mit Recht nicht als Amtsträger zu bezeichnen. Werden jedoch immer mehr privatrechtliche Akteure in die Leistungserbringung mit einbezogen, ergibt sich ein Zweiklassensystem der Sanktionierung von Korruptionsdelikten. Würde man privatwirtschaftliche Akteure als Amtsträger verpflichten, um sie dann später mit der härteren Knute der §§ 331ff. StGB belangen zu können, würde keine Besserung eintreten, da sich der privatwirtschaftliche Akteur, wie übrigens bereits schon viele Manager öffentlicher Unternehmen, nicht mit den damit verbundenen Werten identifiziert. Notwendig ist

eine Überwindung der Zweigleisigkeit zwischen Straftaten im Amt und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr.

Folgende Ursachen wurden mit Hilfe der analytischen Unterscheidung von Handlungsmotivation, Handlungskontrolle und Handlungsermächtigung herausgearbeitet, die Korruption in öffentlichen Unternehmen aus der Sicht von kommunalen Rechnungsprüfern begünstigen:

Handlungsmotivation	Handlungskontrolle	Handlungsermächtigung
<ul style="list-style-type: none"> • Fehlende Vorbildfunktion ('slippery slope') • ökonomische Handlungsrationale • mangelnde Identifikation mit Werten des öffentlichen Dienstes 	<ul style="list-style-type: none"> • Aktivitätsfeld der Unternehmung • Grad der Interaktion • Art und Weise Auftragsvergabe (Verhandlung) 	<ul style="list-style-type: none"> • eingeschränkte oder keine externe Prüfrechte • reduzierte politisch-administrative Kontrollkapazität

Abbildung 7: Zusammenfassung korruptionsbegünstigender Faktoren

Zusammenfassend konnte folgendes gezeigt werden: Es kann festgestellt werden, dass die in den letzten Jahren durchgeführten Reformmaßnahmen auf dem Gebiet des „Public Management“ Korruptionsrisiko verlagert, de facto dezentralisiert haben. Wie an anderer Stelle dargelegt (Maravic 2005: 133f.), gilt es, zwischen Konzeptionsfolgen und Implementationsfolgen zu unterscheiden. Diese Unterscheidung gibt Aufschluss über die ‚qualitative‘ Frage, ob ein etwaiges Korruptionsrisiko auf Konzeptionsfehler von NPM oder, wie es Kla-

ges ausdrückt, auf Implementationssünden⁶ zurückzuführen ist. Konzeptionelle Folgen sind inhärenter Bestandteil eines bestimmten Verwaltungsmodells. Hingegen sind Implementationsfolgen zeitlich bedingt auftretende Effekte, denen durch entsprechende Korrekturstrategien entgegen gesteuert werden kann. Wichtig ist diese Einordnung, weil sie notwendige Aufschlüsse über mögliche Lösungsansätze aufzeigt.

Die Befragten stimmen in der Bewertung weitestgehend überein, dass der Tendenz, Leistungserbringung auf privatrechtliche Institutionen auszulagern, nicht nur ein erhebliches Kontrolldefizit durch den Rat, die Verwaltung und das Rechnungsprüfungsamt gegenübersteht, sondern auch ein tatsächliches Korruptionsrisiko. Dieses wird auf unterschiedliche Wertvorstellungen, Geschäftspraktiken sowie Andockstellen zurückgeführt. Es zeigt sich, dass die Rechnungsprüfungsämter in weiten Bereichen die „Verlierer“ einer zunehmenden Auslagerung der Leistungserbringung sind. Diese Feststellung lässt sich insbesondere vor dem Hintergrund eines Finanz-, Personal- sowie Kompetenzdefizits auf Seiten zahlreicher Rechnungsprüfungsämter konstatieren. Auf der Grundlage der vorliegenden Daten lässt sich zeigen, dass die Bedeutung der Vorbildfunktion durch das politische und administrative Führungspersonal auch im Hinblick auf eine effektive Korruptionsbekämpfung von entscheidender Bedeutung ist. Die Expertenbefragung bestätigt die Vermutung, dass in vielen Bereichen ein eklatantes Missverhältnis zwischen dezentraler Leistungserbringung durch öffentliche Unternehmen und Kontroll- und Prüfkompetenzen besteht.

⁶ Klages benutzte die englische Bezeichnung „possible pitfalls of the implementation of NPM“, während einer Internetdiskussion im Forum des International Public Management Network (IPMN) am 19. November 2002. Um deutlicher auf die Implementationsfehler hinzuweisen, wird hier der etwas zugespitzte Begriff „Implementationssünden“ verwendet.

6. Literaturverzeichnis

- Ahlf, E.-H. (2001): Berufsethik im Wandel. In: *Verwaltungsarchiv*, Bd. 92, Heft 3, S. 405-423.
- Alemann, U. von (2004): The unknown depths of political theory: The case for a multidimensional concept of corruption. In: *Crime, Law & Social Change*, Bd. 42, S. 25-34.
- Bannenberg, B. (2002): *Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse*. Neuwied: Luchterhand.
- Becker, B. (1989): *Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis*. Starnberger See: Schulz.
- Behnke, N. (2002): A Nolan Committee for the German Ethics Infrastructure? In: *European Journal of Political Research*, Bd. 41, S. 675-708.
- (2004): *Ethik in Politik und Verwaltung. Entstehung und Funktionen ethischer Normen in Deutschland und den USA*. Nomos: Baden-Baden.
- (2005): Alte und Neue Werte im öffentlichen Dienst. In: B. Blanke; S. von Bandemer; F. Nullmeier und G. Wewer, Hrsg.: *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 243-251.
- Berger, P. und A. Spilcker (2004): *Der Skandal, der Müll, die Stadt und die Spenden*. Köln: DuMont.
- Bogumil, J. und L. Holtkamp (2002): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem. In: J. Libbe; S. Tomerius und J. Tropp, Hrsg.: *Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung – Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs*. Berlin: Edition Sigma, S. 71-91.
- ; S. Kuhlmann (2004): Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung – Ansätze einer Wirkungsanalyse. In: ? Jann, W., Bouckaert, G., Budäus, D., Holtkamp, L. u.a., Hrsg.: *Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*. Berlin: Edition Sigma, S. 51-64.
- Bohnsack, R. (2003): *Rekonstruktive Sozialforschung – Einführung in qualitative Methoden*. Opladen: Leske + Budrich.

- Bouckaert, G. (2004): Die Dynamik von Verwaltungsreformen – Zusammenhänge und Kontexte von Reform und Wandel. In: W. Jann; G. Bouckaert; D. Budäus; L. Holtkamp u.a., Hrsg.: Status-Report Verwaltungsreform – Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: Edition Sigma, S. 22-34.
- Bowles, R. (1999): Corruption. In: Encyclopedia of Law & Economics V, S. 537-49; www.encyclo.findlaw/8500book.pdf.
- Bundesgerichtshof (BGH), Urteil vom 15.05. 1997 – 1 StR 233/96 – LG München I Urteil zur Amtsträgerhaftung nach StGB §§ 11 Abs. 1 Nr. 2 c, 334.
- Bundesgerichtshof (BGH), Urteil vom 15.3.2001 - 5 StR 454/00 (LG München 1), Amtsträgereigenschaft des GmbH-Geschäftsführers und Strafverfolgungsinteresse; abgedruckt in NJW 2001, Heft 29, S. 2102-2108.
- Bundesgerichtshof (BGH), Urteil vom 21.3.2002 - 5 StR 138/01 (LG Hildesheim), Bestechlichkeit bei praktischer Einflussnahmemöglichkeit - Hildesheimer Korruptionsprozess; abgedruckt in NJW 2002, Heft 31, S. 2257-2260.
- Bundesgerichtshof, Urteil vom 14.11.2003- 2StR 164/03 - Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2004 S. 693.
- Bundesgerichtshof (BGH), Urteil vom 16.7.2004 - 2 StR 486/03, Amtsträgerbegriff und Bestechung im geschäftlichen Verkehr; abgedruckt in NJW 2004, Heft 8, S. 377-378.
- Bundeskriminalamt (BKA) (2000): Bundeslagebild Korruption. Wiesbaden.
- Bundeskriminalamt (BKA) (2002): Bundeslagebild Korruption. Wiesbaden.
- Claussen, H. und H. Ostendorf Hrsg. (2002): Korruption im öffentlichen Dienst – Ein Überblick. Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Collier, M. W. (2002): Explaining corruption: An institutional choice approach. In: Crime, Law & Social Change, Bd. 38, S. 1-32.
- Demmke, C. (2005): Who is a Civil Servant and Who is not – and Why? Studie für die Personalgruppe der Abteilungsleiter des öffentlichen Dienstes, Maastricht: EIPA (unveröffentlicht).
- Doig, A. (1995): Mixed Signals? Public Sector Change and the Proper Conduct of Public Business. In: Public Administration, Bd. 73, S. 191-212.

- (1997): People or Positions? Ensuring standards in the reformed public sector. In: P. Barberis, Hrsg.: The civil service in an era of change. Hants: Aldershot, S. 95-114.
- (1998): The mismanagement of financial resources. In: J. Wilson, Hrsg.: Financial Management for the Public Services. Buckingham: Open University Press, S. 143-168.
- Edeling, T. (2003): Rollenverständnis des Managements im kommunalen Unternehmen. In: J. Harms und C. Reichard, Hrsg.: Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends. Baden-Baden: Nomos, S. 235-254.
- und C. Reichard (2003): Kommunale Betriebe in Deutschland, Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligungen deutscher Städte der GK 1-4; , Univ. Press Potsdam, Germany. 2003.
- Fiebig, H. (1998): Kommunale Rechnungsprüfung. Grundlagen – Aufgaben – Organisation. Berlin: Erich-Schmidt Verlag.
- Frank, B. (2004): Zehn Jahre empirische Korruptionsforschung. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 73. Jahrgang, Nr. 2, S. 184-199.
- Fredrickson, G. (1999): Public Ethics and the New Managerialism. In: Public Integrity, S. 265-277.
- Gardiner, J. (2002): Defining Corruption. In: A.J. Heidenheimer und M. Johnston, Hrsg.: Political Corruption – Concepts & Contexts. New Brunswick: Transaction Publishers, S. 25-40.
- Gerring, J. (2001): Social Science Methodology - A Critical Framework. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goudie, A.W. und D. Stasavage (1998): A framework for the analysis of corruption. In: Crime, Law & Social Change, Bd. 29, S. 113-159.
- Hall, P. A. und C. R. Taylor (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. MPIFG Discussion Paper 96/6, ISSN 0944-2073. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, Köln.
- Harms, J. und C. Reichard (2003): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends. Baden-Baden: Nomos
- Herbig, G. (2002): Korruptionsfälle in der Stadtverwaltung Frankfurt. In: H. Claussen und H. Ostendorf, Hrsg.: Korruption im öf-

- fentlichen Dienst – Ein Überblick. Köln: Carl Heymanns Verlag, S. 83-94.
- Höffling, C. (2002): Korruption als soziale Beziehung. Opladen: Leske + Budrich.
- Jann, W. (1999): Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung. In: T. Ellwein und E. Holtmann, Hrsg.: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen, Entwicklungen, Perspektiven. PVS-Sonderheft. Westdeutscher Verlag, S. 520-543.
- Johnston, M. (1996): The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption. In: International Social Science Journal, S. 321-355.
- (2002): Measuring the New Corruption Rankings: Implications for Analysis and Reform. In: A.J. Heidenheimer und M. Johnston, Hrsg.: Political Corruption – Concepts & Contexts. New Brunswick: Transaction Publishers, S. 865-884.
- Jones, L. R. (2004): “New Public Management has been completely discredited, thank God”. In: International Public Management Review (IPMR), electronic journal at <http://www.IPMR.net>, Bd. 5, S. 148-172.
- Kerbel, S. (1995): Korruption in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel einer Großstadtverwaltung. Dissertation an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Klages, H. (2002): Verwaltungsmodernisierung aus der Sicht der Wertewandelforschung. In: K. König, Hrsg.: Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos, S. 469-487.
- Klitgaard, R. (1988): Controlling Corruption. University of California Press, Berkeley.
- Krücken, G. (2002): Amerikanischer Neo-Institutionalismus - europäische Perspektive. In: Sociologica Internationalis, Bd. 40, S. 1-33.
- Landgericht (LG) Köln, Beschluss vom 1.8.2003 - 114 Qs 23/03, Anforderungen an Amtsträgerschaft - Kölner “Müllverfahren”; abgedruckt in NJW 2004, Heft 30, S. 2173-2175.
- Löffler, E. (2000): Ethikdiskussion und Korruptionsbekämpfung im öffentlichen Sektor der OECD Mitgliedsländer. In: A. Hof-

- meister, Hrsg.: Brauchen wir eine neue Ethik in der Verwaltung? Bern: Verlag SGVW, S. 141-163.
- Maravic, P. von und C. Reichard (2003): New Public Management and Corruption: IPMN Dialogue and Analysis. In: International Public Management Review 2003, electronic journal at <http://www.IPMR.net>, Bd. 4, S. 84-130.
- Maravic, P. von (2005): „Public Management Reform und Korruption – Ein Literaturbericht“. In: Dietrich Budäus; Christoph Reichard und Reinbert Schauer (Hrsg.) 2005: Public und Nonprofit Management – Aktuelle Forschungsergebnisse aus Deutschland und Österreich. Linz: Trauner, S. 117-141.
- March, J. G. und J. P. Olsen (1989): Rediscovering Institutions - The Organizational Basics of Politics. New York: The Free Press.
- Moroff, H. (2004): A polychromatic turn in corruption research? In: Crime, Law & Social Change, Bd. 42, S. 83-97.
- Naschold, F. (2000): Modernisierung des öffentlichen Sektors im internationalen Vergleich. In: Ders. und J. Bogumil: Modernisierung des Staates - New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. Opladen: Leske + Budrich, S. 27-78.
- Innenministerium NRW Untersuchungsstab Antikorruption (2003): „Abschlussbericht. Düsseldorf.
- Pollitt, C. und G. Bouckaert (2004): Public Management Reform – A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press, 2. Aufl.
- Quah, J. S. T. (1993): Singapore's Experience in Curbing Corruption. In: A. J. Heidenheimer; M. Johnston und V. LeVine, Hrsg.: Handbook of Political Corruption. New Brunswick: Transaction Publishers, S. 841-853.
- Reichard, C. (2001): Verwaltungsmodernisierung in Deutschland in internationaler Perspektive. In: M. Wallerath, Hrsg.: Verwaltungserneuerung – Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. Baden-Baden: Nomos, S. 13-37.
- (2002a): Verwaltung als Öffentliches Management. In: K. König, Hrsg.: Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos, S. 255-277.

- (2002b): Governance öffentlicher Dienstleistungen. In: D. Budäus, R. Schauer und C. Reichard, Hrsg.: Public und Nonprofit Management: Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder. Linz: Universitätsverlag R. Trauner, S. 25-43.
- (2003): Local Public Management Reforms in Germany. In: Public Administration, Bd. 81, S. 345-363.
- Rose-Ackerman, S. (1978): Corruption: A Study in Political Economy. New York: Academic Press.
- (1993): Which bureaucracies are less corruptible? In: A. J. Heidenheimer, M. Johnston und V. LeVine, Hrsg.: Handbook of Political Corruption. New Brunswick: Transaction Publishers, S. 803-825.
- Scharpf, F. (2000): Interaktionsformen Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich.
- Schedler, K. und P. Kolbe (2004): Corporate Governance und Public Management. In: R. S. Voggensperger u.a., Hrsg.: Gutes besser tun. Corporate Governance in Nonprofit-Organisationen. Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt, S. 129-150.
- Schnell, R.; P. B. Hill und E. Esser (2005): Methoden der empirischen Sozialforschung. München: Oldenbourg.
- Schramm, M. (2003): 'Strukturelle Kopplungen' im moralökonomischen KontingenzManagement. Zum Ethikkonzept der Governanceethik. Hohenheimer Working Papers zur Wirtschafts- und Unternehmensethik Nr. 1. Stuttgart-Hohenheim: Institut für Kulturwissenschaften.
- Self, P. (1993): Government by the Market. The Politics of Public Choice. London: Macmillan.
- Sommermann, K. (1998): Brauchen wir eine Ethik des öffentlichen Dienstes? In: Verwaltungsarchiv, Bd. 98, S. 290-305.
- Süddeutsche Zeitung (SZ) (2005): Luftrechnungen und Landschaftspflege - Die Ermittlungen gegen die landeseigene Immobiliengesellschaft LEG zieht Kreise. Montag, den 14. März, Nr. 60, S. 2.
- Vahlenkamp, W. und I. Knauß (1995): Korruption – hinnehmen oder handeln? Wiesbaden: BKA Forschungsreihe.

- Warren, M. E. (2004): What does corruption mean in an democracy?
In: American Journal of Political Science, bd. 48, Nr. 2, S.
328-343.
- Wieland, J. (2004): Governanceethik und moralische Anreize. Kon-
stanz Institut für WerteManagement (KIeM) - Working Paper
Nr. 07/2004.