

2 Theoretischer Rahmen: Korruption in Kommunalverwaltungen

Im Rahmen dieses Kapitels wird der theoretische Rahmen der Arbeit entwickelt. Eingangs werden hier der Forschungsgegenstand sowie das Forschungsfeld definiert (siehe Kapitel 2.1). Darauf aufbauend wird das Auftreten von Korruption in kommunalen Verwaltungen phänomenologisch betrachtet (siehe Kapitel 2.2). Anschließend werden die Entstehungsbedingungen von Korruption thematisiert (siehe Kapitel 2.3). Dabei wird die SAT erläutert und auf den Forschungsgegenstand sowie das Forschungsfeld angewendet. Schließlich werden aus den theoretischen Überlegungen forschungsleitende Annahmen abgeleitet (siehe Kapitel 2.4).

2.1 Forschungsgegenstand und Forschungsfeld

Definitionen von Korruption gehen teilweise weit auseinander. So liegen relativ enge Auslegungen des Begriffs vor als auch weit gefasste. Im Rahmen dieser Forschungsarbeit wird ein relativ weit gefasster Korruptionsbegriff zu Grunde gelegt. Hierunter können sowohl strafrechtlich sanktionierbare Handlungen subsumiert werden als auch Handlungen, die gegen das Dienstrecht oder soziale Konventionen verstoßen.

Die im Rahmen der Forschungsarbeit verwendete Definition des Begriffs wird dabei am Forschungsfeld ausgerichtet. Sie bezieht sich entsprechend auf Korruption im Kontext deutscher Kommunalverwaltungen. Wie einleitend bereits erläutert wurde, befinden sich kommunale Verwaltungen in einem strukturellen Wandel. In diesem Kapitel werden daher sowohl traditionelle Verwaltungsstrukturen beschrieben als auch durch die Verwaltungsmodernisierung eingetretene Veränderungen.

2.1.1 Der Korruptionsbegriff im Diskurs

Der Begriff Korruption geht etymologisch auf das lateinische Verb »corrumpere« (verderben, vernichten, bestechen) bzw. das lateinische Substantiv »corruptio« (Sittenverfall, Bestechung, Bestechlichkeit) zurück. Im Alltag werden Redewendungen oder Begriffe wie »Jeder Mensch ist käuflich, es

kommt nur auf den Preis an«, »Beziehungen sind das halbe Leben«, »Eine Hand wäscht die andere«, »Vetternwirtschaft« oder »Klüngel« gebraucht, um Formen von Korruption zu umschreiben. Eine genaue Bedeutung wird dem Begriff hierüber jedoch nicht zugeschrieben. Auch in der Fachliteratur wird der Begriff kontrovers diskutiert. Hier finden sich rechtswissenschaftliche, sozialwissenschaftliche, kriminologische, theologische, sozialpsychologische und wirtschaftswissenschaftliche Begriffsbestimmungen. Die in diesen Definitionen gesetzten Grenzen reichen von ausschließlich ethisch-moralisch verwerflichen Handlungen bis hin zu Straftaten. Auch im Strafgesetzbuch, in der Strafprozessordnung oder in Nebengesetzen findet sich keine Legaldefinition von Korruption. Gleichwohl werden mehrere Tatbestände des Strafgesetzbuches unter den Begriff subsumiert. Novellierungen der einschlägigen Korruptionsdelikte in den Jahren 1997 und 2015 wurden vom Gesetzgeber sogar explizit als Gesetze zur Bekämpfung der Korruption betitelt.

Rechtlicher Korruptionsbegriff

Am 13.08.1997 wurde das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption beschlossen. Am 20.11.2015 wurden die Korruptionsdelikte unter demselben Titel erneut novelliert. Den Gesetzen zufolge werden unter Korruption folgende Delikte gefasst:

- § 108b StGB Wählerbestechung
- § 108e StGB Abgeordnetenbestechung
- § 298 StGB Wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen
- § 299 StGB Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr
- § 300 StGB Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr
- § 331 StGB Vorteilsnahme
- § 332 StGB Bestechlichkeit
- § 333 StGB Vorteilsgewährung
- § 334 StGB Bestechung
- § 335 StGB Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung
- § 335a StGB Ausländische und internationale Bedienstete

Im Hinblick auf Korruption in der öffentlichen Verwaltung sind insbesondere die §§ 331 ff. StGB relevant. Diese sind dem 30. Abschnitt des StGB, den Straftaten im Amt, zugeordnet. Dieser Abschnitt enthält die wichtigsten Sonderdelikte für Amtsträger und Personen, die für den öffentlichen Dienst besonders verpflichtet sind. Nach § 11 Absatz 1 Nummer 2 StGB gilt als Amtsträger, wer »a) Beamter oder Richter ist, b) in einem sonstigen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis steht oder c) sonst dazu bestellt ist, bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle oder in deren Auftrag, Aufgaben der öffentlichen Verwaltung unbeschadet der zur Aufgabensstellung gewählten Organisationsform wahrzunehmen«. Zum einen werden entsprechend Beamte im staatsrechtlichen Sinne als Amtsträger bezeichnet (Schönke & Schröder 2010, § 11 StGB, Rn. 17). Mit dem sonstigen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis nach § 11 Absatz 1 Nummer 2 b) StGB sind Beziehungen gemeint, die mit einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis vergleichbar sind (z.B. Bundeskanzler, Minister). Abgeordnete, kommunale Mandatsträger oder Angehörige freier Berufe (z.B. Rechtsanwälte) werden hierunter nicht gefasst. § 11 Absatz 1 Nummer 2 c) StGB ist demgegenüber weniger konkret. So äußern mit Verweis auf die zunehmende Privatisierung der Verwaltung auch Schönke und Schröder (2010, § 11 StGB, Rn. 20) Kritik an der Offenheit dieses Paragraphen. Sie sprechen in diesem Zusammenhang von der »drohende[n] Uferlosigkeit des Amtsträgerbegriffes«. Um gemäß § 11 Absatz 1 Nummer 2 c) StGB als Amtsträger zu gelten, bedarf es drei Voraussetzungen: Im Rahmen der Tätigkeit werden erstens Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrgenommen, diese Aufgaben werden zweitens bei einer Behörde oder sonstigen Stelle oder in deren Auftrag wahrgenommen und der Amtsträger steht drittens in einem Zugehörigkeits- oder Auftragsverhältnis zu einer Behörde (vgl. ebd., § 11 StGB, Rn. 20 ff.). Dass es für die Eigenschaft des Amtsträgers maßgeblich auf die Art der Aufgabe ankommt und nicht auf die Organisationsform, in der diese wahrgenommen wird, wurde im Zuge der Korruptionsbekämpfungsgesetze ergänzt (vgl. Fischer 2013, S. 60, 2413).

Mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 20.11.2015 wurde außerdem der § 11 Absatz 1 Nummer 2a StGB ergänzt, in dem der Begriff des europäischen Amtsträgers definiert wird. Seit Erlass des Gesetzes wird nun auch in Deutschland grenzüberschreitende und internationale Korruption sanktioniert.

Gemäß § 11 Absatz 1 Nummer 4 StGB ist schließlich für den öffentlichen Dienst besonders verpflichtet, »wer, ohne Amtsträger zu sein, a) bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle, die Aufgaben der öffentlichen

Verwaltung wahrnimmt, oder b) bei einem Verband oder sonstigen Zusammenschluss, Betrieb oder Unternehmen, die für eine Behörde oder für eine sonstige Stelle Aufgaben der öffentlichen Verwaltung ausführen, beschäftigt oder für sie tätig und auf die gewissenhafte Erfüllung seiner Obliegenheiten auf Grund eines Gesetzes förmlich verpflichtet ist«.

Der Unrechtsgehalt der §§ 331-335 StGB wird »im Interesse der einzelnen Staatsbürger an einem ordnungsgemäßen Funktionieren der staatlichen Verwaltung bzw. der staatlichen Rechtssprechung« gesehen (Schönke & Schröder 2010, Vorbemerkungen zu den §§ 331 ff. StGB, Rn. 1). Die §§ 331, 332 und 335 StGB regeln die Strafbarkeit des Vorteilsnehmers (Vorteilsnahme und Bestechlichkeit), die §§ 333, 334 und 335 StGB die Strafbarkeit des Vorteilsgebers (Vorteilsgewährung und Bestechung).

Nach § 331 Absatz 1 StGB können sich Amtsträger oder Personen, die für den öffentlichen Dienst besonders verpflichtet sind, strafbar machen, wenn sie im Rahmen ihrer Dienstausübung einen Vorteil für sich oder einen Dritten fordern, sich versprechen lassen oder annehmen. Gemäß § 333 Absatz 1 StGB macht sich derjenige strafbar, der einem Amtsträger oder einem für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten einen Vorteil für diesen oder einen Dritten als Gegenleistung für die Dienstausübung anbietet, verspricht oder gewährt. Unter Dienstausübung wird dabei jede Tätigkeit verstanden, »die ein Amtsträger oder besonders Verpflichteter im öffentlichen Dienst zur Wahrnehmung der ihm übertragenen Aufgaben entfaltet« (ebd., § 331 StGB, Rn. 8).

Eine mit dem Gesetz zur Bekämpfung von Korruption vom 13.08.1997 eingetretene Neuerung des § 331 Absatz 1 StGB betrifft die Dienstausübung. Der Nachweis einer hinreichend bestimmten Diensthandlung als Gegenleistung für einen Vorteil wird nach heutiger Rechtslage nicht mehr gefordert (vgl. Fischer 2013, S. 2420 f.). Von der Unrechtsvereinbarung wurde im Zuge des Korruptionsbekämpfungsgesetzes allerdings nicht gänzlich Abstand genommen, vielmehr bleibt sie in abgewandelter Form bestehen. Die Zuwendung muss nämlich mit dem Ziel erfolgen, dass der Amtsträger hierfür irgendeine dienstliche Tätigkeit vorgenommen hat oder vornehmen werde. Mit der Lockerung der Unrechtsvereinbarung wird eine engere Auslegung des Tatbestandes ermöglicht. Um zu verhindern, dass bereits die Annahme geringfügiger Zuwendungen als Vorteilsannahme definiert wird, wird in diesem Zusammenhang die »Sozialadäquanz« der Zuwendungen berücksichtigt. Sozialadäquate Handlungen sind laut BGH (23, 226) – da es sich um »übliche, von der Allgemeinheit gebilligte und daher in strafrechtlicher Hinsicht im sozialen Leben gänzlich unverdächtige, weil im Rahmen der sozia-

len Handlungsfreiheit liegende Handlungen« handelt – nicht rechtswidrig. So werden beispielsweise geringfügige Zuwendungen und der Verkehrssitte entsprechende Höflichkeitssuwendungen von § 331 Absatz 1 StGB nicht erfasst. Der Begriff Sozialadäquanz ist allerdings unbestimmt und die Entscheidung darüber, welche Zuwendungen sozialadäquat sind, subjektiv (vgl. Korte 1997, S. 515). Die Ausweitung des Straftatbestandes der Vorteilsannahme führt deshalb notwendig zu einer erheblichen Unschärfe im Randbereich. Der Erlass allgemeiner Regelungen und Richtlinien sollte diesem Problem entgegentreten. Entsprechende Richtlinien wurden beispielsweise von der Bundesverwaltung herausgegeben (vgl. BMI 2000). In § 331 Absatz 3 StGB ist außerdem geregelt, dass die Tat nach dem ersten Absatz dieses Paragraphen nicht strafbar ist, »wenn der Täter einen nicht von ihm geforderten Vorteil sich versprechen lässt oder annimmt und die zuständige Behörde im Rahmen ihrer Befugnisse entweder die Annahme vorher genehmigt hat oder der Täter unverzüglich bei ihr Anzeige erstattet und sie die Annahme genehmigt«.

Gemäß § 332 Absatz 1 StGB können sich Amtsträger oder Personen, die für den öffentlichen Dienst besonders verpflichtet sind, zudem strafbar machen, wenn sie einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordern, sich versprechen lassen oder annehmen, dass sie eine Diensthandlung vorgenommen haben oder vornehmen werden und dadurch eine Dienstpflichtverletzung begangen haben oder begehen würden. Auf der Gegenseite macht sich nach § 334 Absatz 1 StGB strafbar, wer einem Amtsträger oder einem für den öffentlichen Dienst Verpflichteten einen Vorteil für diesen oder einen Dritten anbietet, verspricht oder gewährt, da dieser eine Diensthandlung vorgenommen hat oder damit dieser eine Diensthandlung vornimmt, mit der er seine Dienstpflichten verletzt hat oder verletzen würde.

Ein Vorteil im Sinne der Paragraphen 331 ff. StGB wird im Strafrecht definiert als materielle oder immaterielle Leistung, die den entsprechenden Akteur besser stellt und der kein Rechtsanspruch zugrunde liegt (vgl. Schönke & Schröder 2010, § 331 StGB, Rn. 17). Durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz vom 13.08.1997 ist in den §§ 331 ff. StGB erstmals der Fall unter Strafe gestellt worden, dass der Vorteil für einen Dritten bestrebt wird oder der Vorteil einem Dritten angeboten wird. Es soll auf diese Weise dem Grundsatz Rechnung getragen werden, dass auch altruistische Handlungen gegen die Sachlichkeit und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verstoßen können (vgl. Fischer 2013, S. 2418).

Neben den strafrechtlichen Gesetzen, ist in Bezug auf Korruption in der öffentlichen Verwaltung das Dienstrecht relevant. Hier wird unter anderem die Annahme von Belohnungen und Geschenken geregelt. In einem entsprechenden Rundschreiben des Bundesministeriums des Inneren heißt es diesbezüglich, dass »Beschäftigte des öffentlichen Dienstes [...] bereits jeden Anschein vermeiden [müssen], im Rahmen ihrer Amtsführung für persönliche Vorteile empfänglich zu sein. Deshalb dürfen Belohnungen oder Geschenke in Bezug auf das Amt oder die dienstliche Tätigkeit nicht angenommen werden« (BMI 2006, S. 46). Für Beamtinnen und Beamte wird das Verbot des Forderns, des Sichversprechenlassens und der Annahme von Belohnungen und Geschenken oder sonstigen Vorteilen in Bezug auf das Amt im § 70 BBG geregelt. Die Beamtengesetze der Länder enthalten entsprechende Regelungen. Wie im Strafrecht wird hier die Erlangung des Vorteils auch für Dritte angeführt. Im § 3 Absatz 2 TVöD ist das Verbot der Annahme von Geschenken, Belohnungen, Provisionen und sonstigen Vergünstigungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst des Bundes und der kommunalen Arbeitgeber geregelt. Vergleichbare Regelungen bestehen für Soldaten, Bundesminister und kommunale Mandatsträger (vgl. Korte 2007, S. 314 f.).

Gemäß dem benannten Rundschreiben handelt es sich bei Belohnungen und Geschenken um »alle Zuwendungen, auf die Beschäftigte keinen Rechtsanspruch haben und die sie materiell oder auch immateriell objektiv besser stellen (Vorteil). Hierzu zählen auch Vorteile, die Dritten (insbesondere Angehörigen, Bekannten, dem eigenen Sportverein etc.) zugewendet werden, wenn sie bei den Beschäftigten zu einer Ersparnis führen, oder wenn sie Beschäftigte in irgendeiner Weise tatsächlich besser stellen« (BMI 2006, S. 46 f.). Unter Geschenken werden vor allem die Übereignung von Geld oder Sachen sowie die Übertragung von Rechten verstanden. Alle anderen Vorteile werden als Belohnungen definiert. Neben Geldzahlungen und Sachwerten stellen beispielsweise auch »die Einräumung von Rabatten, die unentgeltliche Überlassung von Gegenständen (z.B. Kraftfahrzeugen oder Wohnungen) zur Nutzung, die Zahlung von Provisionen, die Erbringung von unentgeltlichen oder verbilligten Arbeiten, die Gewährung von zinslosen oder -günstigen Darlehen sowie Begünstigungen durch letztwillige Verfügungen« Vorteile in diesem Sinne dar (Korte 2007, S. 315 f.). In § 70 Satz 2 BBG und ebenso in den entsprechenden tarifvertraglichen Vorschriften ist ein Erlaubnisvorbehalt enthalten, welcher im benannten Rundschreiben beispielsweise wie folgt ausgeführt wird: »Die obersten Dienstbehörden können ergänzende beziehungsweise weitergehende Anordnungen treffen, insbesondere um spe-

ziellen Gegebenheiten in ihren Bereichen oder einzelnen Verwaltungszweigen gerecht zu werden« (BMI 2006, S. 51). Auf Landesebene sowie auf kommunaler Ebene wurde dies in entsprechenden Verwaltungsvorschriften analog geregelt. Üblicherweise gelten beispielsweise geringwertige Aufmerksamkeiten (z.B. Reklameartikel; teilweise sind diesbezüglich Wertgrenzen gesetzt), Geschenke aus dem Mitarbeiterkreis, die Bewirtung bei allgemeinen Veranstaltungen (z.B. zur Verabschiedung oder Einführung von Behördenleitern) oder Arbeitserleichterungen (z.B. Abholung eines Beamten vom Flughafen) als allgemein genehmigt. Zudem können Einzelfallgenehmigungen eingeholt werden (vgl. Korte 2007, S. 318 ff.).

Die rechtliche Definition von Korruption ist jedoch, wie etwa der Prozess um den ehemaligen Bundespräsidenten Wulff gezeigt hat, sehr eng und entspricht nicht unbedingt dem Alltagsverständnis des Begriffs Korruption. Auch umfasst sie nicht so genannte Begleittatbestände, die häufig mit Bestechungsdelikten verbunden sind, wie etwa Betrug, Untreue, Unterschlagung oder das so genannte »Anfüttern«. »Was in der öffentlichen Wahrnehmung ›ein Geschmäcke‹ hat, ist strafrechtlich noch lange keine Korruption« (Linssen & Meyer 2016a, S. 222). In dieser Arbeit wurde daher ein weiter gefasster sozialwissenschaftlicher Korruptionsbegriff zu Grunde gelegt, welcher im Folgenden definiert wird.

Sozialwissenschaftlicher Korruptionsbegriff

Die Definitionen des Begriffs Korruption sind vielfältig. Grundsätzlich können sie auf drei Dimensionen verortet werden, die Höffling (2002, S. 15 ff.) mit »Korruption als symbolische Verdichtung des Unmoralischen«, »Korruption als qualifizierter Normverstoß« und »Korruption als Kriminalität« betitelt. Die Legaldefinition von Korruption ist die engste Definition von Korruption, die Definition von Korruption als unmoralisches Verhalten die weiteste (siehe Abbildung 2).

Wie bereits erläutert wurde, ist die Legaldefinition von Korruption zu eng, um jegliche Erscheinungsformen des Phänomens zu erfassen (siehe Kapitel 2.1.1). Die Definition von Korruption als unmoralische Handlung ist demgegenüber zu undifferenziert, wie Höffling (ebd., S. 15) ausführlich schildert. In der vorliegenden Arbeit wird daher eine Definition von Korruption zu Grunde gelegt, welche der mittleren Dimension (»Korruption als Normverstoß«) zuzuordnen ist.

In der Fachliteratur wird Korruption im Kern als eine Verletzung öffentlicher durch private Interessen definiert, als Machtmissbrauch zugunsten der

Abbildung 2: Dimensionen des Korruptionsbegriffs

Beschaffung unzulässiger privater Vorteile (vgl. Mischkowitz et al. 2000, S. 27). Auch die internationale Korruptionsbekämpfungsorganisation Transparency International (o.J.a) definiert Korruption »als Missbrauch von anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil«. Spezifischer bestimmt das BKA (2013b, S. 3) den Begriff. Nach seiner häufig zitierten Definition, welche auch in dieser Arbeit zu Grunde gelegt wird, handelt es sich bei Korruption um den

- »Missbrauch eines öffentlichen Amtes, einer Funktion in der Wirtschaft oder eines politischen Mandats
- zugunsten eines Anderen,
- auf dessen Veranlassung oder Eigeninitiative,
- zur Erlangung eines Vorteils für sich oder einen Dritten,
- mit Eintritt oder in Erwartung des Eintritts eines Schadens oder Nachteils
- für die Allgemeinheit (in amtlicher oder politischer Funktion) oder
- für ein Unternehmen (betreffend Täter als Funktionsträger in der Wirtschaft)«.

Der eingangs benannte Machtmissbrauch wird in dieser Definition explizit auch auf Amtsträger sowie auf wirtschaftlich und politisch Funktionelle bezogen. Im Rahmen dieser Arbeit steht der Amtsträger im Fokus. Der Missbrauch einer Machtposition wie der des Amtsträgers liegt nach verbreiteter Ansicht nicht nur beim Begehen eines Korruptionsdeliktes vor, sondern in gewissem Maß auch dann, wenn gegen soziale Konventionen verstoßen wird (vgl. Arnim et al. 2006, S. 22). Ausführlich erläutert dies auch Holzmann (2016, S. 51 ff.). Dieser begreift Korruption als eine Ausprägung unmoralischen Verhaltens, als Verhaltensweisen, die sich gegen »tatsächlich geltende und für gut befundene, soziale Normen und Werte« richten. »Moralisches Verhalten kann folglich als ein Verhalten im Einklang mit implizit oder explizit vorgegebenen Regeln aufgefasst werden« (ebd., S. 51 f.).

Wie auch die rechtlichen Normen umfassen moralische Normen Vorgaben hinsichtlich des Verhaltens in der Gesellschaft. Die rechtlichen Normen müssen sich dabei allerdings nicht zwangsläufig auf wertende Aspekte beziehen. »Nichtsdestotrotz wird der Auffassung gefolgt, dass viele existierende Gesetze ebenso moralischen Charakter haben« (ebd., S. 53). Korrupte Handlungen verstoßen dieser Definition zufolge zwar nicht immer gegen rechtliche Normen, wohl aber grundsätzlich gegen moralische. Handlungen, die rechtlich nicht sanktionierbar sind, moralisch jedoch verwerflich, dürfen im Diskurs um eine Definition von Korruption daher nicht unbeleuchtet bleiben. Dies zeigt sich insbesondere bei der Betrachtung des Phänomens des »Anfütterns«.

Mit Anfüttern sind systematische, kleinere Zuwendungen gemeint, die Amtsträgern ohne konkrete Dienstleistung als Gegenleistung gewährt werden, um diese »für einen späteren Zeitpunkt geneigt zu machen und um das Klima positiv zugunsten des Gebers zu beeinflussen« (Bannenbergh 2002, S. 20). Solche kleinen Aufmerksamkeiten, die rechtlich zumeist nicht verwerflich sind, können entsprechend ein Einfallstor für Korruption sein. Ob es sich dabei schon um Korruption handelt, wird kontrovers diskutiert. Die Grenzen zwischen moralisch verwerflichen Handlungen und Straftaten sind oft fließend, es gibt erhebliche »Grauzonen«. Während eine angebotene Tasse Kaffee noch als allgemein üblich gilt, muss dies für eine Essenseinladung bereits nicht mehr gelten. Immer wieder wird auch in der Fachliteratur thematisiert, dass es in Behörden bereits den Anschein von Beeinflussbarkeit zu vermeiden gilt: »Kann im Bereich der freien Wirtschaft noch über die Frage der Sozialadäquanz von Geschenken eine Diskussion geführt werden, so muss diese im Bereich der Behörden und ihrer Amtsträger klar geregelt und allen Betroffenen bekannt sein« (Richter & Naulin 2011, S. 222).

Der Machtmissbrauch erfolgt der Definition des Bundeskriminalamtes zufolge weiter zugunsten eines Anderen und zur Erlangung eines Vorteils für sich oder einen Dritten. Es liegt entsprechend eine »Win-Win-Situation« vor, in der sowohl der Vorteilsgeber als auch der Vorteilsnehmer von der Tat profitieren. Beide sind daher als Täter zu betrachten. Die Handlung kann im Sinne der Definition sowohl vom Vorteilsgeber als auch vom Vorteilsnehmer angeregt werden. Dabei strebt der Vorteilsgeber an, die Aufgabenerfüllung des Vorteilsnehmers zu beeinflussen, während der Vorteilsnehmer seine Machtposition zugunsten der Erlangung unzulässiger Vorteile missbraucht. Entsprechend ist die Aufgabenerfüllung des Vorteilsnehmers nicht mehr regelorientiert, sondern orientiert an den unzulässigen Vorteilen. Korruption stellt in diesem Sinne einen »Angriff auf die sachgerechte Aufgabenerfüllung durch eine regelwidrige Austauschbeziehung zwischen Geber und Nehmer« dar (Dölling 2007, S. 3).

2.1.2 Kommunalverwaltungen im Wandel

Nachdem nun der Forschungsgegenstand definiert wurde, gilt es, das Forschungsfeld zu bestimmen. Die Forschungsarbeit beschäftigt sich mit Korruption in kommunalen Verwaltungen. Zunächst wird im Folgenden der klassische Aufbau kommunaler Verwaltungen beschrieben, bevor anschließend durch die Verwaltungsmodernisierung eingetretene Veränderungen erläutert werden.

Strukturen kommunaler Verwaltungen

Im juristischen Sinne handelt es sich bei Kommunen um Körperschaften des öffentlichen Rechts. Sie sind »die unterste staatliche Verwaltungseinheit, die als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltungsaufgaben betraut ist« (Schubert & Klein 2011, S. 164). »In ihrem Gebiet sind sie grundsätzlich die Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung und gehören neben dem Bund und den Ländern zu den öffentlichen Gebietskörperschaften« (Bogumil & Holtkamp 2006, S. 9). In Deutschland können Gemeinden, kreisfreie Städte, kreis- angehörige Städte sowie Landkreise unter den Begriff »Kommune« subsumiert werden.

Verwaltung ist »eine Kurzbezeichnung für alle Institutionen und Einrichtungen der ausführenden Gewalt (Regierung bzw. Behörden). [Sie] bezeichnet [...] die ausführenden Organe der Exekutive, die Einrichtungen und Organe, mit denen die Regierung (das Kabinett) tatsächlich tätig wird, die

mit der Erarbeitung und dem Vollzug von Gesetzen und Verordnungen betraut sind und dabei planen, organisieren, aufbewahren und kontrollieren« (Schubert & Klein 2011, S. 314). Traditionell ist die öffentliche Verwaltung formal-hierarchisch organisiert. Dies entspricht dem von Max Weber bestimmten Idealtypus legaler Herrschaft, dessen reinster Typus der bürokratische Verwaltungsstab ist (vgl. Weber 1988).

»Die rein bureaukratische, also: bureaukratisch-monokratische aktenmäßige Verwaltung ist nach allen Erfahrungen die an Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit, also: Berechenbarkeit für den Herrn wie für die Interessenten, Intensität und Extensität der Leistung, formal universeller Anwendbarkeit auf alle Aufgaben, in all diesen Bedeutungen: formal rationalste Form der Herrschaftsausübung.« (Weber 1980, S. 128)

Wesentliche Merkmale der idealtypischen Bürokratie sind Weber zufolge hauptamtliches Personal (Trennung von Amt und Person und von öffentlichen und privaten Mitteln), Einstellung und Beförderung nach Leistung (Professionalisierung), hierarchische Über- und Unterordnung (Autoritätshierarchie mit Dienstweg), Arbeitsteilung und Spezialisierung, Regelgebundenheit sowie Schriftlichkeit und Aktenmäßigkeit (vgl. Bogumil & Jann 2009, S. 137). Die von Max Weber besonders hervorgehobenen Merkmale der Hauptamtlichkeit sowie der Einstellung und Beförderung nach Leistung finden sich auch im Beamtentum.

»Der Beamte wird aufgrund seiner i.d.R. durch einen Abschluss nachgewiesenen Qualifikation für eine bestimmte Laufbahn eingestellt [...], er steht zu seinem Dienstherrn in einem besonderen Vertrauensverhältnis, wird für seine Tätigkeit geldlich entlohnt (alimentiert) und die Arbeitsmittel, derer er sich bedient, sind nicht sein persönlicher Besitz.« (vgl. ebd., S. 138)

Die übrigen benannten Merkmale bürokratischer Organisation lassen sich unter die Begriffe Aufbau- und Ablauforganisation subsumieren. Die Aufbauorganisation bezieht sich auf die Struktur einer Organisation (formale Gliederung durch Arbeitsteilung und Hierarchie), die Ablauforganisation auf Arbeitsabläufe und Prozesse (Regelgebundenheit, Aktenmäßigkeit und Schriftlichkeit) (vgl. Fiedler 2010, S. 5 f.; Bogumil & Jann 2009 S. 138).

Zunächst wird hier die Aufbauorganisation kommunaler Verwaltungen thematisiert. Der (Ober-)Bürgermeister bzw. die (Ober-) Bürgermeisterin als Wahlbeamter bzw. Wahlbeamtin repräsentiert das Oberhaupt des Verwaltungsstabs. Er bzw. sie verantwortet »die Leitung und die Beaufsichtigung des Geschäftsganges der gesamten Verwaltung, die Leitung und Verteilung der Geschäfte und bereitet die Beschlüsse der Gemeindevertretung, der Bezirksvertretungen und der Ausschüsse vor« (vgl. ebd., S. 160). Die innere

Organisation kommunaler Verwaltungen orientierte sich lange Zeit weitgehend an einem bereits in den 1950er Jahren entwickelten, aber mehrfach an neueren Entwicklungen angepassten Verwaltungsgliederungsplan der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (vormals Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) aus dem Jahr 1979. Die zentrale organisatorische Gliederungsgröße in der klassischen Kommunalverwaltung sind diesem zufolge Ämter. »Die Ämter sind die den Vollzug der kommunalen Aufgaben tragenden Organisationseinheiten, die nach außen hin selbstständig in Erscheinung treten« (Bogumil & Jann 2009, S. 160). Unter die Ämter können weiter Abteilungen und anschließend Sachgebiete subsumiert werden. Sachgebieten können Sacharbeitsgruppen und diesen wiederum Stellen zugeordnet werden. Die Anzahl der Ämter ist abhängig von der Größe der Kommune. Ämter mit ähnlichen Aufgaben sind in größeren Kommunen in Dezernaten zusammengefasst, die von Dezernenten geleitet werden. Dezernenten sind zumeist Beigeordnete, die von der Gemeindevertretung für einen bestimmten Zeitraum gewählt werden. In kleineren Verwaltungen sind die Dezernate bzw. die Ämter oftmals direkt dem Bürgermeister bzw. der Bürgermeisterin unterstellt. In Form eines Vorschlags werden in dem Verwaltungsgliederungsplan verschiedene Ämter acht Dezernaten mit unterschiedlichen Aufgabenbereichen zuordnet: Allgemeine Verwaltung, Finanzverwaltung, Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung, Schul- und Kulturverwaltung, Sozial-, Jugend- und Gesundheitsverwaltung, Bauverwaltung, Verwaltung für öffentliche Einrichtungen sowie Verwaltung für Wirtschaft und Verkehr.

Neben der Aufbauorganisation ist auch die Ablauforganisation in einer Bürokratie schriftlich fixiert. »Die Verwaltung handelt, im Prinzip, nur aufgrund schriftlich fixierter (und damit transparenter, überprüfbarer) Regeln, und dokumentiert ihre Aktivitäten schriftlich (Aktenmäßigkeit)« (ebd., S. 140). Unter anderem über die Prinzipien der Regelgebundenheit und der Aktenmäßigkeit soll eine rechtsstaatliche und demokratische Führung und Kontrolle der Verwaltung ermöglicht werden.

Etwa die Hälfte der Kommunalverwaltungen orientieren sich noch immer weitgehend an dem von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement herausgegebenen Richtlinien. Fachleute gehen davon aus, »dass sowohl im Bereich der Ministerial- wie der Kommunalverwaltung noch immer die klassischen bürokratischen Merkmale der strikten Arbeitsteilung, der hierarchischen Kommunikation und Kontrolle sowie der Aktenmäßigkeit und Professionalität gelten und dass dies auch für den weitaus größten Teil der diesen Behörden nachgeordneten Organisationen gilt« (ebd., S. 161).

Gleichwohl gilt zu beachten, dass die Gültigkeit dieser Vorgaben nicht mehr flächendeckend gegeben ist (vgl. ebd., S. 160). Das Handlungsfeld der öffentlichen Verwaltung ist durch steigende Komplexität, Wettbewerbsdruck, begrenzte finanzielle Ressourcen und große Unsicherheiten gekennzeichnet. Klassische weberianische, hierarchische Verwaltungsstrukturen gerieten daher schon im letzten Jahrhundert in die Kritik (vgl. ebd., S. 149 ff.). Durch verschiedene Reformen wurde die traditionelle Verwaltung insbesondere auf kommunaler Ebene entsprechend in ihren Organisationsstrukturen sowie in ihrem Wertekanon verändert (vgl. Behnke 2009, S. 49).

Verwaltungsmodernisierung

Bei der Gründung der Bundesrepublik wurden klassische deutsche Verwaltungstraditionen zunächst übernommen. Alternative verwaltungspolitische Leitbilder fanden allerdings bereits in den 1960er Jahren ihren Weg in die öffentliche Diskussion. »Entscheidend dafür war nicht nur der steigende Steuerungsbedarf, wie er am ständigen Anwachsen des staatlichen Aufgabenbestandes sichtbar wurde, sondern auch ein zunehmender Optimismus bezüglich der Möglichkeiten des Staates, umfassend und nachhaltig in gesellschaftliche Entwicklungen einzugreifen« (Jann & Wegrich 2010, S. 179). Bis in die 1970er Jahre hinein prägte das Leitbild des »aktiven Staates« die Entwicklungen, mit welchem vor allem die Steigerung der Informations- und Problemverarbeitungskapazitäten von Verwaltung und Regierung angestrebt wurde. Insbesondere Umsetzungsprobleme führten in den 1970er Jahren zum Scheitern dieser Reformen. In dieser Zeit kam zudem erhebliche Kritik am bürokratischen System auf (vgl. Behnke 2009, S. 49). »Kritisiert wurden zunehmende Gesetzesflut und Verrechtlichung, die stete Vermehrung staatlicher Aufgaben und damit der Staatsquote, das Wachstum des ›bürokratischen Apparats‹, die damit einhergehende zunehmende Abhängigkeit der Bürger und privaten Organisationen von staatlicher Verwaltung bis hin zur Entmündigung der Klienten und schließlich die Tendenz zur Verselbstständigung der Verwaltung« (ebd., S. 180). In der verwaltungspolitischen Debatte wurden daher Rufe nach einer Vereinfachung der Verwaltung, ihrer Entbürokratisierung sowie ihrer Entstaatlichung laut. Unter den Schlagwörtern »schlanker Staat« oder »New Public Management« (NPM) wurden in den 1980er und 1990er Jahren Modelle entwickelt, mit welchen diese Ziele managerialistisch unterlegt wurden. »Zentrales Credo des NPM war und ist, dass die klassische bürokratische Steuerung der Verwaltung zunehmend dysfunktionale Folgen zeitige und dass sich Konzepte modernen

betriebswirtschaftlichen Managements mit Erfolg auf die öffentliche Verwaltung übertragen ließen« (Bogumil & Holtkamp 2006, S. 82). NPM »bezeichnet ein Bündel verwaltungspolitischer Reformstrategien, die überwiegend von einer betriebswirtschaftlichen Interpretation des Verwaltungshandelns geleitet werden« (Oschmiansky 2010). Das NPM ist Oschmiansky (ebd.) zufolge von folgenden Kernelementen geprägt:

- »Stärkung der Marktorientierung sowie Einführung von Wettbewerbselementen
- Übernahme privatwirtschaftlicher Managementmethoden
- Dezentrale Führungs- und Organisationsstrukturen
- Privatisierung und Deregulierung
- Einführung von Kontraktmanagement
- Dezentrale Ressourcen- und persönliche Ergebnisverantwortung
- Ergebnisorientierte Steuerung
- Mehr Bürger- bzw. Kundennähe«.

Hieran angelehnt entwickelte die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) ein neues Steuerungsmodell (NSM) für deutsche Verwaltungen. Das NSM setzt sich im Kern aus drei Elementen zusammen (Jann 2005, S. 77): »dem Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur«, »der Outputsteuerung, d.h. Instrumenten zur Steuerung der Verwaltung von der Leistungsseite her« sowie »der Aktivierung dieser neuen Struktur durch Wettbewerb und Kundenorientierung«. Angelehnt an dieses Modell wurden in vielen Verwaltungen Strukturen verändert, Hierarchien abgeflacht und Aufgabenbereiche dezentralisiert. Im Rahmen einer Befragung konnte bereits im Jahr 2005 festgestellt werden, dass fast die Hälfte der deutschen Kommunalverwaltungen mit über 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern (N=870) in der ganzen Verwaltung Fachbereichsstrukturen eingeführt haben, etwa ein Drittel Hierarchieebenen abgebaut haben, mehr als ein Viertel zentrale Steuerungsunterstützung erhalten, fast ebenso viele Querschnittsbereiche zu Servicestellen ausgebaut haben und jeweils mehr als zehn Prozent dezentrale Controllingstellen und Teamstrukturen eingeführt haben. In Bezug auf Teilbereiche der Verwaltung sind die Anteile deutlich höher (vgl. Bogumil & Jann 2009, S. 161).

Die Reformen haben allerdings nicht nur Einfluss auf die Aufbau- und Ablauforganisation von Verwaltung, sondern auch auf ihre Ethik. »Waren

vormals Werte wie Loyalität, Pflichtbewusstsein, Rechtschaffenheit, Rechtssicherheit und Allgemeinwohlorientierung kennzeichnend und handlungsleitend, sollen im Kanon des NPM Werte wie Effizienz, Effektivität, Dienstleistungsorientierung und Wettbewerb das Handeln mitbestimmen« (Röber & Huhnholz 2011, S. 120). Es wird nicht mehr erwartet, »dass die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes aus Pflichtbewusstsein und Loyalität zum öffentlichen Interesse handeln; vielmehr versucht man, ihr Verhalten über Anreize und Sanktionen zu steuern, appelliert also an ihr Eigeninteresse: Aus Staatsdienern sollen Manager werden« (Behnke 2009, S. 52). Ziel- und Wertkonflikte sind Folge dieser Entwicklungen, weshalb auch an den ökonomischen Steuerungsinstrumenten zunehmend Kritik geübt wurde. In diesem Zusammenhang wurde argumentiert, »dass der öffentliche Sektor eben doch nicht den gleichen Gesetzen folgt wie der freie Markt und daher öffentliche Organisationen auch nicht exakt nach den gleichen Prinzipien strukturiert sein können wie Wirtschaftsunternehmen« (Behnke 2009, S. 53 f.). Diese Diskussion gab den Anstoß für eine weitere Reformwelle, in welcher nicht wie zuvor die Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung im Vordergrund stand, sondern vielmehr ihre »Ethisierung« im Sinne einer Hervorhebung ethischer und demokratischer Verpflichtungen. In diesem Zusammenhang stehen vor allem Forderungen nach »Rechenschaftslegung, Transparenz des Verwaltungshandelns und Responsivität auf Anforderungen und Bedürfnisse der Bürger« (Behnke 2009, S. 53).

Heute ist die öffentliche Verwaltung von verschiedenen Ethikkomplexen geprägt. Behnke (2009, S. 51 ff.) hat in diesem Zusammenhang drei Werte-Paradigma herausgearbeitet: 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« (Maravić 2005, S. 34).

Nachdem nun sowohl der Forschungsgegenstand, als auch das Forschungsfeld konkretisiert wurden, wird im Folgenden das Auftreten von Korruption in kommunalen Verwaltungen theoretisch betrachtet. Hierbei werden phänomenologische sowie ätiologische Kenntnisse über das Phänomen dargelegt.

2.2 Ausmaß, Erscheinungsformen und Risikobereiche

Die phänomenologische Untersuchung des Auftretens von Korruption in kommunalen Verwaltungen erfolgte in der vorliegenden Forschungsarbeit explorativ und insbesondere auf der Grundlage qualitativer Studien. Hierzu bedurfte es theoretischen Vorwissens (vgl. Kruse 2014, S. 109 ff.), das im Rahmen dieses Kapitels dargelegt wird.

2.2.1 Korruption im Dunkelfeld

Um Aussagen über die Verbreitung kriminologisch relevanter Phänomene zu treffen, kann auf Erkenntnisse aus Hell- und Dunkelfelduntersuchungen zurückgegriffen werden. Im Hellfeld wird Kriminalität durch amtliche Registrierungen konstituiert. Diese erfolgen in Kriminalstatistiken, die von verschiedenen Institutionen regelmäßig erstellt und publiziert werden. Hierzu zählen beispielsweise die Polizeiliche Kriminalstatistik (vgl. BKA 2016a) oder die Strafverfolgungsstatistik (vgl. Statistisches Bundesamt 2016). Das Dunkelfeld kann in ein absolutes und ein relatives Dunkelfeld differenziert werden. Das absolute Dunkelfeld bildet eine Kriminalitätswirklichkeit ab, die nicht erfahrbar ist. Dies kann zum einen darauf zurückgeführt werden, dass Täter und Opfer sich des kriminellen Gehalts der Handlung nicht bewusst sind (vgl. Kania 2000, S. 80), zum anderen darauf, dass es kein Opfer (mehr) gibt oder die Täter von der Tat beispielsweise aufgrund ihrer Schwere nicht berichten würden. Beim relativen Dunkelfeld handelt es sich um das durch entsprechende Forschung aufgehellte Dunkelfeld. Das relative Dunkelfeld kann demnach als Annäherung an die wirkliche Kriminalitätswirklichkeit verstanden werden (vgl. Oberwittler 2012, S. 776 ff.).

Korruption ist Kriminalstatistiken zufolge im Vergleich zu anderen Delikten kaum verbreitet (vgl. BKA 2016a, S. 315 ff.).¹ In der Fachliteratur wird allerdings relativ einheitlich ein erhebliches Dunkelfeld erwartet. Es wird von einer Dunkelziffer von über 90 Prozent ausgegangen (vgl. Dolata 2007, S. 246). (vgl. ebd., S. 246). Die Annahme, es gebe ein überdurchschnittlich großes Dunkelfeld, stützt sich allerdings zumeist lediglich auf Plausibilitätsannahmen.

Straftaten werden häufig durch Anzeigen der Opfer aufgedeckt. Bei Korruption handelt es sich jedoch um ein Delikt, bei dem ein unmittelbares Opfer fehlt, das die Tat zur Anzeige bringen könnte. Auch Anzeigen durch Dritte sind im Hinblick auf Korruption eher unwahrscheinlich. Dies ist zum

1 Empirische Befunde hierüber werden im Kapitel 4.1.1 ausführlich dargelegt.

einen darauf zurückzuführen, dass Korruption ein Heimlichkeitsdelikt ist, weshalb Dritte oftmals keine Kenntnis von entsprechenden Handlungen erlangen. Am wahrscheinlichsten ist es, dass korrupte Handlungen organisationsintern wahrgenommen werden. So wird ein großer Teil der Korruptionsdelikte über (anonyme) Hinweisgeber aufgedeckt (vgl. BKA 2012b, S. 19), die in der Fachliteratur als Whistleblower bezeichnet werden. Whistleblower sind Personen, die »Missstände und illegales Handeln in internen Organisationen öffentlich bekannt machen« (Linssen & Pfeiffer 2009, S. 169). Im Hinblick auf Korruption wird allerdings auch von eingeschränkter Anzeigebereitschaft Dritter ausgegangen. Vahlenkamp und Knauf (1995, S. 120) führen dies auf mangelndes Problembewusstsein in öffentlichen Verwaltungen zurück. Linssen und Pfeiffer (2009, S. 169 f.) beschreiben außerdem verschiedene Gefahren für den Whistleblower: den Vorwurf der Verletzung arbeitsrechtlicher Verpflichtungen wie zum Beispiel mangelnde Loyalität, fehlende Geheimhaltung oder Nichteinhaltung des Dienstweges, den Vorwurf des Verrats von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen, Schadensersatzforderungen, Ausgrenzung und Benachteiligung im Berufsalltag, Mobbing, den Verlust des beruflichen und sozialen Status, die Gefährdung der eigenen wirtschaftlichen Existenz durch Kündigung oder in Extremfällen die Gefährdung der eigenen Gesundheit und des eigenen Lebens und des Lebens Angehöriger. Besonders relevant ist in diesem Zusammenhang, dass Personen, die über ihnen bekannt gewordene Korruptionsfälle berichten, »nicht nur als ›Nestbeschmutzer‹ der Verwaltung gelten, sondern sich auch über die besonderen beamtenrechtlichen und strafrechtlichen Geheimhaltungsvorschriften mit disziplinarrechtlichen oder gar strafrechtlichen Folgen konfrontiert sehen können« (Bannenbergh 2002, S. 60). Die Entdeckung und Aufklärung korrupter Handlungen hängt aus diesem Grund erheblich von der Dichte der Kontrollmechanismen und -aktivitäten der Verwaltungen sowie der Strafverfolgungsorgane ab (vgl. BMI & BMJ 2006, S. 250). Schließlich werden Annahmen über das Dunkelfeld mit der Struktur aufgedeckter Fälle begründet: »Wenn ein Domino-Effekt zu beobachten ist, ein aufgedeckter Fall also eine Vielzahl von damit verbundenen korruptiven Handlungen sowie korrupte Geflechte erkennen lässt, in das weitere Täter eingebunden sind, dann bestärkt dies die Annahme, es gebe ein beträchtliches Dunkelfeld« (ebd., S. 250).

»Angesicht dieser Schwierigkeiten, das genaue Ausmaß und die Gefährdungsbereiche erkennen zu können, vollzieht sich strafrechtliche Kriminalpolitik im Felde der Korruption ›derzeit weitgehend unter den Bedingungen des Kaum-oder-Nichtwissens‹. Dies erklärt, weshalb abwägend-besonnene Stellungnahmen zu ›So-

wohl als auch<-Aussagen kommen: ›Nach den Erkenntnissen der Strafverfolgungsbehörden kann allerdings trotz der Verbreitung der Korruption in manchen Teilen von Wirtschaft und Verwaltung nicht davon gesprochen werden, in Deutschland bestehe eine korrupte Gesellschaft. Gleichwohl muss davon ausgegangen werden, dass korruptives Verhalten schon in größerem Umfang in unserer Gesellschaft verbreitet ist‹ (BMI & BMJ 2006, S. 250)

Es kann also angenommen werden, dass Korruption auch in kommunalen Verwaltungen verbreiteter ist, als es Hellfeldstatistiken vermuten lassen. Dabei wird davon ausgegangen, dass Korruption hier in vielfältigen Erscheinungsformen und unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen auftritt (vgl. Dölling 2007, S. 2).

2.2.2 Ein Phänomen mit vielen Gesichtern

»Versuche zur Typisierung der Erscheinungsformen von Korruption haben in der kriminologischen Literatur vor allem zur Unterscheidung zwischen ›situativer‹ und ›struktureller‹ Korruption geführt« (Höffling 2002, S. 32). Mit situativer Korruption oder Gelegenheitskorruption werden zumeist spontane, bagatelhafte Handlungen bezeichnet. Hier entstehen korrupte Handlungen aus einer bestimmten Situation heraus, aufgrund eines spontanen Entschlusses des Täters. Die Tat ist dabei nicht geplant und nicht auf Wiederholung angelegt. Im Hinblick auf kommunale Verwaltungen führt Banzenberg (2002, S. 99 f.) in diesem Zusammenhang folgende Beispiele auf:

- »100 DM für die schnellere Bearbeitung eines Bauantrages.«
- »1.000 DM werden dem schriftlichen Antrag auf eine bestimmte Genehmigung durch einen Landwirt beigelegt.«
- »Ausländer wollten ohne Grenzpasspapiere einreisen und versuchten, die Zollbeamten mit Geld zu bestechen.«
- »Ein 20-Jähriger aus Ghana wurde vom Zugschaffner ohne Fahrschein und Papiere angetroffen und wollte [etwa 20 Euro] zahlen.«
- »Ein Autofahrer, der unerlaubt einen Waldweg befahren hat, wollte den ihn anhaltenden Polizeibeamten 20 DM geben.«
- »Ein mehrfach vorbestrafter Kleinkrimineller wurde bei einem Kaufhausdiebstahl auf frischer Tat betroffen und bot den die Anzeige aufnehmenden Polizeibeamten 20 DM, wenn sie auf eine Diebstahlsanzeige verzichteten.«
- »Ein junger Mann hatte einen Flirt mit einer ihm unbekannten Autofahrerin, rief bei der Polizei unter vollständiger Angabe von Name und Adresse an und bat um Mitteilung des Kennzeichens; als sich die Polizeibeamten unter Hinweis auf den Datenschutz weigerten, bot er ihnen eine Kiste Bier an.«

Strukturelle Korruption hingegen zeichnet sich durch langfristig angelegte korruptive Beziehungsstrukturen aus. Die Taten sind geplant und auf Wiederholung angelegt. Bannenberg (ebd., S. 89 f.) differenziert zwischen zwei Formen struktureller Korruption: gewachsene Beziehungen und Netzwerke.

Bei Fällen der Struktur »gewachsene Beziehungen« handelt es sich Bannenberg (ebd., S. 103) zufolge um »länger andauernde Korruptionsbeziehungen, die auf Wiederholung angelegt sind und sich nicht über den Bereich eines Bundeslandes hinaus ausbreiten, sondern eher regional im Wirkungsbereich des oder der Amtsträger stattfinden«. Von Seiten der Nehmer wird hierbei angestrebt, materielle und immaterielle Vorteile zu erlangen und aus Sicht der Geber, rechtswidrige Dienstleistungen oder Ermessensentscheidungen zu erlangen. Beispielhaft wird in diesem Zusammenhang die Erlangung von Aufträgen in Vergabeverfahren (z.B. Bauleistungen, Straßenmeisterei, Garten- und Friedhofsamt, Büromaterial, Bau städtischer Kliniken, Einbau von Schallschutzfenstern an einem neuen Autobahnzubringer, Ausstattung für Polizei, Kasernenbau, Vergabe bei Bundesämtern, kommunale Entscheidungen verschiedener Ämter bis zu Bürgermeistern) aufgeführt. Die Fälle zeichnen sich durch wachsende Abhängigkeit aus. »Es beginnt häufig mit einer Anbahnung, die auf Initiative des Amtsträgers oder des Gebers zurück geführt werden kann, die zu Beginn nicht eindeutig ist. Man versucht dem anderen zu verstehen zu geben, dass man als Nehmer eine zusätzliche Leistung erwartet oder als Geber eine Entscheidung erwartet, für die man bereit ist, zu zahlen oder eine Leistung zu erbringen. [...] Ist einmal eine Leistung rechtswidrig erkaufte worden, bleibt es nicht bei einer einmaligen Aktion, sondern man geht eine Beziehung ein, in der die künftigen Entscheidungen immer von weiteren Leistungen und deren Entgegnahmen abhängen« (ebd., S. 104). Solche korruptiven Beziehungen entstehen häufig über die Gewährung kleinerer Geschenke und Aufmerksamkeiten seitens der Geber (»Anfüttern«). »Diese Zuwendungen können als ›Streugeschenke‹ nach dem ›Gießkannenprinzip‹ zunächst an einen größeren Kreis von Amtsträgern erfolgen, wobei dann eine Konzentration auf bestimmte Bedienstete erfolgt, bei denen sich Korruptierbarkeit andeutet« (Dölling 2007, S. 24). Worum es sich bei solchen Geschenken und Aufmerksamkeiten neben Geldzahlungen und Sachwerten handeln kann, wurde oben bereits erläutert (siehe Kapitel 2.1.1). Die Annahme von Belohnungen und Geschenken ist in kommunalen Verwaltungen ein großes Thema. Entsprechende Angebote sind häufig und vielfältig (vgl. Bannenberg & Schaupensteiner 2007, S. 72).

»Bei Verfahren der Struktur 3 (Netzwerke) handelt es sich um umfangreiche Strafverfahren, die meistens der organisierten Wirtschaftskriminalität

zugeordnet werden können« (Bannenberg 2002, S. 108). Entscheidend ist dabei die Macht der Geberseite. »Korruption wird hier als System eingesetzt, um wichtige Entscheidungen zugunsten einer Gruppe oder eines Kartells, in der Regel zugunsten eines Unternehmens einzusetzen, um die Konkurrenz auszuschalten oder zurückzudrängen« (ebd., S. 108). Beispielhaft wird hier auf Vorgehensweisen großer Bauunternehmen bei der Bildung von Baukartellen verwiesen. Weitere Fälle traten bei der Vergabe von Großaufträgen auf, z.B. Flughafen, Klärwerke Großstädte, Autobahnbau, große Wohn- und Gewerbegebiete, Kasernen, Werften, Ausrüstung Polizei/Bundeswehr, im Rahmen von Treuhandverfahren und Führerscheilverfahren oder in Ausländerbehörden.

Höffling (2002, S. 78) hat ein idealtypisches Modell entwickelt, mit dem er diese Fallstrukturen in eine systematische Typologie überführen möchte. Dabei verknüpft er zwei Merkmale – die Stabilität korruptiver Beziehungen und die normative Akzeptanz von Korruption – analytisch miteinander. Dabei unterscheidet er vier Arten von Korruption (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Typologie korruptiver Beziehungen

Beziehungsstabilität		gering	hoch
Grad der Institutionalisierung ↓		Situative Korruption	Strukturelle Korruption
gering	Korruption als abweichendes Verhalten	riskante Korruption	intime Korruption
hoch	Korruption als konformes Verhalten	alltägliche Korruption	expansive Korruption

Quelle: Höffling (2002, S. 78)

In dem Modell führt Höffling (2002, S. 77) zwei Unterscheidungsdimensionen auf: »Erstens, im Hinblick auf die Struktur und Gestaltung des Geschehens selbst, die *Stabilität* der Beziehung: Handelt es sich um eine gelegentliche und flüchtige Interaktion (situative Korruption) oder um ein auf Wiederholung und Dauer angelegtes, zeitlich ausgedehntes Beziehungssystem (strukturelle Korruption)? Zweitens der *Grad der Institutionalisierung* von Korruption im sozialen Umfeld der Beziehung: Lässt sich die korruptive Beziehung gemessen an den faktischen (d.h. nicht nur formalen) normativen Erwartungen dieses Umfelds, als abweichendes Verhalten einstufen (isolierte Korruption), oder sind diese Erwartungen so geartet, dass das korruptive Handeln als ein konformes begriffen werden muss (systematische Korruption)?«. Anhand dieser beiden Dimensionen unterscheidet er weiter vier Ide-

altypen korruptiver Beziehungen, welche er ausführlich erläutert (vgl. ebd., S. 78 ff.).

Korrumpierte Handlungen werden außerdem anhand ihres Zwecks systematisiert. Laut BMI und BMJ (2006, S. 256) treten in der öffentlichen Verwaltung insbesondere folgende Arten und Strukturen von Korruption auf:

- »Gewinnmaximierungskorruption, z. B. durch Abrechnung nicht erbrachter Leistungen der Auftragnehmer der öffentlichen Verwaltung,
- Verdrängungs- und Leistungskorruption, insbesondere durch wettbewerbswidrige Ausschaltung der Konkurrenz, z. B. durch Bestechung des für die Auftragsvergabe zuständigen Amtsträgers,
- Finanzierungskorruption in Form der Krediterlangung bei öffentlich-rechtlichen Institutionen,
- Auflagenkorruption, die der Vermeidung von behördlichen Auflagen, z. B. im Bereich des Umweltschutzes, dient,
- Grenzkontrollkorruption mit dem Ziel der Umgehung von Einfuhr-/Ausfuhrabgaben im wirtschaftlichen Verkehr,
- Genehmigungskorruption, durch die so nicht zu erteilende behördliche Genehmigungen angestrebt werden, z. B. Genehmigung zur Durchführung eines Schwertransports zu bestimmten Zeiten, Baugenehmigungen, Nachtlokalizenzen,
- Aufenthaltskorruption, z. B. durch Bestechung von Beamten der Ausländerbehörden mit dem Ziel der Erlangung/Verlängerung einer Aufenthaltsgenehmigung,
- Vermeidung der Zahlung von Geldbußen im Verkehr oder von Fahrverboten bei Verkehrskontrollen, Erlangung von Fahrerlaubnissen.«

Schließlich werden korrupte Handlungen auch nach Art des Vorteils systematisiert. Dabei wird zwischen Vorteilen auf Nehmer- und Geberseite differenziert. Beispielsweise wird diese Kategorisierung in den polizeilichen Lagebildern vorgenommen (vgl. BKA 2015b, S. 10 f.).

Anhand der hier exemplarisch erläuterten Typisierungen wird deutlich, dass Korruption in vielfältigen Erscheinungsformen auftreten und anhand unterschiedlicher Merkmale typisiert werden kann. Eine auf deutsche Kommunalverwaltungen zugeschnittene Typisierung korrupter Handlungen liegt bisher allerdings nicht vor. Auf Grundlage einer explorativen phänomenologischen Analyse soll eine solche Typisierung im Rahmen dieser Forschungsarbeit vorgenommen werden. Die bisherigen Überlegungen zu den Erscheinungsformen von Korruption werden dabei grundlegend herangezogen.

2.2.3 Gelegenheiten gibt es überall

Es wird weiter davon ausgegangen, dass es in der öffentlichen Verwaltung Tätigkeitsbereiche mit hohem sowie auch Tätigkeitsbereiche mit eher geringem Korruptionsrisiko gibt. »Wo administrative Tätigkeiten keine oder kaum Anreize für Verwaltungsmitarbeiter bieten, anvertraute Macht zu missbrauchen, besteht ein eher geringes Korruptionsrisiko. Dasselbe gilt für Verwaltungsaktivitäten, die für Externe wenige Anreize schaffen, auf einen Missbrauch anvertrauter Macht hinzuwirken« (Wolf 2014, S. 82).

Das Korruptionsrisiko wird insbesondere an tätigkeitsbezogenen Faktoren festgemacht. Als gefährdet gelten Arbeitsgebiete laut Bundesministerium des Inneren (2012, S. 4) insbesondere dann, wenn einzelnen Personen große Ermessensspielräume zukommen sowie wenn sie mit einer der folgenden Tätigkeiten verbunden sind: »Tätigkeiten, die mit häufigen Außenkontakten verbunden sind, vor allem durch Kontroll- und Aufsichtstätigkeiten«; »Bewirtschaften von Haushaltsmitteln im größeren Umfang, Vergabe von öffentlichen Aufträgen, Subventionen, Fördermitteln oder sonstigen Zuwendungen«; »Erteilen von Auflagen, Konzessionen, Genehmigungen, Erlaubnissen und Ähnlichem, Festsetzen und Erheben von Gebühren«; »Bearbeiten von Vorgängen mit behördeninternen Informationen, die für andere nicht bestimmt sind«.

Bannenberg und Schauensteiner (2007, S. 60) sehen korruptionsanfällige Bereiche im Auftrags- und Beschaffungswesen, bei gebührenpflichtigen Amtshandlungen, bei der Erteilung, Überprüfung und Rücknahme von Genehmigungen, bei der Gewährung öffentlicher Mittel und Zuschüsse, im Kontrollwesen und »überall dort, wo geldwerte Insiderinformationen sprudeln«. Weiter beschreiben sie Auftragsvergaben, den Einkauf, die Planung und Entwicklung sowie die Abrechnung von Leistungen als korruptionsgefährdete Risikobereiche.

Entsprechende Tätigkeiten werden in fast allen Organisationseinheiten kommunaler Verwaltungen ausgeführt. Auch die genauere Betrachtung der Ermittlungsverfahren wegen Korruption in der Stadt Frankfurt am Main in den 1980er und 1990er Jahren (vgl. Bannenberg & Schauensteiner 2007, S. 104 ff.) zeigt, dass Korruption in kommunalen Verwaltungen flächendeckend auftreten kann. Hier wurden Ermittlungsverfahren im Bauamt, im Ordnungsamt, im Liegenschaftsamt, im Schulamt, im Garten- und Friedhofamt, im Stadtreinigungsamt, im Amt für Wohnungswesen, im Sport- und Badeamt, in den städtischen Küchenbetrieben, in den Stadtwerken sowie im Bereich Marktbetriebe geführt.

Korruptionsrisiken werden außerdem an hierarchischen Positionen festgemacht. So gelten Führungskräfte als besonders korruptionsgefährdet (vgl. Rabl 2009). Dies kann damit begründet werden, dass die oben beschriebenen korruptionsgefährdeten Tätigkeiten insbesondere Führungskräften obliegen. Ihr Ermessens- und Entscheidungsspielraum ist zudem größer als auf der Sachbearbeitungsebene. Gleichwohl hat die Verwaltungsmodernisierung dazu geführt, dass auch Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern größere Ermessens- und Entscheidungsspielräume zukommen. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich daher auch die Korruptionsanfälligkeit auf Sachbearbeitungsebene verändert hat: »Das Korruptionsrisiko folgt der Verlagerung der Entscheidungskompetenzen« (vgl. Maravić 2007, S. 65 f.).

Auch in der Fachliteratur wird mittlerweile darüber diskutiert, inwiefern sich die Korruptionsrisiken infolge der Verwaltungsmodernisierung verändert haben. Empirisch konnte in diesem Zusammenhang bereits belegt werden, dass die Verwaltungsmodernisierung mit einer Verlagerung der Korruptionsrisiken einhergeht bzw. einhergegangen ist. »Das politisch-administrative System sieht sich nicht nur, wie bisher geglaubt, durch politische und bürokratische Korruption herausgefordert, sondern in Folge der Ausgliederung, Verselbstständigung, Contracting-out und Outsourcing immer mehr durch dezentrale Korruption« (vgl. ebd., S. 65 f.). Ob die Veränderungen in der Verwaltung auch zu einer Erhöhung ihrer Korruptionsanfälligkeit beigetragen haben, wird allerdings noch kontrovers diskutiert.

2.2.4 Neue Strukturen, veränderte Risiken?

Auf der einen Seite wird angenommen, dass unethisches Verhalten wie Korruption eine Folge der Verwaltungsmodernisierung ist (vgl. Fredrickson 1999; Kolthoff et al. 2007). Es wird davon ausgegangen, dass einerseits die neue Organisationsstruktur sowie andererseits die Pluralisierung der Werte und Zielvorstellungen die Korruptionsanfälligkeit der öffentlichen Verwaltung erhöht haben (vgl. Steinhäuser 2010; Behnke 2009). Die Abflachung der Hierarchien und die Dezentralisierung der Aufgabenbereiche haben Vertretern dieser Auffassung zufolge unter anderem erschwerte Kontrollen, diffuse Verantwortlichkeiten und eine unterminierte Legitimation zur Folge. Laut Behnke (2009, S. 51 f.) führt die Deregulierung »zu einem größeren Ermessensspielraum, was das Risiko von Fehlentscheidungen, Interessenkonflikten und letztlich von Korruption erhöht«. Steinhäuser (2010, S. 108) problematisiert in diesem Zusammenhang, dass es durch die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung oft dazu kommt, dass die Antragsan-

nahme, -bearbeitung und -entscheidung von nur einer Person durchgeführt wird. Im Hinblick auf Korruption sieht sie weiter das Problem, dass »die Modernisierung öffentlicher Verwaltung einhergeht mit der Rationalisierung (also ›Freisetzung‹) von Personal, die zu Jobenlargement (horizontale und quantitative Aufgabenerweiterung) und Jobenrichment (vertikale und qualitative Aufgabenerweiterung) führt, deren Kehrseite aber die Konzentration und Verteilung von mehr und / oder anspruchsvolleren Aufgaben auf weniger Mitarbeiter ist, bei unverändertem Einkommen«. Dies kann ihres Erachtens dazu führen, dass korrupt gehandelt wird, um Komplexität zu reduzieren.

Die Pluralisierung der Werte und Zielvorstellungen in der öffentlichen Verwaltung kann außerdem »zu Verunsicherungen hinsichtlich der weiter bestehenden Gültigkeit und Reichweite traditioneller Werte und Normen als Orientierungsleitlinien für Verwaltungshandeln führ[en], d.h. [dass] ein Unrechtsbewusstsein des Amtsträgers zwar ausgeprägt ist, aber in konkreten Handlungs- bzw. Entscheidungssituationen Unsicherheit darüber besteht, was (noch) erlaubt und was (schon) verboten ist« (Steinhäuser 2010, S. 109). Durch die Verwaltungsmodernisierung drohen Reformkritikern zufolge »die traditionellen Werte der am Weberschen Idealtypus ausgerichteten klassischen europäischen Verwaltung zurückgedrängt und die Integrität öffentlichen Verwaltungshandelns ausgehöhlt zu werden« (Röber & Huhnholz 2011, S. 115). So werden in der Fachliteratur beispielsweise folgende Gefahren für die Ethik und Integrität der Verwaltung und ihrer Mitarbeiter gesehen (ebd., S. 120):

- »Durch NPM werden neue Interaktionsformen etabliert, die zum einen zu einer Verwischung der Verantwortlichkeit führen können, aber auch die Quantität der Kontaktpunkte zwischen Verwaltung und Privatwirtschaft erhöhen.«
- »Aufgrund der Flexibilisierung in der Personal- und Haushaltswirtschaft wird den Beamten mehr Entscheidungsspielraum eingeräumt, auf den die Beamten oft ungenügend vorbereitet sind. Statt einst klarer Regelungen kann es nun zu nicht unproblematischen Abwägungen zwischen Rechtmäßigkeit und Effizienz kommen.«
- »Die durch NPM-Reformen entstehende Fragmentierung einer zuvor relativ homogenen Verwaltung führt zu neuen Organisationsformen, deren Steuerung und Kontrolle wesentlich schwieriger wird, weil ein solches Geflecht weniger transparent und erheblich schwieriger zu kontrollieren ist.«
- »Im Zusammenhang mit dem vorigen Punkt wird auch über die Auflösung eines einheitlichen Beamtenethos diskutiert. Durch den Prozess der Fragmentierung besteht die Gefahr, dass sich ständig neue Sub- bzw. Mischkulturen herausbilden. Dieser Effekt kann auch durch eine erhöhte Mobilität des Personals zwischen Privatwirtschaft und öffentlichem Sektor begünstigt werden, da ehemals Private nicht

durch die verwaltungsinterne Ausbildung für den öffentlichen Sektor sozialisiert wurden. «

Neben diesen kritischen Einschätzungen weisen andere auf einen positiven Zusammenhang zwischen der Verwaltungsmodernisierung und ethischem und integerem Verhalten hin. So zeigt beispielsweise Janett (2000, S. 203 ff.) anhand einer Expertenbefragung in der Schweizer Bundesverwaltung, dass infolge der Reformen Kompetenzen und Rechenschaftslegungen klarer gefasst werden und sich durch den höheren Entscheidungsspielraum einzelner Beschäftigter die Motivation und das Verantwortungsgefühl gesteigert haben, was dazu führt, dass die Beschäftigten eher um gute Leistungen bemüht sind. Röber und Huhnholz (2011, S. 121) weisen außerdem darauf hin, dass die als reformfreudig geltenden skandinavischen und angelsächsischen Staaten (Dänemark, Schweden, Finnland, Norwegen, Neuseeland, Australien, Kanada) im Corruption Perception Index die vordersten Plätze einnehmen. »Dies könnte darauf hindeuten, dass NPM eine positive Wirkung auf die Widerstandsfähigkeit gegenüber korrupten Praktiken hat und damit auch die hergebrachten Werte des Staatsdienstes nicht zwingend gefährdet« (Röber & Huhnholz 2011, S. 121). Sie weisen außerdem darauf hin, dass sich im Hellfeld keine ansteigende Korruptionsentwicklung zeigt und die Hypothese, dass die NPM-Reformen zu einem vermehrten Auftreten von Korruption führen, daher angezweifelt werden kann. Insbesondere in Anbetracht der bereits angedeuteten Einschränkungen kriminalstatistischer Daten (siehe Kapitel 1.2) ist dieser Schluss jedoch in Frage zu stellen.

Der bisherige Kenntnisstand lässt kein abschließendes Fazit darüber zu, ob die Verwaltungsmodernisierung unethisches Handeln begünstigt oder verhindert. Hierzu bedarf es empirischer Untersuchungen. Gleichwohl kann angenommen werden, dass die Reformen zu veränderten Korruptionsrisiken geführt haben, was bei einer Untersuchung von Korruption in kommunalen Verwaltungen nicht unberücksichtigt bleiben darf.

2.3 Entstehungsbedingungen

Im Rahmen der vorliegenden Forschungsarbeit wird außerdem der Frage nachgegangen, wie das Auftreten von Korruption in kommunalen Verwaltungen erklärt werden kann. Hinsichtlich der Erklärung von Korruption werden in der Fachliteratur zahlreiche Faktoren diskutiert, die das Risiko ihres Auftretens erhöhen. Die Erklärung kriminellen Verhaltens mit Hilfe solcher Risikofaktoren ist allerdings kritisch zu sehen, da diese theoretisch nicht

konzeptualisiert sind. »[A] major problem with the risk factor paradigm is to determine which risk factors are causes and which are merely markers or correlated with causes« (Farrington 2000, S. 7). Bereits seit längerer Zeit werden daher unterschiedliche kriminologische Theorien zur Erklärung des Phänomens herangezogen, so insbesondere Rational-Choice-Ansätze. »Eine allgemein anerkannte und empirisch fundierte Theorie zur Erklärung korruptiven Verhaltens gibt es [bisher jedoch] nicht« (Dölling 2007, S. 31). Kritisch ist zudem zu sehen, dass es einem Großteil der Theorien nicht gelingt, individuelle und kontextuelle Einflussfaktoren zu integrieren, was im Hinblick auf Korruption jedoch durchaus bedeutsam ist (vgl. Kammigan & Linssen 2012, S. 332; Schön et al. 2011, S. 14; Thiel 2011, S. 339).

Aktuell wird die von Wikström et al. (2012) entwickelte Situational Action Theory (SAT) im Kontext von Korruption diskutiert (vgl. Kammigan & Linssen 2012). Hierbei handelt es sich um einen vielversprechenden kriminologischen Ansatz, welcher kausale Erklärungsmuster sowie einen theoretischen Rahmen für die Kumulation von Risikofaktoren sowie bisheriger theoretischer Erklärungsansätze für korruptives Verhalten bietet. Dieser Ansatz wurde in dieser Arbeit zur Erklärung von Korruption herangezogen. Um die Anschlussfähigkeit der SAT an die bisherigen Erklärungsansätze verdeutlichen zu können, werden letztere nachfolgend zunächst überblicksartig dargelegt, bevor die Grundannahmen der SAT erläutert werden.

2.3.1 Erklärungsansätze im Überblick

Vielfältige Risikofaktoren

In der Fachliteratur werden zahlreiche Faktoren diskutiert, von denen angenommen wird, dass sie das Risiko des Auftretens von Korruption erhöhen. Es kann zwischen gesamtgesellschaftlichen, institutionellen sowie individuellen Risikofaktoren differenziert werden (vgl. Dölling 2007, S. 31). Auf der Ebene der Gesamtgesellschaft wird beispielsweise ein Zusammenhang zwischen dem Umfang der Staatstätigkeit und Korruption angenommen. Es wird davon ausgegangen, dass Kontakte zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft umso häufiger auftreten, je stärker der Staat in das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben eingreift. Die mit diesen Kontakten verbundenen finanziellen Interessen führen zu einem erhöhten Korruptionsrisiko (vgl. ebd., S. 31). Ein weiterer Risikofaktor auf gesamtgesellschaftlicher Ebene ist die wirtschaftliche Lage eines Landes: »Sind in einem Land öffentliche Güter knapp, erhöht dies die Wahrscheinlichkeit, dass zu ihrer Erlangung Korruption eingesetzt wird« (ebd., S. 32). Es wird zudem angenommen,

dass Korruption umso wahrscheinlicher ist, je mehr Einschränkungen der wirtschaftliche Wettbewerb erfährt (vgl. Cartier-Bresson 2000, S. 17). »So gelten Länder als korruptionsgefährdet, in denen Märkte von wenigen Firmen beherrscht werden und einheimische Firmen vor ausländischer Konkurrenz geschützt sind« (Dölling 2007, S. 32). Im Hinblick auf die öffentliche Verwaltung geht Wewer (1992, S. 304) davon aus, dass mit ihrer quantitativen Ausdehnung zwangsläufig weniger qualifiziertes Personal eingestellt wird und daraus ein höheres Maß an Korruption entsteht. Weiter wird angenommen, dass die in der öffentlichen Verwaltung stetig wachsende Regeldichte sowie zunehmende Intransparenz informelle Vorgehensweisen wie auch Korruption hervorrufen (vgl. ebd., S. 306). Cartier-Bresson (2000, S. 15) weist in diesem Zusammenhang außerdem darauf hin, dass unklare oder nicht geeignete Regelungen Korruption bedingen können. Zudem wird davon ausgegangen, dass breite Ermessensspielräume von Amtsträgern, die sich in Folge der Verwaltungsmodernisierung ergeben haben, Regelungsdefizite hervorrufen, die Korruption begünstigen können. Neben breiteren Ermessensspielräumen haben die Verwaltungsreformen Fachleuten zufolge zudem zu einem Verfall altruistischer Werte geführt, was ebenfalls als Risikofaktor für Korruption beschrieben wird (vgl. Steinhäuser 2010, S. 109).

Auf institutioneller Ebene gelten vor allem Aufsichts- und Kontrolldefizite als korruptionsbegünstigend (vgl. Mischkowitz et al. 2000, S. 212). Solche Defizite können verschiedene Ursachen haben. Zum einen ist es möglich, dass Kontrollen nicht eingerichtet werden, da entsprechende Arbeitsabläufe als ungefährdet oder bereits abgesichert betrachtet werden. Ein weiterer Grund kann darin gesehen werden, dass Führungskräfte ihren Aufsichtspflichten nicht nachkommen. Schließlich ist es auch möglich, dass Kontrollmaßnahmen nicht erwünscht sind oder sie aus Kostengründen unterlassen werden (vgl. Fiebig & Junker 2004, S. 109). Die langjährige Besetzung einer Stelle durch dieselbe Person ist ein weiterer Risikofaktor für Korruption, denn dies kann dazu führen, dass korruptive Beziehungen aufgebaut werden (vgl. Dölling 2007, S. 32 f.). Weiter kann Korruption durch Führungskräfte hervorgerufen werden. So ist davon auszugehen, dass Korruption das Resultat schlechter oder sogar destruktiver Führung sein kann (vgl. Linssen & Meyer 2016b). Dabei ist insbesondere die Vorbildfunktion von Führungskräften relevant. So können demoralisierende Auswirkungen in der hierarchisch organisierten Verwaltung erwartet werden, »wenn die politische Führung der Verwaltung selbst den Eindruck erweckt, es mit gesetzlichen Beschränkungen nicht allzu genau zu nehmen« (Wewer 1992, S. 310). In diesem Zusammenhang können Rationalisierungsstrategien relevant sein (»wenn die

da oben das machen, mache ich es auch«). »Andererseits ist es möglich, dass Verwaltungsmitarbeiter aufgrund von Ausbildung und Sozialisation ein weitgehend legalistisch-bürokratisch geprägtes Amtsverständnis und eine professionelle Arbeitsethik im Sinne Max Webers entwickeln und sich bei im Übrigen günstigen Kontextbedingungen bewusst von Politikern und deren unter Umständen regelwidrigen Handlungen abgrenzen« (Wolf 2014, S. 79 f.). Daneben kann sich auch das direkte Arbeitsumfeld korruptionsbegünstigend auswirken. In diesem Zusammenhang wird angenommen, dass soziale Einflüsse innerhalb des unmittelbaren Arbeitsumfeldes kontraproduktives und somit auch korruptes Verhalten bedingen können, da so subkulturelle Normen für »akzeptables« Verhalten geschaffen werden. Es gibt beispielsweise Hinweise darauf, »dass in einzelnen Bereichen und Abteilungen soziale Normen herausgebildet werden, die kontraproduktives Verhalten stillschweigend dulden oder sogar begünstigen« (Linssen & Schilling 2010, S. 190). Weiter werden Ursachen für kontraproduktives Verhalten in der Organisationskultur bzw. dem Organisationsklima gesehen (vgl. ebd., S. 190). Diesbezüglich lassen sich die benannten sozialen Einflüsse zum Teil übertragen. Die Organisationskultur bestimmt über die Normen und Werte, die Grundlage für das Verhalten der Organisationsmitglieder sein sollen. Diese Verhaltensstandards werden von den Organisationsmitgliedern im Zuge ihrer organisationalen Sozialisation größtenteils übernommen. Sind diese Normen und Werte unethisch, kann dies erhebliche Konsequenzen nach sich ziehen (vgl. Nerdinger 2008, S. 46 ff.).

Auf individueller Ebene werden zum einen Persönlichkeitsmerkmale als Risikofaktoren für Korruption diskutiert. Hierunter fällt beispielsweise das zu den »Big Five« zählende Persönlichkeitsmerkmal der Gewissenhaftigkeit (vgl. ebd., S. 29 ff.).² Im kriminologischen Kontext wird außerdem unzureichende Selbstkontrolle als korruptionsbegünstigend beschrieben (vgl. Marcus & Schuler 2004). Unter Selbstkontrolle wird »die Tendenz verstanden, Handlungen zu vermeiden, deren langfristig negative Folgen den kurzfristigen Vorteil übersteigen« (Linssen & Schilling 2010, S. 190). Weiter wird Psychopathie als Risikofaktor für Korruption diskutiert (vgl. Litzcke et al. 2012b, S. 19). Ein hohes Maß an Psychopathie bei einer Person äußert sich in einem rücksichtslosen und auf den eigenen Vorteil bedachten Verhalten. Neben solchen Persönlichkeitsmerkmalen sind auf individueller Ebene auch kritische Lebenssituationen wie beispielsweise finanzielle Engpässe oder Suchtprobleme relevant (vgl. Mischkowitz et al. 2000, S. 206).

2 Zu den »Big Five« zählen außerdem die Merkmale Neurotizismus, Extraversion, Offenheit für Erfahrungen und Verträglichkeit.

Schließlich gelten auch Diskrepanzerfahrungen und erlebte Ungerechtigkeiten als Risikofaktoren für Korruption. In diesem Zusammenhang wird in der Fachliteratur organisationaler Zynismus als Ursache von Korruption diskutiert (vgl. Litzcke et al. 2012b, S. 20). Darunter wird eine negative Einstellung eines Arbeitnehmers gegenüber der Organisation verstanden, in der er tätig ist, die drei Dimensionen umfasst: den Glauben, dass es der Organisation an Integrität mangelt, negative Gefühle gegenüber der Organisation sowie Tendenzen zu abschätzigem kritisierendem Verhalten (vgl. Dean et al. 1998, S. 345 ff.).

Dölling (2007, S. 33) geht davon aus, dass die auf den unterschiedlichen Ebenen angeordneten Risikofaktoren, von denen eine Reihe hier beispielhaft aufgeführt wurde, »in ihrem Zusammenwirken zu Korruptionsdelikten« führen können. Dabei nimmt er an, dass die Ebenen sich wechselseitig beeinflussen. In der Fachliteratur wird die Erklärung kriminellen Verhaltens mit Hilfe von Risikofaktoren jedoch kritisch gesehen, denn zumeist kann auf Grund ihrer mangelnden Systematisierung nicht bestimmt werden, ob es sich bei ihnen um Ursachen handelt, oder lediglich um Anzeichen oder Korrelate von Ursachen (Farrington 2000, S. 7). Neben Risikofaktoren werden in der Fachliteratur daher auch verschiedene theoretische Ansätze zur Erklärung von Korruption diskutiert. Einzelne Risikofaktoren werden dabei kumuliert. Oftmals wird in diesem Zusammenhang auf ökonomische Rational-Choice-Ansätze zurückgegriffen (vgl. Claussen 2011; Litzcke et al. 2012b).

Theoretische Erklärungsansätze

Rational-Choice-Ansätze basieren in der Regel auf drei Grundannahmen: (1) Handeln ist bedingt durch individuelle Präferenzen, wie Ziele, Wünsche oder Bedürfnisse, (2) Handlungen sind bedingt durch subjektive und objektive Möglichkeiten und Restriktionen und (3) Handelnde versuchen, ihre individuellen Präferenzen unter Berücksichtigung der Handlungsrestriktionen bestmöglich zu realisieren (vgl. Lüdemann & Ohlemacher 2002, S. 51 f.). Letzteres wird als Prinzip der Nutzenmaximierung definiert. Es wird entsprechend davon ausgegangen, dass Personen bestimmte Handlungsalternativen wahrnehmen und sich aus subjektiver Sicht rational für eine Handlungsalternative entscheiden. Dabei wird die Handlungsalternative präferiert, die mit dem größten Nutzen und den geringsten persönlichen Kosten einhergeht. In diesem Sinne kann Korruption »als kognitives Wahlhandeln verstanden [werden], das von subjektiv geprägten Kosten-Nutzen-Abwägungen bestimmt wird« (Litzcke et al. 2012b, S. 23).

Kritik erfahren Rational-Choice-Ansätze vor allem, da davon ausgegangen wird, dass Handlungen komplexere Entscheidungsprozesse vorausgehen (vgl. Litzcke et al. 2012b, S. 23). Fachleute greifen daher oft auf eine Weiterentwicklung der Rational-Choice-Idee zurück (vgl. Rabl 2011). In der von Ajzen (1991) entwickelten Theorie des geplanten Verhaltens wird in der Absicht einer Person, ein bestimmtes Verhalten zu zeigen, die Ursache delinquenten Verhaltens gesehen. Die Verhaltensabsicht wird durch drei unabhängige Determinanten bestimmt: (1) die Einstellung gegenüber einem Verhalten, (2) die subjektive Norm und (3) die wahrgenommene Verhaltenskontrolle (vgl. Ajzen 1988, S. 132 f.). Grundlegend wird davon ausgegangen, dass die Absicht einer Person, ein bestimmtes Verhalten auszuführen, umso größer ist, je positiver die Einstellung und die subjektive Norm gegenüber einem Verhalten sind und je geringer die wahrgenommene Verhaltenskontrolle ist (vgl. Ajzen 1991, S. 188). Mit der Einstellung ist dabei die Einstellung gegenüber einer Verhaltensweise gemeint, d.h. die positive oder negative Bewertung eines Verhaltens. Die Einstellung wird ihrerseits dadurch bedingt, ob die Handlung als notwendig und moralisch vertretbar wahrgenommen wird und welche Handlungsfolgen erwartet werden. Die subjektive Norm stellt einen normativen Faktor dar, der den Einfluss der sozialen Umwelt auf die Verhaltensabsicht und das Verhalten einbezieht. Dieser Einfluss kann entweder in Form von Handlungsbestärkung auftreten, zum Beispiel durch eine korruptionsbegünstigende Organisationskultur, oder aber in Form sozialen Drucks, wenn Korruption in einer Organisation beispielsweise Ächtung erfährt. Im Vordergrund steht dabei, wie die Einstellungen bestimmter Referenzgruppen von dem Akteur wahrgenommen werden. Die wahrgenommene Verhaltenskontrolle bezieht sich auf die wahrgenommene Leichtigkeit oder Schwierigkeit der Ausführung eines Verhaltens. In diesem Zusammenhang können sowohl eigene Erfahrungen, als auch Beobachtungen oder Erfahrungen Dritter Berücksichtigung finden. Dabei sind zwei Besonderheiten zu beachten. Zum einen wird in der Theorie des geplanten Verhaltens angenommen, dass die wahrgenommene Verhaltenskontrolle motivationale Auswirkungen auf die Handlungsabsicht hat. Es ist beispielsweise unwahrscheinlich, dass Personen, die weder die Ressourcen noch die Gelegenheiten haben, sich korrupt zu verhalten, starke Absichten ausbilden, dieses Verhalten auszuführen, auch wenn die Einstellung und die subjektive Norm dies erwarten lassen. Demnach wird eine Beziehung zwischen der Verhaltensabsicht und der wahrgenommenen Verhaltenskontrolle erwartet, die unabhängig von der Einstellung und der subjektiven Norm vorliegt. Zum anderen besteht die Möglichkeit einer direkten Beziehung zwischen der wahrgenom-

menen Verhaltenskontrolle und dem Verhalten selbst, unabhängig von der Verhaltensabsicht. Dies wird daraus geschlossen, dass die Ausführung eines Verhaltens in vielen Fällen nicht allein auf der Motivation dazu beruht, sondern häufig auch auf der angemessenen Kontrolle über das Verhalten. Eine direkte Beziehung zwischen der wahrgenommenen Verhaltenskontrolle und dem Verhalten selbst wird jedoch nur erwartet, wenn die Wahrnehmung von Kontrolle und die Kontrolle der Person über das Verhalten zumindest teilweise übereinstimmen (vgl. Ajzen 1988, S. 133 f.). Litzcke et al. (2012b, S. 25) leiten daraus in Bezug auf Korruption folgende Annahmen ab:

- »Eine positive Einstellung gegenüber Korruption fördert die Absicht, selbst korrupt zu handeln«,
- »Je größer die subjektive Befürwortung oder Tolerierung von Korruption (in der eigenen Organisation) ist bzw. je geringer die Ablehnung im persönlichen Umfeld, desto größer ist die Absicht, selbst korrupt zu handeln«,
- »Je geringer das Entdeckungsrisiko eingeschätzt wird und je autonomer die Entscheidungskompetenz ist, desto größer ist die Absicht, korrupt zu handeln«,
- »Je größer die Absicht ist korrupt zu handeln, desto höher ist die Auftretenswahrscheinlichkeit von Korruption«.

Ein weiterer prominenter Ansatz zur Erklärung von Korruption ist das sogenannte »Fraud-Triangle« (vgl. Cressey 1973). Nach Cressey (ebd.) wird deviantes Verhalten von drei Faktoren bedingt: (1) die Motivation zur Handlung, (2) eine entsprechende Gelegenheit sowie (3) die Möglichkeit, die Handlung zu neutralisieren. Unter Motivation wird ein Anreiz oder Druck verstanden, eine Handlung auszuführen. Die Motivation gilt als Hauptfaktor für kriminelle Handlungen. Die zweite Voraussetzung ist das Vorliegen einer Gelegenheit, die Handlung auszuführen. Dabei muss der Täter sich der Handlungsspielräume zum einen bewusst sein, zum anderen über die technischen Fähigkeiten verfügen, sie auszunutzen. Schließlich muss der Täter die entsprechende Handlung vor ihrer Ausführung innerlich rechtfertigen können. In diesem Zusammenhang sind Neutralisierungstechniken relevant, die im Kontext von Korruption vielfach diskutiert werden (vgl. Litzcke et al. 2012a). Sykes und Matza (1957), die Urheber der Annahme, dass Täter ihre Handlungen durch Rationalisierungen rechtfertigen, benennen beispielsweise fünf Neutralisierungstechniken: (1) die Ablehnung der Verantwortung, d.h. der Täter betrachtet sich für die Tat als nicht verantwortlich, (2) die Verneinung des Unrechts, d.h. der Täter erkennt das Unrecht der Tat nicht an, (3) die Ablehnung des Opfers, (4) die Verdammung der Verdammenden,

d.h. der Täter schreibt denjenigen, die die Tat sanktionieren, negative Attribute zu sowie (5) die Berufung auf höhere Instanzen, d.h. der »Täter beruft sich auf Normen und Werte, die jenen Normen (z.B. die des Strafgesetzbuches), die er durch seine Tat verletzt hat, aus seiner Sicht übergeordnet sind« (Lüdemann & Ohlemacher 2002, S. 62). Thurman (1984) ergänzt auf Grundlage einer empirischen Studie zwei weitere Neutralisierungstechniken: die Ausnahme, d.h. der Täter geht davon aus, dass die Tat gerechtfertigt ist, da er sich ansonsten jederzeit gesetzestreu verhalten hat und die Verteidigung der Notwendigkeit der Tat. Korruptives Verhalten wird beispielsweise mit Verweis auf Rationalisierungsfiguren (»Wenn die da oben das machen, mache ich es auch.«) oder aber auf Grund von Unzufriedenheit mit der Arbeitsstelle, insbesondere mit der Entlohnung, neutralisiert (vgl. Wolf 2014, S. 79).

Neben solchen kriminologischen Ansätzen wird eine Vielzahl anderer Theorien zur Erklärung von Korruption herangezogen, so etwa organisationssoziologische oder psychologische Ansätze (vgl. Claussen 2011, S. 87 ff.). Es existiert damit insgesamt ein breites und sehr ausdifferenziertes Feld von Annahmen hinsichtlich der Entstehungsbedingungen von Korruption. Entsprechend herrscht in diesem Zusammenhang auch kein allgemeiner Konsens. Oftmals handelt es sich bei entsprechenden Beiträgen zudem nur um theoretische Abhandlungen. Empirische Untersuchungen konzentrieren sich zumeist auf Risikofaktoren und erfassen entsprechend mögliche Bedingungsgefüge nicht. Kritisch ist zudem zu sehen, dass es einem großen Teil der Theorien nicht gelingt, Personen- und Situationsfaktoren zu integrieren, was im Hinblick auf Korruption jedoch durchaus bedeutsam ist (vgl. Kamigan & Linssen 2012, S. 332; Schön et al. 2011, S. 14; Thiel 2011, S. 339). »[W]ichtige Elemente können erklärt werden, wenn man von einem Wechselspiel der Täterpersönlichkeit mit Gelegenheitsstrukturen, also einem multifaktoriellen Ansatz ausgeht. Rein soziologische Erklärungen ohne Berücksichtigung des Individuums und seines Verhaltens sind als ebenso unrealistisch abzulehnen wie rein täterorientierte Erklärungen« (vgl. Bannenberg 2002, S. 357). Als vielversprechend wird daher die aktuell im Kontext von Korruption diskutierte SAT erachtet, die sowohl individuelle als auch kontextuelle Einflussfaktoren berücksichtigt (vgl. Wikström et al. 2012).

2.3.2 Situational Action Theory

Die SAT ist eine relativ junge kriminologische Theorie, die von Per-Olof Wikström am Institut für Kriminologie der Universität Cambridge entwi-

ckelt wurde. Bei der Theorie handelt es sich um ein integratives Modell, das kriminologische sowie sozial- und verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse aus der Theorie und aus der Forschung innerhalb eines handlungstheoretischen Rahmens kombiniert. Nach Wikström et al. (2012, S. 7) kommt es bei der Entwicklung kriminologischer Theorie darauf an

- zu definieren, was Kriminalität ist, d.h. den Gegenstand der Theorie festzulegen,
- zu spezifizieren, aus welchem Grund sich Personen kriminell verhalten, d.h. eine adäquate Handlungstheorie zu entwickeln,
- zu spezifizieren, welche Personen- und Umweltfaktoren miteinander interagieren und Personen dazu bewegen, sich kriminell zu verhalten, d.h. die grundlegenden Annahmen personenbezogener und umweltbezogener Erklärungsansätze zu integrieren sowie
- zu spezifizieren, welche Rolle soziale Bedingungen (Makrofaktoren) und die individuelle Entwicklung (Lebensverläufe) im weiteren Sinne in Bezug auf Kriminalität spielen.

Eine einheitliche und allgemein akzeptierte Definition von Kriminalität gibt es in der Kriminologie nicht. In der Wissenschaft wird daher angezweifelt, ob es überhaupt möglich ist, eine allgemeine Kriminalitätstheorie zu entwickeln: »[I]t is difficult to provide a true and interesting explanation for actions that differ so much in their legal and subjective meaning« (Wilson & Herrnstein 1985, S. 21). Anstatt sich auf die Erklärung der vielen verschiedenen Straftatbestände zu konzentrieren, fokussieren Wikström et al. (2010, S. 214) die Verletzung von Verhaltensregeln, die jeglichem kriminellen Verhalten gemein ist: »When we look for causes and explanations of acts of crime we should look for causes and explanations of why people act in compliance with or breach of rules of conduct«. Für die Erklärung von Korruption erscheint die SAT daher besonders geeignet, denn korruptes Verhalten charakterisiert nicht nur eine Ausprägung kriminellen Verhaltens, sondern vielmehr eine Ausprägung normverletzenden Verhaltens (siehe Kapitel 2.1.1).

Um entsprechende Handlungen erklären zu können, ist ein Verständnis über die Prozesse und Mechanismen erforderlich, die die Handlungen hervorrufen. Hierfür bedarf es laut Wikström (2010, S. 214 f.) einer Handlungstheorie, die der Kriminologie ihm zufolge bisher fehlt. Wie gezeigt werden konnte, gilt dies auch für die Erklärung von Korruption (siehe Kapitel 2.3.1). Mit einer solchen Handlungstheorie soll ermöglicht werden, den Fokus der Aufmerksamkeit auf für die Erklärung krimineller Handlungen relevante Personen- und Umweltfaktoren zu richten.

Obgleich eine Vielzahl kriminologischer Theorien verschiedene Ansätze einbeziehen, werden die unterschiedlichen Konzepte selten aufeinander bezogen: »Criminology lacks an accepted and general theoretical structure for guiding integrative inquiry into the causes of crime« (Wikström & Sampson 2006, S. 1). Wikström (2010, S. 215 f.) argumentiert in diesem Zusammenhang, dass kriminelle Handlungen das Ergebnis eines situationalen Prozesses sind, der von der Interaktion zwischen Personen- und Umweltfaktoren ausgelöst wird. Die SAT berücksichtigt also sowohl individuelle als auch kontextuelle Einflussfaktoren, was auch im Hinblick auf die Erklärung von Korruption relevant ist (vgl. Bannenberg 2002, S. 357).

Die grundlegenden Elemente in dem situationalen Modell der SAT sind eine Person, ein Umfeld, eine Situation und eine Handlung. Dabei wird alles, was außerhalb einer Person liegt, als ihre Umwelt definiert. Das Umfeld ist der Teil der Umwelt, der von der Person über ihre Sinne wahrgenommen werden kann. Aus der Interaktion zwischen Person und Umfeld resultiert eine Situation, die sich im Wahrnehmen von Handlungsalternativen sowie im Treffen von Entscheidungen äußert. Dieser Wahrnehmungs-Entscheidungs Prozess wird gemäß der Theorie bedingt durch die Interaktion zwischen der kriminellen Neigung einer Person und den kriminogenen Eigenschaften des Umfelds, in welchem sie sich bewegt (vgl. Wikström et al. 2012, S. 14). Korruption entsteht demzufolge dann, »wenn ein korruptionsbegünstigendes Umfeld und eine zu korruptem Verhalten neigende Person zusammentreffen« (Kammigan & Linssen 2012, S. 333).

Personenfaktoren

Was unter einer kriminellen Neigung zu verstehen ist, formulieren Wikström et al. (2012, S. 15) wie folgt: »Crime propensity is the tendency to see and, if so, to choose acts of crime (a particular act of crime) as a viable action alternative in response to a motivation (temptation or provocation)«. Der Theorie zufolge wird die so definierte kriminelle Neigung bedingt von der Moralität einer Person sowie ihrer Fähigkeit zur Ausübung von Selbstkontrolle.

Unter Moralität wird zum einen subsumiert, welche Verhaltensregeln eine Person innehat, d.h. welche Handlungen sie als richtig bzw. falsch erachtet. Ebenso bezieht sich der Begriff jedoch darauf, wie die Regeln emotional bewertet werden. In Bezug auf Letzteres werden durchaus Variationen angenommen. So kann eine Person in einer öffentlichen Funktion es beispielsweise sowohl als falsch ansehen, geringwertige Belohnungen oder Geschenke

anzunehmen, als auch ein Bestechungsgeld anzunehmen, die Annahme Ersterer jedoch als weniger verwerflich bewerten als die des Bestechungsgeldes. Dabei wird davon ausgegangen, dass sich die Stärke der individuellen Moralität einer Person in den moralischen Emotionen widerspiegelt, die sie mit dem Brechen der Regel verbindet (z.B. Schuld oder Scham). Zur Erfassung von Moralität wird in der SAT entsprechend sowohl das Konzept moralischer Regeln, »indicating what a person perceives as right and wrong to do«, als auch das Konzept moralischer Emotionen, »indicating the strength of particular moral rules«, einbezogen (Wikström et al. 2012, S. 14).

Moralität wird als hauptsächlicher Personenfaktor zur Erklärung regelverletzenden und damit auch korrupten Verhaltens definiert. Entsprechende Annahmen finden sich, wie bereits gezeigt wurde, auch in der Korruptionsforschung (siehe 2.3.1). Intensiv beschäftigt sich beispielsweise Holzmann (2016) in seiner aktuell publizierten Dissertation mit Moral als Einflussfaktor auf Korruption. In der Fachliteratur wird im Hinblick auf die Ethik öffentlicher Verwaltung zudem darüber diskutiert, wie sich die managementorientierte Modernisierung der Verwaltung auf traditionelle bürokratische Werte auswirkt (siehe Kapitel 2.1.2 und 2.2.4) »bzw. – zugespitzt formuliert – ob diese Modernisierung die Entwicklung nicht-integren Verhaltens (insbesondere der Korruption) begünstigt« (Röber & Huhnholz 2011, S. 115).

Im Rahmen der SAT wird angenommen, dass sich Personen mit einer starken Moralität mit großer Wahrscheinlichkeit nicht kriminell verhalten. Ist die Moralität einer Person eher schwach ausgeprägt, nimmt sie also kriminelles bzw. korruptes Verhalten als Handlungsalternative wahr, und bewegt sie sich in einem kriminalitätsbegünstigenden Handlungsumfeld, kommt es auf ihre Fähigkeit zur Selbstkontrolle an, ob sie sich kriminell verhält (vgl. Wikström & Svensson 2010, S. 403).

Im Allgemeinen kann unter Selbstkontrolle die Tendenz verstanden werden, Handlungen zu vermeiden, deren langfristig negative Folgen den kurzfristigen Vorteil, der sich aus einer regelwidrigen Handlung ergeben würde, übersteigen. Selbstkontrolle wird im Rahmen der SAT jedoch nicht als individuelles Merkmal betrachtet wie beispielsweise von Gottfredson und Hirschi (1990, S. 90 f.), sondern vielmehr als situationales Konzept analysiert, das Teil des Entscheidungsprozesses ist, in dem eine Person auf Stimuli ihres Umfelds reagiert. Individuelle Merkmale werden in Bezug auf die Fähigkeit zur Ausübung von Selbstkontrolle zwar auch von Wikström und Treiber (2007, S. 243) als relevant erachtet, diese unterscheiden analytisch jedoch zwischen individuellen Merkmalen, die die Fähigkeit einer Person zur Ausübung von Selbstkontrolle beeinflussen können und der Ausübung von

Selbstkontrolle als Teil des Entscheidungsprozesses. Zur Beschreibung der individuellen Merkmale, die die Fähigkeit einer Person zur Ausübung von Selbstkontrolle beeinflussen, ziehen Wikström und Treiber (2007, S. 251 ff.) das Konzept der ausführenden Fähigkeit heran. Dieses Konzept bezieht sich auf die Effektivität der »Ausführungsfunktionen« einer Person, d.h. der kognitiven Prozesse, die für zielgerichtetes Verhalten verantwortlich sind. »We posit, that *executive functions* are ›the set of cognitive faculties that allow an individual to create and use internal representations to guide his/her action decisions‹. An *internal representation* is an organized informational framework constructed from an individual's *perceptions* (external sensory information from the environment combined with *internal* knowledge from the individual's past experiences)« (Wikström & Treiber 2007, S. 251). Das Konzept der Selbstkontrolle nutzen sie, um den individuellen Erfolg einer Person zu beschreiben, in Übereinstimmung mit ihrer Moralität zu handeln, wenn sie mit einem konfligierenden Motivator konfrontiert ist. Aus dieser Argumentation heraus folgern Wikström und Treiber (2007, S. 244) ihre Definition von Selbstkontrolle: »[Self-Control is] the succesful inhibition of perceived action alternatives, or interruption of a course of action, that conflict with an individuals's morality«.

Um Selbstkontrolle auszuüben, so beschreiben sie weiter, muss eine Person einen Konflikt zwischen ihrer Motivation und ihrer Moralität feststellen, Reaktionen hemmen, während sie ein moralisches Urteil fällt, und schließlich eine Handlungsalternative wählen, die mit ihren moralischen Regeln korrespondiert. »The [internal] representation then provides the information he/she needs to evaluate the moral significance, and implications, of different alternatives« (ebd., S. 252).

Selbstkontrolle wird, wie oben bereits erwähnt wurde (siehe Kapitel 2.3.1), auch in der Korruptionsforschung als ursächlicher Faktor diskutiert (vgl. Linssen & Schilling 2010; Kammigan & Linssen 2012). Dass Selbstkontrolle in Bezug auf Wirtschaftskriminalität ein durchaus relevanter Faktor ist, zeigen auch Blickle et al. (2006, S. 229) im Rahmen einer empirischen Untersuchung. Eine Befragung von aktiven Managern sowie von Managern, die wegen Wirtschaftskriminalität verurteilt waren, zeigte diesbezüglich, dass Letztere in Bezug auf Selbstkontrolle deutlich niedrigere Werte aufweisen als Erstgenannte.

Allein die kriminelle Neigung führt der Theorie zufolge jedoch nicht zu kriminellem Verhalten. »Even those [persons] with the highest crime propensity spend very little of their time awake engaging in acts of crime. For crime propensity to be triggered into action it has to interact with action-

relevant features of a setting« (Wikström et al. 2012, S. 16). Neben den Personenfaktoren spielt entsprechend auch das Umfeld einer Person eine Rolle.

Umfeldfaktoren

»Settings present different *moral contexts*, that is different *moral norms* and *levels of enforcement* [...], which means they differ in the extent to which they encourage or discourage breaches of rules of conduct (stated in law) in relation to the opportunities they provide and the level of friction they create« (Wikström et al. 2012, S. 16). Ein Umfeld ist demzufolge dann kriminogen, wenn die dort dominierenden moralischen Regeln kriminelles Verhalten begünstigen und wenn es durch unzureichende externe Kontrolle geprägt ist. Dabei geht es darum, wie das Umfeld von einer Person wahrgenommen wird. Die kriminogene Exposition einer Person kann entsprechend definiert werden als ihr Treffen auf ein Umfeld, in welchem die (wahrgenommenen) moralischen Normen und die (wahrgenommene) Durchsetzung dieser Normen das Brechen von Verhaltensregeln als Entgegnung auf spezifische Gelegenheiten oder Spannungen begünstigen.

Wie oben bereits dargelegt wurde (siehe Kapitel 2.3.1), wird das Arbeitsumfeld auch in der Korruptionsforschung als entscheidender Einflussfaktor diskutiert. Sowohl die im Umfeld dominierenden moralischen Regeln als auch die Kontrolle im Umfeld werden dabei berücksichtigt. Im Hinblick auf ersteres wird auch in der Verwaltungswissenschaft postuliert, dass »[d]ie Diskussion über die Integrität der öffentlichen Verwaltung [...] über die Eigenschaften der personalen Integrität [...] hinaus [geht] und [...] auch Elemente der organisationalen Integrität (im Sinne einer kollektiven Verwaltungsethik) [umfasst]« (Röber & Huhnholz 2011, S. 115 f.). Im Hinblick auf die Kontrolle werden zumeist die erwarteten Konsequenzen korrupter Handlungen untersucht (vgl. Kammigan & Linssen 2012, S. 337). Die traditionelle Verwaltung ist durch hierarchische Strukturen sowie die Prinzipien der Regelgebundenheit und Aktenmäßigkeit gekennzeichnet, wodurch Kontrollen gewährleistet werden (siehe Kapitel 2.1.2). Kritiker gehen allerdings davon aus, dass die mit der managementorientierten Verwaltungsmodernisierung einhergehende Deregulierung erschwerte Kontrollen und damit größere Risikoräume zur Folge hat und es an zuverlässigen Kontrollen in modernisierten Verwaltungen entsprechend fehlt (siehe Kapitel 2.2.4).

Gemäß der SAT gilt es die Interaktion solcher Situationsfaktoren mit Personenfaktoren zu berücksichtigen. Kammigan und Linssen (2012, S. 337)

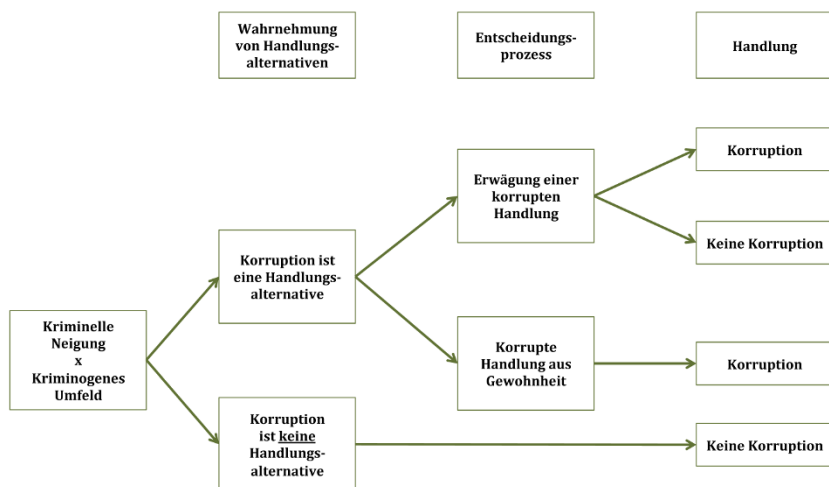
verweisen diesbezüglich auf Arbeiten von Schneider (2009) und Stark (2011). Schneider (2009, S. 11 f.) differenziert zum einen zwischen verschiedenen Typen individueller Risikofaktorbelastung und bezieht sich außerdem auf unterschiedliche Gelegenheitsstrukturen. Hinsichtlich des Umfelds unterscheidet er zwischen günstigen Gelegenheiten, die in von wenig Kontrolle geprägten Bereichen für Alleinhandelnde entstehen und subkulturellen Strukturen am Arbeitsplatz, die korruptionsbegünstigend wirken. Letzteres thematisiert auch Stark (2011, S. 208 ff.), indem er sich damit beschäftigt, welchen Einfluss ein korruptes Arbeitsfeld auf das Handeln einer Person hat. Dabei bezieht er sich auf verschiedene Methoden, beispielsweise das Anbieten starker Anreize, die Bagatellisierung sowie das Anfüttern. Kammigan und Linssen (2012, S. 338) verweisen in diesem Zusammenhang zudem auf die Klassifizierung von Korruptionsformen dahingehend, bestimmen zu können, wie korrupt eine Organisation als Ganzes ist. Dabei unterscheiden sie zwischen isolierter Korruption, von der gesprochen wird, wenn sich innerhalb einer ansonsten relativ moralisch handelnden Organisation Einzelpersonen korrupt verhalten und systematischer Korruption, von der gesprochen wird, wenn korruptes Verhalten in einer Organisation verbreitet ist. Daneben, so argumentieren sie weiter, könne es auch Mischformen dieser Idealtypen geben, beispielsweise wenn es innerhalb einer Organisation korrupte Gruppen gibt. Sie machen in diesem Zusammenhang jedoch darauf aufmerksam, dass die benannten Aspekte nur von beschreibender Natur sind. »Zwar kann man annehmen, dass ein korruptes Arbeitsumfeld die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass Menschen mit korruptionsbegünstigenden Situationen konfrontiert werden. Die Organisationskultur und -struktur kann sich aber ebenso auch längerfristig auf die kriminellen Neigungen der Mitarbeiter und so indirekt auf korruptes Handeln auswirken« (Kammigan & Linssen 2012, S. 338).

Wahrnehmungs-Entscheidungs-Prozess

Eine kausale Interaktion zwischen einer kriminell geneigten Person und einem kriminogenen Umfeld initiiert der Theorie zufolge einen Prozess, in welcher die Person Handlungsalternativen wahrnimmt und Handlungsentscheidungen trifft (vgl. Wikström et al. 2012, S. 17). Die Wahrnehmung von Handlungsalternativen ist ein selektiver Prozess, der von Eigenschaften des Umfelds ebenso wie von relevanten Erfahrungen und Eigenschaften der Person bedingt wird. Die auf Grundlage der Wahrnehmung getroffene Entscheidung wird weiter definiert als Formung einer Intention, sich auf ei-

ne spezifische Weise zu verhalten. Im Gegensatz zu anderen Theorien, die den Entscheidungsprozess fokussieren, wird in der SAT die Relevanz der Wahrnehmung verschiedener Handlungsalternativen hervorgehoben: »It is only when people perceive an act of crime as an action alternative that the process of choice becomes relevant for the explanation of whether or not they commit an act of crime« (Wikström et al. 2012, S. 18). Demzufolge wird angenommen, dass die meisten Personen sich nicht kriminell verhalten, da sie regelverletzende Handlungen nicht als Handlungsalternative wahrnehmen. Wenn Personen regelverletzende Handlungen jedoch als Handlungsalternative wahrnehmen, wird der Entscheidungsprozess relevant. Diesbezüglich wird differenziert zwischen Gewohnheitsentscheidungen und rationalen Entscheidungen. Im ersten Fall werden andere als die gewohnte Entscheidung gar nicht erst berücksichtigt. Im zweiten Fall wägt die Person zwischen verschiedenen Handlungsalternativen ab. Rational zu handeln bedeutet eine Handlungsalternative zu wählen, die zur Zufriedenstellung der Bedürfnisse, Verpflichtungen oder Herausforderungen einer Person am besten geeignet ist (siehe Abbildung 3). Diesbezüglich beziehen sich die Autoren auf kriminologische Rational-Choice Ansätze (siehe Kapitel 2.3.1).

Abbildung 3: Handlungsprozess in der SAT



Quelle: vgl. Wikström et al. (2012, S. 20)

Wie bereits erläutert wurde, werden Rational-Choice Ansätze oftmals zur Erklärung von Korruption herangezogen (siehe Kapitel 2.3.1). Korruptes Verhalten wird in diesem Zusammenhang als Resultat einer subjektiven Kosten-Nutzen-Abwägung verstanden. So wird beispielsweise die abschreckende Wirkung von Handlungskontexten im Sinne des Rational-Choice als Kostenfaktor angesehen. Daneben ist auch davon auszugehen, dass Personen mit einer niedrigen Selbstkontrolle nicht fähig sind, negative Konsequenzen einer Handlung abzuwägen. Eine Integration der moralischen Faktoren in einen Rational-Choice-Kontext wird demgegenüber kontrovers diskutiert. Hier ist die SAT jedoch relativ klar, indem sie postuliert, dass Rational-Choice erst dann relevant wird, nachdem die Handlungsalternativen moralisch bewertet wurden. Die Moralität wirkt entsprechend noch vor der Kosten-Nutzen-Abwägung.

Situative Faktoren

Die grundlegenden situationalen Faktoren, die den Wahrnehmungs-Entscheidungs Prozess beeinflussen, sind die Motivation, der moralische Filter und Kontrollen (vgl. Wikström et al. 2012, S. 22 ff.). Analog zu Cresseys Fraud Triangle (siehe Kapitel 2.3.1) wird in der SAT davon ausgegangen, dass sich aus einer aktuellen Situation heraus für die handelnde Person zunächst eine bestimmte Motivation zum Erreichen eines in der Situation wichtigen Ziels ergibt. Die Motivation wird definiert als zielgerichtete Aufmerksamkeit. Es wird zwischen zwei grundlegenden Motivatoren unterschieden: Versuchungen und Provokationen. Versuchungen sind entweder das Ergebnis der Interaktion zwischen den Wünschen oder Bedürfnissen einer Person und den Gelegenheiten, diesen nachzukommen oder das Resultat der Interaktion zwischen Verpflichtungen und den Gelegenheiten, diesen nachzukommen. Provokationen entstehen demgegenüber, wenn eine extern bedingte Spannung auftritt, die eine Person beunruhigt oder verärgert. Die Motivatoren können positive oder negative Emotionen hervorrufen. Sind diese Emotionen stark, ist auch der Motivator stark. Im Hinblick auf Korruption sind als Motive insbesondere finanzielle Vorteile sowie Statusgewinn zu nennen (Bannenberg 2002, S. 222 ff.). Finanzielle Vorteile werden dabei beispielsweise zur Lösung privater Probleme (z.B. Schulden), zur Erhöhung des Lebensstandards oder zum Ausgleich erlebter Ungerechtigkeiten (z.B. Unzufriedenheit mit dem Gehalt) angestrebt.

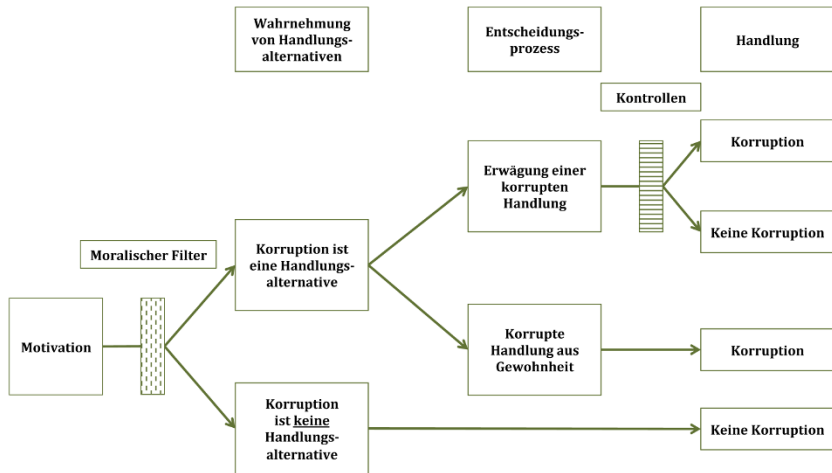
Welche Handlungsalternative eine Person als Entgegnung auf einen Motivator wahrnimmt, hängt von der Interaktion zwischen der Moralität der

Person sowie der von ihr wahrgenommenen Moralität im Umfeld ab. Der moralische Filter, d.h. die regelinduzierte selektive Wahrnehmung von Handlungsalternativen, bestimmt, welche Handlungen in Anbetracht des Motivators als angemessen empfunden werden (siehe Abbildung 4). Sind die Moralvorstellungen der Person und die des aktuellen Handlungsumfeldes deckungsgleich, in dem Sinne, dass sie kriminellen Verhalten entgegenstehen, so wird kriminelles Verhalten eher nicht als Handlungsalternative wahrgenommen. Begünstigen die Regeln kriminelles Verhalten, so ist es relativ wahrscheinlich, dass Kriminalität eine Handlungsalternative darstellt. Dieses Prinzip wird in der SAT als Prinzip moralischer Korrespondenz bezeichnet. Der moralische Filter kann relativ bewusst angelegt sein, wobei bestehende Handlungsmöglichkeiten auf ihren moralischen Gehalt hin überprüft werden. Er kann jedoch auch automatisiert angelegt und entsprechend auf gewohnheitsmäßige Handlungen ausgerichtet sein. Die entsprechende Handlungsalternative wird dann völlig unabhängig von Kontrollen ausgewählt - entweder gibt es nichts zu kontrollieren, da kriminelles Verhalten moralisch ohnehin keine Handlungsoption ist oder es gibt keine tauglichen Kontrollen. Korrespondieren die Moralvorstellungen jedoch nicht mit denen des Umfelds, werden Kontrollen relevant (siehe Abbildung 4).

»Control is conceptualized in SAT as the process by which a person manages conflicting rule-guidance in his or her choice of action in relation to a particular motivation« (Wikström et al. 2012, S. 26). Kontrollen dienen entsprechend dem Zweck zu kontrollieren, dass eine Person Kriminalität als Handlungsalternative ausschließt. Wird eine Person von ihrem Umfeld zur Verletzung der eigenen Moralität verleitet, wird die Fähigkeit der Person, Selbstkontrolle auszuüben, relevant. Ist die Person hingegen geneigt, die im Umfeld maßgeblichen Regeln zu verletzen, hängt ihre Entscheidung von der abschreckenden Wirkung des Umfelds ab, d.h. von der externen sozialen Kontrolle.

Ursachen der Ursachen

Die Interaktion zwischen einer Person und ihrem Umfeld ist Wikström (2010, S. 216) zufolge abhängig von einem breiteren sozialen Kontext. Die Erklärung der sozialen Dynamiken krimineller Handlungen setzt ein Verständnis darüber voraus, wie systematische Faktoren das Auftreten bestimmter Person-Umfeld-Interaktionen beeinflussen, in welchen Personen sich entwickeln und in welchen sie handeln. »[T]he analysis of the social dynamics (as a study of the causes of the causes) helps explain *why* certain

Abbildung 4: Moralischer Filter und Kontrollen in der SAT

Quelle: vgl. Wikström et al. (2012, S. 29)

kinds of people are exposed to certain kinds of settings (in which they develop and act), while the analysis of the situational dynamics (as a study of the causes) helps to explain why certain person-setting combinations are likely to make people (follow or) breach particular rules of conduct« (Wikström et al. 2012, S. 10). Die so bezeichneten Ursachen der Ursachen werden im Rahmen von Prozessen sozialer und personaler Emergenz sowie sozialer Selektion und Selbstselektion diskutiert. Die SAT befindet sich diesbezüglich allerdings noch im Stadium eines »work in progress« (Wikström 2011, S. 68), weshalb die Konstrukte im Folgenden zwar überblicksartig dargelegt werden, in der vorliegenden Arbeit jedoch nicht vertieft werden.

Das Konzept der Emergenz bezieht sich darauf, wie etwas wird, wie es ist, wie beispielsweise eine Person eine kriminelle Neigung entwickelt oder wie ein Umfeld kriminogene Eigenschaften ausbildet. Auf personeller Ebene geht es also darum, wie die eigene Moralität sowie die Fähigkeit zur Selbstkontrolle entstehen. Im Hinblick auf diese Prozesse ist zum einen die moralische Erziehung einer Person (»how people come to acquire particular moral rules and related moral emotions through processes of instruction, trial and error, sanctions, and observations of reactions to and sanctioning of others' acti-

ons») sowie zum anderen die Entwicklung kognitiver Fähigkeiten, die für die Ausübung von Selbstkontrolle interessant sind (»how people come to acquire particular cognitive skills, for example, through processes of cognitive nurturing and training«), von Relevanz (Wikström et al. 2012, S. 31 f.). Zentral hierfür sind die grundlegenden sozialen Institutionen einer Person, wie die Familie, die Schule, aber auch andere soziale Netzwerke. Es wird davon ausgegangen, dass sich sowohl die Moralität einer Person als auch ihre Fähigkeit zur Selbstkontrolle über verschiedene Lernprozesse vor allem in der Kindheit und in der Jugend ausbilden. Daneben wird jedoch auch angenommen, dass sich beide Personenfaktoren auch später noch verändern lassen. »So kann [...] die Fähigkeit zur Selbstkontrolle vorübergehend (z.B. durch Alkohol oder Medikamente) oder dauerhaft (z.B. durch Verletzungen) abhanden kommen [...] und die individuelle Moral in gewissem Ausmaß einem Kontext mit konfligierenden Normen in die eine oder andere Richtung angepasst werden [...], wenn sich jemand nur genügend lange oder häufig in diesem Kontext aufhält [...] oder sich in einen neuen sozialen oder kulturellen Kontext integrieren will« (Kammigan & Linssen 2012, S. 340). Auch Bussmann (2008, S. 124) erläutert diesbezüglich, dass Wertesubkulturen in Organisationen sich negativ auf die Akzeptanz von Normen auswirken können. Nach Wikström und Treiber (2007, S. 238) kann zudem die Fähigkeit einer Person zur Selbstkontrolle in bestimmten Umfeldern geschwächt oder gestärkt werden.

Soziale Emergenz bezieht sich demgegenüber darauf, wie ein kriminogenes Umfeld entsteht, wie also bestimmte moralische Normen sowie Kontrollstrukturen in Entgegnung auf bestimmte Möglichkeiten und Spannungen entstehen. Wikström et al. (2012, S. 32 ff.), die die Erklärung urbaner Kriminalitätsmuster fokussieren, ziehen in diesem Zusammenhang Annahmen sozialer Desorganisationstheorien heran. Der Ansatz sozialer Desorganisation geht ursprünglich auf Shaw und McKay (1969) zurück. »The social desorganisation tradition's primary focus is on how processes of urban residential segregation (mainly on economic grounds) create neighborhood differentiation in terms of population disadvantage, heterogeneity, and turnover, and, in turn, consequences for the efficiency of local social institutions (eg families and schools) and the strength of resident's social cohesion (social and moral integration)« (Wikström et al. 2012, S. 33). Die Theorie geht davon aus, dass sozial desorganisierte Umfelder nicht in der Lage sind, Verhalten effektiv zu regulieren und zu kontrollieren. Treffend definiert Kornhauser (1978, S. 63) soziale Desorganisation daher als das Fehlen einer Struktur, durch welche allgemeingültige Werte realisiert und alltägliche Probleme ge-

löst werden können. Eine aktuellere Perspektive nehmen Sampson et al. (1997) mit dem Konzept der Collective Efficacy ein. Unter dieses Konzept sind die soziale Kohäsion in einer Nachbarschaft sowie ihre informellen sozialen Kontrollen zu subsumieren. Ist eine Gemeinschaft entsprechend in der Lage, moralische und soziale Integration zu generieren und informelle soziale Kontrolle auszuüben, so ist sie auch in der Lage, Verhaltensregeln durchzusetzen und somit Kriminalität vorzubeugen.

Hinsichtlich der Anwendung dieser theoretischen Konzepte auf andere Arten von Kriminalität schlägt Bursik (1988, S. 536) (mit Blick auf White-Collar-Crime) vor, das Verständnis des Begriffs Gruppe von der Nachbarschaft auf jegliche Kollektivität mit einem Interesse an Selbstregulation auszuweiten. In diesem Sinne kann der Begriff Gemeinschaft durch den der Organisation ersetzt werden. Ihm zufolge ist es dann möglich, zu bestimmen, inwieweit beispielsweise starke Personalfuktuation und die Heterogenität von Beschäftigten die Fähigkeit einer Organisation beeinflussen, sich selbst zu regulieren und inwieweit letzteres mit Wirtschaftskriminalität zusammenhängt. Nach Kammigan und Linssen (2012, S. 341) können sich zudem beispielsweise Hierarchiestrukturen oder wahrgenommene Gerechtigkeit innerhalb einer Organisation auf das Verhalten der Beschäftigten auswirken. Sie weisen jedoch auch darauf hin, dass in beruflichen Kontexten die Gefahr besteht, dass soziales Kapital negativ genutzt wird, beispielsweise wenn Aufträge durch Bestechungsgelder erlangt werden.

Das Konzept der Selektion bezieht sich auf Prozesse, die dafür verantwortlich sind, dass bestimmte Personen sich in bestimmten Umfeldern bewegen. Selektionsmuster sind das Resultat der Interaktion zwischen Prozessen sozialer Selektion und Selbstselektion.

»*Social selection* refers to the social forces (dependant on systems of formal and informal rules and differential distribution of personal and institutional resources in a particular jurisdiction) that enable (encourage or compel) or restrict (discourage or bar) particular kinds of people from taking part in particular kinds of time and place-based activities. *Self selection* refers to the preference-based choices people make to attend particular time and place-based activities within the constraints of the forces of social selection based activities within constraints of the forces of social selection (eg people do not always have the resources, or are allowed, to take part in some activities they prefer).« (Wikström et al. 2012, S. 38)

Im Hinblick auf soziale Selektion greift die SAT auf die Routine Activity Theory (RAT) (vgl. Cohen & Felson 1979) sowie die Crime Pattern Theory (vgl. P. J. Brantingham & P. L. Brantingham 1993) zurück. Die RAT geht davon aus, dass die Struktur routinierter Aktivitäten in einer Gesellschaft

Einfluss darauf ausübt, welche Arten von Situationen entstehen und dass Personen sich als Entgegnung auf situationale Umstände (Gelegenheiten) kriminell verhalten. Was eine Gelegenheit der Theorie zufolge ausmacht, ist die Konvergenz eines motivierten Täters und eines geeigneten Ziels sowie die gleichzeitige Abwesenheit eines tauglichen Kontrolleurs. Die Crime Pattern Theory ist eine der RAT verwandte Theorie. Ihr zufolge tritt Kriminalität auf, wenn eine Person mit einer gewissen kriminellen Bereitschaft in einer Situation, welche dieses Potenzial aktiviert, auf ein geeignetes Ziel trifft. Dabei wird davon ausgegangen, dass es möglich ist, Kriminalität anhand der Handlungsräume der Personen zu prognostizieren. Wikström et al. (2012, S. 40) zufolge sind es jedoch nicht die Handlungsräume, die eine Rolle spielen, sondern vielmehr die Handlungsfelder, unter die auch die Umstände subsumiert werden können, unter denen Personen bestimmten Umfeldern ausgesetzt sind. »Environmental influences on people's crime are not primarily a question of where people spend time and when, but, crucially, a question of the features of the settings (environments) in which people take part, and the circumstances under which they do« (Wikström et al. 2012, S. 40).

2.4 Forschungsleitende Annahmen

Auf Grundlage der theoretischen Ausführungen werden nachfolgend forschungsleitende Annahmen formuliert und erläutert. Zunächst wird dabei auf die erste Forschungsfragestellung Bezug genommen (*In welchem Ausmaß, in welcher Form und wo tritt Korruption in kommunalen Verwaltungen auf?*). Die Untersuchung dieser Fragestellung erfolgte in der vorliegenden Forschungsarbeit explorativ und insbesondere auf der Grundlage qualitativer Studien, weshalb diesbezüglich keine Hypothesen formuliert wurden, sondern lediglich theoretisches Vorwissen erarbeitet wurde. Anschließend wird die zweite Fragestellung (*Welche individuellen und kontextuellen Faktoren haben Einfluss darauf, dass Bedienstete kommunaler Verwaltungen sich korrupt bzw. nicht korrupt verhalten?*) adressiert. In diesem Zusammenhang wurde die SAT herangezogen, aus welcher forschungsleitende Hypothesen abgeleitet wurden.

Ausmaß, Erscheinungsformen und Risikobereiche von Korruption

Korruption wird im Rahmen der vorliegenden Forschungsarbeit zunächst phänomenologisch betrachtet. Das Ausmaß, die Erscheinungsformen sowie

Risikobereiche von Korruption in kommunalen Verwaltungen werden dabei explorativ untersucht, da der diesbezügliche Kenntnisstand mangelhaft ist (siehe Kapitel 2.2). Hierzu wurde ein vor allem qualitativ-rekonstruktives Forschungsdesign entwickelt (siehe Kapitel 3.1.2). Nicht wie in der quantitativen Forschung besteht die Logik und das Ziel qualitativ-rekonstruktiver Forschungsprozesse dabei darin, mit einem vorab festgelegten theoretischen Konzept in den Datenerhebungsprozess einzusteigen, »sondern darin, so weit wie möglich die originären Konzepte der Untersuchungsgegenstände herauszuarbeiten, zu rekonstruieren« (Kruse 2014, S. 46). Auch in der qualitativen Forschung bedarf es allerdings theoretischen Vorwissens (vgl. ebd., S. 109 ff.). So beschreiben beispielsweise Strauss und Corbin (1996, S. 25) dieses als notwendige Voraussetzung von Erkenntnis. Es wird davon ausgegangen, dass es, »da Erkenntnis niemals theoretisch ungeleitet ist, soziale Phänomene also niemals ohne theoretisches Vorwissen erforscht werden können, [...] erkenntnisleitender Konzepte [bedarf], um soziale Phänomene überhaupt erkennen zu können« (Kruse 2014, S. 109).

Im Hinblick auf die erste Fragestellung wurden entsprechend keine konkreten Hypothesen entwickelt, sondern lediglich theoretisches Vorwissen erarbeitet (siehe Kapitel 2.2). Dies betrifft zum einen die Verbreitung von Korruption in kommunalen Verwaltungen. Fachleute gehen davon aus, dass Korruption in kommunalen Verwaltungen ein verbreitetes Phänomen ist. Zumeist beruhen entsprechende Thesen allerdings nur auf Plausibilitätsannahmen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Erfassung des tatsächlichen Ausmaßes von Korruption mit zahlreichen (methodischen) Problemen einhergeht und es an belastbaren empirischen Erkenntnissen daher fehlt (siehe Kapitel 1.2). Fundierte Erkenntnisse über das tatsächliche Ausmaß von Korruption zu gewinnen, ist auch kaum möglich, insbesondere, da es an zuverlässigen Erkenntnisquellen fehlt. Gleichwohl wird im Rahmen dieser Forschungsarbeit eine Aufhellung des Dunkelfeldes angestrebt. Auch fehlt es an hinreichend differenziertem Material über die Strukturen von Korruption und »[d]ie Verallgemeinerung von Einzelfällen, bei denen ungewiss ist, ob es sich hierbei um weit aus dem Rahmen fallende Probleme handelt, ist problematisch« (BMI & BMJ 2001, S. 162 f.). Zwar liegen empirisch fundierte Typisierungen korrupten Verhaltens vor (siehe Kapitel 2.2.2), diese beziehen sich jedoch nicht konkret auf kommunale Verwaltungen. Die ihnen zu Grunde liegenden Erkenntnisse sind zudem nicht immer aussagekräftig. Im Rahmen der Forschungsarbeit werden daher die Erscheinungsformen von Korruption in modernen Kommunalverwaltungen umfassend untersucht und systematisiert. Schließlich wurde theoretisches Vorwissen auch hinsicht-

lich der Risikobereiche in kommunalen Verwaltungen erarbeitet. Verbreitet wird in diesem Zusammenhang davon ausgegangen, dass es in kommunalen Verwaltungen besonders gefährdete Tätigkeitsbereiche gibt. Zahlreiche theoretische und empirische Arbeiten haben sich hiermit beschäftigt (siehe Kapitel 2.2.3). Im Rahmen der vorliegenden Forschungsarbeit wird diese Annahme erneut überprüft. Die Notwendigkeit hierzu wurde insbesondere daher gesehen, da sich die Korruptionsrisiken kommunaler Verwaltungen Fachleuten zufolge verändert haben (siehe Kapitel 2.2.4).

Entstehungsbedingungen von Korruption

Anschließend wird das Auftreten von Korruption in kommunalen Verwaltungen ätiologisch betrachtet. Im Rahmen dieser Forschungsarbeit wird die SAT für die Analyse der Entstehungsbedingungen von Korruption herangezogen (siehe Kapitel 2.3.2). Es wird untersucht, inwieweit sich die kriminelle Neigung einer Person, kriminogene Umfeldbedingungen sowie das Zusammenspiel der beiden Konstrukte für die Erklärung von Korruption eignen. Hierzu wurde ein Methodenmix angewendet, der sich aus qualitativen und quantitativen Methoden zusammensetzt (siehe Kapitel 3.1.2). Schwerpunktmäßig erfolgte die Überprüfung der theoretischen Annahmen jedoch mittels quantitativer Methoden. Im Rahmen quantitativer Sozialforschung gilt es, auf der Grundlage theoretischer Überlegungen forschungsleitende Hypothesen zu formulieren, anhand derer die soziale Wirklichkeit systematisch operationalisiert werden kann (vgl. Raithel 2008, S. 26 ff.). Angelehnt an die Kernaussagen der SAT werden in dieser Arbeit folgende Hypothesen zu Grunde gelegt:

Hypothese 1: Wenn Bedienstete kommunaler Verwaltungen eine kriminelle Neigung aufweisen, erhöht dies die Wahrscheinlichkeit, dass diese sich korrupt verhalten.

Der SAT zufolge wird die Wahrscheinlichkeit, dass eine kriminelle Handlung begangen wird, zum einen von der kriminellen Neigung einer Person bedingt. Diese setzt sich zusammen aus der Moralität einer Person sowie ihrer Fähigkeit zur Ausübung von Selbstkontrolle. Die Moralität einer Person ist dabei der hauptsächliche Erklärungsfaktor auf Personenebene. Im Rahmen der Forschungsarbeit wird dementsprechend angestrebt, die Moralität von Bediensteten kommunaler Verwaltungen sowie ihre Fähigkeit zur Ausübung von Selbstkontrolle sowie Effekte dieser Konstrukte auf korruptives

Verhalten zu untersuchen.

Hypothese 2: *Wenn Bedienstete kommunaler Verwaltungen kriminogenen Umfeldbedingungen ausgesetzt sind, erhöht dies die Wahrscheinlichkeit, dass diese sich korrupt verhalten.*

Zum anderen wird die Wahrscheinlichkeit krimineller Handlungen laut SAT durch kriminogene Umfeldbedingungen bestimmt. Ein Umfeld ist der Theorie zufolge dann kriminogen, wenn die dort dominierenden moralischen Regeln kriminelles Verhalten begünstigen und wenn es durch unzureichende externe Kontrolle geprägt ist. Die wahrgenommene Moralität im Umfeld wird dabei als hauptsächlicher Erklärungsfaktor auf Kontextebene betrachtet. Im Rahmen der Forschungsarbeit wird dementsprechend weiter angestrebt, die von Bediensteten kommunaler Verwaltungen wahrgenommene Moralität im Arbeitsumfeld, die von ihnen wahrgenommene externe Kontrolle sowie Effekte dieser Konstrukte auf korruptives Verhalten zu untersuchen.

Hypothese 3: *Ob Bedienstete kommunaler Verwaltungen sich korrupt verhalten, wird durch die Interaktion zwischen der kriminellen Neigung einer Person sowie einer kriminogenen Umweltposition begünstigt.*

Schließlich wird in Anlehnung an die SAT davon ausgegangen, dass sich die in den ersten Hypothesen postulierten Effekte durch die Interaktion zwischen krimineller Neigung und kriminogenem Umfeld verstärken. Auch dies wird im Rahmen der Forschungsarbeit untersucht.

Auf welcher Datengrundlage und mittels welcher Methoden diesen Annahmen im Rahmen dieser Forschungsarbeit nachgegangen wurde, wird im Folgenden erläutert.

Korruption in kommunalen Verwaltungen

Ein kriminologischer Beitrag zur

Verwaltungswissenschaft

Meyer, M.

2017, XVII, 288 S. 9 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-17192-6