

# Korruptionsanalyse als Analyse von Handlungssituationen - ein konzeptioneller Vorschlag<sup>1</sup>

*Patrick von Maravic*

## **Inhalt**

1. Einleitung
2. Die (un-)endlichen Möglichkeiten Korruption theoretisch zu erfassen
3. Analyse korruptionsbegünstigender Situationen
4. Schlussfolgerung
5. Literatur

## **1 Einleitung**

Unserem modernen Verständnis nach, wird Korruption gemeinhin als der Missbrauch anvertrauter Macht zum eigenen Nutzen definiert (Johnston 2005: 61). Dieses „moderne“ Verständnis ist in erster Linie verhaltensfokussiert, individualistisch und staatszentriert (Warren 2004: 329, 331, Zimmerling 2005: 77-79). Korruption wird in der Regel als eine Art *Beziehungsphänomen* verstanden, wo mindestens zwei Akteure miteinander interagieren. Die Art und Weise der Betrachtung dieses Beziehungsphänomens fällt je nach Disziplin, theoretischen Grundprämissen und Forschungsinteressen unterschiedlich aus. Korruption wird u.a. als „soziale Beziehung“ (Höffling 2002) von mindestens zwei Individuen, als gleichzeitig hierarchische Transaktion zwischen Hierarchieebenen und Einbettung in laterale geheime Formen personaler Netzwerkbeziehungen (Karsted 2003: 394), als Tauschbeziehung „in einem Dilemma von universalistischen und partikularistischen Standards“ (Lüdtke/Schweitzer 1993: 465, s. auch Zimmerling 2005: 79), als „Austauschprozess“ (von Alemann 2005: 30), als Prinzipal-Agenten-Klienten Beziehung (u.a. Frank 2004, Klitgaard 1988, Zintl 2005: 183ff.), als parasitäre und netzwerkartige „Kontaktstruktur“ (Luhmann 1995:

---

<sup>1</sup> Ich möchte mich an dieser Stelle für die sehr hilfreiche, konstruktive und schonungslose Kritik von Nathalie Behnke (FernUni Hagen), Gjalte de Graaf (Vrije Universiteit Amsterdam), Diana Schmidt (Queens University Belfast) und Peter Richter (Universität Potsdam) bedanken. Viele ihrer Gedanken und Anmerkungen haben im Text Eingang gefunden und haben ihn so substantiell verbessert. Klar ist jedoch, dass der Autor für alle bestehenden Unzulänglichkeiten verantwortlich ist. Zuletzt gilt mein Dank Stefanie Knappe (Universität Potsdam) für ihre redaktionelle Betreuung.

252) oder aus institutionenökonomischer Perspektive als Vertragsbeziehung (Lambsdorff 2002: 221ff.) verstanden. Die Vielfalt dieser Ansätze zeugt von der Schwierigkeit, die Komplexität dieses speziellen sozialen Verhaltens theoretisch wie auch analytisch zu erfassen (Collier 2002: 2).

Dieser Aufsatz konzentriert sich auf die Entwicklung eines Modells zur Analyse von Schwachstellen und Einfallstoren für Korruption innerhalb von Organisationen. Damit wird deutlich, dass dieses Modell zur Analyse der *Nehmerseite* der korruptiven Beziehung innerhalb der Organisation dient und die Seite des Gebers nur insofern betrachtet, als dass diese Teil der Kontaktstruktur ist. Dabei geht es zum einen um die *präventive* Analyse von potentiellen Schwachstellen, um frühzeitig die Gefährdungsbereiche innerhalb von Organisationen zu erkennen. Zum anderen geht es um die Analyse von bereits erfolgten und bekannt gewordenen Korruptionsdelikten, damit aus dieser Analyse der strukturellen Schwächen der Organisation aus Korruptionsfällen gelernt werden kann und maßgeschneiderte Anti-Korruptionsmaßnahmen entwickelt werden können. Wir gehen demnach explizit davon aus, dass dem Korruptionsproblem nicht damit Genüge getan ist, dass man den Delinquenten als ‚moralisch schlechte Person‘ kennzeichnet, ihn aus der Organisation entfernt und ihn bestraft. Diese in der Tradition der „bad apple theories“ (s. de Graaf 2006: 7) stehende Betrachtungsweise greift unseres Erachtens zu kurz, weil die strukturellen Bedingungen von Verhalten, wie später noch genauer gezeigt wird, unterschätzt werden. Korruption erfolgt nicht zufällig, sondern lässt sich, in Anlehnung an den so genannten Situativen Ansatz bzw. Kontingenztheorie (s. Kieser 2001: 169), mit der Situation erklären, in der eine Person handelt. 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 Organisationsstrukturen 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).<sup>2</sup> Auch die Bundesregierung hebt in der „Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“ vom 30. Juli 2004 die Bedeutung von

---

2 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.

Schwachstellenanalysen hervor, um Korruption präventiv zu begegnen. De Graaf weist zu Recht daraufhin, dass unser Bemühen um korruptionsfreie Organisationen u.a. daran krankt, dass wir nicht wissen welche Methoden unter welchen Bedingungen funktionieren (2006: 22). Die systematische Erklärung korruptiven Verhaltens auf der Grundlage dichter Beschreibungen der strukturellen bzw. institutionellen Bedingungen im Rahmen von Fallstudien soll durch diesen Beitrag befruchtet werden.

Unterschiedliche analytische Konzepte wurden für den Zweck der Korruptionsanalyse in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts entwickelt. Jeder einzelne dieser im Folgenden kurz vorgestellten Ansätze beleuchtet relevante Aspekte der Korruptionsanalyse. Der hier vorgestellte eigene Ansatz versucht einige dieser Aspekte in einem dreidimensionalen Analysemodell zu integrieren. Dabei wird selbstverständlich nicht der Anspruch erhoben ein Modell ohne Schwächen entwickelt zu haben. Heutzutage fußen viele Arbeiten auf Theorien, die ihre Wurzeln in der ökonomischen Betrachtungsweise menschlichen Verhaltens haben. Die ökonomische Theorie der Korruption – economics of corruption – hat in den 1990er Jahren die Funktion eines ‚Platzhirsches‘ eingenommen, andere theoretische Ansätze, wie bspw. Devianztheorie, finden weniger Aufmerksamkeit. Dieser Aufsatz greift insgesamt fünf mehr oder weniger einflussreiche Konzeptionalisierungen korrupten Verhaltens heraus, die aufgrund ihrer unterschiedlichen Betrachtungsweise zu einem differenzierten Blick auf das Korruptionsphänomen beitragen. Zu dieser Auswahl von fünf Theorien gehören die Devianztheorie, eine auf Luhmann zurückgehende systemtheoretische Konzeptionalisierung der Korruption, die ökonomische Theorie der Korruption, ein auf March und Olsen basierender neoinstitutionalistischer Ansatz sowie der eigene Vorschlag Theorien rationalen Wahlhandelns und neo-institutionalistischer Perspektiven mit Hilfe des Akteurzentrierten Institutionalismus miteinander zu verknüpfen. Die Vorstellung dieser Theorien dient zum einen der Verortung, der Abgrenzung sowie der Anschlussfähigkeit des eigenen, im Anschluss zu entwickelnden Analysemodells. Dieses Modell sieht die eigenen (Haupt-)Wurzeln in der Kombination von akteurszentrierten und neoinstitutionalistischen Theoriekonzeptionen. Dieses Modell, so wird gezeigt, ist jedoch offen für Anleihen, insbesondere begrifflicher Natur, bei den system- und devianztheoretischen Ansätzen.

Akteure, so die eigene Ausgangsprämisse, treffen ihre Entscheidungen innerhalb von Situationen, die sich durch ein unterschiedliches Korruptionsrisiko auszeichnen. Wie sich diese unterschiedlichen Risikozustände bestimmen lassen, wird mit Hilfe der Unterscheidung von drei Handlungsdimensionen deutlich gemacht. Darauf aufbauend werden insgesamt acht Handlungssituationen definiert, die für unterschiedliche Risikozustände stehen. Damit wird die Einsicht

konzeptionell erfasst, dass sich unterschiedliche Situationen durch unterschiedliche Korruptionsrisiken auszeichnen.

---

Die Entwicklung dieser Typologie noch als Student unter Christoph Reichard sowie die konstruktive Auseinandersetzung mit ihm über die Definition der einzelnen Begriffe, hat die Zusammenarbeit mit dem Jubilar so fruchtbar gemacht. Diese drei Kategorien, damals als „motivation for corruption, opportunity for corruption, possibility for corruption“ bezeichnet, wurden das erste Mal in einem gemeinsamen englischen Aufsatz gebraucht (von Maravic/Reichard 2003). Dieser Aufsatz war eigentlich das Resultat einer Verzweiflungstat des Autors. Während meiner Diplomarbeit beschäftigte ich mich mit der Frage, inwiefern Verwaltungsreform Korruption begünstige. Mein theoretisches Analysekonzept lag vor, die Hypothesen waren gebildet, nur fehlten die empirischen Fällen zur Überprüfung dieser. An meinen damaligen Betreuer, Christoph Reichard, mit der „was-nun-Frage“ gewandt, schlug er vor diese Frage einfach an andere Personen zu richten. Die dann im IPMN-listserver an eine virtuell vernetzte Gemeinschaft von über 1.000 weltweit organisierten Public Management Forschern gestellte Frage, „Does New Public Management foster corruption?“, entzündete eine weltweite Debatte, die unterschiedliche Sichtweisen auf diese Frage behandelte. Die Kategorien motivation, opportunity, possibility wurden aus der Vielzahl der Hinweise induktiv gebildet und bilden seitdem die Grundlage meines Arbeitens. Die Begrifflichkeit wird jedoch in diesem Aufsatz modifiziert und durch eine neutrale Nummerierung ersetzt. Dieses Beispiel wirft ein Licht auch auf die geistige Haltung von Christoph Reichard als ein Wissenschaftler, der sich über Jahrzehnte mit den hellen Seiten der Verwaltungsreform beschäftigt und als ein Miturheber des Neuen Steuerungsmodells gilt. Anstatt darauf zu drängen die doktrinär nahe liegende Frage zu beantworten, ob dieses neue Modell zur Bekämpfung der Korruption diene, öffnete er sich für die kontraintuitive Frage nach der dunklen Seite dieses Modells.

---

## **2 Die (un-)endlichen Möglichkeiten Korruption theoretisch zu erfassen**

Die mit diesen Ansätzen verbundenen Möglichkeiten und Grenzen seien im Folgenden kurz skizziert, um darauf aufbauend einen auf dem Akteurzentrierten Institutionalismus (Scharpf 2000) basierenden integrierenden Ansatz zur Analyse korruptionsbegünstigender Situationen vorzuschlagen. Nimmt man eine sehr grobe Einordnung der analytischen Annäherungen an das Korruptionsphänomen

vor, finden sich mindestens fünf Herangehensweisen. Zu diesen gehören die von Luhmann weiterentwickelte *Systemtheorie*, die *Theorie abweichenden Verhaltens*, die Rational Choice basierte und aus der US-amerikanischen Ökonomie der 1970er Jahre und mittlerweile über die Fachgrenzen hinausgehenden „*economics of corruption*“, die in der Organisationsforschung der 1980er und 90er Jahre entwickelte *neo-institutionalistische* Betrachtungsweise korruptiven Verhaltens sowie die in Bezug auf Korruptionsanalyse noch etwas jungfräulich anmutende „*Paradigmenfusion*“ (Scharpf 2000: 74) neo-institutionalistischer und akteurszentrierter Ansätze. Deren konzeptionelle Erfassung korruptiven Verhaltens wird im Folgenden erläutert.

## **2.1 Korruption aus systemtheoretischer Sicht**

Korruption wird aus systemtheoretischer Sicht als ein Netzwerkphänomen verstanden (Hiller 2005: 57). Wird im Folgenden von Systemtheorie gesprochen, ist damit die Variante Niklas Luhmanns gemeint. Zwar finden wir in Luhmanns Systemtheorie keine ausformulierte Erklärung korrupten Verhaltens, jedoch Fragmente einer solchen, die kürzlich in dem o.g. Aufsatz von Hiller weiterentwickelt wurde. Die Grundannahme ist, dass wir es mit Systemen zu tun haben, genauer gesagt, mit Funktionssystemen. Ein Funktionssystem bezeichnet einen Sinnzusammenhang von aufeinander verweisender Kommunikation. Diese Funktionssysteme übernehmen die Codierung der Kommunikation (Luhmann 1995: 246). Die Gesellschaft, als umfassendstes System, besteht aus Funktionssystemen, wozu u.a. das Wirtschaftssystem, das Rechtssystem und das politische System gehören. Das Wirtschaftssystem behandelt beispielsweise jede Kommunikation mit der Unterscheidung von Effizienz und Ineffizienz, das Rechtssystem mit der Unterscheidung von Recht und Unrecht, weil nur diese Kommunikation in dem jeweiligen System anschlussfähig ist. Nun lasse sich jedoch laut Hiller in der Realität beobachten, dass wirtschaftliche Entscheidungen nicht nur ökonomisch begründet werden, sondern politische und soziale Faktoren mit in den Entscheidungsprozess einfließen. Auf der Ebene des Systemtyps Organisation lasse sich diese rein funktionale Differenzierung nicht durchhalten. Organisationen nehmen an verschiedenen Funktionssystemen teil. Zwar haben die meisten Organisationen eine *Primärorientierung* an einer Funktionslogik, der sie dann auch zugerechnet werden, jedoch sind Organisationen „nicht entlang der Codierung von Funktionssystemen gebaut“ (Nassehi zitiert von Hiller 2005: 61). Geht man von dieser Primärlogik aus, dann bezeichnet Korruption den „Missbrauch für eine andere Sinnlogik“ (Hiller 2005: 61). Korruption wird als „Verknüpfung unterschiedlicher Sinnhorizonte der Kommunikation“ (Hiller 2005: 61) verstanden. Eben wenn Organisationen diese Primärlogik nicht mehr durchhalten und Entscheidungen nach fremden Kriterien erfolgen, dann spricht man von Korruption. Dieses „Kreuzen der Sinnhorizonte“ (Hiller 2005: 63) er-

folgt über die von Netzwerken hergestellte Kommunikation. Netzwerke werden hier als „Verknüpfungstechnik“ (2005: 74) verstanden. Luhmann benutzt den Begriff der „Kontaktstruktur“ (Luhmann 1995: 252), um deutlich zu machen, dass hier ein auf Reziprozität basierendes Netz von wechselseitigen Diensten gemeint ist, zu dem einige Person Zugang haben und andere nicht.

Korruption beschreibt eine Koppelung zwischen unterschiedlichen Systemen, z.B. zwischen der Wirtschaft und Politik. Die Folge dieser „Vernetzungstechniken“ (Baecker 2000: 14) ist die Einflussnahme auf Entscheidungen von außen, auf welche unter normalen Systembedingungen von außen gar kein Einfluss genommen werden könnte. Korruption, so Baecker, „ist der Fall, wenn Systeme sich durch andere Bedingungen als die eigenen konditionieren lassen“ (2000: 14). Demnach ist eine korrupte Demokratie eine Regierungsform, die nicht mehr nach demokratischen Prinzipien funktioniert. Ein korruptes Rechtssystem funktioniert nicht mehr nach dem Gleichheitsprinzip und ein korruptes Wirtschaftssystem negiert den Marktmechanismus. Durch Korruption wird ein zuvor geschlossenes System geknackt. Der Grund für diese Öffnung liegt nicht in den Funktionssystemen selber, sondern in Organisationen, die sich unabhängig von der Funktionslogik versuchen zu behaupten. Indem Organisation die eigenen Überlebensbedingungen einschätzen, blicken diese über die partielle Systemlogik hinaus und brechen in andere Systeme ein.

Nicht die Ebene individueller Entscheidungen und Motive steht im Mittelpunkt, sondern die Analyse der „*gesellschaftlichen* Strukturbedingungen“ (Hiller 2005: 59) steht bei dieser systemtheoretischen Vorgehensweise im Mittelpunkt. Korruption soll demnach nicht auf der Ebene der Organisation betrachtet werden, sondern vom Funktionskontext der Gesellschaft.

## **2.2 Korruption als abweichendes Verhalten**

Die aus der Soziologie stammende Theorie des „abweichenden Verhaltens“ oder Devianztheorie, steht u.a. mit den Arbeiten der US-amerikanischen Soziologen Robert Merton (1963) oder Cloward und Ohlin (1960) in Verbindung. Mit dem Begriff des abweichenden Verhaltens werden soziale Verhaltensweisen bezeichnet, die gegen in einer Gesellschaft oder Gruppe geltende Normen verstoßen (Peuckert 2000: 104f.). Korruption ist nach diesem Verständnis Ausdruck des Abweichens von institutionellen Normen und Werten, die von einer Gruppe von Individuen geteilt werden (Seibel 1992: 346). Korruptes Verhalten wird auf ein Missverhältnis von gesellschaftlich kommunizierten Erwartungshaltungen, knappen formellen Möglichkeitsstrukturen und der „Missachtung“ dieser „auf das Rollenhandeln gerichteten universalistischen Erwartungen“ (Höffling 2002: 25) zurückgeführt.

Abweichende Handlungen von dem „Normaltyp“ (Seibel 1992: 347) des Verwaltungshandelns, müssen jedoch nicht notwendig auf die Nichtanpassung des Akteurs zurückzuführen sein: „typisch ist auch ein Konflikt zwischen Norm- und Zweckrationalität“ (Seibel 1992: 347). Abweichendes Verhalten gilt nicht nur als ein Zeichen gesellschaftlicher Störung, sondern weist darauf hin, dass ein Individuum nicht mehr bereit ist, bestimmte Rollen zu übernehmen (z.B. die des Amtsträgers). Cloward und Ohlin identifizierten in ihrer klassischen Studie über delinquente Subkulturen den Prozess der *Entfremdung* als einen Hauptgrund für abweichendes Verhalten. Der zentrale Gedanke ist, dass Personen gesellschaftlichen Normen ihre Legitimation entziehen, wenn diese formellen Strukturen sie am Erreichen sozial verlangter Erfolgssymbole hindern (1960: 110ff.). Das eigene Versagen solche Ziele zu erreichen, wird nicht der eigenen (Un-)Fähigkeit zugeschrieben, sondern dem Versagen eines Gesellschaftssystems, dass bestimmte Ziele als sozial gewünscht kommuniziert, z.B. Bildung, Wohlstand, die strukturellen Möglichkeiten diese Ziele zu erreichen jedoch beschränkt bzw. knapp sind. Korruption und „andere Formen abweichenden Verhaltens in der öffentlichen Verwaltung“, schreiben Benz und Seibel, „sind aus dieser Sicht Symptome grundlegender Mängel des politischen Systems“ (1992: 15). Da die formellen Möglichkeitsstrukturen knapp sind und dem Individuum das Erreichen bestimmter Ziele nicht erlauben, versucht das Individuum diese sozial erwünschten Ziele auf anderem, d.h. illegalen oder sozial unerwünschten Wege zu erreichen. Korruption weist auf strukturelle Dysfunktionalitäten hin und wird als die Folge solcher verstanden (Sherman 1974: 2). Genau über die Frage der Funktion oder Dysfunktion von Korruption in Gesellschaften, insbesondere in sich modernisierenden Gesellschaften, entbrannte in den 1960er/70er Jahren eine heftige Debatte (s. u.a. Huntington 1993: 377ff. (orig. 1968)). Huntingtons mittlerweile von Ökonomen (u.a. Montinola/Jackman 2002: 148) wie auch Sozialwissenschaftlern (u.a. Werner 1983: 148) widerlegte These, lautet, Korruption korreliere signifikant mit sozialer und wirtschaftlicher Modernisierung und sei ein notwendiger Bestandteil einer nachholenden Entwicklung. Die Theorie abweichenden Verhaltens weist auf interessante strukturelle Ursachen korruptiver Praktiken hin. In den letzten Jahren wurde diese jedoch (auch in der Soziologie) durch Theorien rationalen Wahlhandelns abgelöst.

### **2.3 Ökonomische Theorie der Korruption**

Die dritte Theorie ist die der ökonomischen Analyse korruptiver Praktiken. Als zentral gelten hier die Arbeiten in den 1970er und 80er Jahren u.a. von Anne Krueger (1974), Gary S. Becker (s. 1993), Susan Rose-Ackerman (1978), Robert Klitgaard (1988). Zentrale Theoriebausteine sind die Rational Choice, die Prinzipal-Agenten sowie die Rent-Seeking Theorie, in neueren Arbeiten von

Lambsdorff auch Transaktionskostentheorie (2002, s. auch Alemann 2005: 29f.). Diese Arbeiten legten den Grundstein für den „Boom“ (Frank 2004: 188) der empirischen Korruptionsforschung im Bereich der Ökonomie im letzten Jahrzehnt (u.a. Shleifer/Vishny 1993, Tanzi 1998, Mauro 2004). Dieser besteht laut Frank (2004) in der Möglichkeit durch quantitative Querschnittsstudien Hypothesen zu testen und repräsentative Erkenntnisse über die Ursachen und ökonomischen Konsequenzen von Korruption zu erhalten (u.a. Ades/di Tella 1996, Lambsdorff 2004). Kernelement ist die akteurszentrierte Perspektive dieses Ansatzes. Die Analyseebene ist die des Individuums. Das Individuum wird als rational handelnd portraitiert. Dieses handelt korrupt, wenn die Vorteile die Nachteile überwiegen. Grundlage einer solchen Entscheidung ist die Kalkulation der Kosten und des Nutzens einer bestimmten Handlung. Klitgaard hat dieses Korruptionsverständnis mit der folgenden Formel auf den Punkt gebracht:

$$\text{Corruption} = \text{monopoly} + \text{discretion} - \text{accountability}$$

Aus dieser Perspektive des Prinzipal-Agenten Ansatzes ist die Entstehung von Korruptionsmöglichkeiten abhängig von 1) der monopolartigen Macht von Bürokraten, 2) dem Grad des formell definierten Handlungs- bzw. Entscheidungsspielraums sowie 3) dem Grad an institutioneller Transparenz und Bestimmung der Verantwortlichkeit gegenüber anderen Instanzen (Goudie/Stasavage 1998: 427ff.). In der rein(st)en Lehre wird unterstellt, dass die Handlungsabsicht alleine in der nutzenorientierten Verhaltensweise des Akteurs liegt, exogen gegeben ist und somit unabhängig von externen Umweltbedingungen existiert. Mit Hilfe eines einfachen, jedoch folgeschweren Schachzuges, nämlich der Annahme, die Nutzenmaximierungsorientierung des Akteurs sei konstant stabil, kann sich diese Theorie auf strukturelle Faktoren wie Monopole, Handlungsspielraum und Accountability konzentrieren:

*„In a study of corruption, one can make substantial progress with models that take tastes and values as given and perceive individuals as rational beings attempting to further their own self-interest in a world of scarce resources. Information may be imperfect; risks may abound; but individuals are assumed to do the best they can within the constraints imposed by a finite world” (Rose-Ackerman 1978: 4).*

Rose-Ackerman zeigt hier, dass in eine solche Korruptionsanalyse Werte und ethisches Verhalten als Variablen nicht mit einfließen. Das von der klassischen Soziologie als in Gewohnheiten, Traditionen und Kultur eingebettete Individuum wird in der ökonomischen Analyse menschlichen Verhaltens als davon losgelöster, beständig kalkulierender „Macho“-Akteur (Meyer 2005: 5) gesehen. Solange sie nicht durch monetäre Anreize oder Kontrollen gestoppt werden, versuchen Akteure immer ihren Nutzen zu maximieren (Shleifer/Vishny 1993: 599). Um die Risikoanfälligkeit einer Gesellschaft oder einer Organisation zu bestimmen, muss man sich demnach die bestehenden Anreizstrukturen sowie die Risiken erwircht und verurteilt zu werden anschauen. Diese anfangs sehr enge



Fokussierung auf Nutzenmaximierung und individuelle Präferenzen wurde in den letzten Jahren deutlich modifiziert. Becker machte beispielsweise anlässlich seiner Rede zur Verleihung des Nobelpreises für Ökonomie klar, dass Moral und ethische Überlegungen einen Einfluss auf das Entscheidungsverhalten von Kriminellen habe:

*“criminal behavior is rational (...), but again “rationality” did not necessarily imply narrow materialism. It recognized that many people are constrained by moral and ethical considerations, and did not commit crimes even when they were profitable and there was no danger of detection.” (1993: 388f.)*

de Graaf macht darauf aufmerksam, dass im Gegensatz zu einer Reihe anderer, auch hier diskutierter sozialwissenschaftlicher Theorien, diese Theorie das Entscheidungsverhalten als Auslöser von Handlung betrachtet und nicht die Kontextfaktoren als Ursachen ansieht (de Graaf 2006: 6). In dieser Fokussierung auf das Individuum und die spezifische Situation liegt zum einen die analytische Stärke, zum anderen aber auch die Schwäche dieses Ansatzes. Die von de Graaf aufgeworfene Frage, warum unterschiedliche Akteure in gleichen Situationen zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen, lässt keinen Raum mehr für die Erkundung der institutionellen Bedingungen einer Handlungssituation (2006: 7). Die Frage, ohne an dieser Stelle eine abschließende Kritik formulieren zu können, welche Rolle Gewohnheiten, Faulheit, Vertrauen, Traditionen, Kultur und Interpretation spielen, bleibt in dieser Theorie unbeantwortet. Damit wird deutlich, dass es möglicherweise verschiedene Akteure gibt, sprich solche, die rational kostenkalkulierend ihr Ziel verfolgen, aber genauso solche, bei denen die Ursachen eher in tradierten Verhaltensweisen liegen. Dieses uniforme Portrait eines korrupt handelnden Akteurs kann nur eine Seite der Medaille abdecken. Demnach liegt in der klaren Betonung der rationalen Handlungsorientierung des Individuums auch gleichzeitig die Unterschätzung institutioneller Faktoren, die von Vertretern des Neo-Institutionalismus hervorgehoben werden.

## **2.4 Neo-Institutionalistische Betrachtung korrupten Handelns**

Die vierte Perspektive stellt zu dem deutlich akteurzentrierten Ansatz einen Gegenentwurf dar. In diesem wird die Rolle der Institution für das Akteursverhalten betont. Institutionen werden als „übergreifende und verfestigte gesellschaftliche Erwartungsstrukturen verstanden, die individuelles und kollektives Handeln nicht nur einschränken, sondern auch ermöglichen“ (Krücken 2002: 2). Darüber hinaus bestimmen diese, was angemessenes Handeln und Entscheiden ist (Hasse/Krücken 2005: 15). Der Theorie des soziologischen Neo-Institutionalismus zufolge beeinflussen Institutionen das Akteursverhalten (DiMaggio/Powell 1991: 11). Institutionen sind Teil der individuellen Identitäts- und Präferenzbildung (Hall/Taylor 1996: 15). Diese schränken nicht nur Handlungsoptionen ein, sondern etablieren die Kriterien und Prinzipien, welche Ak-

teure benutzen, um ihre Präferenzen zu bilden und Phänomene zu interpretieren. Institutionen strukturieren die Interpretation der Welt. Wird dieser Gedanke weiter gedacht, so haben Institutionen für das Leben eine sinnstiftende Funktion. Indem Institutionen Sinn stiften, reduzieren sie die Unsicherheit von Akteuren in Entscheidungssituationen. Umgekehrt können Institutionen aber genauso Unsicherheit stiften. Mit Unsicherheit ist gemeint, dass Kriterien für das Treffen von Entscheidungen unklar, bestehende Wahrheiten auf einmal keine Rolle mehr spielen oder neue Verhaltensweisen von Mitarbeitern verlangt werden. Die Beantwortung der klassischen Frage nach dem Sinn und der Verortung des eigenen Seins wird durch Institutionen vorstrukturiert. Wer bin ich, wofür stehe ich, welche soziale Rolle nehme ich wahr und was geschieht um mich herum? Diese Fragen sind sicherlich keine Alltagsfragen und werden nicht jeden Tag gestellt. Sie werden jedoch als Konsequenz von einschneidenden Veränderungen gestellt. Klassische Beispiele sind Organisationen oder politische Systeme im Übergang.<sup>3</sup> Institutionen, wie bspw. die katholische Kirche, stehen für ein Netzwerk von Routinen, Traditionen, Symbolen und Skripten, die Verhaltensschablonen („templates“) darstellen (Hall/Taylor 1996: 15). Diese stehen für Verlässlichkeit und Antizipierbarkeit von Verhalten anderer Personen. Aus dieser Sicht ist das individuelle Entscheidungsverhalten viel weniger frei als es in rein akteurszentrierten Ansätzen dargestellt wird. Man kann es auch anders formulieren: Eine entscheidende Erkenntnis neo-institutionalistischer Arbeiten, besteht darin gezeigt zu haben, dass für das Bestehen bzw. Überleben von Organisationen Legitimität wichtiger ist als Leistungsfähigkeit oder Effizienz (Hasse/Krücken 2005: 51). Legitimität wird durch das Aufgreifen und Kopieren von formalen Organisationsstrukturen erreicht. Das zeremonielle Zeigen der eigenen Verpflichtung von Innovation und Rationalität ist ein Beispiel für ein Phänomen, das als „Isomorphie“ (Strukturähnlichkeit) gekennzeichnet wurde (2005: 23). Ohne diesen Begriff allzu sehr strapazieren zu wollen, würde eine Übertragbarkeit auf indivi-

---

<sup>3</sup> Fisch bringt dieses Phänomen zutreffend auf den Punkt: „Wenn ein Organisationswandel eintritt, gibt es Phänomene des Übergangs (Transformation). Immer mehr Ziele und Vorstellungen werden genannt, wie es einmal sein soll oder sein wird. Das Gefühl, in einer Zwischenzeit zu leben, wird vorherrschend. Zwischenzeiten sind durch große Offenheit aber auch durch Chaos gekennzeichnet: Vieles erscheint möglich, nichts ist genau, wenig ist festgelegt. Alles ist vorübergehend, vieles fließt, es gibt kaum Orientierungspunkte. Ein Gefühl der Haltlosigkeit kann sich breit machen. Menschen ertragen solche Ungewissheit nicht lange. Während einige sich auf das Neue freuen, werden andere nostalgisch und wünschen sich die alten Verhältnisse mit ihrer Ordnung der Dinge zurück. Veränderungen erzeugen bei den Beschäftigten also elementare Gefühle der Ungewissheit. Unter Ungewissheit tritt zunächst konservatives, stabilisierendes, Ordnung suchendes Handeln auf. Unter Umständen entstehen Befürchtungen von Nachteilen, auch für die eigene Existenz.“ (Fisch 2002: 568)

duelles Verhalten zeigen, dass korruptive Praktiken innerhalb einer Organisation Teil einer Legitimationsstrategie sind. Man kopiert das Verhalten von Vorgesetzten. Man kopiert in der Verwaltung gängige Praktiken aus der Privatwirtschaft, z.B. die Einladung zu Geschäftsessen. Diese Form der „mimetischen Isomorphie“ wird von Hasse/Krücken als „typischer Angleichungsmechanismus bei hoher Unsicherheit“ (2005: 26) verstanden. Die Übertragung betriebswirtschaftlicher Methoden auf den öffentlichen Sektor und einer zunehmenden Überlappung des privaten und öffentlichen Sektors zeigt beispielsweise, dass Mitarbeiter in öffentlichen Unternehmen immer häufiger die Rolle des Managers annehmen und die des Amtsträgers ablehnen (Edeling 2005). Ein anderes Beispiel wäre das Kopieren von Verhalten von Vorgesetzten. Für die eigene Karriere innerhalb der Organisation kann dieses Kopieren von Verhaltensmustern wichtiger sein als die eigene Leistungsfähigkeit. Damit würde das häufige bemühte Bild von Korruption als „Krebsschaden“ einer Gesellschaft insofern eine andere Interpretation erfahren, als dass die Ausbreitung dieses Verhaltens nicht auf entsprechende Anreizstrukturen zurückgeführt werden würde, sondern aus neo-institutionalistischer Sicht ließe es sich als das Kopieren verstehen, das Bestandteil der Absicherung der eigenen Legitimität wäre. Diese Übertragbarkeit des Isomorphiebegriffes müsste einer genaueren empirischen Überprüfung standhalten.

Rationale Wahlhandlungen des Akteurs werden jedoch innerhalb dieser Theorie nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Die rationale Handlung ist jedoch aus dieser Sicht durch das institutionelle Umfeld konstruiert. Was rational ist hängt von der institutionellen Situation ab. Damit wird hier von einem weitergehenden Rationalitätsbegriff ausgegangen, der nicht wie in der ökonomischen Annahme exogen gegeben und auf Nutzenmaximierung begrenzt ist, sondern Ausdruck einer von der Institution beeinflussten Identität ist.

Wo besteht die Verbindung zwischen einer neo-institutionalistischen Betrachtungsweise und der Analyse von Korruptionsursachen? March und Olsen (1989) haben versucht den Einfluss von Institutionen auf korruptes Verhalten herauszuarbeiten. Korruptes Verhalten tritt dann auf, wenn sich entweder die zuvor bestandene Sinngebungsfunktion der Institution ändert und in einer „aggregative“ Institution individualistische Nutzenmaximierung proklamiert wird oder sie diese Sinngebungsfunktion gänzlich verliert und dadurch Orientierungslosigkeit und Unsicherheit entstehen. Gleichzeitig wird damit eine grundsätzliche Manipulierbarkeit des Akteurs durch institutionelle Faktoren unterstellt. March und Olsen benutzen die englischen Begriffe „integrative“ und „aggregative“, um den Übergang von einer Organisationsform zu einer anderen zu klassifizieren (March/Olsen 1989: 118). In einer integrativen Organisation existiert eine Art Gemeinschaftsgefühl, das sich aufgrund der gemeinsam erlebten und geteilten

Geschichte und Traditionen bindend auf die Mitglieder auswirkt. Mit dieser Integration ist ein Zugehörigkeitsgefühl verbunden, das einen gemeinsamen Daseinszweck definiert und in dem Normen als Handlungsorientierung fungieren. Dass man sich an bestimmte Verhaltensnormen hält, wird als eine Art ungeschriebener Vertrag verstanden (March/Olsen 1989: 22). In einer „aggregative“ Organisation existieren die Akteure relativ unabhängig voneinander. Sie zeichnen sich durch Misstrauen, Wettbewerb, Zweckrationalität und Unsicherheit aus. Um in einer bestimmten Art und Weise Handlungen zu beeinflussen, sind materielle oder immaterielle Anreize notwendig. Loyalität und Integrität werden in einer aggregativen Organisation flexibel handhabbare Faktoren, und der Wechsel von Loyalitätsbezügen erfolgt relativ schnell aufgrund von weniger Reibungsverlust. Anstatt durch einen bestimmten Beamtenethos geleitet zu werden, wird in einem „aggregative“ System durch materielle wie auch immaterielle Anreize Einfluss auf das Verhalten der Akteure genommen. „Aggregative“ Organisationen können für integrative Organisationen korrumpierende Integritätskonflikte bei Akteuren hervorrufen, wenn sich die Organisation im Übergang von der einen zur anderen Form befindet (March/Olsen 1989: 137). Es stellt sich bei diesem Ansatz die Frage, ob nicht die Unabhängigkeit von Akteuren unterschätzt wird. Gerade Veränderungen, Reformen, ja sogar Revolutionen und Systemtransformationen werden von einzelnen Akteuren oder kleinen Gruppen gegen den Widerstand der bestehenden Sinnggebungsfunktion ausgelöst. Auch mutet die positiv anklingende Konnotation des Integrationsbegriffes ein wenig idealisierend, wenn nicht naiv an. Sollte sich die Übertragbarkeit des Isomorphiebegriffes durch empirische Arbeiten bestätigen, würde dies auf beide Formen der Organisation zutreffen, auf „integrative“ wie auch „aggregative“. Die Überbetonung der Rolle von Institutionen führt möglicherweise zu einer zu deterministischen Sichtweise auf menschliches Verhalten. Gleichzeitig scheint genau an diesem blinden Fleck die Anschlussfähigkeit zu akteurzentrierten Theorien zu bestehen. Diese Kombination soll im Folgenden erörtert werden.

## **2.5 Paradigmenfusion in der Korruptionsanalyse - Akteure und Institutionen**

Der fünfte Ansatz basiert auf der Kombination von neo-institutionalistischen und Rational Choice orientierten Konzepten und legt die Grundlage für das eigene Analysemodell. Den Akteurzentrierten Institutionalismus, der für das folgende Erklärungsmodell als theoretisches Fundament dient, bezeichnet Scharpf als eine Kombination von Neo-Institutionalismus und Rational Choice Ansatz (Scharpf 2000: 73). Mit Hilfe der Kombination der beiden Ansätze sollen die zuvor kritisierten ‚blind spots‘ jedes einzelnen Ansatzes überwunden werden. Keiner der beiden theoretischen Ansätze liefert eine ausreichende Voraussetzung für die Erklärung korruptionsfördernder Situationen. Der Rational Choice

Ansatz räumt dem Akteur eine zu prominente Stellung ein und ignoriert dabei institutionelle Faktoren. Der Neo-Institutionalismus betont die Bedeutung der Institution für das Akteursverhalten, unterschätzt jedoch dabei die Unabhängigkeit des Akteurs. Personen handeln nicht ausschließlich nach vorgegebenen Regeln und Skripten, sie können sie aber auch nicht (immer) ignorieren. Sie sind intelligente Lebewesen und bilden eigene Präferenzen, die ihr Handeln beeinflussen und *unabhängig* von denen der Organisation existieren (Scharpf 2000: 51). Skripte und Regeln hindern zwar nicht die Akteure daran nutzenkalkulierend zu handeln, sie beeinflussen jedoch die Präferenzen, die bei der Entscheidungsfindung eine Rolle spielen.

Der Akteurzentrierte Institutionalismus betont den Einfluss von Institutionen auf das Verhalten von Akteuren. Institutionen nehmen eine Koordinationsfunktion für Akteure wahr. Sie stellen zum einen rechtlich verbindliche Regeln auf und sanktionieren diese durch formelle und informelle Maßnahmen, zum anderen prägen sie ihre Akteure durch die Sozialisierung und Identitätsgebung. Regeln sagen Personen was sie tun *sollen*, was sie tun *müssen* und was sie *berechtigt* sind zu tun (Collier 2002: 4). Formelle wie informelle Regeln beschränken oder erweitern die Handlungsoptionen von begrenzt rational handelnden Akteuren (Scharpf 1997: 36). Unter begrenzter Rationalität wird die Einbeziehung institutioneller Bedingungen für die Wahrnehmung, Präferenzbildung und Strategiewahl eines Akteurs verstanden. Scharpf betont in diesem Zusammenhang die Bedeutung von normativen Erwartungen an die handelnde Person, die mit einer bestimmten Rolle verbunden sind und die von der sozialen Einheit abgeleitet werden, in der das Individuum aktiv ist (Scharpf 2000: 112). Institutionen beeinflussen die Identität eines Akteurs und die Identität bestimmt das Verhalten.

*„Organisationsidentitäten zu ändern bedeutet, mühevoll aufgebaute moralische Werte und kognitive Sicherheiten verwerfen zu müssen“ (Scharpf 2000: 120f.).*

Laut diesem Verständnis bedeutet Identität Sicherheit, weil Unsicherheit durch sie reduziert wird. Im Umkehrschluss verursacht ein Identitätsverlust Unsicherheit. Ganz sicher handelt es sich hier bei nicht um ein Nullsummenspiel von Sicherheit und Unsicherheit, wo die Reduzierung des einen eine Erhöhung des anderen nach sich zieht. Vielmehr sollte hier von einem Kontinuum ausgegangen werden.

Das Zustandekommen der Präferenzordnung des Akteurs hängt von den jeweils existierenden Umweltbedingungen ab. Akteure sind bereit, verbindliche Regeln zu verletzen - korrupt zu handeln - und Kontrollen zu missachten, solange die Wahrscheinlichkeit gering ist, einen bestimmten Preis für die Regelverletzung zahlen zu müssen und die Handlungsmaxime einer Organisation vage bleibt. Die Bestimmung dieses Preises und die Risikokalkulation hängen von den Umwelt-

bedingungen ab. Des Weiteren bedeutet dieses, dass die institutionelle Kontrolle, die Beeinflussung von Handlungen und damit die institutionelle Einflussnahme auf die individuelle Präferenzbildung immer unvollständig ist (Scharpf 1997: 42). Mit Hilfe des Akteurzentrierten Institutionalismus und damit der Kombination des Institutionalismus und des begrenzten Rationalismus kann gezeigt werden, dass sich Normorientierung im Sinne des Institutionalismus und rationales Wahlhandeln nicht widersprechen, sondern eine „Paradigmenfusion“ (Scharpf 2000: 73) möglich ist. Die Einbeziehung sich verändernder struktureller wie auch kultureller Bedingungen erscheint insbesondere vor dem Hintergrund von sich verändernder politischer und administrativer Systeme erkenntnisfördernd. Die Kombination von zwei der vier hier vorgestellten für die Korruptionsanalyse relevanten Theorierichtungen bedeutet keine grundsätzliche Negation der Anschlussfähigkeit von Theorien abweichenden Verhaltens oder der Systemtheorie. Letztere verspricht durch die Fokussierung von Netzwerken, die als „Verknüpfungstechnik“ verstanden werden, insbesondere bei der Analyse von Korruptionsmöglichkeiten (s.u. Handlungsdimension II) erkenntniserweiternd zu sein. Gleiches gilt für den Begriff der „Kontaktstruktur“, der sehr griffig die strukturelle Verbindung von Geber und Nehmer beschreibt. Was die Devianztheorie betrifft, so erscheint der Begriff der Entfremdung anschlussfähig an das im Folgenden zu entwickelnde Modell. In diesem Sinne schließt die Betonung des Akteurzentrierten Institutionalismus weder die Integration bestimmter systemtheoretischer Elemente noch solche der Devianztheorie aus.

### **3 Analyse korruptionsbegünstigender Situationen**

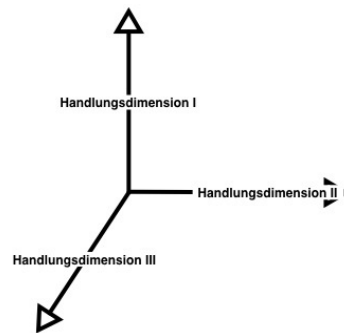
Gemäß dem Akteurzentrierten Institutionalismus beeinflussen Institutionen die Identität, Wahrnehmung und Präferenzbildung eines Akteurs. Unterschiedliche Umweltbedingungen wirken sich unterschiedlich auf die Strategiewahl aus. Sie begrenzen, erweitern oder ermöglichen Handlungsoptionen. Anders ausgedrückt, der Akteur bewegt sich und trifft seine Entscheidung innerhalb einer Situation, die sich als eine Art „Bedingungskomplex“ (Peuckert 2000: 109) aus drei unterschiedlichen Handlungsdimensionen konstituiert. Diese Konzeptionalisierung fokussiert zunächst das Entscheidungsverhalten von nur einem Akteur und nicht die gesamte Beziehung. Diese drei Handlungsdimensionen (HD) werden hier im Rahmen der Erklärung korrupten Handelns als hinreichende Erklärung für korruptes Handeln angenommen. Diese Dimensionen werden mit den Ziffern I, II und III gekennzeichnet und im Folgenden näher beschrieben.<sup>4</sup> Diese stehen für unterschiedliche institutionelle Merkmale einer Organisation. Diese

---

<sup>4</sup> Die ursprüngliche Belegung dieser Dimensionen mit den Begriffen „Korruptionsmotivation, Korruptionsmöglichkeit, Korruptionsgelegenheit“ wurde zu Gunsten dieser neutraleren Kennzeichnung aufgeben.

*institutionellen* Merkmale sind grundlegend für die spätere Unterscheidung von insgesamt acht korruptionsbegünstigenden Handlungssituationen, innerhalb derer Akteure ihre Entscheidungen treffen. Diese stehen für eine graduelle Abstufung von Korruptionsrisiken.

Abbildung 1: Handlungsdimensionen



Quelle: eigene Darstellung

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 bzw. nichts dergleichen tun. Für uns bedeutet dies, dass eine Person nicht einfach korrupt handelt, weil sie das Bedürfnis dazu verspürt. Dass es zur Analyse von Korruption eines mehrdimensionalen Modells bedarf, ist unstrittig. Auf welche Faktoren kommt es jedoch an? In der Regel werden die Anreize und die Möglichkeit analytisch voneinander unterschieden. 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 depends 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 Korruptionsmöglichkeit und den handlungsbeschränkenden Faktoren. Wir teilen Quahs Auffassung, diese drei Faktoren analytisch von einander zu trennen, sehen jedoch den Anreizbegriff im Allgemeinen als zu eng mit monetären bzw. materiellen Elementen verknüpft. Wir sprechen hier von der Handlungsdimensionen I, die Norm- und Regelbindung, Leitbilder, Rollenerwartungen und Werte in den Blick der Analyse rückt. Gleichzeitig folgen wir Quah in der analytischen Trennung von so genannten handlungsermöglichenden Faktoren - *opportunity to be corrupt* - und

solchen Faktoren, die die Handlungsmöglichkeiten beschränken bzw. kontrollieren. Die handlungsermöglichenden Faktoren werden hier mit dem Begriff Handlungsdimension II bezeichnet, die handlungsbeschränkenden als Handlungsdimension III. Alle drei Handlungsdimensionen werden nachfolgend noch ausführlich behandelt. Es wird hier die Auffassung vertreten, dass nur durch die analytische Kombination dieser drei Faktoren eine hinreichende Analyse korrupsionsbegünstigender Situationen möglich ist.

### **3.1 Unterscheidung von drei Handlungsdimensionen**

Gedanklich an Quah und Scharpf anknüpfend, werden insgesamt drei Handlungsdimensionen (HD) unterschieden, die als konstituierende Faktoren unterschiedlicher *Handlungssituationen* (HS) verstanden werden. Akteure treffen innerhalb dieser Handlungssituationen ihre Entscheidungen. Im Folgenden werden die drei Handlungsdimensionen erklärt und deren Zusammenwirken illustriert.

(1) Die Handlungsdimension I beschreibt die handlungsleitenden und –sinnegebenden Faktoren innerhalb einer Organisation. Aus diesen institutionellen Merkmalen lässt sich zunächst einmal ablesen, was als korrupt und was nicht als korrupt gilt. Was als korruptes Verhalten bezeichnet wird unterscheidet sich von Ort und Zeit. Aus den formellen und informellen Regeln und Verhaltensweisen lassen sich solche Informationen in der Regel ablesen. Das Leitbild einer Organisation, Traditionen und Normen sowie die von Akteuren anzunehmende Rolle, z.B. Amtsträger, Manager, unterstützen diese Funktion. Diese Handlungsdimension beeinflusst auf der Ebene der Motivation die Entscheidung eines Akteurs von Regeln abzuweichen oder sich an diese zu halten. Hier wird die heuristische Unterstellung vorgenommen, dass je nach Ausgestaltung dieser Handlungsdimension I Akteure eine Entscheidung treffen bzw. früher oder später in eine Entscheidungssituation gezwungen werden. Diese Entscheidung ist durch die Logik *ich will* oder *ich will nicht* korrupt handeln gekennzeichnet. Wie in der Darstellung des Akteurzentrierten Institutionalismus deutlich gemacht, gehen wir von davon aus, dass an einem Punkt der korruptiven Handlung sich ein Bewusstsein für das eigene Verhalten entwickelt. Die Frage nach den real existierenden Entscheidungsalternativen ist eine andere (s. Hay 2004). Der Akteur muss sich fragen, ob er motiviert ist, sich an die Regeln einer Institution zu halten oder von diesen abzuweichen. Diese Entscheidung steht im Spannungsverhältnis von der Integrationsfähigkeit des handlungsleitenden Wertesystems und der Individualethik eines Akteurs (Weise 2000: 9). Die handlungsleitende und sinnegebende Institution verlangt vom Akteur ein bestimmtes Verhalten und beeinflusst damit in Entscheidungssituationen die Präferenzordnung der handelnden Person. Diese Integrationsfähigkeit einer Institution ist zum einen von dem für den Akteur darstellenden Nutzen abhängig, zum anderen von dem vom Ak-



teur unabhängig existierenden Zwang mündige Entscheidungen selbständig zu treffen. Letzteres trifft insbesondere in Notsituationen, in Situationen größerer Veränderungen und Unsicherheit zu, wenn man sich nicht mehr auf die Sinngebungsfunktion einer Institution verlassen kann.

Neben der Betrachtung der institutionellen Faktoren sind die Motive der Akteure nicht zu unterschätzen (Gollwitzer/Oettingen 2001: 10109ff.), sollten jedoch unseres Erachtens auch nicht als alleiniger Faktor einfließen. Was bezweckt der Akteur mit einem bestimmten Verhalten? Das Ziel einer Handlung, sprich das Motiv, ist relativ einfach feststellbar. Korruption hat in der Regel Geld, Macht oder Entschädigung zum Motiv. Die entscheidende Frage ist jedoch, was löst einen Akteur aus dem Integrationskontext heraus und lässt die individuellen Interessen über die der Organisation bestimmen? Ein luxuriöser Lebensstil kann durch die Familie, das sonstige Umfeld, wie beispielsweise die Mitgliedschaft in einem exklusiven Golfclub o.ä. oder die Organisation selber bedingt sein. Die Herauslösung aus dem Integrationskontext kann demnach einen organisationsinternen Ursprung oder einen organisationsexternen Ursprung haben. Letztere wäre eine externe Ursache. Die von March und Olsen eingeführte Unterscheidung von „integrative“ und „aggregative“ Organisationen hätten einen organisationsinternen Ursprung. Gleiches gilt für Seibels o.g. Verweis auf das Verhältnis von Regel- und Zweckorientierung.

Diese Handlungsdimension I lässt sich nur verstehen, wenn man sie nicht auf reine Motive reduziert, sondern die Handlungsmotive müssen im Kontext des jeweils gültigen handlungsleitenden Wertesystems analysiert werden. Materielle Schlechterstellung und Unsicherheit, rhetorische „Bürokratenprügel“, geringe Wertschätzung durch Politiker, privatwirtschaftliche Akteure und die Öffentlichkeit sowie falsches Vorbildverhalten von Vorgesetzten wirken sich negativ auf die institutionelle Loyalität des Akteurs und damit korruptionsbegünstigend aus. Die Folge ist eine nicht mehr uneingeschränkte, sondern geteilte Loyalität - *fragmentation of loyalties* (Myrdal 1993: 953, orig. 1968: 951) - gegenüber seinem Arbeitgeber. Der Akteur gewinnt den Eindruck, dass ihm die Organisation selber nicht mehr dienlich im Sinne seiner individuellen Nutzenmaximierung ist und es ihm mehr Nutzen bringt, wenn er sich illoyal gegenüber der Organisation verhält. Der Begriff der Entfremdung, wie er von Cloward und Ohlin (1960: 110ff.) formuliert wurde, verdeutlicht unseres Erachtens dieses Phänomen sehr deutlich. Personen, so in der Devianztheorie dargestellt, entziehen sozialen Normen ihre Legitimation aus den o.g. Gründen und handeln abweichend. Aber auch unzureichende Ausbildung, schlechte Vorbereitung auf bestimmte neue Aufgaben und fehlende Professionalität im Umgang mit neuen Aufgaben und im Tragen hoher finanzieller Verantwortung kann dazu führen, dass Mitarbeiter Bestechungsgelder annehmen, weil sie mit einer bestimmten Situation überfor-

dert sind (Benz 1992: 48, Frederickson 1999: 273f.). Dies kann geschehen, um beispielsweise Fehler zu vertuschen, weil der Mitarbeiter es scheut, sich in einem leistungsorientierten System an seinen Vorgesetzten zu wenden, um entweder Fehler einzugestehen, Rat einzuholen oder einfach auch Schwächen preiszugeben. Institutionell induzierte Unsicherheit und nicht primär Nutzenmaximierung ist dann als Quelle von Korruption zu sehen.

(2) Die zweite Handlungsdimension bezeichnet die Korruptionsmöglichkeiten. Die Handlungsdimension II beschreibt auf der Ebene der Institution alle handlungsermöglichenden Faktoren, die ein bestimmtes Verhalten fördern und den institutionell definierten Handlungsspielraum vorgeben (Rose-Ackerman 1993: 803). 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). *Kann ich oder kann ich nicht* korrupt handeln, diese Ausprägungen bestimmen die Logik entlang dieser Entscheidungssituation. Diese handlungsermächtigenden Faktoren gilt es von allen handlungsbeschränkenden Faktoren, z.B. Kontrollen, analytisch zu unterscheiden. Organisationen unterscheiden sich durch ihre strukturellen Korruptionsmöglichkeiten. Sherman kam in seiner Untersuchung von Korruption in Polizeibehörden zu dem Schluss, dass es sich lohnt die Ressourcen anzuschauen, die es für korrupte Angestellte interessant macht für ihre Zwecke zu missbrauchen (1978: 38):

*„A second source of deviant goals for organizations is that which makes them worth capturing: their resources. An organization's resources structure its opportunities for achieving goals. A police department does not have the resources structure required for investing in fraudulent business, but a Teamster's Union pension fund does.“ (Sherman 1978: 11)*

In Organisationen unterscheiden sich Akteure eben genau nach den strukturell vorgegebenen Korruptionsmöglichkeiten. Lohnt es sich überhaupt? Gibt es dort überhaupt etwas zu holen? Diese und ähnliche andere Fragen deuten auf diese Merkmale hin. Es geht demnach um die institutionell gegebenen Korruptionsmöglichkeiten. Die Kombination von weitreichenden Kompetenzen, einem großen Handlungsspielraum sowie der monopolartigen Verfügung über eine einzigartige Leistung, stellt eine ideale Voraussetzung für das Einwerben von Bestechungsgeldern dar (Bowles 1999: 471). von Alemann hat diese Logik der Korruptionsmöglichkeit folgendermaßen beschrieben:

*„Der Korruptierende verfügt über knappe ökonomische Güter bzw. Ressourcen und der Korruptierte, dem von einer Organisation im weitesten Sinne Entscheidungskompetenz übertragen wurde, die er nach festgelegten Regeln dieser Organisation anwenden soll. [...] Er besticht dafür [z.B. eine Konzession, PwM] den Korruptierten, der ü-*

*ber die Entscheidungsmittel verfügt, um den Auftrag, die Konzession zu erteilen oder eine andere Entscheidung zu treffen.“ (von Alemann 2005: 30)*

Selbstverständlich hängen Korruptionsmöglichkeiten auch von dem Grad der Interaktion mit anderen Akteuren ab. Nur dort wo interagiert wird, wird korumpiert. Die Korruptionsmöglichkeit ergibt sich aus der Interaktion zwischen privaten und öffentlichen Organisationen, insbesondere bei der öffentlichen Auftragsvergabe im Rahmen des Contracting-out des Auftraggeber-Auftragnehmer-Modells, da an dieser Schnittstelle Entscheidungen über die Vergabe öffentlicher Aufgaben getroffen werden. Überall dort, wo über die Vergabe öffentlicher Gelder entschieden wird, besteht ein Korruptionsrisiko. Diese Erklärung klingt banal, trifft jedoch den neuralgischen Punkt der öffentlichen Auftragsvergabe. An dieser Stelle spielt die im Zusammenhang mit der Systemtheorie erwähnte „Kontaktstruktur“ eine wichtige Rolle. Wer steht mit wem in einer kommunikativen Beziehung? Da es sich bei Korruption grundsätzlich um ein Austausch- bzw. Beziehungsphänomen handelt, gibt die aufgrund seiner Funktion innerhalb der Organisation bedingte Häufigkeit der Kontakte bspw. mit privatwirtschaftlichen Akteuren, Aufschluss über etwaige Andockstellen für korruptive Praktiken. Aber nicht nur dort wo Vergabeentscheidungen getroffen werden, bestehen Korruptionsmöglichkeiten. Tanzi zählt Regularien, (z.B. Einfuhr-)Bestimmungen, Besteuerung, Investitions-, Subventions- oder Privatisierungsentscheidungen und Parteienfinanzierung als Bereiche auf, wo Personen oftmals einen großen Entscheidungsspielraum zu ihren Gunsten nutzen können (Tanzi 1998: 565-571). Mit der Beschreibung der Korruptionsmöglichkeiten wurde noch kein Wort über die handlungsbeschränkenden Faktoren gesagt. Beide Aspekte gilt es analytisch sauberlich voneinander zu trennen, da jede der drei Handlungsdimensionen, wie noch im Einzelnen zu zeigen sein wird, eine notwendige Bedingung für die Erklärung korruptionsbegünstigender Situationen darstellt.

(3) Die Handlungsdimension III bezeichnet die situative wie auch strukturelle Abwesenheit von handlungsbeschränkenden Strukturen, die aus Akteursperspektive ein bestimmtes Verhalten verbieten und unterbinden. Die sich hier stellende Frage lautet: Kann ein Akteur die Kontrollen unterminieren? Damit sind zum einen die Überwachungs-, Kontroll- und Bestrafungsvorkehrungen gemeint, und damit verbunden die Frage, wie groß das Risiko ist entdeckt zu werden. Zu diesen Kontrollinstanzen zählen wir u.a. Vorgesetzte, Innenrevision, Rechnungsprüfer, Strafverfolgungsbehörden und Kollegen. Zum anderen ist damit die Frage verknüpft, inwiefern für eine Person die Pflicht besteht, das eigene Verhalten zu erklären und zu rechtfertigen (Bovens 2006: 9). Aus der Sicht des Akteurs bestimmt die Abwesenheit bzw. die Anwesenheit handlungsbeschränkender Faktoren den Augenblick bzw. das Zeitfenster, in dem er/sie Kon-

trollen unterminieren kann ohne entdeckt zu werden. Diese Gelegenheit wird entscheidend durch die Transparenz einer Organisation bestimmt. Werden Akten geführt, wo werden sie aufbewahrt, wer hat Zugang zu diesen? Wie ermitteln das Rechnungsprüfungsamt oder die eigene Revisionsabteilung? Finden unangekündigte Prüfungen der Unterlagen statt etc.? Demnach schränken diese unter dem Aspekt der Korruptionsbeschränkung betrachteten Kontroll- und Sanktionsmechanismen den unter dem Begriff der Korruptionsmöglichkeit subsumierten Handlungsspielraum eines Akteurs wieder ein. Die Entscheidungslogik der Handlungsdimension III lautet: *schaffe ich es* oder *schaffe ich es nicht* die handlungsbeschränkenden Faktoren unbeschadet zu unterwandern? Ein sehr illustratives Beispiel für das Unterminieren von Kontrollen, allerdings bei Diebstahl eines Gemäldes, findet sich in der Süddeutschen Zeitung vom 24. Febr. 2006. Dort heißt es:

*“Vor zwei Jahren löste ein Arbeitsloser im Kölner Wallraf-Richartz-Museum ein Ticket, sah in einem Saal ein zigarrenschachtelgroßes Bild einer Winterlandschaft von Esaias van de Velde und stellte fest: Es war nicht gesichert, der Raum war nicht überwacht. Also entschied er: Das stecke ich mir unter den Mantel.”*

Dieses Zitat zeigt wie eine Person das Risiko berechnet durch die vorhandenen Kontrollen erwischt zu werden. Die Möglichkeit für seine Tat ist durch das Ausstellen des Bildes gegeben, die Unterminierung der Kontrollen durch die Abwesenheit dieser. Der Akteur kann relativ ungefährdet handeln, wenn er weiß, dass er Entscheidungen aufgrund der ihm zugeteilten Kompetenzen und des Ermessensspielraums treffen kann, die aufgrund des dezentral organisierten Auftraggeber-Auftragnehmer Verhältnisses nur schwer oder gar nicht überprüfbar sind. Nicht zu unterschätzen ist dabei die Bedeutung von Kontrollwissen. Unter Kontrollwissen versteht man die in einer Organisation vorhandene Fähigkeit Sachverhalte nachzuvollziehen und zu bewerten. Gerade im Bereich des Anlagenbaus, z.B. bei Müllverbrennungsanlagen, EDV-Großrechnerprojekten, ist der Spezialisierungsgrad so hoch, dass nur wenige Experten einen solchen Sachverhalt auf die Richtigkeit überprüfen können und dies oftmals auch nur unter erheblichem Ressourcenaufwand. Fehlt dieses Wissen auf Seiten des Prinzipals, ist es fast unmöglich bestimmte Vorgänge nachvollziehen und entsprechend würdigen zu können. Insbesondere in stark dezentralisierten Organisationsstrukturen, die sich durch einen hohen Grad an Spezialisierung auszeichnen, ist es für den Kontrollierenden schwierig, alle Handlungsoptionen, -faktoren und –konsequenzen zu beobachten und gegebenenfalls einzuschreiten.

### **3.2 Handlungssituationen zur Bestimmung des Korruptionsrisikos**

Die zuvor vorgestellten drei Handlungsdimensionen lassen sich so miteinander kombinieren, dass sich insgesamt acht unterschiedliche Handlungssituationen (HS) ergeben. Diese acht Handlungssituationen sind in der Tabelle Nr. 1 im

Einzelnen definiert. Zur Erläuterung dieses Modells müssen zunächst fünf grundlegende Spielregeln verdeutlicht werden. Erstens, es werden insgesamt acht Handlungssituationen (I-VIII) unterschieden, die unterschiedliche Risikozustände repräsentieren (s.u.). HS I sagt aus, dass kein Korruptionsrisiko besteht, HS VIII erfüllt alle korruptionsbegünstigenden Bedingungen. Alle anderen Handlungssituationen (II-VII) stellen Zwischenzustände geringen (HS II, III & V) oder hohen Korruptionsrisikos (HS IV, VI & VII) dar. Zweitens, jede der acht Handlungssituationen besteht aus der unterschiedlichen Kombination der drei Handlungsdimensionen (s.u.), wobei jede Achse stellvertretend für eine der drei Handlungsdimensionen ist. Jede Handlungsdimension hat zwei Ausprägungen. Aus Akteursperspektive ist es die Entscheidung zwischen ja oder nein. Für die Handlungsdimension I ist dies die Entscheidung zwischen *ich will* und *ich will nicht*, für Handlungsdimension II betrifft es die Entscheidung zwischen *kann ich* und *kann ich nicht* und für Handlungsdimension III ist dies die Entscheidung zwischen *schaffe ich es* und *schaffe ich es nicht*. Drittens, das Verhalten des Akteurs wirkt sich auf die Integrität der Organisation aus. Integrität bezeichnet einen Qualitätszustand, einen Idealzustand. Es ist der Zustand, in dem das Einhalten definierter Verhaltensstandards auf die Akzeptanz aller Mitarbeiter stößt (Huberts et al 1999: 166).

Trifft der Akteur zum Beispiel die Entscheidung *ich will* hat dieses für die Integrität einer Organisation potentiell negative Konsequenzen, was in der Tabelle in Form eines Minuszeichen (-) dargestellt ist. Umgekehrt verhält es sich ähnlich. Die Entscheidung *ich will nicht*, wirkt sich auf die Integrität positiv aus, dargestellt durch ein Pluszeichen (+). Ähnliches gilt für die anderen Entscheidungsdimensionen. Viertens, alle Handlungsdimensionen verhalten sich gleichberechtigt zueinander. Fünftens, die acht Handlungssituationen lassen sich wiederum nach dem Grad des Korruptionsrisikos in vier Risikoklassen einordnen. Dies geschieht mit Hilfe der Ausprägungen der Handlungsdimensionen:

1. **Kein Korruptionsrisiko (+++)** - nur die Handlungssituation I erfüllt die Bedingung ‚absoluter‘ Integrität, weil alle drei Handlungsdimensionen Korruption unterbinden.
2. **Geringes Korruptionsrisiko (++-)** - diese Bedingung wird von den Handlungssituationen II, III und V erfüllt, weil mindestens zwei Handlungsdimensionen Korruption unterbinden.
3. **Hohes Korruptionsrisiko (- - +)** - die Handlungssituationen IV, VI und VII zeichnen sich durch ein hohes Korruptionsrisiko aus, weil mindestens zwei Handlungsdimensionen Korruption begünstigen.

4. **Korruption** (- - -) - nur die Handlungssituation VIII erfüllt die Bedingung von drei korruptionsbegünstigenden Handlungsdimensionen und symbolisiert die absolute Integritätserosion.

Anhand dieser Dimensionen lässt sich die in einer Organisation inhärente Dynamik anhand von Kontinua abbilden. Damit ist es auf der einen Seite möglich, die korruptionsbegünstigenden Bedingungen hinreichend zu beschreiben. Auf der anderen Seite bietet diese Vorgehensweise ebenfalls die Möglichkeit, die Strategien anhand der einzelnen Dimensionen, d.h. Handlungsdimensionen, zu beschreiben, die ergriffen werden, um die Integrität der Organisation zu erhöhen. Mit welchen Strategien wirkt eine Organisation auf eine, zwei oder alle drei Handlungsdimensionen ein, um die Integrität zu erhöhen? Wie reagiert sie in Folge von und wie in Vorahnung auf Korruption?

Tabelle 1: Unterscheidung der Handlungssituationen I-VIII

<i>Situationen</i>	<i>Handlungsdimension I</i>	<i>Handlungsdimension II</i>	<i>Handlungsdimension III</i>		<i>Grad des Korruptionsrisikos</i>
<b>I</b>	<i>ich will nicht</i> +	<i>ich kann nicht</i> +	<i>ich schaffe es nicht</i> +	=	<b>Kein Risiko</b> +++
<b>II</b>	<i>ich will nicht</i> +	<i>ich kann nicht</i> +	<i>ich schaffe es</i> -	=	<b>geringes Risiko</b> ++-
<b>III</b>	<i>ich will nicht</i> +	<i>Ich kann</i> -	<i>ich schaffe es nicht</i> +	=	<b>geringes Risiko</b> ++-
<b>IV</b>	<i>ich will nicht</i> +	<i>Ich kann</i> -	<i>ich schaffe es</i> -	=	<b>hohes Risiko</b> +--
<b>V</b>	<i>ich will</i> -	<i>ich kann nicht</i> +	<i>ich schaffe es nicht</i> +	=	<b>geringes Risiko</b> -++
<b>VI</b>	<i>ich will</i> -	<i>ich kann nicht</i> +	<i>ich schaffe es</i> -	=	<b>hohes Risiko</b> -+-
<b>VII</b>	<i>ich will</i> -	<i>Ich kann</i> -	<i>ich schaffe es nicht</i> +	=	<b>hohes Risiko</b> --+
<b>VIII</b>	<i>ich will</i> -	<i>Ich kann</i> -	<i>ich schaffe es</i> -	=	<b>Korruption</b> ---

Quelle: Eigene Darstellung

Warum gehören diese drei Dimensionen in einen analytischen Rahmen und wie bedingen sie sich gegenseitig? Keine der drei Einzelvariablen kann Korruption alleine hinreichend erklären. Die Korruptionsmotivation ist ein wichtiger Faktor, denn indem sich der Akteur aus dem sich verändernden Integrationskontext der Organisation herauslöst, sinkt auch die individuelle Hemmung und die Korrup-

tionsbereitschaft steigt. 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, 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 derartige Interaktion zulässt. Wird der Akteur jedoch ermutigt, Entscheidungen nach dem Diktum seiner persönlichen Nutzenmaximierung und unter Missachtung der Regelung zu treffen, und es bietet sich ihm die Gelegenheit Entscheidungen auf der Grundlage persönlicher Vorteile zu treffen, dann wird dieser auch darüber nachdenken, wie groß das Risiko ist, durch entsprechende Kontrollen entdeckt zu werden.

Wie lässt sich dieses auf unser Modell übertragen? Die hinreichende Bedingung für korruptes Verhalten ist das gleichzeitige Begünstigen der korruptiven Handlung durch alle drei Faktoren - *ich will, ich kann, ich schaffe es* (HS VIII). Nur unter diesen Handlungsdimensionen erfolgt Korruption. Jedoch zunächst zur Logik des Zusammenspiels. Vier Beispiele erläutern diese:

Löst sich der Akteur aus dem sich verändernden Integrationskontext der Organisation heraus, sinkt die individuelle Hemmung, und die Motivation korrupt zu handeln steigt. Dieser Umstand bedeutet nicht, wie beispielsweise in HS VII dargestellt, dass jeder motivierte Akteur - *ich will* - (HD I), nur weil sich die Möglichkeit - *ich kann* - bietet (HD II), auch gleich korrupt handelt. Denn effektive Kontrollen und Sanktionen mögen ihn davon abhalten Kontrollen zu unterminieren, weil das Risiko entdeckt zu werden zu groß ist - *ich schaffe es nicht* (HD III). Anders verhält es sich bei HS IV: dort fehlen erstens effektive Kontrollen, was den Akteur zu dem Schluss veranlasst *ich schaffe es* (HD III), und es bietet sich außerdem die Korruptionmöglichkeit - *ich kann* (HD II). Trotz dieser zwei korruptionsbegünstigenden Handlungsdimensionen steht der Mitarbeiter loyal zu seiner Organisation, weil diese ihm Sicherheit bietet und er zufrieden ist - *ich will nicht* (HD I). Diese Möglichkeit kommt bspw. in dem o.a. Zitat von Becker (1993) zum Ausdruck, das die Rolle moralischen Verhaltens in problematischen Situationen hervorhebt. Die Korruptionswahrscheinlichkeit ist in den zwei zuvor beschriebenen Handlungssituationen hoch, da zwei von drei Handlungsdimensionen korruptes Verhalten begünstigen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass im Prinzip das Ausschalten einer korruptionsbegünstigenden



Handlungsdimension ausreicht, um Korruption zu unterbinden. Die Wahrscheinlichkeit jedoch, dass korrupt gehandelt wird, ist hoch, solange mindestens zwei von drei Handlungsdimensionen eine solche Handlung begünstigen.

Auf der anderen Seite ist die Korruptionswahrscheinlichkeit relativ gering, wenn diese, wie in HS III dargestellt, nur durch Handlungsdimension II begünstigt - *ich kann* - werden würde. Dies wäre eine Situation, in der eine Person alle Möglichkeiten hätte Bestechungsgelder anzunehmen, wo jedoch aufgrund der ethischen Grundhaltung des Akteurs die Motivation nicht vorhanden ist von den Regeln der Organisation abzuweichen - *ich will nicht* - sowie wegen des hohen Risikos erwischt zu werden - *ich schaffe es nicht* -, zwei triftige Gründe gegen ein solches Verhalten sprechen. Die sich durch einen Zustand absoluter Integrität auszeichnende Handlungssituation, ist HS I. In dieser handelt der Akteur nicht korrupt, weil keine der Handlungsdimensionen Korruption begünstigen. Die Handlungssituation (HS VIII), in der korrupt gehandelt wird, zeichnet sich erstens durch unzureichende Kontrollen, die ein Unterwandern begünstigen aus - *ich schaffe es* -, zweitens durch einen Handlungsspielraum, der das Annehmen oder Einfordern von Bestechungsgelder begünstigt - *ich kann* - und drittens durch ein Verhalten, das die persönlichen Präferenzen über die allgemein gültigen Normen stellt - *ich will*.

#### **4 Schlussfolgerung**

Der vorliegende Text stellt fünf unterschiedliche theoretische Perspektiven vor, die analytische Aussagen zum Korruptionsphänomen treffen. Zu diesen gehören die Systemtheorie nach Luhmann, die Theorie abweichenden Verhaltens, die ökonomische Analyse der Korruption, die neo-institutionalistische Betrachtungsweise sowie ein dem Akteurzentrierten Institutionalismus entlehnter Ansatz. Alle diese fünf Ansätze weisen Stärken und Schwächen auf, wenn es um die Analyse von Korruption geht. Zwar unterscheiden sich diese Ansätze in der Fokussierung unterschiedlicher Ebenen und heben die Bedeutung verschiedener Faktoren hervor, jedoch lassen sich aus dieser Vielfalt einige Anleihen für ein eigenes Modell treffen, ohne dadurch gleich einer Beliebigkeit Anheim zu fallen. Beispielsweise der von Luhmann benutzte Begriff der „Kontaktstruktur“ fehlt in der Formulierung des Akteurzentrierten Institutionalismus. Dieser verweist auf die wichtige Funktion von Netzwerken als kommunikative „Verknüpfungstechnik“. Der Begriff der Entfremdung aus der Devianztheorie eröffnet eine interessante Perspektive auf strukturelle Ursachen korruptiven Verhaltens. Diese Begriffe verdeutlichen analytische Sachverhalte, die sich fruchtbar in ein Modell integrieren lassen, das seine Hauptanleihen in der Kombination von Rational Choice und Neo-Institutionalismus sieht.

Die Unterscheidung von drei analytischen Dimensionen in dem vorgestellten Modell führt zu einer differenzierteren Betrachtung von korruptionsbegünstigenden Situationen. Dies ist unseres Erachtens aus drei Gründen der Fall: erstens erfolgt eine Integration zweier bislang häufig getrennt verwendeter Theorieansätze (Rational Choice und Neo-Institutionalismus) was bestimmte o.g. immanente blinde Flecken in der Analyse ausgleicht; zweitens erlaubt die Unterscheidung von Entscheidungsausprägung - ja/nein - die Abbildung von Risikoabstufungen. Situationen zeichnen sich durch unterschiedliche Anfälligkeitsgrade aus und müssen dementsprechend gewürdigt werden. Die analytische Trennung von den Möglichkeiten korrupt zu handeln und den Mitteln ein solches Handeln zu unterbinden führt ferner zu einer differenzierten Würdigung zweier gänzlich unterschiedlicher Faktoren, die häufig in der Literatur synonym verwendet werden.

Dieses Modell dient dem Zweck differenzierte Risikoanalysen ex-ante und ex-post innerhalb von Organisationen durchzuführen, um frühzeitig Gefährdungsbereiche identifizieren zu können. Solche Schwachstellenanalysen werden auch in der aktuellen Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention empfohlen. Aber auch ex-post, d.h. nach dem Bekanntwerden eines Korruptionsfalls, stellt sich die Frage wie man am besten auf Korruption reagieren sollte. Das alleinige Bestrafen eines Täters reicht nicht aus, da die institutionellen bzw. strukturellen Bedingungen weiter bestehen bleiben. Ein neuer Mitarbeiter in derselben Position wäre demnach denselben Risiken ausgesetzt wie sein Vorgänger. In der Praxis kann ein solches Modell helfen die Schwachstellen zu identifizieren und maßgeschneiderte Maßnahmen zu ergreifen. Korruption ist kein alleiniges „bad apple“ Problem, sondern ergibt sich aus der Handlungssituation. Eben diese Handlungssituationen lassen sich beeinflussen.

Dieses Modell lässt sich jedoch auch für wissenschaftliche Zwecke im Rahmen von Fallstudien sinnvoll als Forschungsheuristik verwenden. Es erlaubt zunächst die saubere Deskription unterschiedlicher Phänomenbereiche eines Korruptionsdelikts und bildet damit die Grundlage für die Erklärung korrupten Handelns. Darüber hinaus zielt die situative bzw. kontingenztheoretische Nähe dieses Modells auf die Erforschung der von de Graaf aufgeworfenen Frage ab, welche institutionellen Bedingungen eher korruptes Verhalten begünstigen und welche weniger.

## **5 Literatur**

Ades, Alberto und Rafael di Tella (1996): The Causes and Consequences of Corruption: A review of Recent Empirical Contributions. In: IDS Bulletin, Bd. 27, Nr. 2.

- Alemann, Ulrich von (2005): Politische Korruption: Ein Wegweiser zum Stand der Forschung. In: Ders. (Hrsg.): Dimensionen politischer Korruption - Beiträge zum Stand der internationalen Forschung. Sonderheft Nr. 35, Politische Vierteljahresschrift, S. 13-49.
- Baecker, Dirk (2000): Korruption. In: Die Tageszeitung (TAZ), 24. Jan. 2000, Nr. 6049, S. 14.
- Becker, Gary S. (1993): Nobel Lecture: The Economic Way of Looking at Behavior. In: Journal of Political Economy, 101, Nr. 3, S. 385-409.
- Benz, Arthur (1992): Normanpassung und Normverletzung im Verwaltungshandeln. In: Arthur Benz; Wolfgang Seibel (Hrsg.): Zwischen Kooperation und Korruption – Abweichendes Verhalten in der Verwaltung. Baden-Baden: Nomos, S. 31-58.
- Bernsmann, Klaus (2005): Public Private Partnership (PPP) - ein Thema für das Strafrecht?! In: Der Strafverteidiger, Nr. 12, S. 685-692.
- Bovens, Mark (2006): Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework. European Governance papers, No. C-06-01.
- Bowles, Roger (2000): Corruption. In: Encyclopedia of Law & Economics, Bd. V, S. 537-49.
- Cloward, Richard A. und Lloyd E. Ohlin (1961): Delinquency and Opportunity. A Theory of Delinquent Gangs. New York: The Free Press.
- Collier, Michael W. (2002): Explaining Corruption: An institutional choice approach. In: Crime, Law & Social Change, Bd. 38, S. 1-32.
- De Graaf, Gjalt (2006): Causes of Corruption: towards a contextual theory of corruption. In: International Journal of Public Administration, zur Publikation angenommen.
- Della Porta, Donnatella und Alberto Vannucci (2000): The Resources of Corruption: Some Reflections from the Italian Case. In: Robert Williams, J. Moran und R. Flanary (Hrsg.): Corruption in the developed world. Cheltenham: Elgar Publishing, S. 287-311.
- Edeling, Thomas (2005): Die Korrumpierung bedarfswirtschaftlichen Handelns in öffentlichen Unternehmen. In: P. von Maravic und C. Reichard (Hrsg.): Ethik, Integrität und Korruption - Neue Herausforderungen im sich wandelnden öffentlichen Sektor? Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, S. 75-89.
- Fisch, Rudolf (2002): Widerstände gegen Veränderungen in Behörden – sozial-psychologische Perspektiven. In: K. König Hrsg.: Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos, S. 547-584.
- Frank, Björn (2004): Zehn Jahre empirische Korruptionsforschung. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 73. Jahrgang, Nr. 2, S. 184-199.
- Frederickson, H. George (1999): Public Ethics and the New Managerialism. In: Public Integrity, Nr. 3, S. 265-278.
- Gollwitzer, P. M. und G. Oettingen (2001): Motivation: History of the Concept. In: International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences, hrsg. von N. S. Smelser und P. B. Baltes, Bd. 15. Elsevier: Amsterdam u.a., S. 10109-10112.
- Goudie, A.W. und David Stasavage (1998): A framework for the analysis of corruption. In: Crime, Law & Social Change, 29, S. 113-159.
- Hall, Peter A. und C. R. Taylor (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. MPIFG Discussion Paper 96/6, ISSN 0944-2073.

- Hasse, Raimund und Georg Krücken (2005): Neo-Institutionalismus. Bielefeld: transcript Verlag.
- Hay, Colin (2004): Theory, stylized heuristic or self-fulfilling prophecy? The status of rational choice theory in public administration. In: Public Administration, Bd. 82, Nr. 1, S. 39-62.
- Hiller, Petra (2005): Korruption und Netzwerke - Konfusionen im Schema von Organisation und Gesellschaft. In: Zeitschrift für Rechtssoziologie, Bd. 26, Heft 1, S. 57-77.
- Höffling, Christian (2002): Korruption als soziale Beziehung. Opladen: Leske + Budrich.
- Leo W.J.C. Huberts, Hans van den Heuvel und Maurice Punch (1999): Ethics and Integrity at the Public-Private Interface. In: L.W. J.C. Huberts und J.H.J. van den Heuvel Hrsg.: Integrity at the Public Private Interface. Maastricht: Shaker, S. 165-184.
- Huntington, Samuel P. (1993): Modernization and Corruption. In: A. J. Heidenheimer, M. Johnston und Victor T. LeVine (Hrsg.): Handbook of Political Corruption. Transaction Press: New Brunswick, S. 377-388.
- Johnston, Michael (2005): Keeping the Answers, Changing the Questions: Corruption Definitions Revisited. In: U. von Alemann (Hrsg.): Dimensionen politischer Korruption. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 61-77.
- Karstedt, Susanne (2003): Macht, Ungleichheit und Korruption: Strukturelle und Kulturelle Determinanten im Internationalen Vergleich. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 43, S. 384-412.
- Kieser, Alfred (2001): Der Situative Ansatz. In: Ders. (Hrsg.): Organisationstheorien. Stuttgart: Kohlhammer, S. 169-198, 4. Aufl.
- Klitgaard, Robert (1988): Controlling Corruption. Berkeley: University of California Press.
- Kneer, Georg und Armin Nassehi (1993): Niklas Luhmanns Theorie sozialer Systeme. Eine Einführung. München: Fink-Verlag (UTB).
- Krücken, Georg (2002): Amerikanischer Neo-Institutionalismus - europäische Perspektive. In: Sociologica Internationalis, Bd. 40, S. 1-33.
- Krueger, Anne O. (1974): The Political Economy of the Rent-Seeking Society. In: The American Economic Review, Bd. 64, Nr. 3, S. 291-303.
- Lambsdorff, Johann Graf (2002): Making corrupt deals: contracting in the shadow of the law. In: Journal of Economic Behavior & Organization, Bd. 48, S. 221-241.
- Ders. (2004): Korrupte Staatsangestellte oder korrupte Regierungen – Was schadet mehr? In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jahrg. 73., Nr. 2, S. 200-211.
- Lüdtke, Hartmut und Hartmut Schweitzer (1993): Korruptionsneigung bei unterschiedlichen Erwartungskonstellationen. Ein Quasi-Experiment mit Studenten. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 45, S. 465-483.
- Luhmann, Niklas (1995): Inklusion und Exklusion. In: Ders.: Soziologische Aufklärung 6. Die Soziologie und der Mensch. Opladen, S. 237-264.
- Walter W. Powell und P. DiMaggio Hrsg. (1991): The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago, London: University of Chicago Press.
- March, James G. und Johan P. Olsen (1989): Rediscovering Institutions - The Organizational Basics of Politics. New York: The Free Press.

- Maravić, Patrick von und Christoph Reichard (2003): *New Public Management and Corruption: IPMN Dialogue and Analysis*. In: *International Public Management Review*, 4. Jahrg., Nr. 1, S. 84-130.
- Ders. (2005): *Dezentrale Korruptionsrisiken als Folge der Transformation des öffentlichen Sektors?* Ders. und C. Reichard (Hrsg.): *Ethik, Integrität und Korruption - Neue Herausforderungen im sich wandelnden öffentlichen Sektor?* Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, S. 25-75.
- Mauro, Paolo (2004): *The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth*. In: *IMF Staff Papers*, Bd. 51, Nr. 1.
- Merton, Robert K. (1963): *Social Theory and Social Structure*. Glencoe: The Free Press, 8. Aufl.
- Meyer, John (2005): *Vorwort*. In: R. Hasse und G. Krücken: *Neo-Institutionalismus*. Bielefeld: transcript, S. 5-12.
- Montinola, Gabriela R. und Robert W. Jackman (2002): *Sources of Corruption: A Cross Country Study*. In: *British Journal of Political Science*, Bd. 32, S. 147-170.
- Moroff, Holger (2004): *A polychromatic turn in corruption research*. In: *Crime, Law & Social Change*, Bd. 42, S. 83-97.
- Myrdal, Gunnar (1993): *Corruption: Its Causes and Effects*. In: A.J. Heidenheimer, M. Johnston und V. LeVine Hrsg.: *Handbook of Political Corruption*. New Brunswick: Transaction Publishers, S. 953ff.
- Peuckert, Rüdiger (2000): *Abweichendes Verhalten*. In: H. Korte und B. Schäfers (Hrsg.): *Einführung in die Hauptbegriffe der Soziologie*. Opladen: Leske + Budrich, S. 103-125.
- Quah, Jon S. T. (1993): *Singapore's Experience in Curbing Corruption*. In: Arnold J. Heidenheimer u.a. (Hrsg.): *Handbook of Political Corruption*. New Brunswick: Transaction Publishers, S. 841-853.
- Rose-Ackerman, Susan (1978): *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.
- Dies. (1993): *Which bureaucracies are less corruptible?* In: Arnold J. Heidenheimer u.a. (Hrsg.): *Handbook of Political Corruption*. New Brunswick: Transaction Publishers, S. 803-825.
- Scharpf, Fritz W. (1997): *Games Real Actors Play - Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Print.
- Ders. (2000): *Interaktionsformen Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Seibel, Wolfgang (1992): *Theoretische und methodologische Perspektiven der Analyse "abweichenden" Verwaltungshandeln*. In: Arthur Benz und W. Seibel (Hrsg.): *Zwischen Kooperation und Korruption – Abweichendes Verhalten in der Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos, S. 325-367.
- Sherman, Lawrence W. (1974): *Introduction: Toward a sociological theory of police corruption*. In: Ders. Hrsg.: *Police Corruption - A Sociological Perspective*. New York Anchor Books, S. 1-40.
- Ders. (1978): *Scandal and Reform – Controlling Police Corruption*. Berkeley: Univ. of Calif. Press.

- Shleifer, Andrei und Robert W. Vishny (1993): Corruption. In: The Quarterly Journal of Economics, August, S. 598-617.
- Süddeutsche Zeitung (2006): „Das stecke ich mir unter den Mantel“, 24. Februar 2006, Nr. 46, S. 15.
- Tanzi, Vito (1998): Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope, and Cures. In: IMF Staff Papers, Bd. 45, Nr. 4, S. 559-590.
- Warren, Mark E. (2004): What does Corruption mean in a Democracy? In: American Journal of Political Science, Bd. 48, nr. 2, S. 328-343.
- Weise, Peter (2000): Individualethik oder Institutionenethik: Die Resozialisierung des homo oeconomicus. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik, Bd. 1, Nr. 1, S. 9-30.
- Werner, Simcha B. (1983): New Directions in the Study of Administrative Corruption. In: Public Administration Review, Bd. 43, Nr. 2, S. 146-155.
- Zimmerling, Ruth (2005): Politische Korruption: begrifflich-theoretische Einordnung. In: U. von Alemann (Hrsg.): Dimensionen politischer Korruption. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 77-91.
- Zintl, Reinhard (2005): Soziale Normen und politische Korruption. In: U. von Alemann (Hrsg.): Dimensionen politischer Korruption. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 183-195.