

Strukturelle Voraussetzung für Korruption

Eine Fallanalyse am Beispiel des Kölner Müllskandals

von

Stefanie WERNZ

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
1. Konturen von Korruption – ein Forschungsdiskurs	5
1.1. Was ist Korruption? Begriffsdeutungen aus interdisziplinärer Sicht	8
1.1.1. Korruption als Normenverletzung: Begriffsdeutungen aus politikwissenschaftlicher Perspektive	12
1.1.2. Korruption als soziale Beziehung: Begriffsdeutung aus soziologischer Perspektive	18
1.1.3. Korruption als tauschförmige Nutzenmaximierung. Begriffsdeutung aus ökonomischer Perspektive	22
1.2. Typologie und Erscheinungsformen der Korruption – strukturelle Unterschiede	26
2. Strukturelle Voraussetzungen von Netzwerk-Korruption. Eine institutionentheoretische Annäherung	30
2.1. Das Prinzipal-Agent-Modell	34
2.1.1. Das Agenturproblem	37
2.2. Die Korruptionstriade: Korruption als Prinzipal-Agent-Klient-Modell	40
2.2.1. Die Position des Prinzipal	43
2.2.2. Die Position des Agenten	45
2.2.3. Die Position des Klienten	49
3. Fallanalyse	52
3.1. Müllbranche in Deutschland	52
3.2. Der Fall Köln: Projektplanung und -umsetzung der Müllverbrennungsanlage Köln-Niehl	54
3.3. Der informelle Einflussbereich: Ermittlungen und Rechtsverstöße	61
3.3.1. Die Auftragsvergabe für den Bau der RMVA	63
3.3.1.1. Die Abwicklung der Bestechungszahlungen	68
3.4. Strukturelle Merkmale des Kölner Müllskandals	70
3.4.1. Die Korruptionstriade	70
3.4.1.1. Der Prinzipal: Die Stadt Köln	71
3.4.1.2. Der Agent: Die AVG	72
3.4.1.3. Der Klient: L&C Steinmüller GmbH und andere Unternehmen	73
4. Fazit	75
5. Anhang	78
5.1. Abbildungsverzeichnis	84
5.2. Abkürzungsverzeichnis	84
Literaturverzeichnis	85

Einleitung

Saubere Brüder

*Ein Mensch sieht Hand von Hand gewaschen.
Und doch - es muß ihn überraschen,*

*Daß der Erfolg nur ein geringer:
Zum Schluß hat alles schmierige Finger*

Eugen Roth

Folgt man der veröffentlichten Meinung, so scheint Korruption ein gängiges Realphänomen in europäischen Gesellschaften zu sein. Darüber hinaus zeigt die gestiegene Anzahl wissenschaftlicher Publikationen jenseits der Fieberkurven medialer Skandalisierung das wachsende Interesse für die Strukturen hinter den medialen Turbulenzen der Ereignisgeschichte. Dennoch haben sich während der letzten Jahre, im Vergleich zur medialen Aufmerksamkeit, für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Korruption speziell in Deutschland nur vereinzelt Interessenten gefunden; wegleitende Forschungserkenntnisse haben sich indes nicht herausgebildet. Dies belegt auch das seltene Angebot oder vielmehr die kontinuierliche Abwesenheit dieses Forschungsgegenstands im Lehrangebot von Universitäten. Auffallend ist zudem, dass die Bearbeitung dieses Forschungsgegenstandes je nach Disziplin stark variiert. In der Mitte des letzten Jahrhunderts setzte sich vorrangig die angelsächsische Politikwissenschaft mit dem Thema auseinander. Seit den 1980er Jahren findet die Verwendung ökonomischer Untersuchungsperspektiven, insbesondere durch die Neuorientierung der Wirtschaftswissenschaften zur modernen Institutionenökonomik, fortschreitende Beachtung. Innerhalb der Soziologie findet das Thema Korruption bis heute nur am äußersten Rand Anerkennung.

Insbesondere in Deutschland steckt nicht nur der wissenschaftlicher Diskurs, sondern auch die politische und rechtliche Auseinandersetzung mit dem Phänomen in den „Kinderschuhen“. Als eine grundlegende Ursache für die mangelnde Beschäftigung mit Korruption wird häufig die Komplexität des Thema genannt. Die Vielgestaltigkeit von Korruptionsformen in unterschiedlichen gesellschaftlichen Zusammenhängen stellt einen Forschungsgegenstand dar, dessen eigenartige Breite und mehrdimensionale Beschaffenheit die wissenschaftliche Erforschung vor Schwierigkeiten stellt. Nähert

man sich dem wissenschaftlichen Diskurs wird schnell deutlich, dass die unklare und unbestimmte Begriffsgeschichte einerseits und Versuche den Forschungsgegenstand methodisch und theoretisch zu erfassen andererseits die Diffusität des Phänomens widerspiegeln.

Ein ausschlaggebendes Hindernis zur Erfassung von Korruption ist, ähnlich wie andere strafrechtlich verfolgte Phänomene, dessen verdeckter Charakter. Die Häufigkeit bzw. Anzahl korrupter Vorgänge kann folglich nur geschätzt werden. Die Differenz zwischen den amtlich registrierten Straftaten - dem so genannten Hellfeld - und der vermutlich begangenen Korruptionsdelikte, dem Dunkelfeld, ist hoch (vgl. BKA 2006).

Darüber hinaus ist das empirische Material zur Korruptionsforschung selten systematisch entstanden, sondern meist ein Produkt der Skandalisierung von Ereignissen der Tagespolitik, die im Nachhinein von der Wissenschaft interpretiert werden. Bereits im Prozess der Skandalisierung mischen sich Erhebungs- und Beurteilungskriterien, womit Probleme der Objektivierbarkeit von Erkenntnissen einhergehen. Viele Korruptionsfälle haben sich zudem über einen langen Zeitraum konstituiert und weiterentwickelt, sodass ein vollständiger und detaillierter Einblick, auch im Rahmen der juristischen Ermittlungen, in korrupte Praktiken kaum hergestellt werden kann. Bei der Untersuchung von Korruption, insbesondere unter Bezugnahme empirischer Beispiele, bleibt die Darstellung aufgrund der unvollständigen Aufklärung meist lückenhaften.

Der Forschungsgegenstand Korruption kann auf unterschiedlichen Ebenen untersucht werden. Liegt der Fokus auf der Mikro-Ebene, stehen Fragen im Mittelpunkt, welche Konstellationen von sozialen Normen, Institutionen sowie Interessen von Akteuren und ihre Ressourcen zu korrupten Handlungen führen. Steht die Makro-Ebene im Zentrum der Betrachtung, liegt das Augenmerk nicht auf der korrupten Handlungen selbst, sondern auf korrupten Regimes, Wirtschaftssektoren, oder Ländern, und den in diesen Systemen jeweils vorherrschenden institutionellen, ökonomischen oder kulturellen Bedingungen. Anhand solcher Voraussetzungen werden, auch im Rahmen quantitativer Analysen, das Vorkommen oder Ausbleiben sowie die Folgen von Korruption beleuchtet.

Im Rahmen dieser Arbeit steht die Mikro-Perspektive im Mittelpunkt. Das Interesse liegt auf strukturellen Voraussetzungen welche die Entscheidungs- und

Handlungsmöglichkeiten sowie Strategien von Akteuren hin zu korrupten Praktiken beeinflussen. Strukturelle Voraussetzungen werden als institutionelles Gefüge, das sowohl Handlungsmöglichkeiten von Akteuren eröffnet als auch begrenzt, verstanden. Dabei wird eine handlungstheoretische Perspektive eingegangen. Demnach stellen Institutionen Anreize und Sanktionen dar, die die Kalkulationen und Strategien von Akteuren beeinflussen. Eine solche institutionelle Struktur findet sich in Korruptionsnetzwerken, welche sich durch informelle Akteursgruppen und die Einbettung von Akteuren in geplante Handlungen auszeichnet. Wesentliches Merkmal von Netzwerken sind neben den involvierten Akteuren vor allem deren Beziehungen zueinander. Im Mittelpunkt steht die Frage, welche institutionellen Bedingungen den Handlungsmöglichkeiten der Akteure zum Eintritt in und Erhalt von korrupten Austauschbeziehungen zugrunde liegen. Dabei stehen weniger Kausalitätsvermutungen im Blickpunkt als vielmehr die innere Struktur von Korruptionsbeziehungen.

Zur Untersuchung dieser Fragestellung wird auf die institutionenökonomische Perspektive von Beziehungen zurückgegriffen. Der Fokus liegt dabei vorrangig auf dem Prinzipal-Agent-Ansatz, welcher als theoretisch-analytisches Modell korrupter Austauschbeziehung zugrunde gelegt wird. Zur Reflexion der Erkenntnisse wird auf eine Fallstudie zurückgegriffen. Untersuchungen, die sich einem konkreten Korruptionsfall annehmen finden innerhalb der Forschung so gut wie keine Berücksichtigung. Fallanalysen werden überwiegend auf der Makro-Ebene im Sinne von Länderanalysen aufgeführt. Die isolierte Analyse eines ausgesuchten Korruptionsfalls bietet dagegen einen detaillierten Einblick in Handlungsmechanismen von korrupten Praktiken und deren strukturellen Voraussetzungen. Allerdings gelten sie nicht als repräsentativ.

Die Fallanalyse findet anhand des so genannten Kölner Müllskandals statt. Es handelt sich dabei um eine Form der Korruption, die im Bereich der privatrechtlichen Beziehung öffentlicher und politischer Körperschaften angesiedelt ist, d.h. um politische Korruption. Im Mittelpunkt steht ein über einen beträchtlichen Zeitraum hinweg als aktiv gestaltetes und stabiles Netzwerk von Beziehungen zwischen einer bestimmten Zahl involvierter Akteure aus dem wirtschaftlichen und politischen Bereich. Die Erfassung dieses Skandals beruht hauptsächlich auf Zeitungsartikeln, da der Einblick in die Ermittlungsakten der zuständigen Staatsanwaltschaft verwehrt blieb. Dabei ist zu beachten, dass Informationen und Anhaltspunkte über die im Rahmen des

Baus einer Restmüllverbrennungsanlage in Köln, anhand der Dokumentation im Sinne der Medienberichterstattung sowohl voreingenommene bzw. subjektive Momente aufweisen, als auch Spekulationen, die nicht unbedingt den realen Vorgängen entsprechen. Als weiterer Bestandteil der empirischen Analyse wurden Experteninterviews geführt, um Erkenntnisse in Strukturzusammenhänge und Handlungsprozesse, etwa in Entscheidungs- und Beziehungsstrukturen involvierter Akteure, zu erhalten. Diese Quellen verhelfen zu einem detaillierten Einblick in politische und wirtschaftliche Zusammenhänge des Kölner Korruptionsskandals und dienen einer möglichst realitätsnahen und wahrheitsgemäßen Aufarbeitung des Fallgeschehens.

Um sich dem Forschungsgegenstand Korruption zu nähern wird in Kapitel 1 zuerst ein Überblick über den Forschungsdiskurs des Phänomens gegeben. Danach erfolgt eine begriffliche Kartographie mit anschließender Typologisierung, die die unterschiedlichen Bedeutungen von Korruption in den Blick nimmt, um das Phänomen genauer zu erfassen. Das zweite Kapitel beschäftigt sich auf Grundlage der Fragestellung mit den theoretisch-analytischen, strukturellen Voraussetzungen von politischer Netzwerkkorruption. Im Vordergrund steht dabei das Prinzipal-Agent-Modell. Im darauffolgenden Kapitel 3 werden die bis dahin gewonnen Erkenntnisse im Rahmen der empirischen Analyse auf den Korruptionsfall in Köln übertragen.

1. Konturen von Korruption – ein Forschungsdiskurs

Der wissenschaftliche Diskurs zum Thema Korruption hat sich seit den 1960er Jahren stark gewandelt. In den 60er und 70er Jahren galt Korruption nahezu ausschließlich als Charakteristikum so genannter Entwicklungsländer und autoritärer Regime – demnach nicht-demokratischer Gesellschaften. Der Fokus innerhalb der Korruptionsforschung lag in diesem Kontext auf der Analyse der Ursachen und insbesondere der Funktion von Korruption. Im Sinne der vorherrschenden strukturfunktionalistischen Perspektive wurde deren Nutzen für die Gesellschaft in den Vordergrund gestellt. Im Unterschied zum traditionellen moralischen Ansatz, wonach Korruption mit negativen moralischen Werturteilen belegt wird, traten positive Effekte von Korruption in den Vordergrund. Insbesondere amerikanische Korruptionsforscher¹ schrieben korrupten Praktiken im Zuge von gesellschaftlichen Entwicklungs- und Modernisierungsprozessen positive Funktionen zu: „„greasing“ bureaucratic and political mechanisms that would otherwise block development, modernizing the political system, lessening recourse to political violence, and favoring social integration and economic capital formation“ (Della Porta/Vanucci 1999: 5). Korruption wurde demnach als funktionale systemische Eigenschaft dargestellt, welche in Zeiten gesellschaftlicher und politischer Veränderungen den Wandel erleichtert. „Sie ist sozusagen das Öl, mit dem das schwer gängige Getriebe geschmiert wird oder, wenn man will, das Öl, das die Wogen glättet“ (Friedrich 1973: 113).

Im Gegensatz dazu galt Korruption in demokratischen und insbesondere den westlichen Staaten als „überwundenes“ historisches Phänomen², deren vereinzelte aktuelle Präsenz als Ausnahme und damit als unbedeutend wahrgenommen wurde. Anschauliche

¹ Einer der Vertreter dieser so genannten „modernization thesis“ ist bspw. Samuel P. Huntington. Korruption sei für ihn ein Phänomen, das hauptsächlich während eines Modernisierungs- oder Transformationsprozesses von Staaten auftritt und diesen durch die Umgehung staatlicher Regulierung oder Restriktionen positiv beeinflusse. Korruption gelte, trotz einiger negativer Effekte, als „Schmiermittel“ für die Entwicklung eines Landes. Mit dem Abklingen des Modernisierungsprozesses werde auch Korruption nachlassen, demnach ist sie in fortgeschrittenen Demokratien selten (Huntington 1993). Vgl. auch Leff (1993), Smelser (1985). Ebenso spricht Friedrich (1973: 129ff.) der Korruption positive funktionale Eigenschaften zu, die jedoch nur innerhalb bestimmter Grenzen, die u.a. durch die (moralische) Verurteilung korrupten Verhaltens gezogen würden, bestehen könne (Ebda.: 1f.)

² Zu Korruption als historisches Phänomen vgl. bspw. van Klaveren (1993), Schuller in Alemann (2005).

Beispiele bzw. Anekdoten³ wurden demzufolge vorrangig im historischen Kontext oder auf lokaler Ebene verortet und als gelegentliche Skandale, derer sich keine Gesellschaft entziehen könne, gesehen (vgl. Della Porta/Mény 1997: 2; Heywood 1997: 417f.; Heidenheimer 1993:6).

Dieses Bild wandelte sich seit Ende der 70er Jahre. Die Enthüllungen des so genannten Watergate Skandals in den USA sowie der japanische Lockheed Affäre von 1976 gelten als ausschlaggebende Ereignisse, welche die Wahrnehmung und Debatte gegenüber Korruption, zunächst vorrangig in den USA⁴, veränderten (Heidenheimer 1993: 6f.). Forciert wurde dieser Wandel zudem durch die in den 1980er Jahren einsetzende Welle von Korruptionsskandalen in europäischen Staaten. Nicht die mutmaßliche Häufigkeit korrupter Praktiken, sondern vielmehr deren Einbettung in eine „globale und internationale Bewegung der Skandalisierung von Korruption“ (Karstedt 2003: 384) sprachen dem Phänomen eine neue Bedeutung zu. Korruption wurde zum Gegenstand massenmedialer Aufmerksamkeit und öffentlicher Beunruhigung⁵.

Bei einer Reihe von Korruptionsskandalen trat neben der illegalen persönlichen Vorteilnahme oder Bereicherung einzelner Staatsbeamter, Politiker oder Wirtschaftsakteure ein Beziehungsgeflecht zu Tage, dessen Ziel häufig in der verborgenen und unkontrollierbaren Einflussnahme auf politische Entscheidungen bestand⁶ (Ebbighausen 1989:175). Ähnlich der „Leuna-Affäre“ wurde bei einer Vielzahl aufgedeckter Fälle deutlich, dass sie nicht nur auf nationale Grenzen beschränkt waren, sondern ein Netzwerk korrupter Beziehungen innerhalb westeuropäischer Länder aufzeigten (Karstedt 2003: 385).

Darüber hinaus war es offensichtlich, dass nicht alleine die nationale, sondern die in Verbindung mit westlichen Industriestaaten grassierende Korruption in

³ “In fact, well into the eighties, knowledge of corruption was based upon anecdotal collections of individual cases of corruption, including reports of parliamentary committees, government commissions, and journalistic reports” (Della Porta/Ackerman 2002: 9).

⁴ Korruption war in den USA bis zu Beginn der 70er Jahre ein weitaus randständiger Forschungsgegenstand. Wurden vor dem Watergate Skandal Veröffentlichungen abgelehnt, konkurrierten danach Verlagshäuser nahezu um die begrenzte Anzahl von Manuskripten (Heidenheimer 1993: 6f.).

⁵ In diesem Zusammenhang wurde auch die Skandalforschung innerhalb sozialwissenschaftliche Disziplinen verstärkt vorangetrieben. Vergleiche dazu Ebbighausen/Neckel 1989 und Hondrich 2002.

⁶ Einen Fall dieser Art stellt bspw. einer der bekanntesten italienischen Schmiergeldskandale, die so genannte „*Mani pulite* Affäre“ dar. Nach Abschluss der Ermittlungen standen am Ende der 11. Legislaturperiode 1994 nahezu 60% der italienischen Parlamentsabgeordneten unter Anklage (Borchert 2000, 11). Weitere Beispiele sind die „P2 Affäre“ in Italien, „Elf Aquitaine Affäre“ in Frankreich und „Flick Skandal“ in Deutschland.

Entwicklungsländern einen Teil zu deren Finanzkrise in den 90er Jahren beitrug (vgl. Moody-Stuart 1994)⁷. Peter Eigen geht davon aus, dass im Rahmen der globalisierten Wirtschaft die Länder des Nordens das Problem der Korruption, wenn auch u.a. bedingt durch die in der Rechtsverordnung als legale Geschäftspraxis anerkannte Bestechung⁸, in die Länder des Südens hineingetragen haben (vgl. 2003: 66f.). Gleichsam zeigte sich im Zuge des Transformationsprozesses der mittel- und osteuropäischen Staaten in den 90er Jahren, dass die in diesen Staaten gewissermaßen endemische Korruption im Rahmen der westlichen Demokratisierungsbemühungen anstieg und neue Formen annahm. „Unfortunately, the problems of early post-communism have meant that democratization and market reforms often conflict with each other; criminality can thrive in such a contradictory situation“ (Holmes 2001: 194).

Korruption ist demnach nicht auf bestimmte politische Systeme oder gesellschaftliche Prozesse beschränkt, sondern wird als systemischer Bestandteil auch fortgeschrittener demokratischer Gesellschaften gesehen. Es handelt sich weniger um die individuelle Aktion oder Verfehlung als vielmehr um deren Einbettung in die organisatorische und institutionelle Rahmung eines Gesellschafts- und Staatsgebildes. Korruption stützt sich „auf Mechanismen, Werte und Regeln, die im System als legitim gelten. (...) die Korruption ist keineswegs am Rande des Systems angesiedelt, sondern gedeiht in Symbiose mit ihm, nährt sich an seinen Schwächen und setzt sich in seinen Fugen fest“ (Mény 1992: 23, zitiert nach Sabine Ruß 2005: 366). In diesem Zusammenhang wird der Korruption keine positive Funktion zugesprochen. Vielmehr werden negative Effekte, wie der Vertrauensverlust in den Rechtsstaat und die Demokratie sowie die Schädigung des Gemeinwohls konstatiert. Die funktionalen Korruptionstheorien, die vorwiegend für Entwicklungsländer konzipiert sind, lassen sich nicht auf demokratische Industriegesellschaften übertragen (vgl. Landfried 1994: 175).

Als Folge dieser Entwicklung gewann das Thema Korruption nicht nur in den Medien, sondern auch innerhalb unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen und der Politik an Aufmerksamkeit. Im Gegensatz zur Verharmlosung und Tabuisierung, gepaart mit dem häufig beklagten wissenschaftlichen und politischen Desinteresse, gelten die 90er

⁷ Zu Korruption in Entwicklungsländern siehe Rose-Ackerman (1999), Andvig/Fjeldstad (2000).

⁸ Bereits 1977 wurde in den USA durch den Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) Auslandskorruption verboten, dessen Wirkung jedoch u.a. auch deshalb gering war, da ein solches Instrument in anderen Staaten zu diesem Zeitpunkt nicht in Erwägung stand und somit eine Vielzahl bspw. europäischer Unternehmen diese Geschäftspraxis gefahrlos weiterführte (Eigen 2003:66).

Jahre als Hochphase der öffentlichen und wissenschaftlichen Themenkonjunktur. Die nicht nachlassende Aufdeckung und Skandalisierung von Korruptionsfällen wurde in zahllosen Medienberichten aufgenommen. Gleichzeitig setzte sich, neben skandalträchtigen Neuerscheinungen, eine größer werdende Expertenschaft unterschiedlicher Disziplinen mit dem Thema auseinander.

Die eindringliche Thematisierung sowie der als Folge der Korruption diagnostizierte Integritätsverlust der involvierten politischen Eliten und der Vertrauensverlust in die Institutionen des Rechtsstaats führten zu einer Intensivierung der Strafverfolgung und zur Verabschiedung neuer Gesetze zur Bekämpfung von Korruption⁹. Gleichzeitig nahmen sich zunehmend internationale Organisationen, wie bspw. die Weltbank, der Internationale Währungsfond oder die OECD, ebenso wie die Europäische Union und NGOs (insbesondere die 1993 gegründete Transparency International) dem Thema an, wodurch eine Reihe von Initiativen und Abkommen zur Bekämpfung von Korruption in die Wege geleitet wurden (vgl. Alemann 2005: 14f.; Höffling 2002: 13; Karstedt 2003: 385f.).

Eine Aussage darüber, inwieweit Korruption während der letzten zwei Jahrzehnte tatsächlich zugenommen hat oder ihre gewachsene Bedeutung eine Konsequenz aus den zunehmenden investigativen Möglichkeiten sowohl der Medien als auch der Justiz darstellt, ist innerhalb der wissenschaftlichen Auseinandersetzung umstritten (vgl. Mény 1996: 309). Einigkeit besteht jedoch darin, dass die Wahrnehmung von Korruption als ein gesellschaftliches Krisenphänomen und die damit einhergehende Folge des gesellschaftlichen und moralischen Verfalls heute als unumstößliche Wahrheit angenommen wird. Ein Blick auf die historische Auseinandersetzung zeigt dagegen, dass Korruption in früheren Zeiten in hohem Maße vorzufinden war. Somit sind weder Problem noch Ausmaß wirklich neu. Der gegenteilige Eindruck der öffentlichen Wahrnehmung scheint unter anderem in der Neigung zur Skandalisierung und deren mediale Aufbereitung begründet (vgl. Borchert et al. 2000: 11).

1.1. Was ist Korruption? Begriffsdeutungen aus interdisziplinärer Sicht

⁹. So legte bspw. in Deutschland der Bundesrat 1995, auf Initiative der Länder Bayern und Berlin, einen ersten Entwurf für ein Gesetz zur strafrechtlichen Bekämpfung er Korruption vor, was nach ausgiebiger Debatte zur Verabschiedung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes am 26. Juni 1997 führte (vgl. Höffling 2002: 13).

Geht man der Frage nach, was Korruption ist, wird man mit vielfältigen Auffassungen konfrontiert, die kaum unter einem Begriff vereinbar scheinen. Bestechung, Betrug, Veruntreuung, Nepotismus, Lobbyismus, Klientelismus, Patronage oder auch Herrschaftsformen wie die so genannte Kleptokratie werden mit diesem Begriff umschrieben. Darüber hinaus sind dem Phänomen weder geographische, noch bereichsspezifische oder soziale Grenzen gesetzt. Empirisch belegbare Beobachtungen würden zeigen, dass Korruption in „allen Gesellschaften, allen Klassen, allen Regierungsformen, allen Situationen, allen Altersgruppen, bei beiden Geschlechtern und zu allen Zeiten“ (Styckow 2002: 87) vorkommt. Bei der Suche nach einer allgemein anerkannten Definition von Korruption läuft man daher Gefahr in Resignation zu verfallen, denn wegen der Komplexität des Phänomens scheint es kaum möglich, einen einheitlichen Bezugspunkt auszumachen. Stattdessen werden unscharfe Attribute und weitere zu klärende Folgebegriffe zur Erläuterung des Begriffs herangezogen¹⁰.

Eine wesentliche Ursache für die Vielgestaltigkeit des Phänomens – und damit auch des Begriffsdilemmas – ist, „dass das, was man unter Korruption jeweils versteht, aus der Perspektive der Beobachter durchweg variiert“ (Alemann/Kleinfeld 1992: 262). Etwas oder jemanden als korrupt zu bezeichnen ist, wie die etymologische Bedeutung „verderben, vernichten“ des lateinischen Wortlauts *corrumpere*¹¹ zeigt, keine wertneutrale Aussage. Vielmehr beschreibt der Begriff nicht nur bestimmte Sachverhalte oder Handlungsweisen, sondern benennt zugleich deren moralisch verwerfliche Be- bzw. Verurteilung. Mit der Wahrnehmung von Korruptionsfällen geht meist negatives Erstaunen oder Empörung einher. Was jedoch als moralisch verwerflich erachtet wird und welche Handlungen dazu gezählt werden, wird zu verschiedenen Zeitpunkten und an verschiedenen Orten unterschiedlich wahrgenommen (Fleck/Kuzmics 1985: 7). Korruption ist demnach in einen soziohistorischen Kontext

¹⁰ Manche Autoren sind daher der Meinung, eine umfassende Definition könne es nicht geben (vgl. Bannenberg 2002: 13; Heywood 1997: 422). Andere raten, von weiteren Versuchen einer Begriffsbestimmung Abstand zu nehmen und bei der Debatte konzeptioneller und theoretischer Modelle des Phänomens auf eine explizite Klärung des Begriffs zu verzichten (Patrick van Maravic, Kolloquium zum Thema „Korruption“ an der Zeppelin Universität Friedrichshafen, 23.-24. November 2006). Diesem Vorschlag schließt sich die Verfasserin dieser Arbeit nicht an.

¹¹ Das Adjektiv „korrupt“ wurde im 15. Jahrhundert dem lateinischen Begriff *corrumpere*, übersetzt im Sinne von „verderben, vernichten, zerstören, verführen“ usw., entlehnt. Die Bedeutung des Infinitivs leitet sich aus der Silbe *cor-* „ganz, völlig“ und dem Verb *rumpere* „vernichten, zerbrechen“ usw. ab. Daraus geht auch das Verb *corrumpieren* „bestechen, zu ungesetzlichen Handlungen verleiten“ hervor und das aus dem 17. Jahrhundert stammende Substantiv *Korruption* lat. *corruptio* „(Sitten)verfall, Verderbtheit, Bestechung, Bestechlichkeit“ (vgl. Wissenschaftlicher Rat der Dudenredaktion 1997: 380; Stowasser et al. 1980: 113). Dies sind auch heute die wesentlichen Bedeutungen der englischen Ausdrücke „corrupt“ und „corruption“.

eingebettet, welcher im weitesten Sinne die politisch-kulturelle Grundausstattung einer Gesellschaft, ihre Identität und Regelhaftigkeit darstellt. Die Normabweichung, nicht nur im normativ kodifizierten Sinne, ist Kern korrupter Vorgänge und Handlungen (Sturm 2003: 54). Die Begriffsdeutung ist demnach an Wertvorstellungen und moralische Grundsätze gebunden, im Rahmen unterschiedlicher historischer und gesellschaftlicher Kontexte.

Das klassische Begriffsverständnis, ausgehend von Vertretern des antiken politischen Denkens bis zur republikanischen Strömung der Neuzeit, beschreibt einen gesellschaftlichen Zustand, welcher durch Nichteinhaltung gesellschaftlicher Normen und Wertvorstellungen und schließlich den moralischen Verfall gekennzeichnet ist. In Anlehnung an Plato wies Aristoteles darauf hin, dass in unterschiedlichen Herrschaftsformen – Demokratie, Oligarchie und Tyrannei – Korruption im Sinne von Machtmissbrauch, Dekadenz und Käuflichkeit den Interessen der Herrschenden diene und das Gegenteil des allgemeinen Wohlbefindens und einer gerechten Ordnung darstelle. Ähnlich begreift auch Niccoló Machiavelli Korruption als einen allgemein krankhaften Zustand („Pathologie“) des Staatskörpers¹² (vgl. Friedrich 1973: 106; Bluhm/Fischer 2002: 11). Korruption ist demnach ein übergreifender, die Gesellschaft formender und leitender Prozess, charakterisiert durch den moralischen Niedergang und dessen destruktive Wirkung auf das politische und institutionelle Ordnungsgefüge.

Während der Fokus der klassischen Begriffsdeutung auf der moralischen Verfassung einer Gesellschaft als Ganzes liegt, zeichnen sich moderne Konzeptionen durch ein engeres Begriffsverständnis aus, welches weniger eine modernisierungstheoretische Disposition von Staat und Gesellschaft in den Blick nimmt, sondern vielmehr Korruption als eine Art individuellen Handelns beschreibt. „Corruption now refers to specific actions by specific individuals“ (Johnston 1996: 322). Unter Korruption werden im engeren Sinne meist Bestechung, Stimmenkauf, zweckwidrige Verwendung öffentlicher Mittel oder unsachgemäße Versuche (finanzieller) politischer Einflussnahme verstanden (vgl. Jain 1998:1; Bluhm/Fischer 2002: 10). Diese

¹² Für Macchiavelli ist „die Korruption der Prozess, durch welchen die *virtú* des Bürgers untergraben und schließlich zerstört wird“ (Friedrich 1973: 106). Im Gegensatz zu einer gesunden Republik, in der die Bürger ihren eigenen Vorteil dem Gemeinwohl unterordnen, private und öffentliche Vorgänge trennen und sich gemäß den Gesetzen verhalten, herrschen in einer ungesunden oder korrupten Republik Lasterhaftigkeit, Habsucht und ungesetzliches Handeln vor. Korruption führe zur Entfremdung des Bürgers von gesundem und an den Gemeinschaftszielen orientierten Verhalten. Dabei werden Institutionen, die eine freiheitliche Politik gewähren sollen selbst korrupt (Dreier 1999: 250f.).

Bedeutungen werden auf unterschiedliche Weise, sowohl als analytische Grundbegriffe des Phänomens als auch zur rhetorisch-polemischen Verwendung, bspw. im Sinne einer Diffamierungsstrategie oder allgemeinen Skandalisierung, unter Korruption erfasst. Der Begriff bezieht sich dabei auf die Qualität von Handlungen und deren Unterscheidung zwischen korruptem und nicht korruptem Handeln. Doch gerade in dieser Differenzierung der Handlungstypen liegt das Problem des anhaltenden Begriffsdissenses, da der Unterscheidung vielfältige sowohl mehrdeutige als auch zu enge Kriterien zugrunde gelegt werden. Eine allgemein anerkannte und exakte Begriffsbestimmung, welche dem politisch-kulturellen Kontext von Korruption gerecht wird und einen allgemeingültigen Maßstab bereitstellt, der eine Handlung als korrupt qualifiziert, gibt es bisher nicht. Stattdessen existiert seit dem in den 1960er Jahren, insbesondere im angelsächsischen Sprachraum geführten und bis heute anhaltenden Begriffsdiskurs „a bag of concepts that academics, as well as organizations (such as Transparency International, TI), have filled with too many different things“ (Offe 2004: 77)¹³.

Der kleinste gemeinsame Nenner dieser so genannten *behaviour-classifying definitions* (Johnston 1996: 322) reduziert sich auf die Annahme, Korruption bestehe im Missbrauch von Macht, öffentlicher Ressourcen oder eines öffentlichen Amtes zum privaten Vorteil, wobei bestimmte Verhaltensstandards verletzt werden¹⁴. Moderne Begriffsbestimmungen stellen demnach Klassifikationen von Normverletzungen durch individuelles (deviantes) Verhalten in den Mittelpunkt. Diese können jedoch nicht zeit- und raumunabhängig formuliert werden, so dass insbesondere im Hinblick auf den komparativen Gebrauch das Problem des *western bias* besteht. Die Übertragung auf nicht westliche Kontexte kann demzufolge zur „konzeptionellen Überdehnung“ oder „Missklassifikation“ führen kann (Stykow 2002: 88f.).

Neben der Kontroverse um geeignete Standards zur Unterscheidung von korruptem und nicht korruptem Verhalten haben sich im Laufe des Begriffsdiskurses Deutungen und

¹³ Einige Autoren plädieren daher bei der Suche nach einem Begriffsverständnis und analytischen Konzeptionen von Korruption für eine Verabschiedung dieser Differenz zwischen korruptem und nicht-korruptem Handeln (vgl. Alemann/Kleinfeld 1992). Andere, insbesondere Vertreter des neoklassischen Ansatzes, gehen einer Spezifizierung korrupten Verhaltens nicht nach, sondern betonen den Rahmen und die Voraussetzungen von Korruption (Bluhm/Fischer 2002: 15).

¹⁴ Ähnlich definiert bereits Senturia Korruption als „the misuse of public power for private benefit“ (1931, zitiert nach Höffling 2002: 15). Dieser allgemeine Definitionsansatz wird von zahlreichen Autoren und auch Organisationen aufgegriffen und teilweise erweitert. So beispielsweise von Rose-Ackerman (1999: 91), Paul Noack (1995: 25), (Della Porta/Vanucci 1997: 231) oder Transparency International (www.transparency.org) und der Weltbank (www.worldbank.com).

Modellierungen von Korruption entwickelt, die das Problem der Verhaltensdefinitionen und damit den Gesichtspunkt devianten Verhaltens zu umgehen versuchen. Im Folgenden werden die wesentlichen Begriffsdeutungen von Korruption in den Sozialwissenschaften erläutert. Dies dient nicht einer einfachen Reminiszenz der Begriffsverständnisse, sondern soll einen Einblick in Interpretationen und wesentliche Charakteristika des Phänomens geben, um auf eine für den eigenen Forschungsgegenstand zweckmäßige begriffliche Fixierung und eine darauf aufbauende konzeptionelle Modellierung hinzuführen. Die interdisziplinären Definitionsansätze sind nicht klar voneinander abgegrenzt, sondern überschneiden sich und bauen aufeinander auf. Ziel ist es nicht, dem Sammelsurium von Begriffsbestimmungen einen weiteren Versuch einer allgemein akzeptierten Definition hinzuzufügen, sondern aus der Polysemie und Vielfalt des Phänomens und dessen Begriffsangebots zu einer für die hier untersuchte Erscheinungsform von Korruption sinnvoll reduzierten Darstellung zu gelangen.

1.1.1. Korruption als Normenverletzung: Begriffsdeutungen aus politikwissenschaftlicher Perspektive

Die meisten, nicht nur wissenschaftlichen, Begriffsdeutungen identifizieren Korruption als normwidriges Verhalten¹⁵. Vertreter dieses Ansatzes begreifen Korruption als normative Qualität von Handlungen mit negativem Vorzeichen¹⁶; als ein Verhalten, das von den normativen Verhaltenserwartungen einer bestimmten sozialen Rolle abweicht und auf Kosten der Allgemeinheit oder des Gemeinwohls (vgl. Münkler et al. 2000) stattfindet. Sie knüpfen dabei teilweise an die traditionelle Darstellung von Korruption an, indem dem normwidrigen Verhalten eine für die Gesellschaft als Ganzes (staats-)zerstörerische Konsequenz zugeschrieben wird und verleihen damit der moralischen Empörung über korruptes Verhalten eine Stimme. In diesem Zusammenhang wird Korruption als „dunkle Seite“ der politischen Kultur, „Pathologie der Politik“ oder „Krebsgeschwür“ der Gesellschaft beschrieben (vgl. Noack 1985: 8ff.; Friedrich 1973). Die normative Bestimmung des Phänomens wird somit von vielen Generalisierungen

¹⁵ „Weil, es widerspricht eigentlich unserem Verständnis von Gerechtigkeit und Chancengleichheit, wo halt auch verhindern, dass bestimmte Leute durch Regelverstöße sich bestimmte Vorteile verschaffen, die ansonsten nicht bestehen“ (Interview Nr. 1: 1). „Für mich ist Korruption etwas negatives, weil es nicht transparent ist, nicht offen. Das ist für mich ganz schlimm, weil damit auch die Rechtfertigung vor den anderen nicht da ist, und halt auch die Motive ...“ (Interview Nr. 2: 1).

¹⁶ Es ist also nicht nur von Bedeutung, ob ein Verhalten von irgendwelchen Normen oder Erwartungen abweicht, sondern dass es gleichzeitig negativ sanktioniert wird.

und den jeweiligen moralischen Positionen der Betrachter begleitet. Einigkeit über Maßstäbe, die korrupte Handlungen anhand allgemeingültiger, normativer Grundlagen der Gesellschaft identifizieren, gibt es innerhalb der modernen Definitionsansätze bisher nicht. Heidenheimer fasst die gängigsten politikwissenschaftlichen Definitionsansätze anhand von zwei Kategorien, den *public-office-centered-* und den *public-interest-centered-definitions*, zusammen (1993: 8ff.).

Im Rahmen der *public-office-centered-definitions* wird Korruption als Missbrauch eines öffentlichen Amtes zum privaten Nutzen definiert. Es wird davon ausgegangen, dass eine korrupte Handlung „nur von einem Akteur begangen werden kann, der ein „Amt“ oder eine amtsähnliche Position innerhalb eines normativ geregelten sozialen Kontextes inne hat, wobei aus der Übernahme dieser Positionen ihrem Träger besondere Pflichten und Kompetenzen erwachsen“ (Zimmerling 2005: 77). Eine der bekanntesten und meist zitierten Definitionen stammt von Joseph Nye. Er betrachtet Korruption als „behaviour which deviates from the formal duties of a public role because of private-regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence“ (1967: 419). Sie findet demnach statt, wenn die formalen Regeln eines öffentlichen Amtes durch den Amtsträger oder einer Person mit öffentlich relevanter Machtbefugnis (bspw. Mandatsträger) zum Zweck des persönlichen Vorteils verletzt werden. Aufgrund der Vielzahl normativ geregelter sozialer Kontexte, in denen solche Positionen oder Funktionen institutionalisiert sind, ergeben sich viele verschiedene Arten von Korruption. Nye rechnet bekannte Phänomene wie Bestechung, private Bereicherung im Amt und Nepotismus seiner Definition zu, grenzt jedoch andere Verhaltensweisen, die moralischen Standards zufolge ebenfalls als verwerflich gelten¹⁷, ab (a.a.O.). Die Maßstäbe zur Identifikation eines korrupten Akts bilden gesetzliche Standards (Strafgesetzbuch) und formale Verhaltensnormen im Sinne von Regeln und Pflichten eines öffentlichen Amtes.

¹⁷ Ein Beispiel unter vielen wäre die Ermordung eines oppositionellen Journalisten durch einen Polizisten (Offe 2004: 77).

Auf den ersten Blick wirkt der Bezug auf die Rechtmäßigkeit¹⁸ zur Unterscheidung von normgerechtem (legalem) und normabweichendem (illegalem) Handeln relativ präzise, denn der Rückgriff auf juristisch kodifizierte Normen scheint für die jeweilige Praxis einer bestimmten Position eindeutige Vorgaben zu liefern. Versucht man allerdings die abstrakten Forderungen von Rechtsnormen auf tatsächliche Fälle zu übertragen, zeigt sich, dass sich der konkrete materielle Gehalt von Rechtsvorschriften „nicht aus dem Wortlaut oder dessen Interpretation, sondern erst in Verbindung mit einer Reihe ungeschriebener oder komplementär anzuwendender Grundsätze“ (Benz 1992: 41) erschließt. Diese müssen situationsspezifisch und im jeweiligen sozialen Kontext berücksichtigt werden. Das Recht stößt hierbei an seine Grenzen, denn eine umfassende und eindeutige Steuerung sozialer Begebenheiten lässt sich aufgrund von Eigendynamiken dieser nie vollständig erfassen (Ebda.: 42).

Ähnliches gilt für formale Regeln als Norm, die das Verhalten des einzelnen Funktionsträgers leiten. Organisations- und Verfahrensregeln, die Aufgaben-, Entscheidungs- und Kontrollbefugnisse ebenso wie Informationsrechte- und -pflichten festlegen, bieten abstrakte Handlungsanleitungen, die auf die Optimierung konkreter Entscheidungsprozesse gerichtet sind. Als Unterscheidungskriterium von Handlungstypen, korrupt oder nicht korrupt, erweisen sich auch diese abstrakten Standards in der Praxis als nicht dienlich. Denn bei Entscheidungsverfahren und Aufgabenerfüllungen spielen neben formalen Regeln insbesondere die informellen Verfahrens- und Verhaltensweisen eine wesentliche Rolle. So wird in der Organisationssoziologie davon ausgegangen, dass erst durch das Zusammenwirken formaler Regeln und informeller Prozesse im Rahmen von Interaktionsprozessen verhaltenssteuernde Normen entstehen. Aufgrund ihrer Instabilität und Dynamik stellen sie jedoch keine dauerhaft allgemeingültigen Standards für Verhaltensanforderungen dar (vgl. Ebda.: 39f.).

Demnach ist die Bestimmung korrupten Verhaltens anhand kodifizierter Normen durch deren Unvollkommenheit geprägt. Handlungen innerhalb der politischen und administrativen Sphäre können nicht gänzlich in einem Regelsystem festgelegt und

¹⁸ Rechtmäßigkeit bzw. Legalität bezeichnet die Eigenschaften jedes Verhaltens oder Handelns, das den gegebenen Gesetzen nicht widerspricht. Es stützt sich somit auf die rechtliche Normsetzung, d.h. auf das von einem Gesetzgeber festgesetzte System von Normen (vgl. Landshut 1969: 626). Unter Illegalität werden demnach politische oder soziale Handlungen erfasst, die nicht mit den gegebenen Gesetzen übereinstimmen bzw. diesen widersprechen.

geahndet werden. Das Amt eines Politikers oder Verwaltungsbeamten besitzt neben den festgeschriebenen Regeln und Pflichten notwendige Handlungsfreiräume, die formal und gesetzlich unbestimmt bleiben¹⁹.

Folglich bleiben innerhalb der *public-office-centered-definitions* eine Vielzahl von Handlungen, die sich nicht unter die Richtschnur der Illegalität von (Amts-) Handlungen fassen lassen oder über eine Amtspflichtverletzung (Amtsdelikt) hinausgehen, unbeachtet²⁰. Dies liegt in der ungenügenden formalen Erfassung von Korruption begründet, die sich nicht nur aus der dargestellten Unmöglichkeit einer umfassenden Regulierung von Handlungen ergibt. Darüber hinaus wird die Identifizierung normwidrigen Verhaltens bzw. des Machtmissbrauchs durch die „Definitions macht“ und Regelungskompetenz in den Händen der Mächtigen bestimmt. Das birgt die Gefahr, dass die Legislative rigide Vorschriften unterlässt und es dadurch vermeidet, den eigenen Handlungsspielräumen Schranken zu setzen (Schefczyk 2005: 104)²¹. Fälle, die dem öffentlichen oder subjektiven Empfinden nach korruptes Verhalten darstellen, das jedoch nicht durch formale und gesetzliche Normen untersagt ist, werden in diesem Definitionsansatz demnach nicht berücksichtigt²² (vgl. Johnston 1996: 323). Philp fasst diese Schwäche prägnant zusammen: „That an act is legal does not always mean that is it not corrupt“ (1997: 441). Umgekehrt kann es jedoch auch vorkommen, dass delinquentes Verhalten, also eine ausschließlich nach kodifizierten Normen geltende korrupte Handlung, als moralisch vertretbar angesehen wird.²³

¹⁹ Mit dem Begriff der „brauchbaren Illegalität“ wies Luhmann darauf hin, dass es für Mitglieder einer Organisation geradezu erforderlich sei, von formalen Regeln abzuweichen, um ihre Aufgaben zu erfüllen und Ziele zu erreichen (Benz 1992: 39).

²⁰ Solange sie nicht verboten sind, werden bspw. Zuwendungen an politische Parteien selbst dann nicht als korrupt angesehen, wenn sie den politischen Prozess beeinflussen (Kurer 2003: 46).

²¹ Beispiele aus Deutschland sind die langwierige Diskussion über § 108e Abgeordnetenbestechung und die damit in Zusammenhang stehenden Maßnahmen von Verhaltensregeln von Parlamentariern oder auch die Regelung zur Parteienfinanzierung (vgl. Arnim 2006: 14).

²² Gängige Beispiele hierfür sind „Einladungen“ zu Reisen für Politiker (und oft auch deren Familie) durch „Freunde“ aus Industrie oder Wirtschaft. In der Regel wird dieser Urlaub von der Geberseite (Wirtschaft) bezahlt, eine konkrete Forderung, an die Seite der Nehmer (Politiker) ist damit vordergründig nicht verbunden; eine politische Einflussnahme deshalb jedoch nicht ausgeschlossen. Eine rechtliche Handhabe gegen ein solches Vorgehen ist häufig schwierig, da keine formale Bestechlichkeit nachgewiesen werden kann. Fälle dieser Art bewegen sich in einer rechtlichen Grauzone, so dass Ermittlungsverfahren nach einiger Zeit eingestellt werden müssen. Beispielhaft ist dafür die Einladung eines der einflussreichsten Industriellen Frankreichs, Vincent Bolloré, an den französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy. Dieser hatte sich im Mai 2007 einen Urlaub auf der Yacht und in dessen Privatjet finanzieren lassen (vgl. Süddeutsche Zeitung 2007).

²³ Darauf weist Rose-Ackerman anhand eines Beispiels hin: „One does not condemn a Jew for bribing his way out of a concentration camp“ (Rose-Ackerman 1978: 6). Ein anderes Beispiel wäre die Bestechung eines Polizeibeamten, um einen Verwandten vor der Folter zu bewahren. Dies ist illegal, jedoch moralisch vertretbar (Offe 2004: 96).

Dieser enge Begriffshorizont der legal-normativen Auslegung von Korruption wird im Rahmen der *public-interest-centered-definitions* um ein Set von Handlungen, die dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen, erweitert²⁴. Nach Friedrich (1966) findet Korruption dann statt, „whenever a powerholder who is charged with doing certain things, i.e., who is a responsible functionary or officeholder, is by monetary or other rewards not legally provided for, induced to take actions which favor whoever provides the rewards and thereby does damage the public and its interests“ (zitiert nach Heidenheimer 1993: 10). Während Nye das öffentliche Interesse ausdrücklich aus seiner Betrachtung ausschließt, da es sich dabei vielmehr um eine von Korruption beeinträchtigte (Effekt) als beschreibende Komponente handle, nehmen *public-interest-centered-definitions* die Verletzung des öffentlichen Interesses als Kriterium von Korruption in ihren Definitionsansatz auf (Philp 1997: 440; Mény/de Sousa 2001: 2825). Danach ist der Tatbestand der Korruption dann gegeben, wenn ein öffentlicher Amtsträger durch seine Handlung, zum eigenen oder zum Vorteil anderer, das öffentliche Interesse verletzt. Die ausschließlich anhand kodifizierter Normen determinierten Verhaltensanforderungen werden hier um Erwartungen, die sich an rechtlichen und sozialen Normen orientieren, erweitert.

Nach Rogow und Lasswell verletzt eine korrupte Handlung „responsibility towards at least one system of public or civic order and is in fact incompatible with (destructive of) any such system. A system of public or civil order exalts common interest over special interest; violations of common interest for special advantage are corrupt“ (1963: 132f.). Korruption existiert demnach, wenn das öffentliche Interesse dem privaten Interesse untergeordnet wird und die Verantwortung gegenüber anderen im Sinne einer bürgerlichen und öffentlichen Ordnung missachtet wird. Das abweichende Verhalten ist nicht durch legislative Standards charakterisiert, sondern im Vorzug des eigenen vor dem allgemeinen Interesse. Der Fokus dieser Begriffsbestimmung liegt somit auf der Legitimität von Handlungen.

Die Bestimmung und Operationalisierung des öffentlichen Interesses, genauer gesagt, die mit dem öffentlichen Amt verbundenen Normen und Werte in unterschiedlichen kulturellen Kontexten, ist sicherlich ein Indikator, der Einsichten in die Legitimität

²⁴ „Not only the buying of votes and actual monetary rewards, but all the more indirect forms, such as gifts, or otherwise influencing the judgement of those who exercise governmental functions, are instrumentalities in this sphere“ (Heidenheimer 1993: 16)

politischer Praxis und somit der sozialen Rezeption politischer Korruption liefert. Aufgrund der inhärenten Subjektivität und Uneindeutigkeit²⁵ scheint er jedoch als Kriterium einer allgemeingültigen Definition wenig Aufschluss über das Phänomen zu geben. Eine gesellschafts- und kulturunabhängige Übereinkunft über das öffentliche Interesse kann nicht vorausgesetzt werden (vgl. Johnston 1996: 323; Mény/Sousa 2001: 2825; Kurer 2003: 44f.).

Die Problematik der beiden politikwissenschaftlichen Begriffsdeutungen liegt in der sowohl zu engen und zugleich zu weiten Bedeutung des Phänomens (vgl. Alemann/Kleinfeld 1992: 267). Beiden ist gemein, dass sie das in Betracht gezogene Subjekt, die öffentliche Rolle bzw. den Amtsinhaber (*public role, officeholder*) oder den Machtbefugten (*powerholder*) und die damit in Verbindung stehenden Pflichten oder Regeln keiner weiteren Ausdeutung unterziehen. Folglich bleibt ebenso nebulös, worauf sich dessen Macht stützt und was von Letzteren unter einem privaten Nutzen und dem entgegenstehenden öffentlichen Interesse zu verstehen ist.

Der Missbrauch formaler Regelungen scheint ein präzises Kriterium, ist jedoch zu eng, so dass der begriffliche und methodische Zugriff stark eingeschränkt wird. Nicht nur in der vergleichenden Forschung, sondern auch im Rahmen desselben Rechtsraumes können Gesetze vage, widersprüchlich und modifizierbar sein und sind nicht unbedingt kongruent mit moralischen Vorstellungen (vgl. Johnston 1996: 323; Stykow 2002: 88). Werden korrupte Praktiken anhand letzterer gebilligt, kann dies unter Umständen zur Unterminierung gesetzlicher Maßnahmen führen (vgl. Mény 1996: 311).

Ebenso ist das Definitionselement des öffentlichen Amtes umstritten, „da die Möglichkeit seines privaten Missbrauchs zunächst seine Existenz voraussetzt, mithin die Ausdifferenzierung von privater und öffentlicher Sphäre“ (Stykow 2002: 88). Dieses Merkmal lässt sich jedoch nicht in jeglichen, so in manchen sozialistischen oder vormodernen, Gesellschaften aufweisen und wird jüngst auch als Eigenschaft der Post-Moderne in Frage gestellt. Gleichmaßen scheint das Motiv des Eigennutzens empirisch unbrauchbar, da das Kriterium des privaten Nutzens vielfältige Formen – beispielsweise materieller oder immaterieller Art, für sich selbst oder andere – annimmt (Ebda: 88f.).

²⁵ Scott verwendet in diesem Zusammenhang den Begriff der *public opinion corruption* (1972).

Darüber hinaus nehmen die dargestellten Definitionsansätze korrupte Praktiken, bei denen die Grenzen zwischen Legalität und Illegalität vermischt werden, nicht auf. In vielen Fällen geht Korruption aus legalen Einflussmöglichkeiten kooperativen Staatshandelns, wie beispielsweise Lobbyingaktivitäten oder korporatistischer Absprachen, hervor, deren informelle Dynamik innerhalb des formalen politischen Handelns weder fassbar noch steuer- und kontrollierbar sind²⁶. Auf der anderen Seite umfassen diese Definitionsansätze aufgrund ihrer unilateralen Handlungsperspektive und der ungenügenden Auslegung des Kriteriums des „privaten Interesses“ vielfältige Formen der Verletzung von Amt und Mandat. Korruption wird so zum Sammelbegriff normwidrigen politischen Verhaltens.

Die politikwissenschaftliche Begriffsdeutung impliziert eine normative Abgrenzung von regulären Bereichen politischer Prozesse. Sie basiert auf *a priori*-Konzeptionen eines normativen Referenzmodells und verzichtet auf die Analyse der Bedingungen des Status Quo. Die Beschreibung von Korruption als objektiver, raum- und zeitabhängiger Tatbestand stellt insbesondere für die vergleichende Forschung ein ungelöstes Problem dar.

1.1.2. Korruption als soziale Beziehung: Begriffsdeutung aus soziologischer Perspektive

Ähnlich der politikwissenschaftlichen Konzeption gehen soziologische Definitionsansätze davon aus, dass Korruption im abweichenden Verhalten und somit Normenverstoß von Rollenerwartungen besteht. Das politikwissenschaftlich dominierte Korruptionsverständnis wird hier jedoch teilweise kategorial verallgemeinert und gleichzeitig enger eingegrenzt. Im Unterschied zur zuvor skizzierten Perspektive, die primär die individuelle Abweichung von Amtsträgern fokussiert, wird Korruption als „unmoralischer Tausch“ (Neckel 1995) verstanden, bei dem universalistische Normen oder Standards zugunsten partikularistischer Normen verletzt werden (Lüdtke/Schweitzer 1993: 467). Die soziologische Begriffsdeutung knüpft an die klassische Konzeption „abweichenden Verhaltens“ an, wonach das Verhalten von

²⁶ Meist sind dies informelle Beziehungen zwischen Politik und Wirtschaft, die das förmliche Verfahren von Verhandlungsprozessen ergänzen. Ein Beispiel dafür ist der kooperative Politikstil von Lothar Späths Industriepolitik, der enge Kontakte zur Wirtschaft pflegte und sich dabei in einer Grauzone zwischen legalem und illegalem Handeln bewegte. Im Rahmen dieser engen Verflechtung zwischen der Politik und ihrer Klientel ist der Übergang zu unzulässigen Annahmen persönlicher Vorteile (Gefälligkeiten und Geschenke unter „Freunden“) geübnet (Benz 1992: 35f.).

Personen oder Gruppen nicht den für eine Interaktionsbeziehung in einer Gesellschaft oder in einer ihrer Teilstrukturen erwarteten gültigen Regeln oder Normen entspricht (Sack 1969: 2).

Die Polarität der politikwissenschaftlichen Deutung von öffentlichen versus privaten Interessen wird um einen abstrakteren Antagonismus universalistischer und partikularistischer Orientierungen erweitert. „Der Bezugspunkt der Abweichung sind ungeschriebene oder geschriebene Normen, also soziale oder rechtliche Normen als Determinanten sozialen Handelns“ (Seibel 1992: 346). Das private Interesse wird als partikularistischer Standard zu einer normativen Kategorie, welche mit den universalistischen Standards spezifischer Rollenerwartungen kollidiert. Dies geschieht im Rahmen eines Interaktionsprozesses, eines Tauschaktes zwischen mindestens zwei Akteuren, bei dem wertvolle bzw. knappe Güter oder Leistungen getauscht werden, die gemäß universalistischer Standards unveräußerlich bzw. nicht käuflich sein sollten (vgl. Lüdtke/Schweizer 1993: 468; Höffling 2002: 16; Neckel 1995: 10). Folglich gilt nicht jede einseitige, entgegen universalistischer Normen begangene Handlung (bspw. Unterschlagung, Veruntreuung oder Betrug)²⁷ als korrupt, sondern nur diejenige, die auf einem Tausch zwischen Akteuren beruht.

Grundsätzlich handelt es sich bei einem korrupten Akt um eine Austauschbeziehung, um ein Geben und Nehmen, und damit um eine Grundregel sozialen Miteinanders überhaupt. Korruption ist, im Sinne von Weber, eine Form sozialen Handelns²⁸ selbst, das für den Handelnden mit einem subjektiven Sinn verbunden ist und sich am Verhalten anderer orientiert. Eine derartige wechselseitige Bezugnahme, die „in seinem Sinngehalt nach aufeinander gegenseitig *eingestelltes* und dadurch orientiertes Sichverhalten mehrerer“ darstellt, nennt Weber eine "soziale Beziehung" (1980: 13).

²⁷ Diese genannten Straftaten treten häufig im Zusammenhang mit Korruption auf und gelten ebenso wie ... im juristischen Sinne als Begleitdelikte

²⁸ Weber beschreibt Handeln als „ein menschliches Verhalten (einerlei, ob äußeres oder inneres Tun, Dulden oder Unterlassen) [...], wenn und soweit der oder die Handelnden mit ihm einen subjektiven Sinn verbinden. ‘Soziales’ Handeln aber soll ein solches Handeln heißen, welches seinem von dem oder den Handelnden gemeinten Sinn nach auf das Verhalten *anderer* bezogen wird und daran in seinem Ablauf orientiert ist (1980: 1f.)“ „Soziales Handeln (einschließlich des Unterlassens oder Duldens) kann orientiert werden am vergangenen, gegenwärtigen oder für künftig erwarteten Verhalten anderer (Rache für frühere Angriffe, Abwehr gegenwärtigen Angriffs, Verteidigungsmaßnahmen gegen künftige Angriffe). Die »anderen« können Einzelne und Bekannte oder unbestimmt Viele und ganz Unbekannte sein (»Geld« z.B. bedeutet ein Tauschgut, welches der Handelnde beim Tausch deshalb annimmt, weil er sein Handeln an der Erwartung orientiert, daß sehr zahlreiche, aber unbekannte und unbestimmt viele Andre es ihrerseits künftig in Tausch zu nehmen bereit sein werden)“ (Ebda.: 11)

Kern der korrupten Beziehung ist eine spezifische Art von Tauschakten bzw. Tauschsystemen.

In Anlehnung an Blau gilt eine Austauschbeziehung als „voluntary action of individuals that are motivated by the returns they are expected to bring and typically do in fact bring from others“ (1964: 91). Diese bilateralen Austauschprozesse stellen demzufolge strategische Interaktionen dar, die freiwillig zustande kommen, da sich die Teilnehmer einen Nutzen daraus versprechen²⁹. Unterstellt wird, eine Vielzahl individueller Ziele ließe sich nur durch soziale Kooperation und nicht im Alleingang erreichen. Der Annahme, ein Tausch gründe sich auf einem für beide Seiten vorteilhaften Prozess, liegt die ökonomische Grundannahme des Nutzenprinzips und somit das Motive des Eigeninteresses in Austauschbeziehungen zugrunde. Letztlich ist die freiwillige soziale Tauschhandlung von (be-)lohnenden Reaktionen anderer abhängig und wird eingestellt, wenn die erwarteten Reaktionen ausbleiben³⁰ (vgl. Blau 2005: 129ff.).

Die Typen und Formen von Austauschprozessen ebenso wie die Tauschmedien sind vielfältig, dennoch unterliegt der Tausch bestimmten Grundregeln. Ein fundamentales Prinzip von Austauschbeziehungen stellt die allgemeine Reziprozitätsregel, wonach einseitig erbrachte Leistungen eines Ausgleichs bzw. einer Gegenleistung bedürfen, dar. Die Erwidrung einer Gabe durch eine Gegengabe gilt als soziales Prinzip, das Beziehungen konstituiert, gegenseitige Abhängigkeiten bildet und sowohl auf Vertrauen beruht als auch solches produziert (vgl. Stegbauer 2002:13ff.). Ein Reziprozitätsakt schafft eine exklusive und verbindliche Beziehung, die auf unterschiedlichen Zielen basieren kann und von der sich beide Seiten Vorteile erhoffen (vgl. Streck 1995: 2; Lüdtke/Schweitzer 1993: 468). Umgekehrt zerstört die Verletzung der

²⁹ Ähnlich fassen Georg C. Homans (1972: Grundfragen soziologischer Theorie, Opladen: Westdeutscher Verlag) und Weber (siehe Lüdtke/Schweitzer 1993: 468) die allgemeine Bedeutung von Tausch auf.

³⁰ Nach Blau weist das Konzept des Austauschs erhebliche Ähnlichkeiten zu wirtschaftlichen Transaktionen auf, er verweist jedoch gleichzeitig auf wesentliche Unterschiede zwischen sozialen und wirtschaftlichen Tauschbeziehungen. Im Gegensatz zum ökonomischen Tausch sind die Ressourcen auf die sich das Interesse der beteiligten Akteure in einer sozialen Austauschbeziehung richtet nicht ausschließlich materieller bzw. physischer Art (bspw. Geld). Darüber hinaus werden Informationen, emotionale und kognitive Unterstützungsleistungen getauscht. Der ökonomischen Tausch ist durch spezifische quantitativ fassbare Tauschmedien gekennzeichnet und meist, im Sinne eines formalen Vertrags, institutionell gestützt, wodurch Leistung und Gegenleistung einklagbar werden. Im Unterschied dazu bleiben die Tauschmedien im sozialen Tausch unspezifiziert. Eine Leistung verursacht eine nicht genau festgelegte Gegenleistung bzw. Verpflichtung über die nicht verhandelt werden kann, sondern die im Ermessen des zu leistenden Akteurs liegt und von der konkreten Beziehung und den situativen Gegebenheiten abhängig ist. Da Form, Umfang und Zeitpunkt der Entgeltung nicht festgelegt sind, erfordert und fördert sozialer Tausch in besonderem Maße gegenseitiges Vertrauen (vgl. Blau 2005: 129f.).

Reziprozitätsnorm die Beziehung, das Vertrauen und geht meist mit einem Reputationsverlust einher.

Das Ausmaß der Verpflichtung zur Gegenseitigkeit, ebenso wie die Legitimität der Tauschmedien, ist von der Beziehungsform und entsprechenden universalistischen Tauschnormen abhängig. Sie umrahmen die allgemeine Reziprozitätsregel indem sie zulässige Tauschobjekte qualifizieren und die Art und Weise, in der ein Tausch vollzogen werden darf, normativ festlegen (Neckel 1995: 10). Dadurch wird die Verhaltensbandbreite von Tauschprozessen bestimmt, die individuell ausfüllbar ist, jedoch gleichzeitig Grenzen unterliegt.

Bei korrupten Tauschbeziehungen bleibt die allgemeine Reziprozitätsnorm im Sinne des *do ut des* bestehen – „nicht auf die Beziehung selbst, sondern auf den beiderseitigen Nutzen kommt es den Beteiligten an“ (Höffling 1998: 287).

Allerdings gelten das Transaktionsobjekt und/oder die Art und Weise des Tauschaktes entgegen der gesellschaftlich akzeptierten „Durchführungs- und Verhaltensgebote“ (Stegbauer 2002: 65) als unzulässig. „Korruption [...] ergibt sich aus der Verschränkung der sozialen Tatsache der Reziprozität mit dem historisch und kulturell kontingenten Gefüge von Normen, das festlegt, welche Formen des Austauschs als geboten, geduldet oder verwerflich zu betrachten sind“ (Höffling 1998: 286). Es handelt sich um ein spezifisches dyadisches Tauschsystem, dessen Reziprozitätsprinzip nach den partikularistischen Interessen der beteiligten Tauschpartner ausgerichtet ist und mit dem übergreifenden System universalistischer (Tausch-)Normen kollidiert bzw. von diesen abweicht. Mindestens einer der am Tausch Beteiligten hat eine institutionelle Position inne, die ihn zur Einhaltung universalistischer Normen verpflichtet, gegen die er sich im Rahmen des korrupten Tauschs zugunsten privater bzw. partikularistischer Standards entscheidet (vgl. Lüdtke/Schweizer 1993: 468). Häufig ist es der Erbringer einer Gegenleistung, der etwas gibt, was ihm nicht gehört und die Möglichkeit der Gegengabe lediglich auf seiner Position basiert (vgl. Stegbauer 2002: 66).

Dort, wo Korruption nicht zu den gesellschaftlich akzeptierten Umgangsweisen gehört, ist sie für beide Tauschpartner prekär. Die Akteure sind bei Aufdeckung der Handlung negativen Sanktionen ausgesetzt, da sie sich der universalistischen Orientierung, der sie sich verpflichtet haben, widersetzen. Aufgrund dieses Risikos findet Korruption im

Geheimen statt, meist getarnt als zulässige Tauschsysteme, die durch Freundschaft und Vertrauen gekennzeichnet sind.

In Anlehnung an Wolfgang Kersting stehen diese korrupten Tauschsysteme in einem Spannungsfeld zwischen zwei internalisierten, antagonistischen Wertsphären, einem ethischen Partikularismus und dem moralisch-rechtlichen Universalismus (vgl. Höffling 2002: 71). Ersterer umfasst jene Normen und Werte, die soziale Beziehungen in den Bereichen von Gemeinschaft und Privatsphäre steuern und strukturieren. Demgegenüber stehen beim moralisch-rechtlichen Universalismus Werte und Normen im Vordergrund, die die Rechte und Pflichten sozialer Interaktion bezüglich der Allgemeinheit festlegen. Ihr umfassender Geltungsanspruch wird durch ein allgemeinverbindliches System formaler Normen, den Institutionen des Rechts, unterstrichen. Situationen, in denen diese beiden Komplexe normativer (Verhaltens-)Erwartungen, Höffling benennt diese auch als Mikro- und Makro-Moral (a.a.O.), in Konflikt geraten, gibt es viele. Grenzüberschreitungen zeigen sich häufig dort, wo individuelle Akteure als Träger verschiedener sozialer Rollen agieren, die durch unterschiedliche oder gar widersprüchliche Erwartungen bestimmt sind.

1.1.3. Korruption als tauschförmige Nutzenmaximierung. Begriffsdeutung aus ökonomischer Perspektive

Die ökonomische Auslegung des Begriffs bedient sich der Handlungsmodelle des *Rational Choice*-Theorems und verortet korrupte Praktiken innerhalb von Marktprozessen. Andere Autoren, nach Heidenheimers Kategorisierung „*market-centered-definitions*“³¹, begreifen Korruption als einen freiwilligen Tauschprozess, bei dem die Tauschpartner ihren persönlichen Nutzen maximieren (1993: 9). Der (abstrakte) Ort, an dem dieser Tausch stattfindet, ist ein „illegaler“ Markt.

Der Fokus solcher, nach der Logik des *do ut des* verlaufenden Austauschverhältnisse ist meist auf korrupte Handlungen an der Schnittstelle zwischen Staat und wirtschaftlichem Sektor gerichtet (vgl. Heidenheimer 1993: 6; Andvig/Fjedlstad 2000: 14; Rose-Ackerman 1978). Dabei steht der politisch-administrative Akteur, der seine Machtposition zu privaten Vorteil nutzt, im Vordergrund. „Thus we will conceive of

³¹ Der Begriff lehnt an die Bezeichnung „market corruption“ von James Scott (1972) an. Siehe dazu Kapitel 1.2

corruption in terms of a civil servant who regards his public office as a business, the income of which he will [...] seek to maximize. The office then becomes a “maximizing unit”. The size of his income then does not depend on an ethical evaluation of his usefulness for the common good but precisely upon the market situation and his talents for finding the point of maximal gain on the public’s demand curve” (van Klaveren 1993: 26). Nach van Klaveren instrumentalisiert der korrupte Amtsinhaber seine Position als Geschäftsfeld und nutzt seine Dispositionsbefugnisse im Tausch zur persönlichen (finanziellen) Bereicherung. In jüngeren Analysen politischer Korruption wird dieser Prozess anhand der *Rentseeking*-Theorie (vgl. Kapitel 2.1.2) beschrieben. Bestechungsgelder oder -geschenke (*pots-de-vin*) und so genannte *kick back* – Zahlungen sind Beispiele solcher korrupter Praktiken. Rose-Ackerman erweitert dieses Begriffsverständnis, indem sie nicht nur formalrechtlich illegale Tauschakte, sondern sämtliche Zahlungen und Vorteilsnahmen, die im Rahmen legaler Praktiken politischer Entscheidungsfindung stattfinden, beispielsweise Lobbying, mit einbezieht (1978: 6f.).

Der handlungstheoretische Kern dieser Interaktionsbeziehung besteht in der Annahme des Rationalitätsprinzips, wonach Akteure zwischen verschiedenen Handlungsalternativen wählen und diese Wahl von ihren Präferenzen, ihren Erwartungen und Situationsdefinitionen, aber auch Restriktionen hinsichtlich verfügbarer Ressourcen und der Handlungssituation selbst bestimmt ist. In dieser Entscheidungssituation wählt der Akteur (*homo oeconomicus*) diejenige Handlungsalternative, die ihm den höchsten Nutzen einbringt (vgl. Homann/Suchanek 2000: 414f.). Tritt der Akteur in eine Tauschbeziehung ein, geschieht dies unter der Annahme seinen Nutzen zu maximieren und Kooperations- bzw. Tauschgewinne (*gains from trade*) zu erzielen. Der Tausch ist ein Positivsummen-Spiel, auf das sich jeder Tauschpartner nur dann einlässt, wenn er sich Vorteile oder Gewinne daraus erhofft und (vgl. Ebda: 143f.).

Aus dieser Perspektive ist ein korrupter Akt ein an dem ökonomischen Nutzenprinzip orientierter Tauschvorgang bei dem die Akteure auf einen Tauschgewinn abzielen. Dieser kann sowohl materieller (z.B. Geld) als auch immaterieller Art (bspw. politischer Einfluss oder Kompetenzen bzgl. einer Auftragsvergabe) sein, zum eigenen Nutzen oder zum Vorteil bestimmter anderer, beispielsweise im Sinne des Nepotismus oder Klientelismus sein (vgl. Morlok 2005: 135). Jedoch muss der Tauschgewinn mindestens so hoch sein, dass der Nutzen die Kosten des Tauschvorgangs übersteigt – er sich somit

für beide Seiten lohnt. Im Sinne des *homo oeconomicus* entscheidet sich demnach ein Akteur rational motiviert für eine korrupte Handlung, wenn die Vorteile seiner Handlung gegenüber den Nachteilen überwiegen (vgl. Schmidt 2003: 88).

Der wesentliche Unterschied zu nicht korrupten Tauschbeziehungen liegt darin, dass es sich bei korrupten Tauschakten um „anomale Transaktionen“ handelt, die generell auf Ablehnung stoßen und teilweise strafrechtlich verfolgt werden können (vgl. Priddat 2005: 86). Ausgangspunkt des Tauschs ist, die existierenden Eigentums- und Verfügungsrechtsstruktur zu modifizieren. So verfügt beispielsweise ein Akteur über Ressourcen oder Vermögenswerte, die einem anderen von Nutzen sind und umgekehrt; in dieser Situation können beide durch einen Tausch profitieren. Ein korrupter Tauschvorgang ist dadurch gekennzeichnet, dass ein Tauschpartner die Verfügungsrechte nicht legal besitzt, aber mit dem Recht ausgestattet ist, sie diskretionär zuzuteilen (vgl. Borner/Schwyzer: 1999: 25). Bei der korrupten Transaktion verletzt dieser Akteur ein bestehendes Entscheidungsprogramm der Ressourcenverteilung zur Erlangung von Vorteilen (vgl. Morlok 2005: 136). Folglich wird etwas getauscht (gekauft), was eigentlich nicht tauschbar (käuflich) sein sollte. Damit einher geht das Interesse, den korrupten Tauschakt geheim zu halten (vgl. Schmidt 1969: 132).

Die Märkte auf denen diese Tauschakte stattfinden sind, ebenso wie die dort geltenden Preise, inoffiziell und illegitim³². „Corruption is an extralegal institution used by individuals or groups to gain influence over the actions of the bureaucracy. As such, the existence of corruption *per se* indicates only that these groups participate in the decisionmaking process to a greater extent than would otherwise be the case” (Leff 1993: 389). Im Standardfall politischer Korruption geht es um den „Verkauf“ von Entscheidungen durch einen Amts- und Mandatsträger, der in eine passive Bestechung, an natürliche oder juristische Personen außerhalb des öffentlichen Sektors, einwilligt, die von der erlangten Entscheidung einen positiven Nutzen haben und dafür bereit sind, einen „Preis“ zu zahlen. Der private Akteur erhält bei diesem geheimen

³² Meist ist in diesem Zusammenhang von einem illegalen Markt (s.o.) die Rede. Diese Begrifflichkeit setzt jedoch wiederum einen sehr engen Bezugsrahmen, wonach korrupte Tauschprozesse, die nicht nur oder keine gesetzwidrige Handlungen, sondern Verstöße gegen Verhaltensnormen betreffen, ausgeklammert werden. Der Begriff der Illegitimität erweitert die Interpretation von Korruption auch auf Tauschakte, die sich nicht durch rechtliche Kriterien erfassen lassen (vgl. Schmidt 1969: 132).

„Geschäft“ einen privilegierten Zugang zu öffentlichen Ressourcen. Reguläre Marktmechanismen wie das Wettbewerbsprinzip werden dadurch unterlaufen.

Aus ökonomischer Perspektive wird Korruption demnach als ein profitmaximierender, heimlicher Tauschakt unter der Herstellung oder Nutzung eines (illegitimen) *black market* definiert (vgl. Rose-Ackerman 1999: 12f.; Mény 1997: 309ff.). Korruption gilt als Ausdruck marktförmiger Interaktionsprozesse, dessen abweichender Charakter nicht in der Verletzung geltender Normen, sondern vielmehr über die Verzerrung des freien Wettbewerbs zur Geltung kommt (vgl. Lindemann 2005: 44). Dem Anspruch einer wertneutralen Definition, welche die Komplexität und gleichzeitig Einschränkung eines normativen Begriffsverständnisses vernachlässigt, wird der ökonomische Ansatz allerdings nicht gerecht. Ähnlich der *Public-Office-Definitions*, jedoch weitaus unbestimmter, basiert das ökonomische Verständnis auf verhaltens- und erwartungsleitenden Strukturen, welche dem nutzenmaximierenden Tauschverhältnis zugrunde liegen. „Somewhere there is an authority that distinguishes between the rules applicable to public officials and those applicable to businessmen operating in the free market, or that there are certain characteristics that distinguish a „black market“ from the free market“ (Heidenheimer 1993:).

Darüber hinaus stellen ökonomische Begriffsbestimmungen weniger Definitionen als vielmehr mikroökonomische Annahmen über Anreizmechanismen, welche in bestimmten Situationen korrupte Handlungen hervorrufen, dar (vgl. Johnston 1996: 323, Philp 1997: 444). Seit Beginn der 1980er Jahre hat sich diese Tendenz verstärkt und nicht nur die ökonomisch geprägte Betrachtung von Korruption bedient sich des theoretischen Spektrums der Neuen Institutionenökonomik³³. Neben dem *Rentseeking* – und Transaktionskostenansatz gilt vor allem das Principal-Agent-Modell als populärster Ansatz zur Analyse korrupter Tauschprozesse.

³³ Als zentrale Wegbereiter dieser ökonomischen Forschungsrichtung von Korruption gelten insbesondere Susan Rose-Ackerman (1978), Robert Klitgaard (1988), Gary S. Becker (1993).

1.2. Typologie und Erscheinungsformen der Korruption – strukturelle Unterschiede

In der Mehrzahl der Fälle dient das ökonomische Tauschmodell zur Analyse der so genannten *market corruption*³⁴ (Scott 1972: 12), womit spontane Bestechungsvorgänge erfasst werden. Die wenigen Beteiligten sind vornehmlich auf unteren Hierarchieebenen der Verwaltung oder des Managements zu finden. Es handelt sich dabei um eine verhältnismäßig transparente und kompetitive Form des ökonomischen Tauschs, welche durch den Verkauf von „government goods and services to the highest bidder“ gekennzeichnet ist (Scott 1972: 12). Korrupte Praktiken innerhalb der politischen oder administrativen Sphäre entstehen meist aus einer Alltagssituation heraus, sind nicht auf Wiederholung angelegt und beinhalten Bestechungsleistungen von geringem Wert. „There are no rules of the game and the exchange is unstable by nature and leads to bargaining directed by impersonal agents who do not know each other. There is a strong uncertainty about the price of the corrupt transaction and uncertainty about the result“ (Cartier-Bresson 1997: 466). Beispiele dieses Korruptionstyps finden sich häufig im Bereich der staatlichen Administration, beispielsweise als so genanntes *speed money*³⁵. *Market corruption* lässt sich als eine Form eines quid pro quo - Deals beschreiben (vgl. Bardhan 1997: 1325). Vertreter dieses ökonomischen Prinzips begreifen Korruption im Sinne der „Logik des Marktes“ (Della Porta/Vanuucci 1999: 9), wobei nicht der Bessere, sondern der Finanzkräftigste zum Zuge kommt.

Im Gegensatz zu diesem ökonomischen Tauschphänomen liegt der Fokus der *non-market-corruption* auf sozialen Tauschaspekten. Politische Korruption ist demnach durch soziale Beziehungen und Abhängigkeiten gekennzeichnet. Nach Scott bezeichnet diese Art der Korruption „a situation where only ties of kinship, affection, caste, and so forth determine access to the favors of power-holders“, wohingegen *market corruption*

³⁴ Unter dieser Kategorie werden unterschiedliche Erscheinungsformen der Korruption zusammengefasst: Bagatell- bzw. Gelegenheitskorruption (Bannenberg 2002: 89f.), situative Korruption (vgl. Höffling 2002: 32ff.), bürokratische Korruption, *petty corruption* oder *Low Level-corruption* bezeichnet (vgl. Andvig/ Fjeldstad 2000; Alemann 2005).

³⁵ Darunter werden „Beschleunigungszahlungen“, wodurch bürokratische Verzögerungen, zum Beispiel bei einer Lizenzvergabe, umgangen bzw. verhindert werden, bezeichnet. (vgl. Pies et al. 2005: 34). Autoren wie Nathaniel Leff und Samuel P. Huntington verbinden mit dieser korrupten Praktik positive Effekte. Bestechungsgelder können dazu dienen, effiziente Warteschlangen in der öffentlichen Verwaltung zu erzeugen. Folgt die Bearbeitung, bspw. von Baugenehmigungen, innerhalb einer Behörde normalerweise nach dem first in, first out“-Prinzip, können Bestechungszahlungen dazu beitragen, dringliche Anträge vor weniger wichtigen Gesuchen zu genehmigen. Die Bearbeitung würde dann in effizienter Reihenfolge stattfinden. Gegendarstellungen dieser Argumentation finden sich beispielsweise bei Kaufmann (1997). Siehe dazu auch Kapitel 1.

„provides access to those who can pay for it“ (Scott 1972:88). *Market corruption* beschreibt korruptive Vorgänge anhand wirtschaftlicher Leistungs- bzw. Konkurrenzfähigkeit auf dem *black market*. Dagegen werden mit der *non-market-corruption* insbesondere Mechanismen des sozialen Tauschs in den Vordergrund. Danach sind weniger finanzielle Ressourcen für den Erhalt eines angestrebten Gutes ausschlaggebend, als vielmehr gewachsene Beziehungen und Verbindungen zu relevanten Akteuren. Entscheidend sind soziale Interaktionen bzw. die Einbindung in ein soziales Netzwerk, welches Zugang zu Informationen, Erfahrungen oder Handhabungen ermöglicht und den Eintritt in korrupte Praktiken erleichtert.

Unter der Kategorie der *non-market-corruption* lassen sich unterschiedliche Erscheinungsformen der strukturellen Korruption zusammenfassen. Sie reichen von „gewachsenen Beziehungen“ (Bannenberg 2002: 104ff.) weniger Beteiligter bis hin zu einer Vielzahl von Akteuren in organisierten Netzwerken. Letztere können darüber hinaus in Verbindung zur organisierten Kriminalität und Gewalt stehen (Bsp. Mafia). Fälle dieser Art der Korruption zeichnen sich durch die Häufigkeit der Korruptionshandlungen, die Höhe der Forderungen und Angebotssummen und den Organisationsgrad aus. Ihnen liegt keine spontane Handlung, sondern vielmehr eine auf Dauer angelegte politische Einflussgewinnung, zugrunde. Es handelt sich um eine dauerhafte, geplante bzw. systematische oder organisierte Korruption. „Sie „entfaltet sich über einen beträchtlichen Zeitraum hinweg als aktiv gestaltetes und stabiles System von Beziehungen zwischen einer mehr oder weniger umfangreichen Zahl involvierter Akteure“ (Höffling 2002: 32). Dieser Korruptionstyp wird auch als *grand corruption* bezeichnet. Rose-Ackerman charakterisiert diesen Begriff im engeren Sinne als *high-level* oder „politische (Spitzen-)Korruption“, an welcher Politiker höherer Ebenen der Exekutive oder Legislative beteiligt sind (vgl. 1999: 27ff.). Unter der Bezeichnung der *parochial corruption* werden insbesondere Einflussprozesse politischer Korruption auf elitärer Entscheidungsebene charakterisiert. „Corruption as form of influence“ (Scott 1972: 20). Akteure auf dieser Ebene können traditionelle Machtmechanismen für ihre kriminellen Absichten instrumentalisieren (vgl. Cartier-Bresson 1997: 465; Granovetter 2004: 8ff.).

Im Fokus dieser Arbeit steht eine Form der Korruption, die sich der *parochial corruption* zuordnen lässt. Untersuchungsgegenstand ist eine Erscheinungsform der Korruption, welche als „systemische strukturelle Korruption“ (Höffling 2002: 79),

Netzwerk-Korruption (Bannenberg 2002: 108ff.; Schefczyk 2001: 90ff.; Cartier-Bresson 1997: 466ff.) oder allgemein als *grand corruption* bezeichnet wird. Sie ist durch die Einbettung dauerhafter und stabiler Beziehungssysteme gekennzeichnet, „die Zugehörigen *bevorzugten* Zugang zu knappen staatlichen Ressourcen verschafft; bevorzugt ist der Zugang zu staatlichen Ressourcen, wenn er nicht das Ergebnis eines Wettbewerbs-Prozesses oder einer an Tatsachen und zustimmungsfähigen Regel orientierten Entscheidung darstellt“ (Schefczyk 2001: 92; Hervorhebung im Original). Es handelt sich um eine Interaktion innerhalb einer sozialen Struktur, in dem die Missachtung formaler Normen zugunsten partikularistischer Interessen kein abweichendes Verhalten darstellt (vgl. Höffling 2002: 79; Fischer 2002: 79ff.).

Ähnlich der „gewachsenen Beziehungen“ liegt ein konkretes, zielgerichtetes Handeln und die Nutzung bzw. Konstruktion einer günstigen Ordnung oder Struktur für die Tatbegehung vor. Die Initiative geht jedoch nicht unmittelbar von Einzelpersonen aus, sondern korrupte Verhaltensweisen werden in der Branche oder in dem Unternehmen als üblich angesehen und sind Teil der Unternehmensstrategie. Entscheidend ist dabei nicht die persönlich gewachsene Beziehung zwischen Geber und Nehmer, sondern die innerhalb dieses Interaktionsverhältnisses vermittelte Normalität und gleichzeitig der nach außen gerichtete hohe Geheimhaltungsgrad (vgl. Bannenberg 2002: 108f.). Langfristige, exklusive Beziehungen dienen auch hier zur Informationsbeschaffung, Referenz oder der Nutzung von Wissen und Erfahrungen im Umgang mit korrupten Vorgängen im Allgemeinen, jedoch sind einzelne Positionen innerhalb des Beziehungssystems leichter austauschbar.

Beispielhaft für diese Form der Korruption ist die so genannte „politische Landschaftspflege“, bei der Unternehmen mit dem Ziel auf politische Einflussnahme unterschiedliche politische Parteien durch illegale Spenden finanziell unterstützen. Ein weiteres Beispiel sind Korruptionskartelle, an denen sich verschiedene Firmen beteiligen, um den Wettbewerb zu beschränken oder gänzlich zu verhindern. Die Mitglieder eines Kartells versuchen durch Absprachen und Bestechungszahlungen an relevante Akteure (bspw. an öffentliche Auftraggeber) die Vorteile eines Monopols zu erreichen. Häufig gehen mit diesen illegalen Handlungen weitere Straftaten (Begleitdelikte) wie Steuerhinterziehung, Betrug und Untreue einher.

Bei solchen korruptiven Netzwerken handelt es sich um umfangreiche Strafverfahren, die vielfach der organisierten Wirtschaftskriminalität zugeordnet werden. Die Aufdeckung und auch Analyse solcher Netzwerke gestaltet sich aufgrund der teilweise großen Zahl beteiligter Akteure und deren langjähriges, nach außen abgegrenztes Beziehungssystem schwierig. Meist kommt es nur zu wenigen Anklagen, der überwiegende Teil der Beteiligten hält sich an die strategische Schweigepflicht (vgl. a.a.O.). Verifizierte Aussagen und ein detaillierter Einblick in das Gesamtsystem der korrupten Vorgänge lassen sich in der Mehrzahl der Fälle nicht erfassen.

MARKET CORRUPTION			NON-MARKET CORRUPTION			
Petty	Low-level	Situativ	Grand	Top-/High-Level	Strukturelle Netzwerk-Korruption	Parochial Corruption
Aus der Alltagssituation entstehende korrupte Praktiken, die dem kurzfristigen Nutzen dienen; Gelegenheitskorruption.			Korruptionsfälle, bei denen das Zusammenwirken der beteiligten Geber und Nehmer systematisch und auf unbestimmte Zeit (langfristig) angelegt ist.			

Abbildung 1: Typologie von Korruption

Quelle: eigene Darstellung

2. Strukturelle Voraussetzungen von Netzwerk-Korruption. Eine institutionentheoretische Annäherung

Bei der analytischen Auseinandersetzung mit der „Netzwerk-Korruption“ liegt der Blick auf netzwerktheoretische Aspekte nahe. Dennoch ist die Erforschung von Korruption insbesondere aus soziologischer netzwerktheoretischer und –analytischer Perspektive bisher wenig verbreitet³⁶. Vielmehr stehen seit den 1980er Jahren institutionenökonomische Ansätze im Vordergrund, anhand derer Strukturen und Mechanismen korrupter Praktiken untersucht werden.

In den vergangenen Jahren haben sich unterschiedliche Arbeitsansätze und Perspektiven bezüglich des Netzwerkphänomens in den verschiedenen Disziplinen der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften durchgesetzt. Der Netzwerkbegriff ist somit ein gutes Beispiel für eine importierte Terminologie in unterschiedliche Disziplinen. Im Allgemeinen wird in der sozialwissenschaftlichen Literatur unter dem Begriff des Netzwerks "a specific set of linkages among a defined set of persons" (Mitchell, 1972: 2) verstanden. Akteure und deren wiederholte sowie über einen längeren Zeitraum andauernden Beziehungen sind konstitutive Elemente von Netzwerken. Im Gegensatz zu Organisationen und kollektiven Akteuren sind Netzwerke nicht ausdrücklich zielgerichtet. Sie stellen keine Akteure dar, sondern Strukturen, die Handlungsmöglichkeiten eröffnen und begrenzen (vgl. Jansen 2006: 104).

Die Netzwerkanalyse ist gleichzeitig eine Forschungsmethode und eine Theorieperspektive dieser Netzwerke. Netzwerke bieten häufig basale Voraussetzungen für unterschiedlichste Kooperationsvorhaben. In der umfangreichen Literatur wird diesbezüglich die steuerungstheoretische Frage diskutiert, ob das „Netzwerk“ eher als eine intermediäre Kooperationsform zwischen „Markt“ und „Hierarchie“ zu verstehen ist, wie dies die Theorie relationaler Verträge in der Tradition des Transaktionskostenansatzes behauptet, oder ob es sich nicht doch um eine eigenständige Form, somit weder um Markt noch Hierarchie, handle (Powell 1990: 296ff.) Netzwerkstrukturen gelten dabei grundsätzlich als akteursübergreifend und kollektiver

³⁶ Autoren, die das Phänomen aus der soziologischen Netzwerkperspektive betrachten sind bspw. Hiller (2005) und Höffling (2002).

Zusammenhang, sie sind nicht aus der Intention eines Einzelnen herstellbar (vgl. Ebda.: 11f.; Holzer 2006: 8f.).

Im Fokus dieser Arbeit stehen Netzwerke, in denen die Beziehungen der Akteure organisationaler Art sind. Sie werden somit im Sinne der Institutionenökonomie als (inter-)organisationale Netzwerke bezeichnet, welche durch formelle und informelle Institutionen und der in ihnen handelnden Akteure geprägt sind³⁷. Institutionen³⁸ sind dabei „the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic“ (North 1990: 3). Der Fokus liegt hierbei auf der formalen Struktur und der informellen Kooperations- bzw. Kommunikationswege der Netzwerke. Aus ökonomischer Perspektive ist das Kernproblem von Kooperationsbeziehungen die friedliche Bedürfnisbefriedigung der Akteure und die effiziente Nutzung von knappen Ressourcen. Voraussetzung dazu ist die Koordination des Tauschs, d.h. die institutionalisierte Ordnung bzw. Strukturierung menschlicher Interaktionen. Das Ordnungsproblem bildet den Ausgangspunkt der institutionenökonomischen Analyse von Netzwerken. Netzwerke werden dazu hinsichtlich der Verträge zur Übertragung der Property Rights und der dabei anfallenden Transaktionskosten (als Effizienzkriterium) untersucht (vgl. Kapitel 2.1.1).

Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen steht die Frage, welche institutionellen Bedingungen den Handlungsmöglichkeiten der Akteure zum Eintritt in und Erhalt von korrupten Austauschbeziehungen zugrunde liegen. Dabei stehen weniger Kausalitätsvermutungen im Blickpunkt als vielmehr die innere Struktur von Korruptionsbeziehungen. Das Instrumentarium der Neuen Institutionenökonomik bietet keinen einheitlichen Ansatz, doch können anhand ihrer Modelle strukturelle Merkmale von Netzwerk-Korruption analytisch untersucht werden. Korrupte Praktiken im Rahmen eines Netzwerks lassen sich vertragstheoretisch analog zur Prinzipal-Agent-

³⁷ Im Gegensatz zur NIÖ betrachtet die soziologische Netzwerkanalyse methodisch jegliche Organisation als Netzwerk (vgl. Jansen 2006: 14ff.).

³⁸ Der Begriff der Institution wird in der Literatur nicht einheitlich definiert. Grundsätzlich sind darunter Regeln oder Regelwerke zur Ordnung und Koordination von Interaktionen zwischen Individuen oder Kollektiven zu verstehen. Aus institutionenökonomischer Perspektive gelten Institutionen als “human-made constraints that control and direct human interaction and consist of both formal rules such as laws and regulations and informal rules including norms and customs” (Eggertsson 1996:415). Vertreter des ökonomischen ebenso wie des soziologischen Institutionalismus sind sich darüber einig, dass das Problem der „Handlungskoordination“ bzw. der „sozialen Ordnung“ (die erste Problembezeichnung entstammt dem ökonomischen, letztere dem soziologischen Sprachgebrauch) von der Geltung solcher sozialer Regeln abhängt (vgl. Schmid/Maurer 2003: 10).

Beziehung rekonstruieren. Auf Basis strategischer Handlungskalküle liegt der Schwerpunkt dieses Ansatzes im Bereich der strukturellen Analyse von Ressourcenflüssen und Tauschlogiken der beteiligten Akteure. Für die Untersuchung struktureller Bedingungen von Korruption scheint ein solcher Analyseansatz Erfolg versprechend, da er sowohl spezifische Strukturen, als auch die in ihnen handelnden Akteure berücksichtigt. Handlungsstrukturen, im Sinne von Institutionen, und Akteure werden dabei in Beziehung gesetzt (vgl. Kapitel 3.1 ff.). Auf der Grundlage dessen kann eine Eigendynamik bestimmter institutioneller Arrangements, welche dem ursprünglichen Ziel dieser Institutionen zuwiderlaufen (institutionelle Eigenlogik), theoretisch-analytisch und empirisch erläutert werden (vgl. Richter 1994: 1ff.)

Neben vielen anderen Autoren bedienen sich auch Della Porta und Vanucci dem Prinzipal-Agent-Ansatz als theoretischem Modell zur Analyse politischer Korruption. Nach Ansicht der Autoren stellt Korruption das Resultat eines Netzwerkes von illegalen Tauschprozessen dar (vgl. 1999: 16ff.). Das Prinzipal-Agent-Modell setzt grundsätzlich innerhalb eines Organisations- oder auch politischen Systems an, beispielsweise auf der Mesoebene bei der Interaktion zwischen Kapitalgeber und Management oder Politiker und Wahlvolk. Es handelt sich um ein Analyseinstrument, anhand dessen strategische Interdependenzen und Risiken innerhalb eines Institutionengefüges aufgezeigt werden können. Zur Untersuchung von Korruption wird dieses Modell im Sinne eines triadischen Konstrukts um einen weiteren Akteur, den Klienten, erweitert. Der Analysefokus wechselt „from individual actions judged against external (and, at times, static) standards to the significance of officials and client’s conduct within an institutional and political setting“ (Johnston 1996: 326). Korruption wird dabei nicht anhand individueller Devianz erklärt, sondern als Beziehungsphänomen im Sinne eines Markttausches, welches korrupte Handlungen im Rahmen von sozialen Interaktionsbeziehungen innerhalb institutioneller Arrangements bestimmt. Durch Zusammenschlüsse in Netzwerke korrupter Praktiken können Akteure diesen institutionellen Rahmen zu ihren Gunsten verändern (vgl. Borner/Schwyzler 1999: 17). Aus rationaler Perspektive „the actions of each will be a function of the structure of costs and benefits facing them“ (Bull/Newell 1997: 178). Die Darstellung von korrupten Praktiken anhand des Prinzipal-Agent-Modells zeigt, in welche institutionellen Strukturen die Akteure eingebunden sind und wie diese beeinflusst werden können.

Im Folgenden wird das Prinzipal-Agent-Modell in erweiterter Perspektive als triadisches Netzwerkkonstrukt zur Analyse politischer Korruption innerhalb liberaler Demokratien genauer betrachtet. Es dient dazu, die innere Struktur von korrupten Praktiken im Sinne einer „formalen Konfigurationsanalyse“ (Oswald 2001: 1053) darzustellen, welches die Interaktionsbeziehungen korrupter Akteure explizit erläutert.

Im Fokus steht dabei die politische Korruption. Der Begriff der politischen Korruption umfasst unterschiedliche Phänomene, denen gemein ist, dass sie der „politischen“ bzw. „öffentlichen“ Sphäre im weitesten Sinne angehören und eine Rolle bei der Formulierung oder Implementation kollektiv verbindlicher Entscheidungen spielen. Die Beziehungen zwischen Prinzipal, Agent und Klient sind dabei entweder vollständig innerhalb der öffentlichen Sphäre angesiedelt oder verbinden den öffentlichen mit dem privaten Sektor. Wesentlich ist dabei, dass sowohl der Prinzipal als auch Agent, also die primäre Agenturbeziehung, dem öffentlichen Bereich zugeordnet werden und somit nicht-private Rollen ausfüllen. Das heißt, der Agent hat ein öffentliches Amt inne, einen Wahlauftrag oder führt eine Funktion aus oder betreut eine Abwicklung, von welcher angenommen und meist darauf vertraut wird, dass sie anhand des öffentlichen und allgemeinen Interesses geleitet wird (vgl. Offe 2004: 78; Heywood 1997: 5; Stykow 2002: 97). Politische Korruption soll daher als heimlicher Austausch zwischen zwei Märkten, dem politischen und/oder dem administrativen und dem wirtschaftlichen, definiert werden, bei dem das Gemeinwohl zugunsten privater Interessen verletzt wird. Der korrupte Tauschprozess findet im Geheimen statt, da er die öffentlichen Bedürfnisse verletzt und stattdessen privaten Interessen dient (vgl. Della Porta/Mény 1997: 4).

Wesentliches strukturelles Merkmal von Korruption ist folglich die Verflechtung von Staat und Wirtschaft, an deren Schnittstelle korrupte Praktiken auftreten. Aus Sicht der politischen Ökonomie gründet sich Korruption in der Beziehung zwischen Unternehmen einerseits und Politikern oder Bürokraten andererseits (vgl. Bull/Newell 2003: 239). „Corruption describes a relationship between the state and the private sector“ (Rose-Ackerman 1999: 113). Möglichkeiten zur Korruption der öffentlichen Verwaltung bestehen einerseits insbesondere dann, wenn ein starker Staatsinterventionismus herrscht oder andererseits, wenn die Grenzen zwischen staatlichem und privatem Handeln bei Deregulierungs- oder Privatisierungsprogrammen verschwimmen (vgl. Della Porta/ Mény 1997: 176). Anhand des ökonomischen

Netzwerkkonstrukts können unterschiedlichste Kooperationsformen an der Schnittstelle zwischen Staat und Wirtschaft³⁹ auf ihre strukturellen Verflechtungen untersucht werden.

2.1. Das Prinzipal-Agent-Modell

Das Prinzipal-Agent-Modell gehört zu den (mindestens) drei wesentlichsten Theoriesträngen der Neuen Institutionenökonomik, die eng miteinander zusammenhängen, aber dennoch eigenständige Analyseperspektiven verfolgen: die Transaktionskostentheorie, die Theorie der Verfügungsrechte und eben die Prinzipal-Agent-Theorie. Grundsätzlich stellt die Neue Institutionenökonomik eine Neuorientierung bzw. Erweiterung neoklassischer Denkansätze dar, die das Zustandekommen und Funktionieren von Institutionen mit ökonomischen Annahmen und Verhaltensmustern zu erklären versucht. Es wird davon ausgegangen, dass ökonomische Austauschbeziehungen zwischen Akteuren durch institutionelle Arrangements geordnet und beeinflusst werden. Die ökonomische Analyse dieser institutionellen Arrangements kommt zu dem Ergebnis, dass die Begründung und Benutzung von Institutionen bei Tauschaktivitäten Kosten (Transaktionskosten) verursacht. Diese Transaktionskosten fallen je nach Situation und Verhaltensweise unterschiedlich aus (vgl. Richter 1994: 4ff.; Reichard 2002: 585f.).

Trotz teilweise nicht unerheblicher Unterschiede in ihren konkreten Ausprägungen besteht zwischen den jeweiligen Ansätzen die folgende Gemeinsamkeit: Im Mittelpunkt steht die ökonomische Analyse von Institutionen. Institutionen werden dabei sehr umfassend verstanden als Regelsysteme, die „Akteuren bestimmte Handlungsweisen erlauben, gebieten oder verbieten“ und hierdurch Interaktionen strukturieren (Homann/Suchanek 2000: 118) Eine zentrale Rolle in der Neuen Institutionenökonomik spielt das Denken in Verträgen, sowohl im Rechtssinne als auch im nicht-rechtlichen Sinne („Verhältnisse“) (Richter 1994: 16). Der anhand von Verträgen modellierte Principal-Agent-Ansatz verknüpft sowohl Aspekte der Theorie der Verfügungsrechte als auch des Transaktionskostenansatzes im Rahmen der Beziehungsanalyse zwischen dem Prinzipal und dem Agenten (vgl. Groenendijk 1997: 208).

³⁹ Beispiele solcher Kooperationsformen sind Public Private Partnerships (PPP) (siehe dazu Kapitel 3.1), Joint Ventures und weitere Outsourcing-Modelle unterschiedlichster Art. Seit Mitte der 1980er Jahre werden solche hybride Unternehmensformen unter dem Begriff der strategischen Netzwerke diskutiert (vgl. Jansen 2002: 88).

Gegenstand des Prinzipal-Agent-Modells (Agenturtheorie) ist eine vertraglich geregelte Beziehung zwischen Vertragsparteien - dem Prinzipal („Auftraggeber“) und dessen Agent („Auftragnehmer“). Diese kooperative Beziehung entsteht, wenn der Prinzipal Entscheidungs- und Ausführungskompetenzen, mittels eines Vertrags an den Agenten delegiert, um seine Ziele bzw. Interessen zu verfolgen. Das bedeutet, der Prinzipal engagiert einen Agenten, um bestimmte Tätigkeiten, die er selbst nicht oder nur unzureichend durchführen kann, in seinem Auftrag ausführen zu lassen. Der Prinzipal veräußert dabei bestimmte Verfügungsrechte (*property rights*) an den Agenten, der im Tausch hierfür seine Fähigkeiten und sein Wissen zur Aufgabenerfüllung einsetzt und dafür eine Entlohnung erhält. Grundlage dieser sozialen Interaktion ist der freiwillige Tausch von Ressourcen und die Erwartung eines gegenseitigen Nutzens der beiden Vertragsparteien. Der Agent ist dabei vertraglich gehalten, bei der ihm übertragenen Aufgabenerfüllung nach den Interessen des Prinzipals zu handeln und nicht für seine eigenen, gegebenenfalls der Auftragsbestimmung zuwiderlaufenden, Ziele einzusetzen (vgl. Braun 1999: 162). Die Wahl möglicher Handlungen des Agenten innerhalb dieser hierarchischen⁴⁰ Tauschbeziehung bestimmt nicht nur dessen eigene Wohlfahrt, sondern beeinflusst ebenso das Nutzenniveau des Prinzipals. Der Auftraggeber ist demzufolge von seinem Auftragnehmer abhängig⁴¹ (vgl. Richter 1994: 16f.; Wieland 2005: 48).

Wesentlicher Bestandteil der Prinzipal-Agent-Theorie ist die Auseinandersetzung mit diesem Abhängigkeitsproblem des Prinzipals vom Agenten innerhalb dieser Tauschbeziehung⁴². Es besteht grundsätzlich darin, dass der Prinzipal nur über ungenaue und unsichere Informationen über den Agenten selbst und dessen Handeln und Verhalten verfügt. Die Delegation von Handlungs- und Entscheidungsrechten an den Agenten ist somit riskant. Zum einen können die Interessen der Vertragspartner

⁴⁰ Dieses hierarchische Koordinationsschema gründet sich auf der Macht bzw. Autorität und der regelbasierten Weisungsbefugnis der höher gestellten Instanz, in diesem Falle des Prinzipals.

⁴¹ Nach Arrow gilt daher eine Prinzipal-Agent-Beziehung, wenn ein Individuum von den Handlungen eines anderen Individuums abhängig ist (1985: 2). Beispiele solcher Tauschbeziehungen sind: Patient (Prinzipal) – Arzt (Agent), Versicherungsgesellschaft – Versicherter, Kommune – Verwaltungsbeamter, Wahlvolk – Mandatsträger, Aktionäre – Management. Es wird deutlich, dass die Rolle des Prinzipals nicht nur durch einzelne Personen, sondern auch Organisationen oder Institutionen angenommen werden kann (siehe dazu Kapitel 2.2). Darüber hinaus kann je nach Situation ein und derselbe Akteur sowohl Prinzipal als auch Agent darstellen, so dass zwischen denselben Akteuren mehrere Prinzipal-Agent-Beziehungen bestehen können (vgl. Braun 1999: 162f.).

⁴² Die Prinzipal-Agent-Literatur behandelt fast ausschließlich dieses besondere Abhängigkeitsproblem. Ein anderes wesentliches Charakteristikum, nachdem der Prinzipal aufgrund der Autoritätsbeziehung zwischen den beiden Vertragspartnern, das Recht bzw. die Macht hat, seine transferierten Rechte zurückzufordern und den Agenten zu bestrafen, falls sich dieser nicht an die vertraglichen Vereinbarungen hält, bleibt überwiegend unbehandelt (vgl. Braun 1999: 163).

divergieren, zum anderen wird davon ausgegangen, dass die beiden Vertragspartner nicht über den gleichen Informationsstand verfügen. In der Regel wird unterstellt, dass dem Agenten Informationen entscheidungsrelevanter Merkmale oder Situationsverhältnisse zur Verfügung stehen, die der Prinzipal nicht hat (Informationsasymmetrie). Er ist demnach mit einem Informationsvorsprung gegenüber dem Prinzipal ausgestattet, welchem der Prinzipal nur durch zusätzliche Aufwendungen (Kosten) entgegenwirken kann.

Eine demokratische Regierung besteht als System von Prinzipal-Agent-Beziehungen zwischen dem Elektorat, Mandatsträgern und Bürokraten. Die Regelungsmechanismen dieses „hierarchisch gestaffelten Repräsentationssystems“ (Oswald 2001: 1062) sind durch die Verfahren des Rechtsstaats determiniert und in der Verfassung festgeschrieben (vgl. Della Porta/Vanucci 1999: 17). Die Verteilung der Macht ist folglich durch das Prinzip der Gewaltenteilung institutionell festgelegt. Das grundlegende Prinzipal-Agent-Modell lässt sich, dabei wie folgt darstellen: Der Souverän, welcher im Sinne des Volkes, zumindest des Elektorats, durch die Legislative repräsentiert wird, wäre somit der Prinzipal. Dieser beauftragt die Exekutive, den Agenten, zur Wahrung seiner Interessen und Durchsetzung seines Willens (vgl. Oswald 2001: 1062). Im Zentrum dieser Interaktionsbeziehung steht die Übertragung der Verfügungsrechte des Prinzipals an den Agenten und die damit einhergehenden diskretionären Handlungsmöglichkeiten⁴³ bei der Aufgabenerfüllung. Das Tauschverhältnis des Prinzipal-Agent-Modells ist durch Interessenkonflikte und Informationsasymmetrien (unvollständige Informationen) gekennzeichnet, was dazu führen kann, dass der Prinzipal Schaden erleidet oder nur suboptimale Gewinne („Agenturverluste“) erzielt, falls die Handlungen des Agenten nicht den Regeln des Prinzipals entsprechen (vgl. Braun 1999: 163; Richter 1994: 18ff.; Stykow 2003: 90).

⁴³ Die Handlungsspielräume sind deswegen diskretionär, da es sich um unvollständige bzw. relationale Verträge zwischen dem Prinzipal und dem Agenten handelt. Im Gegensatz zu vollständigen Verträgen, wird in relationalen Verträgen berücksichtigt, dass nicht alle zukünftige Eventualitäten oder Interaktionsbedingungen ex ante geregelt werden können, so dass „Lücken“ im Vertrag gelassen und neue Arrangements möglich werden. Es wäre nicht nur ökonomisch gesehen zu teuer alle Eventualitäten innerhalb des Vertrags festzulegen, sondern schlicht unmöglich. Darüber hinaus ermöglicht ein unvollständiges Vertragskonzept flexibel auf unvorhersehbare Situationen zu reagieren (Richter 1994: 18).

2.1.1. Das Agenturproblem

Hinter der Annahme unvollständiger Informationen verbirgt sich, ähnlich der Idee der *bounded rationality*⁴⁴ der Transaktionskostentheorie, die Unfähigkeit, Situationen vollständig, das heißt, sämtliche Einzelheiten und mögliche Wirkungen, zu erfassen.

Die asymmetrische Informationsverteilung während oder nach der Vertragserfüllung entsteht laut Arrow einerseits durch versteckte Aktion bzw. Handlung (*hidden action*) und zum anderen durch versteckte Information (*hidden information*). *Hidden action* beschreibt den Tatbestand, dass der Prinzipal die Handlungen und Leistungen des Agenten nicht vollständig beobachten und kontrollieren kann. *Hidden information* liegt vor, wenn der Prinzipal die Handlungen zwar beobachten kann, der Agent jedoch über Informationen verfügt, die dem Prinzipal nicht zugänglich sind⁴⁵. In beiden Fällen ist der Prinzipal nicht in der Lage ex post anhand des Resultats der Aufgabenerbringung (*Output*) auf die eingesetzten Mittel und Leistungen (*Efforts*) des Agenten (*Input*) zu schließen⁴⁶ (1985: 38ff.; vgl. Richter 1994: 17).

Dieser Informationsvorsprung eröffnet dem Agenten diskretionäre Handlungsspielräume zur Verfolgung seiner eigenen Interessen⁴⁷. Unterstellt man beiden Akteuren auf der Basis ökonomischer Rationalitätsannahmen (*Rational Choice*)

⁴⁴ Im Gegensatz zur neoklassischen Annahme vollständig informierter Akteure und perfekt rationalen Verhaltens (die objektive Rationalität des Homo Oeconomicus), wird in der Neuen Institutionenökonomik davon ausgegangen, dass Akteure unvollständig oder fehlerhaft informiert sind. Der Mensch verhält sich demnach der Intention nach rational, kann dies aber aufgrund von begrenzter Informationsbeschaffungs- und -verarbeitungsmöglichkeiten nur beschränkt tun (Rationalitätshindernis). Williamson (1985: 32) greift diesen Gedanken nach Herbert A. Simon auf, der davon ausgeht, dass es für Menschen unmöglich sei, alle Alternativen und mögliche zukünftigen Ereignisse in eine Entscheidung miteinzubeziehen und eine unveränderliche Nutzenfunktion anzuwenden. Begrenzte Rationalität bedeutet demnach, situativ adäquat anhand der entsprechenden Nutzenfunktion und mit hinreichenden, für die Entscheidung verfügbaren, Informationen zu entscheiden (vgl. Braun 1999: 172).

⁴⁵ Ein Beispiel für diese Art der Informationsasymmetrie lässt sich anhand eines Vertragsverhältnisses mit einer KFZ-Werkstatt darstellen: Der Halter des reparaturbedürftigen Fahrzeugs (Prinzipal) ist (ohne zusätzliche Kosten) nicht in der Lage, die nach Auskunft der KFZ-Mechaniker (angeblich) notwendigen Reparaturleistungen einzuschätzen, da er nicht über die nötigen Informationen bzw. das Fach- oder Expertenwissen verfügt. Gleichzeitig kann er die erbrachten Anstrengungen (bspw. die Besorgung kostengünstiger Ersatzteile) während oder nach der Reparatur (Aufgaben- oder Vertragserfüllung) nicht vollständig einsehen und kontrollieren.

⁴⁶ Richter schildert das Prinzipal-Agent-Modell wie folgt: „Der Agent wählt aus einer Anzahl möglicher Handlungen eine aus, die sowohl seine eigene Wohlfahrt als auch diejenige des Prinzipals beeinflusst. Der Prinzipal kann die Aktionen des Agenten nicht beobachten. Beobachten kann er nur das Resultat. Das Resultat hängt nun aber nicht allein von den Aktionen des Agenten ab, sondern auch von zufälligen Umwelteinflüssen. Der Prinzipal kann deshalb nicht vom Resultat auf die von ihm nicht beobachteten Aktionen des Agenten schließen“ (1994:16f.)

⁴⁷ Gäbe es den Zustand der asymmetrischen Information nicht, würden sich Interessenkonflikte nicht auswirken, denn der Prinzipal hätte unter der Annahme vollkommener Information die Möglichkeit unmittelbar Sanktionen zu ergreifen, um den Handlungsspielraum des Agenten einzuzugrenzen.

eigennütziges und nutzenmaximierendes Verhalten, nutzt ein eigeninteressierter Agent seine Handlungsspielräume (möglicherweise) gegen die Interessen des Prinzipals, wenn die erwartbaren Erträge seiner Handlung höher als die anfallenden Kosten sind. Der Agent verhält sich im Williamson'schen Sinne opportunistisch als eine Art der Verfolgung des Eigeninteresses. Danach möchte jedes Individuum seinen individuellen Nutzen, gegebenenfalls auch unter Zuhilfenahme von List und auf Kosten oder durch Schädigung des Kooperationspartners, maximieren⁴⁸. Möglich ist daher das *shirking*, also das verdeckte Abweichen vom Willen des Auftraggebers und schließlich der Betrug am Prinzipal (vgl. Braun 1999: 163; Stykow 2003: 90).

Sobald der Agent die Vertragsbestimmungen nicht im Sinne des Prinzipals erfüllt, liegt ein Agenturproblem (Prinzipal-Agent-Problem) vor. Das Risiko des Prinzipals ist hoch, denn der Prinzipal kann den Agenten nur partiell einschätzen und kontrollieren. Einerseits besteht das Problem, dass er aufgrund ungenügender Information einen ungeeigneten Repräsentanten auswählt (*adverse Selection*). Der Prinzipal kennt bestimmte Eigenschaften des Agenten vor Vertragsabschluss nicht und kann seine Leistungen somit ex ante nicht beurteilen, wodurch er für sich eine nachteilige Auswahl des Vertragspartners treffen kann⁴⁹. Darüber hinaus existiert das Problem, dass, selbst wenn der Prinzipal das Handeln des Agenten beobachten kann, er die Absichten und Motive des Agenten ex ante nicht kennt (*hidden intention*). Tätigt der Prinzipal transaktionsspezifische Investitionen, die irreversibel sind (*sunk cost*), d.h. sich nicht ohne weiteres über den Markt nach oder bei Abbruch der Beziehung wieder hereinholen lassen, gerät er in ein Abhängigkeitsverhältnis zum Agenten, da er nicht mehr in der

⁴⁸ Unter Opportunismus versteht Williamson „[...] self-interest seeking with guile [...]. This includes but scarcely limited to more blatant forms, such as lying, stealing, and cheating. Opportunism more often involves subtle forms of deceit“ (1985: 47). „Allgemeiner gesagt bezieht sich der Opportunismus auf die unvollständig oder verzerrte Weitergabe von Informationen, insbesondere auf vorsätzliche Versuche, irrezuführen, zu verzerren, zu verbergen, zu verschleiern oder sonst wie zu verwirren. Er ist für Zustände echter oder künstlich herbeigeführter Informationsasymmetrie verantwortlich, welche die Probleme ökonomischer Organisation außerordentlich erschweren“ (Williamson 1990: 54, zitiert nach Richter 1994: 19).

⁴⁹ Diese „versteckten Eigenschaften“ des Agenten werden auch *hidden characteristics* genannt. Der Agent kann aufgrund der ungenügend Informationen des Prinzipals, seinem Auftraggeber falsche Informationen über seine Leistung (Güter oder Dienstleistungen) vermitteln, woraufhin dieser ihn als Vertragspartner auswählt. Die Qualität der Leistung lässt sich für den Prinzipal, wenn überhaupt, erst nach Vertragsabschluss beurteilen. Ein Beispiel dafür ist das berühmte „saure Gurken Problem“ auf einem Gebrauchtwagenmarkt (*Lemon-Problem*) von Akerlof. Der Käufer eines Gebrauchtwagens kann die Qualität der angebotenen Autos ohne zusätzlichen Aufwand (Kosten) nicht beurteilen. Der Verkäufer ist darüber genau informiert und bietet sowohl gute wie auch schlechte Autos („saure Gurken“, „Lemons“) zum gleichen Preis an. Damit verdrängt er Anbieter guter Fahrzeuge, da die Käufer für unbekanntere Autos (im Sinne unbekannter Informationen) weniger bereit sind zu zahlen als für wesentlich gute Fahrzeuge. Somit werden gute Fahrzeuge von schlechten auf dem Markt verdrängt (1970: 489ff.).

Lage ist, den Agenten zu einem interessenkonformen Verhalten zu bewegen. Daraus kann sich die Gefahr des *hold-up* (Ausbeutungsgefahr) ergeben, wenn der Agent die Situation ausnutzt (vgl. Richter 1994: 18f.). Zum anderen besteht bei dem Prinzipal nach Vertragsabschluss (ex post) eine Unsicherheit bzw. ein *moralisches Risiko* darüber, ob der Agent seinen Handlungsspielraum zu Ungunsten im Sinne negativer externer Effekte auf die Wohlfahrt des Prinzipals nutzt (*moral hazard*)⁵⁰.

Grundsätzlich schafft der Informationsvorsprung des Auftragnehmers Anreize, die eigenen Präferenzen zu verfolgen und sich dem erteilten Auftrag zu entziehen. Aufgrund seiner ungenügenden Informationen und Kontrollmöglichkeiten ist der Prinzipal demnach immer dem Risiko bzw. (Agentur-) Problem ausgesetzt, dass sich der Agent gegen seine Interessen opportunistisch verhält und ihm dabei Wohlfahrtsverluste oder Schaden zufügt (Agenturverluste).

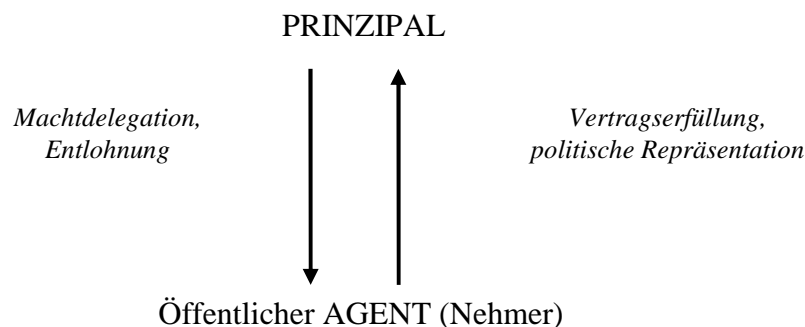


Abbildung 2: Prinzipal-Agent-Modell

Quelle: Eigene Darstellung nach Della Porta/Vanucci (1999: 21)

Neben dem Aufzeigen der Gefahren durch Informationsasymmetrie und Interessendivergenzen innerhalb einer dyadischen Transaktionsbeziehung bietet die Prinzipal-Agent-Theorie ebenso Lösungsmöglichkeiten zur Optimierung asymmetrischer Informationsverteilung. Die Überwindung der Informationsasymmetrie und der damit einhergehenden Verhaltensunsicherheiten und Wohlfahrtsverluste

⁵⁰ Ein Beispiel dafür lässt sich anhand der Beziehung zwischen Arzt und Patient darstellen. Die Basis dieser Beziehung liegt im überlegenen Fachwissen des Arztes. Der Patient kann nicht beurteilen, ob die medizinische Versorgung (Handlung) oder externe Faktoren zum Ergebnis, bestenfalls der Heilung einer Krankheit, beigetragen haben. Der Arzt kann dieses Unwissen opportunistisch durch gewissenhafte oder ungewissenhafte Aktionen ausnutzen, ohne im Nachhinein entlarvt zu werden (vgl. Richter 1994: 17).

erfordert jedoch Kosten (Agenturkosten bzw. *agency costs*). Ziel des Prinzipal-Agent-Ansatzes ist es, geeignete institutionelle Arrangements bzw. Anreizstrukturen zu schaffen, welche die Agenturkosten minimieren⁵¹.

2.2. Die Korruptionstriade: Korruption als Prinzipal-Agent-Klient-Modell

Korruption stellt einen Sonderfall des Agenturproblems dar. „Corruption occurs when an agent betrays the principal’s interest in pursuit of her own“ (Klitgaard 1988: 24). Die Dyade des Prinzipal-Agent-Ansatzes wird dabei um einen weiteren Akteur, den Klienten, ergänzt (vgl. Klitgaard 1988: 69ff.)⁵². Ein korrupter Akt liegt dann vor, wenn der Agent, der durch den Vertrag mit dem Prinzipal Handlungs- und Entscheidungsbefugnisse erlangt, im Rahmen dieser Möglichkeiten regelwidrig handelt und dafür von dem Klienten, der von diesem Vertragsbruch profitiert, eine Gegenleistung erhält (vgl. Dietz 1998: 29). Ein korrupter Vorgang ist demnach ein spezieller Fall des Agenturproblems, „bei dem der Agent seinen Opportunismus auslebt, indem er seinen Prinzipal durch die Transaktion mit einem Dritten, dem „Klienten“, betrügt“ (Stykow 2002: 91). Ein wesentlicher Faktor, der zur Entscheidung von korruptem Verhalten beiträgt ist somit die subjektive Nutzenfunktion des Individuums. Für Klitgaard ist Korruption daher „a crime of calculation not of passion“ (2000: 27).

Korruption besteht demnach in einem kalkulierten und damit bewussten Regelverstoß des Agenten, der durch die Transaktion mit dem Klienten, die Agenturbeziehung mit dem Prinzipal verletzt und davon ebenso wie der Klient profitiert. Der Regelverstoß beruht auf der Handlung des Agenten, das heißt, dessen Leistung im Rahmen des Tauschs mit dem Klienten. Die Regel, gegen die der Agent verstößt, ist Bestandteil des Vertrags mit dem Prinzipal. Folglich kann der Regelverstoß auch als Vertragsverletzung bezeichnet werden (vgl. Dietz 1998: 31). Ein einfacher korrupter Vorgang liegt vor, wenn der Agent sich vom Klienten dafür bezahlen lässt, dass er den mit dem Prinzipal vertraglich festgelegten diskretionären Handlungsspielraum überschreitet. „Corruption involves a simple exchange between two actors, a corrupter (client, A.d.V.) and a corrupt agent (or „the corrupted“), who derives some discretional power from his

⁵² Zu Korruption gehören demnach nicht nur zwei, ein Käufer und Verkäufer, wie Rose-Ackerman meint (1999b: 40), sondern drei Akteure. Erstmals wurde dieses triadische Modell von Banfield (1975) beschrieben.

(implicit or explicit) contractual agreement with the principal” (Della Porta/Vanucci 1999: 20).

Ein wesentlicher Indikator für einen korrupten Akt ist die Interaktion zwischen dem Agenten und Klienten. Diese muss jedoch nicht immer zu Korruption führen. Denkbar ist auch ein Vorgang, wobei der Agent im Rahmen seines diskretionären Handlungsspielraums bleibt, sich jedoch für eine Handlung entscheidet, die durch eine Bezahlung des Klienten motiviert ist und nicht unmittelbar im Sinne des Prinzipals liegt. Als Beispiel dafür beschreibt Rose-Ackerman Trinkgeldzahlungen: Erhält ein Kellner von einem Gast Trinkgeld, wodurch dieser gegebenenfalls freundlicher oder auch schneller bedient werde, sei nicht von Korruption die Rede. Entscheidend sei, dass der Prinzipal über diesen (üblichen) Vorgang in seinem Restaurant informiert sei und ihn, wenn auch nicht anhand einer konkreten vertraglichen Regelung, gestatte (und bestenfalls sogar davon profitiere) (1978: 6f.). Demnach ist nicht grundsätzlich die Interaktion zwischen dem Agenten und Klienten untersagt, solange sie auch im Interesse des Prinzipals liegt. Trifft dies nicht zu, handelt es sich um Korruption.

In diesem Fall konkurriert die Agent-Klient-Beziehung mit der „primären“ Prinzipal-Agent-Beziehung. Denn die Transaktion zwischen Agent und Klient widerstrebt den Interessen des Prinzipals, der dieser folglich nicht zustimmt. Daher soll bzw. muss sie ohne sein Wissen, im Geheimen stattfinden. Der Agent nutzt bei der Interaktion mit dem Klienten die Informations- (Ressourcen-) und Kontrollasymmetrie im Verhältnis zum Prinzipal aus, statt sich bedingungslos für die Interessen seines Auftraggebers einzusetzen. Das Problem des Prinzipals besteht jedoch nicht nur darin, dass der Agent „verdeckt“ handelt und über „versteckte“ Informationen verfügt, sondern dass diese Risiken darüber hinaus an eine „verdeckte“ Beziehung geknüpft sind. Bei dieser geheimen Transaktionsbeziehung handelt es sich um eine Art „strategische Koalition, durch die der Vertrag mit der dritten Seite (dem Prinzipal, A.d.V.) gebrochen wird“ (Oswald 2001: 1059). „It is the unauthorized dealing with a third party that distinguishes corruption from non-co-operative behaviour in general, as well as from simple fraud“ (Groenendijk 1997: 218). Stykow beschreibt diese Koalition als

„parasitär“, da der Agent die Leistung gegenüber dem Klienten nur aufgrund der ihm zugewiesenen Verfügungsgewalt durch den Prinzipal erbringen könne (2002:91)⁵³.

Dies unterstreicht den Unterschied zur bilateralen Reziprozitätsbeziehung. Denn im Gegensatz dazu liegt der Fokus des triadischen Modells nicht auf der Gegengabe des Agenten selbst, also dessen Leistungen oder Anstrengungen, die er aus seinem eigenen Besitz bestreitet und auf die sich die Tauschpartner gegebenenfalls vertraglich geeinigt haben⁵⁴. Vielmehr besteht die Gegenleistung im Regelverstoß, im Bruch des Vertrags mit dem Prinzipal, durch den der Agent erst in den Besitz der zu tauschenden Dienst- oder Sachleistungen (Tauschressource) gelangt (vgl. Oswald 2001: 1059). Korruption bezeichnet somit nicht das Tauschobjekt oder den Tauschakt als solchen, sondern den „Umstand, dass für das Tauschobjekt unter Verletzung einer Dienstpflicht bzw. eines „Vertrages“ eine Quelle angezapft wird, auf die die Tauschpartner im Rahmen einer bilateralen Beziehung gar keine Rechte geltend machen können“ (vgl. Dies. 2002: 46).

Die Korruptionstriade beruht zwar, ähnlich dem bilateralen Beziehungsmodell, auf Reziprozitätsbeziehungen, jedoch nicht nur zwischen Geber und Empfänger, sondern auf zwei ineinander übergehenden Tauschbeziehungen, die nicht symmetrisch, sondern hierarchisch zueinander aufgebaut sind (vgl. Dies. 2001: 1059). Die relevanten Merkmale von Korruption sind demzufolge der Vertrag zwischen Prinzipal und Agent, die bestimmten Entscheidungs- und Handlungsbefugnisse des Agenten durch diesen Vertrag, der profitable Tausch zwischen dem Agenten und Klienten und der dabei stattfindende Regelverstoß des Agenten (vgl. Dietz 1998: 29).

Im Folgenden werden auf Grundlage dieser Merkmale die Positions- und Beziehungscharakteristika der Korruptionstriade sowie Anreizmechanismen für korruptes Verhalten aus mikroökonomischer Perspektive genauer beleuchtet.

⁵³ Die Aktion des Agenten innerhalb des diskretionären Handlungsspielraums, jedoch beeinflusst durch eine Bezahlung des Klienten und ohne Zustimmung des Prinzipals zu dieser Tauschbeziehung, findet seine juristische Entsprechung im deutschen Strafrecht.

⁵⁴ Im Sinne des Gabentausches nach Mauss, in der die einfache Reziprozitätsregel zum Ausdruck kommt, dass eine Gabe immer eine Gegengabe erfordert, sei es im direkten oder im zeitlich verzögerten, generalisierten Austausch

2.2.1. Die Position des Prinzipal

Die Position des Prinzipals, das bedeutet „ein „Auftraggeber“, der eine Autorität delegierendes formales Vertragsverhältnis zu seinem „Auftragnehmer“ oder „Repräsentanten“ unterhält, der wiederum die ihm gestellten Aufgaben in Beziehung zum Klienten ausführt“ (Oswald 2001:1061), tritt in modernen Gesellschaften in unterschiedlichen Personifizierungen auf. Ansätze der Institutionenökonomie verfolgen keine explizite bzw. einheitliche Interpretation dieser Position. Della Porta und Vanucci beschreiben den Prinzipal als „den Staat“ (1999: 20), spezifizieren diese Position an anderer Stelle jedoch als „Bürger“ im Sinne von „the citizens whom the state represents“ (ebda. 17; Dies. 1997: 232). Darüber hinaus setzen sie den Prinzipal mit der „Öffentlichkeit“ (a.a.O.) gleich. Laut Dietz stellt diese Position im Prinzipal-Agent-Modell einen einzelnen Akteur dar, hinter dem sich „eine Gemeinschaft oder die Gesellschaft – möglicherweise vertreten durch den Staat, einen Politiker, ein Gericht oder einen Richter – verbergen kann“ (1998: 30). Es wird offensichtlich, dass die Deutung des Prinzipals innerhalb der ökonomischen Analyse von Korruption anhand des Prinzipal-Agent-Modells keine eindeutige Erläuterung bietet. Je nach Art der Korruption, sei es als rein administrative oder politische Form (vgl. Kapitel 1.2), kann ein Prinzipal dem modelltheoretischen Konstrukt zufolge sowohl verschiedenen Sphären und Ebenen angehören als auch einzelne oder kollektive Akteure darstellen.

Nicht nur demokratietheoretisch, sondern auch in analytischer Hinsicht stellt diese Vielseitigkeit der Interpretationen ein Problem dar, die das Prinzipal-Agent-Modell möglicherweise existenziell in Frage stellt. Ein Beispiel dafür ist die Repräsentationsbeziehung eines Politikers als Agent zu seinem Prinzipal, dem Elektorat, innerhalb liberalisierter Formen moderner Demokratien. Die ausgeprägte Autonomie des Politikers gegenüber der Wahlbevölkerung lässt die regulative Rolle des Souveräns im Sinne des „Auftraggebers“ nahezu fiktiv erscheinen. „While citizens are normally the superiors in this hierarchy, it is the legislators who actually hold public office and have the right to make law. Their role, as agents, is to exercise public authority, backed by the police powers of the state, in telling their principals what to do“ (Moe 1990: 232 zitiert nach Stykow 2002: 99). Die effektive öffentliche Autorität liegt folglich in der Hand des weitgehend autonomen Agenten. Dessen Verhalten wird weniger durch den Souverän bestimmt, als vielmehr das Verhalten des Prinzipals durch den Agenten

strukturiert wird, wodurch sich ungleich größere Möglichkeiten des *shirking* für den Agenten ergeben (a.a.O.).

Darüber hinaus gewinnt das Problem aufgrund des *Multiple Principals Problem* (vgl. Waterman/, Meier 1998: 174f) an zusätzlicher Komplexität. Ein *Multiple Principals Problem* besteht, wenn sich mehr als ein Prinzipal gegenüber einem Agenten verpflichten (vgl. Petrovsky/Wood 2007) Danach besteht die Möglichkeit, dass der Politiker als Agent Kooperationsbeziehungen zu einer Auswahl von mehreren Prinzipalen unterhält. Ein Beispiel dafür ist die Position eines Ministers, der sowohl der Regierung und dem öffentlichen Dienst angehört und demzufolge als Agent des Staates als auch einer bestimmten Behörde fungiert. Ähnlich gehen Politiker, die einerseits die Funktion des Abgeordneten innehaben und auf der anderen Seite als Interessenvertreter von Unternehmen (beispielsweise in der Position des Aufsichtsrates) oder Organisationen und Verbänden auftreten, Repräsentations- bzw. Abhängigkeitsbeziehungen zu unterschiedlichen Prinzipalen ein. Unter diesen strukturellen Bedingungen können in der politischen Realität Probleme der (Un-)Vereinbarkeit von Amt und Mandat oder auch Loyalitätskonflikte hinsichtlich unterschiedlicher Interessenvertretungen auftreten. Der Agent muss sich unter Umständen entscheiden, welchen seiner Prinzipale er durch die Interaktion mit einem anderen Prinzipal, die den Vertragsvereinbarungen mit ersterem widerspricht, betrügt (vgl. Stykow 2002: 99f.).

Das Problem einer empirischen Analyse anhand des simplen theoretischen Modells des Prinzipal-Agent-Ansatz wird, insbesondere im Bemühen um eine Personifizierung der Prinzipal-Position, offensichtlich. Auf die Tragweite dieses demokratietheoretischen Problems wird hier jedoch nicht weiter eingegangen⁵⁵. Vielmehr steht die Struktur korrupter Beziehungen im Vordergrund, welche anhand der Analyse der Charakteristika der involvierten Akteure und deren Interaktionsbeziehungen beleuchtet werden (vgl. Della Porta/Vanucci 1999: 24).

Wesentliches Merkmal der strukturellen Position des Prinzipals sind die zu seinen Gunsten asymmetrisch verteilten Verfügungsrechte, wodurch er gegenüber dem

⁵⁵ Oswald schlägt in diesem Zusammenhang den Begriff des „Prinzipat“ vor, um die notwendige Entpersonifizierung des Begriffs zu verdeutlichen. Dadurch werde artikuliert, dass es sich im theoretischen Modell vielmehr um eine Position als um einen Akteure handele und die „institutionalisierte Staffelung der Repräsentationen immer die Rückbindung an die Verfassung voraussetzt (2001: 1062).

Agenten über Kontroll- und Sanktionsmacht verfügt. Diese ist jedoch abhängig von der faktischen Verteilung der Verfügungsrechte, unterteilt man diese in formale Eigentumsrechte und faktische Nutzungsrechte. So besitzt der Prinzipal formale Eigentumsrechte über die er dem Agenten faktische Nutzungsrechte zuteilt. Durch die asymmetrische Informationsverteilung besitzt der Agent einen Informationsvorsprung, da nur er seine faktische Leistung (*hidden action*) und sein Leistungspotential (*hidden information*) kennt. Nutzt der Agent diesen Informationsvorsprung zu seinem Vorteil aus, führt dies zu einer Verschiebung der Eigentumsrechte, wobei die Verhandlungsposition (*bargaining power*) des Agenten gegenüber dem Prinzipal zunimmt (vgl. Gaber 1998: 5f.). Die Möglichkeit dazu ist grundsätzlich gegeben, da durch die Unvollständigkeit der Verträge zwischen dem Prinzipal und dem Agenten, womit immer gewisse diskretionäre Handlungsspielräume einhergehen, strukturell Raum für die interessengeleitete Einflussnahme eines Klienten auf die Arbeit der Agenten gegeben ist (vgl. Kapitel .3.2).

2.2.2. Die Position des Agenten

Die Position des Agenten gründet sich auf dem Charakter seines Vertrages mit dem Prinzipal. Es handelt sich dabei um einen formalen oder informellen Vertrag, der sowohl juristisch geregelt sein kann als auch im Sinne einer nicht rechtsverbindlichen Willenserklärung gelten kann, „deren Erfüllung durch irgendeine Form gesellschaftlichen Drucks oder durch „Selbstdurchsetzung“ garantiert wird“ (Stykw 2002: 93). Auf der Basis dieses Vertrags beruht die (meist formal) institutionalisierte, hierarchisch organisierte Tauschbeziehung, im weiteren Sinne das Autoritätsverhältnis, zwischen Prinzipal und Agent. Im Rahmen dessen wird der Auftragnehmer per Vertrag in die Lage versetzt, bestimmte Aktionen durchzuführen, gleichzeitig unterliegen seine Handlungsmöglichkeiten jedoch auch Regeln und Restriktionen, die seine Aktionsbefugnisse begrenzen (vgl. Oswald 2001: 1060; 2002: 44). Solche Regeln dienen grundsätzlich dazu potentielle Konflikte zwischen privaten Interessen des Agenten und denen des Prinzipals einzuschränken (vgl. Della Porta/Vanucci 1997: 232). Der Vertrag ist unvollständig, das bedeutet, dass Leistung und Gegenleistung nicht vollständig determiniert sind. Dies liegt daran, dass ein Vertrag, der alle Einzelheiten des Handlungsspektrums des Agenten vorbeugend bestimmt und darüber hinaus eine symmetrische Informationsverteilung der beiden Vertragspartner vorsieht, mit hohem

Aufwand und Kosten verbunden ist. Dagegen ist ein bestimmtes Maß an Flexibilität des Agenten überaus produktiv, da, insbesondere im Rahmen der zunehmenden Komplexität politischer und wirtschaftlicher Entscheidungsmechanismen, effizienter auf mögliche Situationen reagiert werden kann (vgl. Dietz 1998: 30). Andererseits geht mit der unvollständigen Kontrollmöglichkeit und Informationstransparenz innerhalb der vertraglichen Kooperationsbeziehung die bereits erwähnte Gefahr einher, dass der Agent Handlungen oder Entscheidungen wählt, die den Interessen des Prinzipals widersprechen und diesen möglicherweise schädigen (*hold-up*) (s. Kapitel 3.1.1).

Aus den Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten ergibt sich für den Agenten eine besondere Stellung, auch als Monopolmacht bezeichnet (vgl. Klitgaard 1988: 72f.; vgl. Jain 1998: 14f.), die der Klient nicht hat. Diese Monopolstellung beruht sowohl auf seinem diskretionären Handlungsspielraum gegenüber dem Prinzipal, der zugrunde liegenden Delegation von Verfügungsrechten (*property rights*) und den damit einhergehenden Entscheidungsbefugnissen, über die der Klient nicht verfügt. Er ist folglich in der Mitte der Triade positioniert. Diese Position ermöglicht es dem Agenten seine Monopolmacht bei der Interaktionsbeziehung mit dem Klienten eigeninitiativ einzusetzen⁵⁶. In diesem Zusammenhang fasst Klitgaard Korruption anhand einer einfachen Formel zusammen: „corruption = monopoly + discretion - accountability“ (1988: 75). Danach ist das Korruptionsrisiko innerhalb eines (Organisations-) Systems hoch, wenn der Agent die besagte Monopolmacht über bestimmte Entscheidungen, die für den Klienten von Interesse sind, besitzt, über einen hohen diskretionären Entscheidungs- bzw. Ermessensspielraum verfügt und für sein „missbräuchliches“ Verhalten durch den Prinzipal kaum oder gar nicht zur Rechenschaft gezogen werden kann⁵⁷ (vgl. auch Jain 1998: 18f.).

⁵⁶ Es sei noch einmal daran erinnert, dass im Rahmen dieses Ansatzes nicht jede eigenmächtige Aktion des Agenten grundsätzlich gegen die Interessen des Prinzipals verstößt. Unter Korruption fällt diese Handlung erst, wenn sie dem Vertrag zwischen Prinzipal und Agent widerspricht und dieser Vertragsbruch durch eine nutzenmaximierende Tauschbeziehung zwischen Agent und Klient hervorgerufen wird.

⁵⁷ Unter der Annahme dieser Erkenntnis wurden seit Mitte der 90er Jahre korruptionsgefährdete Bereiche, insbesondere innerhalb des Verwaltungshandelns, bestimmt und Präventions- und Bekämpfungsmaßnahmen erarbeitet und umgesetzt. So werden beispielsweise in den Korruptionsrichtlinien des Landes Schleswig-Holstein Arbeitsbereiche, „in denen in erheblichem Umfang beim Abschluss von Verträgen oder Zuwendungen Ermessensentscheidungen geplant, getroffen oder diese kontrolliert werden“ als besonders korruptionsanfällig zusammengefasst (Landesregierung Schleswig-Holstein 2003: 2).

Gemäß der Prinzipal-Agent-Theorie wird sich der Agent korrupt verhalten, wenn „the bribe *minus* the moral cost *minus* the probability I (the agent, A.d.V.) am caught *times* the penalty for being corrupt is *greater than* my pay *plus* the satisfaction I (the agent, A.d.V.) get for not being corrupt“ (Klitgaard 1988: 70, Hervorhebung im Original)⁵⁸. In Anlehnung an das Präferenzmodell der mikroökonomischen Nutzenfunktion lässt sich diese Gleichung vereinfacht wie folgt beschreiben: je geringer das Entdeckungsrisiko, die moralischen Kosten⁵⁹ und der Ertrag des Agenten aus einer legalen Handlung im Verhältnis zur Bestechungszahlung (Belohnung bzw. Gegenleistung durch den Klienten), desto wahrscheinlicher ist es, dass er korrumpierbar wird. Neben den moralischen Kosten treten für den Agent zusätzlich Transaktionskosten im Sinne von Suchkosten, Verhandlungskosten, „Verschleierungskosten“ (*covering-up costs*) und die voraussichtlichen Kosten der Sanktion bei der Entdeckung der korrupten Handlung auf (vgl. Groenendijk 1997: 220). Nach rationalen Kriterien wird der Agent seine diskretionäre Entscheidungsmacht „verkaufen“, wenn der erwartete Vorteil aus der korrupten Handlung den Nutzen aus der legalen Anwendung seiner Macht überschreitet. Die Wahl des Agenten ist zudem an externe und interne Risiken gebunden. Zum einen besteht die Entdeckungs- und damit einhergehende Sanktionsgefahr durch bestimmte Kontrollorgane und andererseits das interne Risiko von seinem Tauschpartner, dem Klienten, betrogen zu werden, ohne daraufhin auf legale einklagbare Mittel zurückgreifen zu können (vgl. Della Porta/Vanucci 1999: 35).

⁵⁸ Sinngemäß und mit Hilfe mathematischer Zeichen übersetzt bedeutet dies, dass sich der Agent korrupt verhält, wenn: Bestechungssumme (Belohnung durch den Klienten) - moralische Kosten - Entdeckungs- und Bestrafungswahrscheinlichkeit (-risiko) > Gehalt + Genugtuung nicht korrupt („ehrlich“) zu sein. Die profunde mathematische Darstellung lautet: $EU = U[R(x) + p(x-f) + (1-p)x]$. x steht dabei für die Bestechungssumme, f für die Bestrafung, p für die Wahrscheinlichkeit entdeckt zu werden (Entdeckungsrisiko) und R für die moralischen Kosten (a.a.O.).

⁵⁹ Im Allgemeinen kommen moralische Kosten zum Beispiel durch Schuldgefühle oder Gewissensbisse zum Ausdruck (vgl. Pritzl 1999: 3). Della Porta und Vanucci definieren moralische Kosten als „utility that is lost because of the illegality of an action; it therefore increases with the development of a value system that supports respect for the law“ (2005: 152). In der Ökonomie werden moralische Kosten auch unter einem weit gefassten Transaktionskostenbegriff eingeordnet und meist als gegeben bestimmt, um den systematischen Zusammenhang zwischen Ordnungsstruktur und Verhalten zu erfassen. „Differierende moralische Kosten verschiedener Institutionen gehen insbesondere mit unterschiedlicher Kooperationsbereitschaft und unterschiedlichem Ausmaß an opportunistischem Verhalten einher. Geringe moralische Kosten sind immer dann gegeben, wenn Kooperationsbereitschaft entsteht, Opportunismus keine herausragende Bedeutung hat, Individuen sich bestimmten Gruppenzielen unterordnen u.a.m.“ (Gubon-Gilke 1995: 291). Della Porta und Vanucci gehen von einem dynamischen Konzept individueller moralischer Kosten als „expression of an agent’s preference for legality and that it may vary over time and for different groups“ (Della Porta/Vanucci 2005: 174; Della Porta/Rose-Ackerman 2002: 12) aus. Die moralischen Kosten der Korruption gelten auf den ersten Blick als gering, da Korruption vielfach als „opferloses“ Verbrechen gesehen wird, so dass das Unrechtsbewusstsein bezüglich korrupter Handlungen oftmals nur gering ausgeprägt ist (vgl. Pritzl 1999: 3).

Entscheidet sich der Agent für den korrupten Tausch mit dem Klienten, setzt er seine vom Prinzipal übertragenen Verfügungsrechte nicht nach den formalen Regeln des Prinzipals ein, sondern nutzt diese im Rahmen der informellen geheimen Kooperationsbeziehung mit dem Klienten im eigenen Interesse, um sich private Vorteil zu verschaffen⁶⁰. Dabei investiert er die ihm anhand der Verfügungsrechte übertragenen (öffentlichen) Ressourcen nicht gemäß ihrer institutionellen Weisung, sondern im Sinne eines privaten Gutes. “The corrupt agent does not invest his own resources but resources belonging the public body of which he is part. Instead of using these resources according to the rules, the corrupt agent exercises an informal property right on these resources, selling them as if they were his property” (a.a.O.).

Eine strukturell effektive Rahmenordnung dient grundsätzlich dazu Anreize im politischen System zu setzen, die die Individualinteressen der Politiker und Bürokraten mit den Bedürfnissen der Gesellschaft in Einklang bringt (vgl. Pies 2005: 67; Della Porta/Vanucci 1997: 232). Korrupte Praktiken untergraben dieses Prinzip, „da das Eigeninteresse der Akteure nicht zum Wohle der Gesellschaft kanalisiert wird“ (Pies 2005: 67). Vielmehr besteht der Anreiz, das Handeln nicht an den Bedürfnissen der Bürger, respektive des Prinzipals, zu orientieren, sondern an den eigenen Interessen bzw. Vorteilen, wie zum Beispiel an der Maximierung von Bestechungszahlungen. Der politische Akteur versucht im Sinne des *Rentseeking*-Ansatzes⁶¹ auf dem Markt Einkommenserzielungschancen mit Hilfe politisch erwirkter Privilegien zu erschließen, zu sichern oder zu verbessern. Er verfügt über eine *political rent* (siehe Kapitel 3.2.3), die er auf okkulten Märkten anbietet (vgl. Della Porta/Vanucci 1999: 38). Dabei nutzt er seine dienstlichen Verfügungsrechte zum privaten Vorteil. In diesem Fall handelt es sich um einen Delegationsmissbrauch zwischen Bürgern und Politikern bzw. Bürokraten. Die asymmetrische Informationsverteilung der Prinzipal-Agent-Beziehung verschafft dem Agenten besondere Spielräume zur privaten Rentenaneignung. (vgl. Della Porta/Vanucci 1997: 232, Pies 2003: 44; Shleifer/ Vishny 1993: 601f.). Folglich zeichnen sich korrupte Agenten dadurch aus, dass sie sich über die für sie verbindlichen

⁶⁰ Siehe Abbildung 2

⁶¹ *Rentseeking* beschreibt die Bereicherungstaktik dominanter Eliten im Staat. Ein Beispiel wäre das gewinnmaximierende Verhalten eines korrupten Bürokraten, der durch seine Bestechungsforderungen die Eintrittsentscheidung in den Markt von Unternehmen beeinflusst (Shleifer/Vishny 1993: 599ff.). „There are situations where people use resources both for productive purposes and to gain an advantage in deividing up the benefits of economic activity – called “rent seeking” by economists” (Rose-Ackerman 1999: 2).

Regeln hinwegsetzen, die ihnen von ihrem jeweiligen Prinzipal auferlegt werden. Vielfach tritt dies im Zusammenhang von öffentlichen Ausschreibungs- und Auftragsvergaberichtlinien gegen die Zahlung von Bestechungszahlungen auf (vgl. Vehrkamp 2005: 776).

2.2.3. Die Position des Klienten

Häufig wird dem Klienten innerhalb korrupter Vorgänge kaum Beachtung geschenkt. In der allgemeinen Auslegung des Korruptionsbegriffs als „the misuse of public power for private benefit“ (Senturia 1931: 448) wird gänzlich auf ihn und damit auch auf die Tauschbeziehung, die er zum Agenten unterhält, verzichtet. Bei einer differenzierteren Betrachtung korrupter Praktiken, welche die umfassende Etikettierung diverser moralisch verwerflicher oder krimineller Handlungen anhand des Begriffs der Korruption vermeidet, gilt die Position des Klienten als konstitutives Merkmal korrupter Beziehungsstrukturen. Dabei findet Korruption in der Regel dann statt, „wenn der Klient für etwas zahlt, das der Agent gemäß seinem Vertrag mit dem Prinzipal eigentlich umsonst herausgeben bzw. leisten sollte, oder wenn der Agent etwas gegen eine höhere Bezahlung als vom Prinzipal vorgesehen herausgibt bzw. leistet und die Differenz für sich behält“ (Dietz 1998: 35). Häufig gibt es korrupte Tauschgeschäfte, bei denen sich Agent und Klient diese Differenz teilen und sich somit beide auf Kosten des Prinzipals bereichern⁶². Diese Arbeit beschränkt sich auf solche korrupten Vorgänge, an denen zusätzlich zu Prinzipal und Agent ein profitierender Klient beteiligt ist. Neben der formalen Prinzipal-Agenten-Beziehung geht dieser eine heimliche informelle Beziehung mit dem Agenten ein, wodurch sich beide einen Nutzen bzw. Vorteil entgegen der Interessen des Prinzipals verschaffen. “Corruption involves a violation, in favour of the corruptor (Klienten, A.d.V.), of the rules designed to ensure protection of the principal’s interest” (Della Porta/Vanucci 1997: 232).

Im Rahmen der Prinzipal-Agent-Klient-Beziehung ist der Klient Teil der politischen oder Verwaltungsumwelt der Prinzipal-Agent-Beziehung. Er hat jedoch kaum Möglichkeiten zur Aushandlung oder Abstimmung in Hinsicht auf deren institutionalisierten Tauschleistungen. Versucht er Einfluss zu nehmen, sei es durch

⁶² Pies differenziert diese unterschiedlichen Formen von Korruption anhand der Begriffe Belastungs- und Entlastungskorruption. Erstere wird von dem Betroffenen als Benachteiligung empfunden, wohingegen Entlastungskorruption sowohl für den Klienten als auch den Agenten eine Vergünstigung (Bereicherung) darstellt (vgl. 2003: 44f.).

Versprechungen, die nicht durch den sachlichen Kontext abgedeckt sind (Beispielsweise Ämterpatronage) oder durch monetäre Verstärkung seines Anliegens (Bestechungszahlungen) gegenüber dem Agenten, ist die Asymmetrie des formalen Agenturvertrags durchbrochen und die Möglichkeit einer korrupten Beziehung geboten (vgl. Oswald 2001: 1060). Korruption findet dann statt, wenn ein Tausch zwischen Agent und Klient die Aktion des Agenten so beeinflusst, dass dieser gegen die Regeln des Prinzipals verstößt. Der Tauschgegenstand des Klienten, beispielsweise Bestechungsgeld, wird dabei mit der Gegenleistung des Agenten, dem Regelverstoß, getauscht.

Ausgangspunkt dieses korrupten Tauschs ist das permanente Anliegen der meisten Akteure/Wirtschaftssubjekte, die existierende Verfügungsrechtstruktur zu modifizieren. Verfügungsrechte werden bei einem korrupten Agenten erworben, der diese Verfügungsrechte zwar nicht legal besitzt, aber mit dem Recht ausgestattet ist, sie diskretionär zuzuteilen (vgl. Borner/Schwyzer 1999: 25). Der korrupte Klient ist folglich daran interessiert, die Wahl des Agenten innerhalb seines diskretionären Handlungsspielraums so zu beeinflussen, um Verfügungsrechte und damit Handlungsrechte und -möglichkeiten über bestimmte Ressourcen zu erhalten. „Corruptors are interested in those decisions which modify the system of property rights, and in particular, the rights to resources administered by the state - which come about through the activity of the state’s bureaucrats or political representatives” (Della Porta/Vanucci 1997: 234). Aus der Perspektive des *Rentseeking*-Ansatzes wird die angestrebte Differenz, im Sinne des eigenen\$ Nutzens oder Vorteil, zwischen dem zugewiesenen Wert der Verfügungsrechte und dem was tatsächlich dafür bezahlt bzw. gegeben wird, als „*rent*“ bezeichnet. „We will call it *political rent*, since it is created through the use of political power“ (a.a.O.). Im Rahmen der informellen Tauschbeziehung mit dem Agenten erhält der Klient folglich eine *political rent* durch den Agenten.

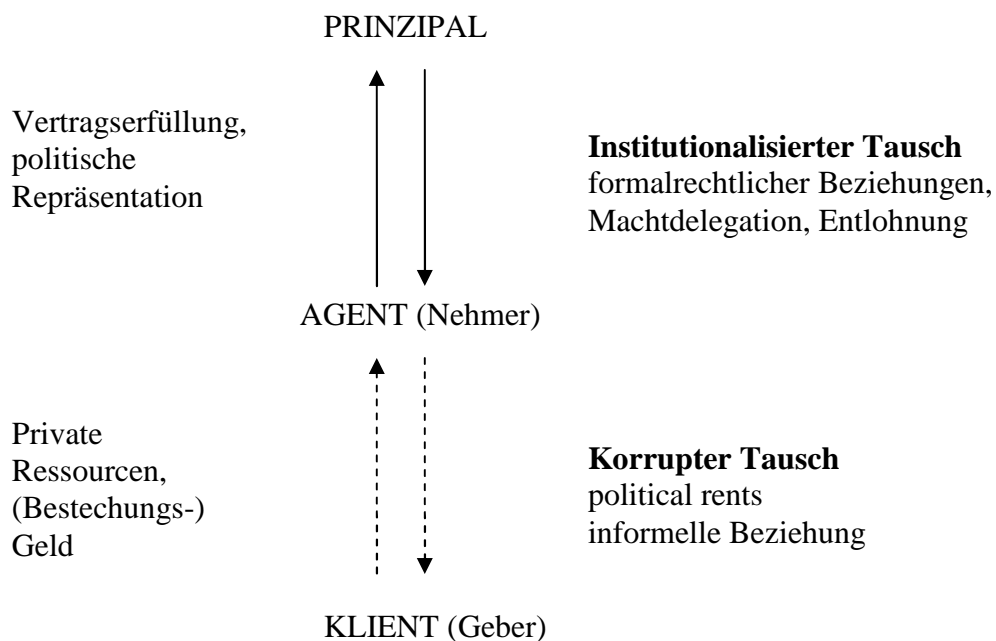


Abbildung 3: Korruptionstriade: Netzwerk Korrupter Tausch

Quelle: Eigene Darstellung nach Della Porta/Vanucci (1999:21) und Oswald (2001: 1060)

Die Zuspitzung der Positionen und Beziehungen in dem Modell sollte das Verständnis für das Zustandekommen von Korruption erleichtern. Nach diesem Modell liegt Korruption vor, wenn (1) ein Vertrag heimlich verletzt wird, der explizit oder implizit Verantwortung delegiert und ein bestimmtes Maß an diskretionärer Macht vorsieht; (2) ein Agent gegen die Interessen oder Präferenzen des Prinzipals zu Gunsten eines Klienten handelt, von dem er dafür eine Belohnung erhält; (3) in Demokratien der Prinzipal für den Staat bzw. die Bürgerschaft (*citizenship*) steht (vgl. Della Porta/Vanucci 1999: 16f.). Die detaillierte Darstellung dieses Kooperationsmodells lässt sich in Anknüpfung an die allgemeine Definition von Korruption (vgl. Kapitel 2) wie folgt beschreiben: "Corruption ordinarily refers to the use of public office for private gains, where an official (the agent) entrusted with carrying out a task by the public (the principal) engages in some sort of malfeasance for private enrichment which is difficult to monitor for the principal" (Bardhan 1997: 1321).

3. Fallanalyse

Im Folgenden werden die theoretisch-analytischen Erkenntnisse im Rahmen des Korruptionsfalls in Köln weiter dargestellt. Dabei handelt es sich um korrupte Vorgänge zwischen der privatwirtschaftlichen und politischen Sphäre, welche im Verlauf der Planung und Errichtung des Baus der Restmüllverbrennungsanlage aufgetreten sind. Bevor konkret auf den Fall eingegangen wird, stellt das nachfolgende Kapitel einen kurzen Einblick in Prozesse, Aufgaben und Akteure des relevanten Wirtschafts- und Politiksektors.

3.1. Müllbranche in Deutschland

Die Abfallwirtschaft in Deutschland wird seit Mitte der 1990er Jahre von zwei wesentlichen Entwicklungen geprägt: einer Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen sowie einer zunehmenden Privatisierung und Deregulierung. (vgl. Innenministerium NRW 2003: 17ff.; Holtkamp/Munier 2002: 191ff.)

Zu Beginn der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts wurde ein enormer Entsorgungsnotstand prognostiziert, woraufhin verschiedene Bundesrechtsnormen erlassen worden sind, um diesem Problem Einhalt zu gebieten. Insbesondere das 1996 in Kraft getretene Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) führte dann, neben anderen Bestimmungen, wie der Technischen Anleitung Siedlungsabfall (TASI), dazu, dass plötzlich erhebliche Überkapazitäten in den Entsorgungsanlagen festzustellen waren.⁶³ Dies hatte zum einen massive Konzentrationsprozesse in der Abfallwirtschaft zur Folge (Holtkamp/Munier 2002: 192), zum anderen, begleitet vom Umstand der angespannten finanziellen Lage der kommunalen Haushalte, dass sich die durch Gebietsmonopole abgeschottete öffentliche Abfallwirtschaft erstmals einer mit Kostendruck verbundenen Wettbewerbssituation stellen musste: Die Abfallerzeuger konnten nun ihr bevorzugtes Unternehmen auf dem Entsorgungsmarkt frei wählen. (vgl. Innenministerium NRW 2003: 17)

So genannte Public-Private-Partnerships (PPPs), die im weitesten Sinne für Teilprivatisierungen und Kooperationsansätze zwischen öffentlicher Hand und Wirtschaft stehen, sind ein häufig auftretender Indikator für die zunehmende

⁶³ Ein weiterer Faktor ist in diesem Zusammenhang eine allmähliche Verhaltensänderung der Privathaushalte bzgl. Ihrer „Müllproduktion“.

Privatisierungs- und Deregulierungsbestrebungen. (Ebda: 22f.) Ein ernst zu nehmendes Problem, welches diese Entwicklung nach sich zieht, ist ein weit reichender Steuerungsverlust durch die öffentliche Hand. Oftmals kann das operative Geschäft des jeweiligen Entsorgers nicht mehr von der Kommune direkt beeinflusst werden. (Ebda.: 32)⁶⁴

Nichtsdestotrotz ist die Privatisierung der Abfallentsorgung für viele Kommunen ein verlockender Ausweg aus den steigenden Kosten für verschiedene Müllsorten. Zudem sollen private Mitgesellschafter fehlende Müllmengen für nicht ausgelastete Deponien und Müllverbrennungsanlagen liefern. (Ebda.: 25)

Interessant für die Intention dieser Arbeit ist nun die Schnittstelle zwischen Privatwirtschaft und Verwaltung, an der es, wie der als Verteidiger in den Kölner Müllskandal involvierte Rechtsanwalt Udo Rohrig bemerkt, von nun an „viel Geld zu verdienen“ gab. (Leyendecker 2003: 247) Die Autoren Holtkamp und Munier betonen, dass zwischen Kommunalpolitik und Entsorgungsbranche zweifelsohne seit Jahren „intensive Beziehungen“ bestehen. Sie verorten die Ursache dafür in den kommunalen Beteiligungen an Energieversorgungsunternehmen, die auch zur Schaffung kommunaler Versorgungsposten beigetragen hätten. Hier sehen sie bereits eine gute Grundlage für Korruptionsnetzwerke. (Holtkamp/Munier 2002: 195; vgl. Kapitel 1.2) Das Innenministerium von Nordrhein-Westfalen unterstreicht in seinem Abschlußbericht des Untersuchungstabes Korruption, dass die Neupositionierung der Abfallentsorgung durch die Kommunen in erheblichem Maße ohne erforderliche Fachkenntnis vorgenommen wurde. Die Kommunen haben somit teilweise die Abfallwirtschaftskonzepte ihrer privaten Vertragspartner übernommen und auf sich selbst übertragen. Bereits an dieser Stelle wurden sowohl bei der Verwaltung als auch bei den politischen Entscheidungsträgern bedeutungsvolle Abhängigkeiten geschaffen. (Innenministerium NRW 2003: 43) Gerade die Privatisierung der kommunalen Infrastruktur gilt laut Holtkamp und Munier nicht zuletzt aufgrund des enormen damit verbundenen Finanzvolumens als sehr korruptionsanfällig. (Holtkamp/Munier 2002: 191f.) Die ZEIT berichtet im Mai 2004: „Beim Bau von Müllverbrennungsanlagen habe sich in Nordrhein-Westfalen ein „landesweites Netzwerk der Korruption“ gebildet, klagte der

⁶⁴ Eine entscheidende Bedingung für die Gewährleistung des gesellschaftsrechtlichen Einflusses eines öffentlichen Akteurs, wie z.B. einer Gemeinde, ist die jeweilige Gesellschaftsform, an der er beteiligt ist. So ist z.B. eine Aktiengesellschaft gegenüber einer Kommune als Aktionärin weitestgehend verselbstständigt. In einer GmbH sind ihre Einflussmöglichkeiten dagegen erheblich größer! (Ebda.: 26ff.)

Landesinnenminister Fritz Behrens im vergangenen Jahr. Auch in Bonn stehen Müllmanager wegen Korruption vor Gericht. Außerdem wurden Ermittlungen um den Bau der Müllöfen in Weisweiler bei Aachen, in Iserlohn und in Asdonkshof bei Wesel eingeleitet“ (DIE ZEIT 2004).

Bevor der Fall des Kölner Müllskandals betrachtet werden soll, bleibt zu konstatieren, dass insbesondere die neue Gesetzgebung in den vergangenen Jahren zu einem „Abfallmarkt“ geführt hat, auf dem sich öffentliche und private Interessen vermengen, so dass eine klare Trennung von Politik und Wirtschaft nur noch schwer zu erkennen ist. Eine strukturelle Voraussetzung von Korruption ist damit bereits geschaffen. (vgl. Bergmann 2005: 80)

3.2. Der Fall Köln: Projektplanung und -umsetzung der Müllverbrennungsanlage Köln-Niehl

Die Geschichte um den Bau der Restmüllverbrennungsanlage (RMVA) in Köln-Niehl beginnt bereits Anfang der 1980er Jahre. Hintergrund bildeten die bundesweit kontinuierlich steigenden Abfallmengen. Das Problem der Entsorgung stetig wachsender Haushalts- und Gewerbeabfälle wurde auf Bundesebene im Rahmen des relativ jungen Politikfeldes „Umweltschutz“ wiederholt thematisiert, eine zentrale gesetzliche Steuerung zur Bewältigung fand jedoch zunächst keine Berücksichtigung. Dagegen gab es auf lokaler Ebene eine breite Diskussion über die Gefahr, die anfallenden Müllmengen aufgrund knapper Verwertungs-, Behandlungs- und Beseitigungskapazitäten nicht mehr bewältigen zu können. Dieser „Entsorgungsnotstand“ veranlasste zahlreiche öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger (Städte, Landkreise, Abfallzweckverbände) zu neuen Problemlösungsstrategien künftiger abfallwirtschaftlicher Aufgaben (vgl. Jörgens/Jörgensen 1998: 46).

Ähnlich führen in Köln Prognosen über absehbare Kapazitätsmängel der Deponien „Vereinigte Ville“ und „Mechernisch“ zu Debatten über das zukünftige städtische Abfallmanagement. Dem Vorschlag einer „großtechnischen Lösung“ durch eine Müllverbrennungsanlage des städtischen Reinigungs- und Fuhramtes im Jahr 1982 folgt eine politische Auseinandersetzung über die Grundzüge künftiger Abfallpolitik, die nicht nur innerhalb und zwischen unterschiedlichen administrativen Ebenen und Parteien stattfindet, sondern an der sich Kritiker in organisierten Bürgerinitiativen beteiligen. Nach jahrelanger Debatte setzen sich die Befürworter, darunter der Kölner

Regierungspräsident Dr. Franz-Josef Antwerpes und der nordrheinwestfälische Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft Klaus Matthiesen, zum Bau einer Müllverbrennungsanlage im Kölner Stadtteil Niehl durch (vgl. StadtRevue 2007).

Im Rahmen eines neuen Abfallwirtschaftskonzeptes⁶⁵ beschließt der Rat der Stadt Köln am 13.12.1988 den Bau einer Restmüllverbrennungsanlage. Grundlage dieses Abfallwirtschaftskonzeptes ist ein Gutachten des Heidelberger Instituts für Energie und Umweltforschung (IFEU), welches neben der flächendeckenden Einführung der Biotonne eine thermische Verwertung von Abfällen durch eine Restmüllverbrennungsanlage (RMVA) vorsieht (vgl. Innenministerium NRW 2003: 150f., Leyendecker 2003: 221f.). Die vom IFEU empfohlene Kapazität der Anlage von 235 000 t/a wird im Rahmen der Fortschreibung des Abfallwirtschaftskonzeptes 1993⁶⁶ auf 421 000 t/a festgelegt. Des Weiteren sieht der Beschluss der SPD- und CDU-Fraktion vom 13.12.1988 für die Planung und den Betrieb der RMVA ein teilprivatisiertes Gesellschaftsmodell⁶⁷ zwischen der Stadt Köln und einem privatwirtschaftlichen Unternehmen vor. „Die Einbeziehung eines privaten Unternehmers sollte dessen Fachwissen und wirtschaftliche Erfahrung nutzbar machen sowie zur Kostenersparnis beitragen“ (Landgericht Köln 2005: 4). Zur Umsetzung der vorliegenden Beschlüsse setzt die Stadt Köln am 01.12.1991 eine Projektgruppe „Abfallverwertungsgesellschaft“, auch Projektgruppe 70000⁶⁸ genannt, ein, die insbesondere die Gründung einer Abfallwirtschaftsgesellschaft konzipiert. Der Hauptausschuss des Kölner Rates, unter paritätischer Zuordnung der SPD- und CDU-Fraktion, ernennt Ulrich Eisermann (SPD) gemeinsam mit Friedrich Homann (CDU)

⁶⁵ Abfallwirtschaftskonzepte sind die wichtigsten Gestaltungsinstrumente zur strategischen und konzeptionellen Planung des kommunalen Abfallmanagements. Darin legen die Kommunen als entsorgungspflichtige Körperschaften „Planungsentscheidungen über die Vermeidung, Verwertung und Beseitigung der anfallenden Abfälle, die Errichtung und den Betrieb von Entsorgungsanlagen sowie über interkommunale Kooperationen (vgl. Jörgens/Jörgensen 1998: 45) fest.

⁶⁶ Grundlage dieses Beschlusses waren, laut dem Beigeordneten Herrn Klaus-Otto Fruhner, zwei Gutachten zur Haus- und Geschäftsmüllanalyse von 1992 und 1993 (vgl. Stadt Köln 2002: 4).

⁶⁷ Zur Organisation einer solchen Abfallwirtschaftsgesellschaft wurde am 31.05.1991 die Wirtschaftsberatung AG WIBERA mit der Erstellung eines Gutachtens durch die Stadt Köln beauftragt. In ihrem Gutachten schlägt WIBERA die Gründung einer GmbH vor, deren Anteile zu 74,9% von der Stadt Köln und zu 25,1% von einem privaten Investor gehalten werden sollen.

⁶⁸ Vorsitzender dieser Projektgruppe wurde, gemeinsam mit Friedrich Homann (CDU), auf Wunsch des Oberstadtdirektors Ruschmeier, der Leiter des Hauptamtes Ulrich Eisermann. Des Weiteren gehören der Gruppe Vertreter des städtischen Umweltdezernates, des Hauptamtes und des Amtes für Abfallwirtschaft, Straßenreinigung und Fuhrwesen an (vgl. Kölner Stadt-Anzeiger 2002).

zum Leiter der städtischen Projektgruppe (vgl. Hippe 2004: 87ff.; Innenministerium NRW 2003: 151).

Am 14.02.1992 betraut der Rat der Stadt Köln die Verwaltung mit deren Gründung als Abfallentsorgungs- und Verwertungsgesellschaft Köln mbH (AVG), die am 27.05.1992 den Auftrag für die Planung, Finanzierung, Errichtung und den Betrieb einer Restmüllverbrennungsanlage erhält. Neben der Stadt Köln und der Stadtwerke Köln GmbH wird die Trienekens Entsorgungs GmbH als privatwirtschaftlicher Partner dieses Public-Private-Partnership-Modells eingesetzt. Das Stammkapital der AVG beträgt zwei Millionen DM, die Gesellschafteranteile sind wie folgt verteilt: Stadt Köln 50,1% (1.002.000,00 DM) Stadtwerke Köln GmbH 24,8% (496.000,00 DM) und Trienekens Entsorgung GmbH 25,1% (502.000,00 DM). Als Geschäftsführer der AVG wird Ulrich Eisermann, der ehemaligen Leiter des Hauptamtes der Stadt Köln und der Projektgruppe Abfallverwertungsgesellschaft, ernannt⁶⁹ (vgl. a.a.O). Gemäß dem Gesellschaftsvertrag wird ein Aufsichtsrat mit siebzehn Mitgliedern⁷⁰ bestimmt, dessen Aufgaben insbesondere in der Überwachung, Überprüfung und Beratung der Geschäftsführung besteht. Das Amt des Aufsichtsratsvorsitzenden übernimmt qua Amt Oberstadtdirektor Lothar Ruschmeier, sein Stellvertreter wird der Geschäftsführer der Trienekens Entsorgungs GmbH und privater Gesellschafter der AVG Hellmut Trienekens (vgl. StadtRevue 1995).

Nach der Gründung der AVG wird am 15.05.1992 ein Konsortialvertrag abgeschlossen, welcher die Rahmenbedingungen für die Finanzierung zum Bau der RMVA zwischen der Stadt Köln und der AVG festlegt. Danach verpflichtet sich die Stadt Köln, „der AVG zur Finanzierung der Planungs- und Investitionskosten für die MVA kommunalverbürgte Darlehen zu verschaffen“ und „eine angemessene Eigenkapitalverzinsung“ sicherzustellen (vgl. Innenministerium 2003: 153, Rügemer 2003: 11). Am 27.05.1992 beauftragt die Stadt Köln die AVG vorläufig bis zum Jahr 2025 mit der Abfallentsorgung in Form der thermischen Behandlung, des Recyclings und der Kompostierung von Abfällen für den Bereich Köln (vgl. Landgericht Köln 2005: 4). Im Rahmen dieses Entsorgungsvertrags erhält die AVG für ihre Leistungen von der

⁶⁹ Der Anstellungsvertrag wurde am 14.05.1992, Gründungstag der AVG, durch die Gesellschafterversammlung genehmigt.

⁷⁰ Mitglieder des Aufsichtsrates waren: Umweltdezernent Burkhard von der Mühlen, Ratsmitglieder der SPD Fraktion (Erich Schäfer, Ludger Oelgeklaus, Günther Neumann), CDU Fraktion (Harry Blum, Egbert Bischoff), Detlev Grieshammer (Grüne) und Christiane Pelka (FDP), des Weiteren zwei Arbeitnehmervertreter und je drei Vertreter der AVG Mitgesellschafter (Trienekens Entsorgungs GmbH und Stadtwerke Köln GmbH).

Stadt Köln Entgelte, „die in angemessener Weise Eigenkapitalverzinsung, Gewinn und Risikovergütung berücksichtigen“ (Innenministerium 2003: 152). Der AVG werden somit in kürzester Zeit, ohne vorangegangene Ausschreibungsverfahren, die Bau- und Finanzplanung sowie der Betrieb der RMVA in Köln-Niehl unter Berücksichtigung der Leitlinien des Abfallwirtschaftskonzepts der Stadt Köln übertragen (vgl. ebda.: 151).

Nach der Gründung der AVG wird mit der Projektvorbereitung begonnen. Die Gesellschaft für Umwelttechnik (UTG), ein hundertprozentiges Tochterunternehmen der Firma Trienekens Entsorgung GmbH, erhält am 27.10.1992 den Auftrag⁷¹ zur Erstellung einer Vorprojektstudie⁷², die die verfahrens-/anlagentechnische Planung der RMVA (Rostfeuerung) sowie Grundlagen der Termin- und Ausschreibungsplanung und der Investitions- und Betriebskosten beinhaltet. Darüber hinaus übernimmt die UTG den Angebotsvergleich, die Prüfung und Bewertung der Bewerber um den Bau der Müllverbrennungsanlage. Mit der konkreten Erstellung der Ausschreibungsplanung und –unterlagen wird im April 1993 das Kölner Ingenieurbüro AEW beauftragt (vgl. Rügemer 2003: 12; Innenministerium NRW 2003: 153).

Zuvor werden sieben potentielle Anbieter von Müllverbrennungsanlagen anhand eines Kriterienkatalogs ausgesucht, über Rahmendaten des Projekts informiert und um Interesse bezüglich des Baus befragt. Fünf Interessenten⁷³ erhalten am 09.07.1993 die Ausschreibungsunterlagen der in acht Lose unterteilten Restmüllverbrennungsanlage mit Vorschaltanlage (vgl. StadtRevue 1995; Innenministerium 2003: 153).

Am 21.12.1993 fasst der Aufsichtsrat der AVG den Entschluss, der Firma L&C Steinmüller GmbH (LCS) als Generalunternehmer den Auftrag zum Bau der RMVA zu erteilen. Daraufhin unterzeichnet Oberstadtdirektor Lothar Ruschmeier als Aufsichtsratsvorsitzender der AVG und als Geschäftsführer des Gummersbacher LCS am 28.01.1994 den Generalunternehmervertrag. Laut diesem Vertrag erhält die LCS den Zuschlag für die acht Lose und die Genehmigungsplanung und legt dafür einen Preis von 792 Millionen DM fest. Im Einvernehmen der Beteiligten AVG und LCS werden Teilaufträge für die Anlagentechnik an die Firmen Deutsche Babcock Anlagenbau GmbH (DBA) und ABB Fläkt Umwelttechnik (ABB) vergeben. Den

⁷¹ Auch dieser Auftrag wurde ohne vorangegangenes Ausschreibungsverfahren per Gesellschafterbeschluss der AVG vom 27.10.1992 vergeben (vgl. Innenministerium 2003: 153).

⁷² Vorprojektstudie: Sinn und Zweck laut Anlagenplanung

⁷³ Diese waren: ABB Fläkt Umwelttechnik (ABB), Deutsche Babcock Anlagenbau GmbH (DBA), L&C Steinmüller GmbH (LCS), Noell Abfall- und Energietechnik (Noell) und Von Roll GmbH (von Roll) (vgl. Innenministerium 2003: 154)

Bereich der Bautechnik erhält die Firma Philipp Holzmann AG Köln, die im Rahmen der Bauausführung eine Arbeitsgemeinschaft (ARGE) mit weiteren Bauunternehmen gründet (vgl. SUSA 1998: 11ff.; Innenministerium NRW 2003: 154).

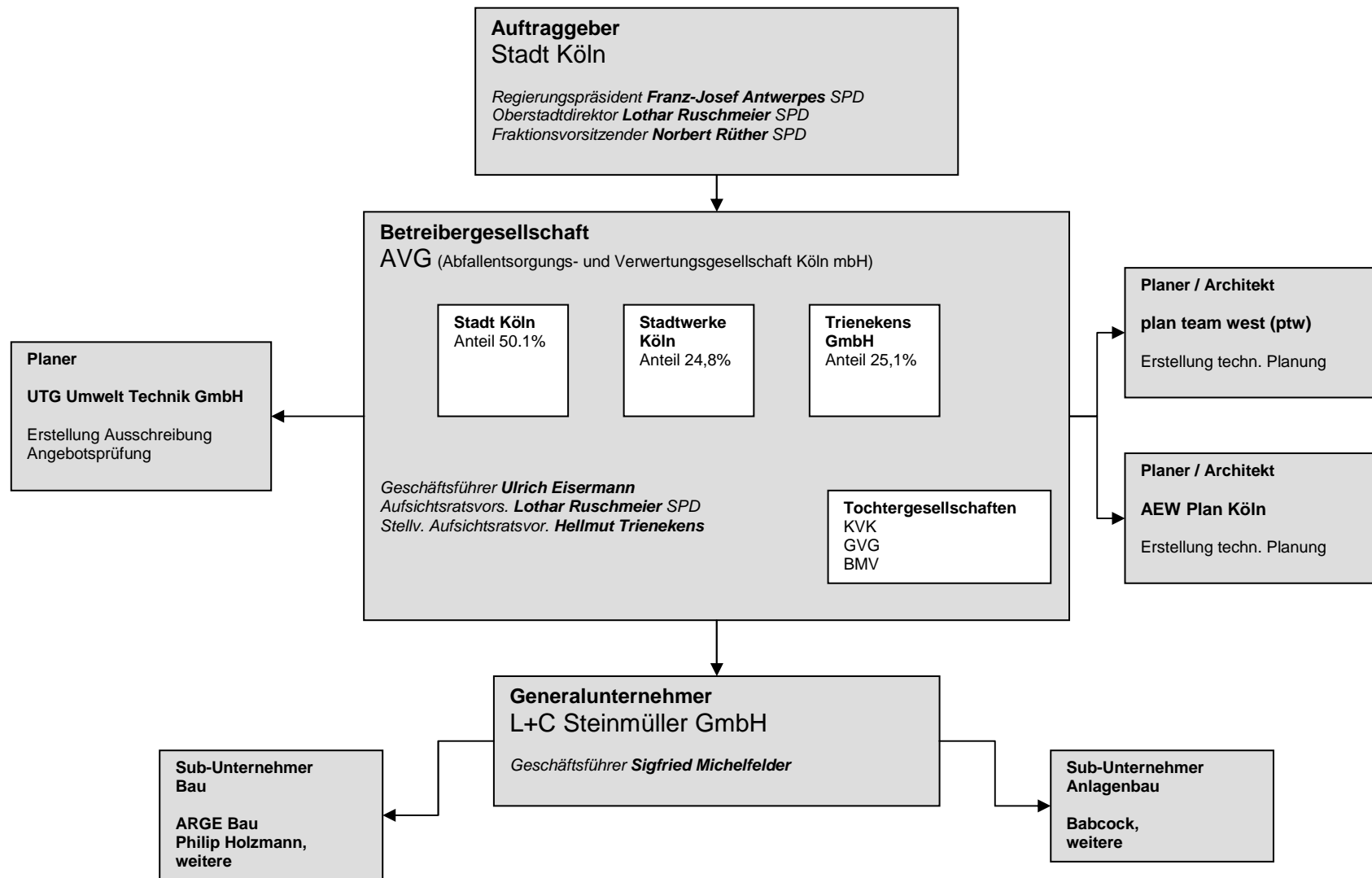


Abbildung 4 Projekt MVA Köln Formelle Projektstruktur

Quelle: Eigene Darstellung

Ein halbes Jahr nach der Auftragsvergabe reicht die AVG die Genehmigungsunterlagen für den Bau und Betrieb der Restmüllverbrennungsanlage an die zuständige Genehmigungsbehörde der Bezirksregierung Köln ein. Die Genehmigung der Anlage ist umstritten. Aufgrund des vermuteten Anstiegs der Müllgebühren und zusätzlicher Umweltbelastungen durch steigende Emissionswerte (Luftverunreinigung), die der Betrieb der RMVA verursachen könnte, kommt es zu Protesten von Umweltverbänden und Bürgern, die sich für alternative, teilweise auch günstigere, abfallpolitische und technische Lösungsmodelle (beispielsweise preiswertere biologisch-mechanische Abfallbehandlungsanlagen) einsetzen⁷⁴. Das daraus resultierende Bürgerbegehren wird vom Regierungspräsidenten und einem der langjährigen Verfechter der RMVA Dr. Franz Josef Antwerpes aufgrund eines formalen Fehlers, welcher auch durch das Kölner Verwaltungsgericht bestätigt wird, für rechtswidrig erklärt. Daraufhin wird das Genehmigungsverfahren im Jahr 1996 endgültig abgeschlossen. Die Genehmigung zum Bau der RMVA wird nach §§ 4ff. Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) am 29.01.1996 mit einer Kapazitätsauslegung von 421 000 t/a bei einem durchschnittlichen Heizwert von 11 300 kJ/kg erteilt. Nach knapp zwei Jahren Bauzeit wird die Anlage in Betrieb genommen (vgl. Innenministerium NRW 2003: 154f.; Rügemer 2003: 15ff.). Im Mai des Jahres 2000 beantragte die AVG bei der zuständigen Bezirksregierung Köln eine Erhöhung der Leistungskapazität der RMVA. Am 20.09.2000 erhält die AVG, unter Verfahrensbeteiligung der Stadt Köln, die Genehmigung, die bereits im Ursprungsantrag von 1996 enthaltene Leistungskapazität auszuschöpfen. Ohne zusätzliche bauliche Veränderungen können daraufhin, bei gleich bleibendem Heizwert, durchschnittlich 569 400 Tonnen Abfall im Jahr in der Anlage verbrannt werden. (vgl. Bezirksregierung Köln 2002: 4). In den folgenden Jahren hat sich die tatsächlich verbrannte Abfallmenge sukzessiv erhöht. Im Jahr 2004 wird bereits eine mögliche Mengenleistung von bis zu 800 000 t/a Abfall angegeben, was beinahe eine Verdopplung der prognostizierten Leistungsfähigkeit und ursprünglich genehmigten Kapazitätsauslegung der Anlage bedeutet (Hippe 2004: 91; Innenministerium NRW 2003: 155).

⁷⁴ Die Kölner Interessengemeinschaft Müllvermeidung statt Müllverbrennung (KIMM e.V.) organisiert Sammeleinwendungen gegen den im März 1995 ausgelegten RMVA-Genehmigungsantrag. Bis zum August diesen Jahres waren die erforderlichen Unterschriften (über 54 524) für das angestrebte Bürgerbegehren gesammelt. Die KIMM stellte daraufhin den Antrag an die Stadt Köln, den Beschluss von 1988 zum Bau der RMVA zurückzuziehen oder einen Bürgerentscheid durchzuführen (vgl. Rügemer 2003: 15).

3.3. Der informelle Einflussbereich: Ermittlungen und Rechtsverstöße

Bereits während der Planung der RMVA ist das Bauvorhaben Objekt öffentlicher und parteiübergreifender wie auch – interner Auseinandersetzungen. Zwei Jahre nach der Fertigstellung und Inbetriebnahme der Müllverbrennungsanlage kommen Tatbestände ans Licht, die die bisherigen Kontroversen in den Schatten stellen. Im Zusammenhang mit dem Bau der Anlage beginnen im Jahr 2000 Ermittlungen der Staatsanwaltschaft Köln, die sich in den darauf folgenden Jahren mit der Aufarbeitung eines der größten bundesdeutschen Korruptionsskandale beschäftigt. Im Laufe der über zwei Jahre andauernden Ermittlungen werden sowohl Korruptionsdelikte um den Bau der RMVA als auch die mit diesen in Zusammenhang stehende illegale Spendenpraxis der Kölner SPD aufgedeckt. Es handelt sich folglich um zwei Korruptionsfälle, zum einen um Bestechung, Bestechlichkeit und Betrug im Rahmen der Auftragsvergabe zum Bau der RMVA und andererseits um die Gewährung finanzieller Leistungen (Tatbestand der Vorteilsgewährung durch illegale Spendenpraxis), die durch ein Netzwerk korrupter Praktiken miteinander verbunden sind. Hauptangeklagte sind der Geschäftsführer der AVG, Ulrich Eisermann, der Müllunternehmer, Teilhaber und stellvertretende Aufsichtsratsvorsitzende Hellmut Trienekens und der Geschäftsführer der LCS, Sigfried Michelfelder, der SPD-Fraktionsvorsitzende Norbert Rüter sowie der Lobbyist und ehemalige Geschäftsführer der SPD-Bundestagsfraktion Karl Wienand, dem die Rolle des Vermittlers (Mittelsmann) zugeschrieben wird. In der Anklageschrift vom 20.03.2003 werden diesen fünf Hauptakteuren Bestechung, Bestechlichkeit oder Beihilfe zur Bestechung, Betrug, Untreue und diverse Steuerdelikte zur Last gelegt (vgl. DIE ZEIT 2004; Hippe 2004: 89; Leyendecker 2003: 216f.)

Ursprung des Ermittlungsverfahrens ist eine Anzeige vom 28.06.2000 an das Kölner Finanzamt für Steuerfahndung und Steuerstrafsachen. Darin behauptet ein anonymes Hinweisgeber, der ein Jahr zuvor ausgeschiedene Geschäftsführer der AVG, Ulrich Eisermann, habe im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe zum Bau der RMVA Aufwendungen („Schmiergelder“) in zweistelliger Millionenhöhe erhalten. Aus einem Beratervertrag mit dem schweizerischen Ingenieurbüro Ecoling seien 20 Millionen DM ohne erkennbare Gegenleistung ausgezahlt worden (vgl. Berger/Spilcker 2003: 80;

Innenministerium NRW 2003: 157)⁷⁵. Darüber hinaus erhärten Unterlagen des Bundeskriminalamtes (BKA) bezüglich des Baus der Müllverbrennungsanlage in Böblingen⁷⁶, welche Banküberweisungen der LCS unter dem Stichwort „Restmüllverbrennungsanlage Köln“ zugunsten einer Schweizer Domizilgesellschaft enthalten, den Verdacht auf unrechtmäßige Finanzströme im Zusammenhang mit der Planung und Errichtung der RMVA (vgl. Berger/Spilcker 2003: 82f.).

Nach intensiven Ermittlungen werden diese Anschuldigungen in der Anklageschrift der Staatsanwaltschaft beweiskräftig aufgegriffen und durch das Hauptverfahren des Strafprozesses bestätigt. Danach sei das Ausschreibungsverfahren für den Bau der Müllverbrennungsanlage dementsprechend manipuliert worden, um dem Gummersbacher Anlagenunternehmen LCS den Auftrag als Generalunternehmer zu erteilen. Das Unternehmen habe dafür in dem Zeitraum von 1994 bis 1998 eine Bestechungssumme („Schmiergeld“) von 21,6 Millionen DM in drei Tranchen, transferiert durch fingierte Rechnungen („Scheinrechnungen“) über Schweizer Firmen, gezahlt. Davon hätten der Geschäftsführer der AVG, Ulrich Eisermann, 9,49 Millionen DM, Karl Wienand 4,2 Millionen DM sowie Hellmut Trienekens zwei Millionen DM erhalten. Der Geschäftsführer von LCS selbst, Sigfried Steinmüller, habe 2,4 Millionen DM entwendet. Laut Aussage von Ulrich Eisermann habe er ca. zwei Millionen DM an den Geschäftsführer der SPD und späteren SPD-Fraktionsvorsitzenden, Norbert Rüter, weitergeleitet, welche dieser in die Parteikasse eingezahlt habe. Ein Teil der Bestechungssumme sei an die beteiligten Schweizer Firmen gezahlt worden. Eine endgültige Aufklärung über den Verbleib des Geldes gibt es jedoch nicht (vgl. DIE ZEIT 2004; Leyendecker 2003: 220f.).

Ähnlich der Informationen über den Verlauf des Vorgangs, z.B. den Erhalt des Geldes, bleiben viele Hinweise und Anhaltspunkte über informelle unlautere Absprachen, die Einbindung weiterer denkbarer Akteure und ihre Art der Beteiligung an korrupten

⁷⁵ Ähnliche Behauptungen, die auf Bestechung im Rahmen der Vergabe des Bauauftrags hinweisen, werden dem Finanzamt bereits 1996 in einem anonymen Brief mitgeteilt, die daraufhin eingeleiteten Ermittlungen können den Verdacht jedoch nicht bestätigen (vgl. Hippe 2004: 88; Leyendecker 2003: 218f.; Rügemeier 2003: 24f.).

⁷⁶ Ein Ermittlungsverfahren des BKA bezüglich der Müllverbrennungsanlage von Böblingen gibt Hinweise auf Verbindungen und mögliche „Schmiergeldzahlungen“ zwischen der LCS und Schweizer Firmen (vgl. Hippe 2004: 89; Berger/Spilcker 2003: 82). Darüber hinaus trugen Akten über den VW-Skandal zum Verdacht korrupter Vorgänge in Köln bei „Und wenn man sich überlegt, wie dieser ganze Müllskandal aus dem ursprünglichen VW Skandal ins Rollen gekommen ist, damals, diese ... das BKA ermittelt, die Kollegen in Mannheim, und haben bei ABB durchsucht und haben da die ganzen Akten über die Müllgeschichten gefunden. Aus diesen Akten haben sich Staatsanwaltschaften in ganz Deutschland bedient“ (Interview Nr.1: 2).

Praktiken im Rahmen der Planung und Errichtung der RMVA ungeklärt. „Zeitweise, berichten Ermittlungsbeamte, habe man gar nicht mehr gewusst, wen man zuerst vorladen sollte. Bis heute ist das ganze Ausmaß des Korruptionskartells nicht offen gelegt. Und das, obwohl es in Köln und Umgebung niemanden mehr gibt, der in der Lage wäre, die Affäre komplett zu überblicken – kein Ermittler und vermutlich auch keiner der Täter“ (DIE ZEIT 2004). Ersichtlich wird dennoch, dass durch die Bildung informeller Netzwerke und Instrumentalisierung bereits bestehender Kooperationsstrukturen aus Politik und Wirtschaft die Planung und der Bau der RMVA mittels politischer Einflussnahme und entsprechender „Entgeltung“ bestimmt waren.

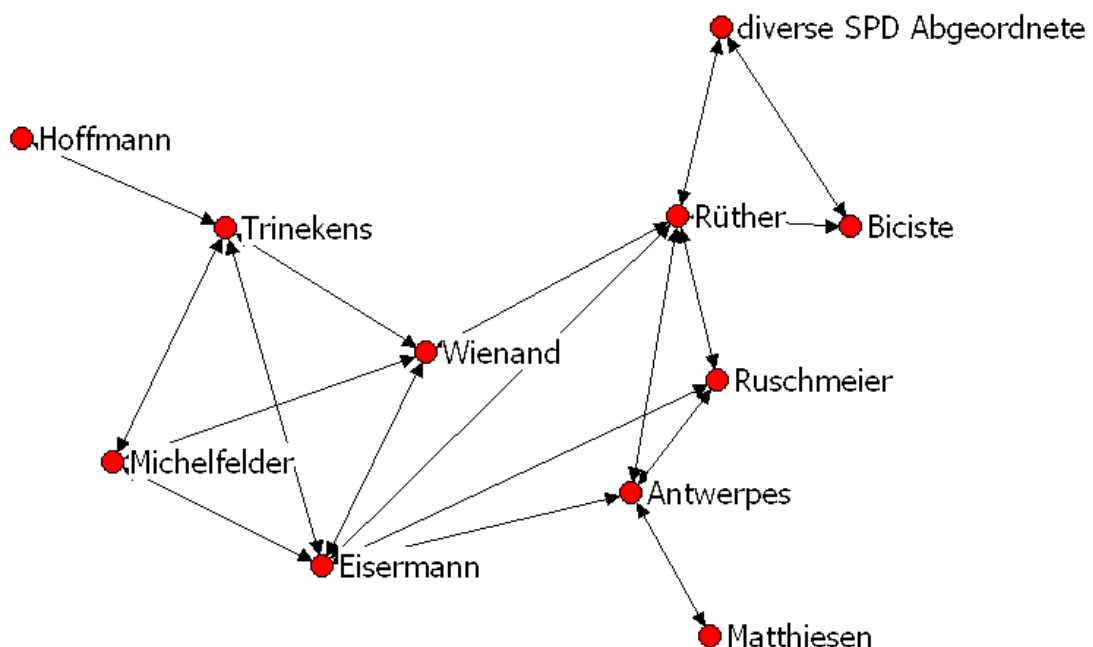


Abbildung 5: Netzwerk der Hauptakteure des Kölner Müllskandals

Quelle: Eigene Darstellung

3.3.1. Die Auftragsvergabe für den Bau der RMVA

Bereits Ende der 1980er Jahre hatte Karl Wienand, als ehemaliger SPD-Bundesabgeordneter und in seiner Rolle als Berater der Firmen Trienekens und Steinmüller, in zahlreichen Gesprächen mit führenden SPD-Politikern in Köln und Düsseldorf für den Bau der RMVA und der beiden Unternehmen geworben. Im

Zusammenhang mit der geplanten Müllverbrennungsanlage stellt er 1989 der LCS eine Rechnung über 11.954,05 DM, u.a. für Gespräche mit dem damaligen SPD-Fraktionschef Klaus Heugel und dem damaligen Umweltminister Klaus Matthiesen aus (vgl. Hippe 2004: 92; Leyendecker 2003: 222).

Auch der Geschäftsführer der LCS, Sigfried Michelfelder, setzt sich für das Bauprojekt ein. 1992 trifft er mit dem Leiter der Bezirksregierung, die als Landesmittelbehörde für die Genehmigung von Abfallentsorgungsanlagen zuständig ist, Dr. Franz-Josef Antwerpes, in dem Gummersbacher Unternehmen zusammen. Das Management um den Geschäftsführer Michelfelder wirbt dabei bei einem der einflussreichsten Befürworter der RMVA für die Qualität seines Anlagenbauunternehmens und um das weiterhin in der Kontroverse stehende Bauprojekt. Berger und Spilcker berichten, der Regierungspräsident sei „beeindruckt und stellt den Managern in Aussicht, dass das umstrittene Projekt auf jeden Fall gebaut wird“ (2003: 104). In einer Gesprächsnotiz eines Telefonats zwischen Antwerpes und Lothar Ruschmeier vom 22.07.1992 wird vermerkt, dass der Regierungspräsident den damaligen Kölner Oberstadtdirektor und gleichzeitig Vorsitzenden des Aufsichtsrates der AVG darauf hinweist, die Firma L&C Steinmüller bei der Auftragsvergabe zum Bau der RMVA zu berücksichtigen. Ruschmeier solle Ulrich Eisermann, den Geschäftsführer der AVG, entsprechend informieren⁷⁷. Antwerpes eigener Vermerk über diese Telefonat führt am 28.10.1995 zu einem Befangenheitsvorwurf gegen ihn. In seiner Rechtfertigung vom 29.03.1996 gegenüber der damaligen Ministerin für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Bärbel Höhn⁷⁸, steht „er habe Ruschmeier keine Weisung erteilt, sondern ihm lediglich einen Ratschlag gegeben“ (vgl. Kölner Stadt-Anzeiger 2002c). Darüber hinaus begründet er sein Engagement für die Firma L&C Steinmüller durch die mit dem Auftrag zum Anlagenbau einhergehende Wirtschaftsförderung des Bezirks (vgl. Rügemer 2003: 12; Kölner Stadt-Anzeiger 2002e).

Im Jahr 1993 fordert die AVG ausgesuchte Unternehmen zu Angeboten bezüglich des Bauprojektes RMVA auf (s. Kapitel 3.2). „Die Anbieter hofieren den Kölner AVG-Chef, Ulrich Eisermann, wo es nur geht“ (Berger/Spilcker 2004: 107). Ihm werden

⁷⁷ „An Dezernat 54 und 55, im Hause. Telefonat mit OStD Ruschmeier 22.07.1992. Um das für nächstes Jahr vorgesehene Planfeststellungsverfahren für die MVA zu beschleunigen, habe ich ihm geraten, sich Ingenieurbüros zu bedienen und dabei besonders die Firma Steinmüller aus Gummersbach zu berücksichtigen. Diese könne beispielsweise mit der Deutschen Babcock eine Arbeitsgemeinschaft bilden (Babcock macht die Aachener MVA). Herr Ruschmeier wird Herrn Eisermann (Geschäftsführer der AVG) entsprechend informieren. Gez. Dr. A.“ (zitiert nach Rügemer 2003: 11).

⁷⁸ Bärbel Höhn wurde 1995 die Nachfolgerin des ausgeschiedenen Umweltministers.

Einladungen zur Jagd oder in ausgesuchte Restaurants angeboten. Im Auftrag der Firma LCS sucht Karl Wienand den Geschäftsführer auf und weist ihn darauf hin, „bei einem Auftrag, wie ihn der Bau der Abfallentsorgungsanlage darstelle, müsse man sicherlich von einer Provision ausgehen. So etwas sei üblich in der Branche“ (Ebda.: 106; vgl. auch Leyendecker 2003: 225). Zwei bis drei Prozent der Auftragssumme (793 Millionen DM) seien angemessen. Laut Beratervertrag mit der Firma L&C Steinmüller soll Wienand eine Sonderprovision erhalten, wenn das Unternehmen den Auftrag für den Bau der Müllverbrennungsanlage erhält (Kölner Stadt-Anzeiger 2002d). In der Folgezeit unterhält Karl Wienand regelmäßig Kontakt mit Ulrich Eisermann. Doch auch andere Interessenten, wie beispielsweise die Firma Babcock und ABB, bieten dem Geschäftsführer Bestechungssummen in Millionenhöhe an (Kölner Stadt-Anzeiger 2002b). Neben Karl Wienand zeigen der im Jahr 1995 ausgeschiedene Umweltminister, Klaus Matthiesen, und erneut Dr. Franz-Josef Antwerpes⁷⁹ ihre Präferenz für das Gummersbacher Unternehmen gegenüber dem Geschäftsführer der AVG.

Bei einem Zusammentreffen im Sommer 1993 zwischen Ulrich Eisermann und Sigfried Michelfelder deutet der Geschäftsführer der LCS seine Bereitschaft zu „Provisionszahlungen“ an. Laut Anklage setzten sich daraufhin Karl Wienand und Hellmut Trienikens über mögliche Verfahren auseinander, der Firma L&C Steinmüller den Auftrag zukommen zu lassen. Ob der beträchtlichen Bestechungsforderung von Ulrich Eisermann, respektive Karl Wienand, willigt Sigfried Michelfelder unter der Bedingung, dass sein Unternehmen als Generalunternehmer eingesetzt wird, in das unlautere Geschäft ein (vgl. Berger/Spilcker 2003: 107f.). Im Herbst 1993 arrangiert Karl Wienand ein Treffen mit Ulrich Eisermann, Sigfried Michelfelder und Hellmut Trienikens im Hilton Hotel Düsseldorf. Dabei beraten sie sich über „die Verbindlichkeiten der weiteren „informellen“ Zusammenarbeit, über die Höhe von Schmiergeld, über die Abwicklung möglicher Zahlungen und vor allem über die notwendige Manipulation der Ausschreibung zugunsten eines bestimmten Unternehmers“ (Hippe 2004: 91).

Nach Anweisung des Kölner Oberstadtdirektors Lothar Ruschmeier an Ulrich Eisermann solle derjenige als Generalunternehmer ausgewählt werden, der bei der Mehrzahl der einzelnen Baulose das günstigste Angebot unterbreitet. Die Abgabe der

⁷⁹ Der Regierungspräsident soll Ulrich Eisermann zu einem Gespräch bestellt und in dabei mit den ausdrücklichen Worten „Vergiss Steinmüller nicht!“ auf das Unternehmen LCS hingewiesen haben (vgl. Hippe 2003: 92).

Angebote erfolgt bis zum 03.12.1993 (Ende der Angebotsfrist) durch die Firmen ABB Fläkt Umwelttechnik (ABB), Deutsche Babcock Anlagenbau GmbH (DBA), L&C Steinmüller GmbH (LCS), Noell Abfall- und Energietechnik (Noell) und Von Roll GmbH (von Roll). Am selben Tag nimmt Ulrich Eisermann die Bewerbungsunterlagen der Anlagenbauer mit nach Hause und öffnet die Briefumschläge mit Hilfe von Wasserdampf. Danach trifft Sigfried Michelfelder bei ihm ein und notiert sich detailliert die Preise der Positionen im Leistungsverzeichnis der Konkurrenten. In Zusammenarbeit mit dem Prokuristen der LCS, Jörgen Becker, werden wesentliche Leistungspositionen zugunsten des eigenen Angebots verändert, um den Rahmenbedingungen der Zuschlagserteilung gerecht zu werden. Laut Ermittlungsakten habe Steinmüller ausgewählte Lose dementsprechend bearbeitet, dass er sein ursprüngliches Angebot um 12 Millionen erhöhen konnte. Diese Manipulation bleibt in der darauf folgenden Öffnung und Einsichtnahme aller Angebote durch den Auftraggeber AVG unbemerkt (Ebda.: 93; Berger/Spilcker 2003: 110f.). In einer gemeinsamen Sitzung des Aufsichtsrates und der Gesellschafterversammlung der AVG wurde als „Generalunternehmer der in den meisten Losen günstigste Anbieter, die Firma Steinmüller, Gummersbach“ ernannt (vgl. Leyendecker 2003: 227). Am 28.01.1994 wird der Vertrag zwischen der AVG und der LCS unterzeichnet.

Dennoch erhält das Unternehmen Steinmüller den geforderten Generalunternehmer-Aufschlag nicht über alle Baulose. Dies liegt in den divergenten Interessen der unterschiedlichen Parteien und einzelner Politiker begründet, die sich für die Beteiligung jeweils anderer Unternehmen am Bauvorhaben einsetzen.

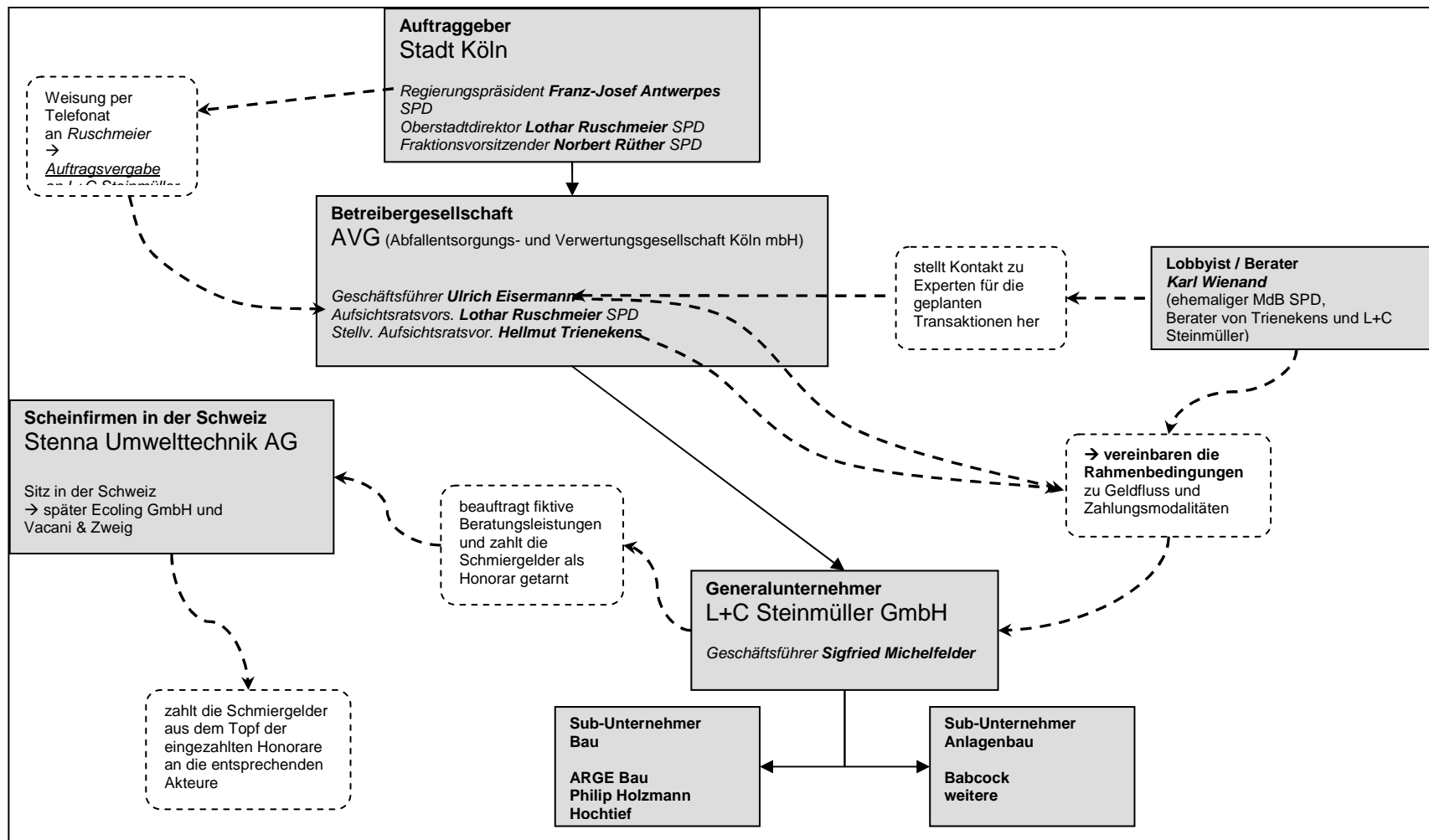


Abbildung 6 Projekt MVA Köln Informelle Einflussnahmen

Quelle: Eigene Darstellung

3.3.1.1. Die Abwicklung der Bestechungszahlungen

Wenige Monate nach der Unterzeichnung des Generalunternehmervertrags beginnt Sigfried Michelfelder mit der Überweisung eines Anteils des vereinbarten Bestechungsgeldes. Bis zum Herbst hatte er zunächst in drei Tranchen neun Millionen DM an die Schweizer Stenna Umwelttechnik AG (Stenna), ohne erkennbare Gegenleistung, transferiert. Der Kontakt zu dieser Schweizer Firma wurde im Vorhinein von Hellmut Trienekens hergestellt. Zur damaligen Zeit war Arthur A. Hoffmann Geschäftsführer der Trienekens Schweiz AG. Im September 1994 findet in Zürich ein Treffen zwischen Karl Wienand, Hellmut Trienekens und Ulrich Eisermann mit dem Verwaltungsrat⁸⁰ des Schweizer Unternehmens, Arthur A. Hoffmann, statt. Dabei nehmen die drei Akteure aus Deutschland jeweils zwei Millionen DM von Hoffmann entgegen. Trienekens reicht seinen Anteil direkt als Lohn für erbrachte „Beratungsdienstleistungen“ an Wienand weiter. Von den eingezahlten neun Millionen DM verbleiben 30%, d.h. ca. drei Millionen DM, als Provision bei dem Schweizer Unternehmen Stenna (vgl. Berger/Spilcker 2003: 113; Leyendecker 2003: 228).

Bis einschließlich 1998 sollen weitere Bestechungszahlungen, ca. 15 Millionen DM, über die Schweiz transferiert worden sein. Einzahlungen kommen sowohl von L&C Steinmüller als auch anderen am Bau der RMVA beteiligten Unternehmen. Fundierte Kenntnisse über die genaue Höhe der Bestechungsgelder und deren Verteilung liegen bis dato nicht vor. Nach Aussagen der Angeklagten gegenüber der Staatsanwaltschaft Köln haben sich vorwiegend Ulrich Eisermann, Karl Wienand und Sigfried Michelfelder durch dieser Transfers bereichert (vgl. Hippe 2004: 94). Darüber hinaus übergibt Eisermann, auf Bitten des Fraktionsvorsitzendem Rüter, diesem so genannte Danke-Schön-Spenden.

⁸⁰ Ähnlich der Position des Aufsichtsrates in Deutschland ist ein Verwaltungsrat in der Schweiz ein Organ in Aktiengesellschaften, dem jedoch nicht nur eine Kontrollfunktion, sondern auch die Geschäftsleitung innehat.

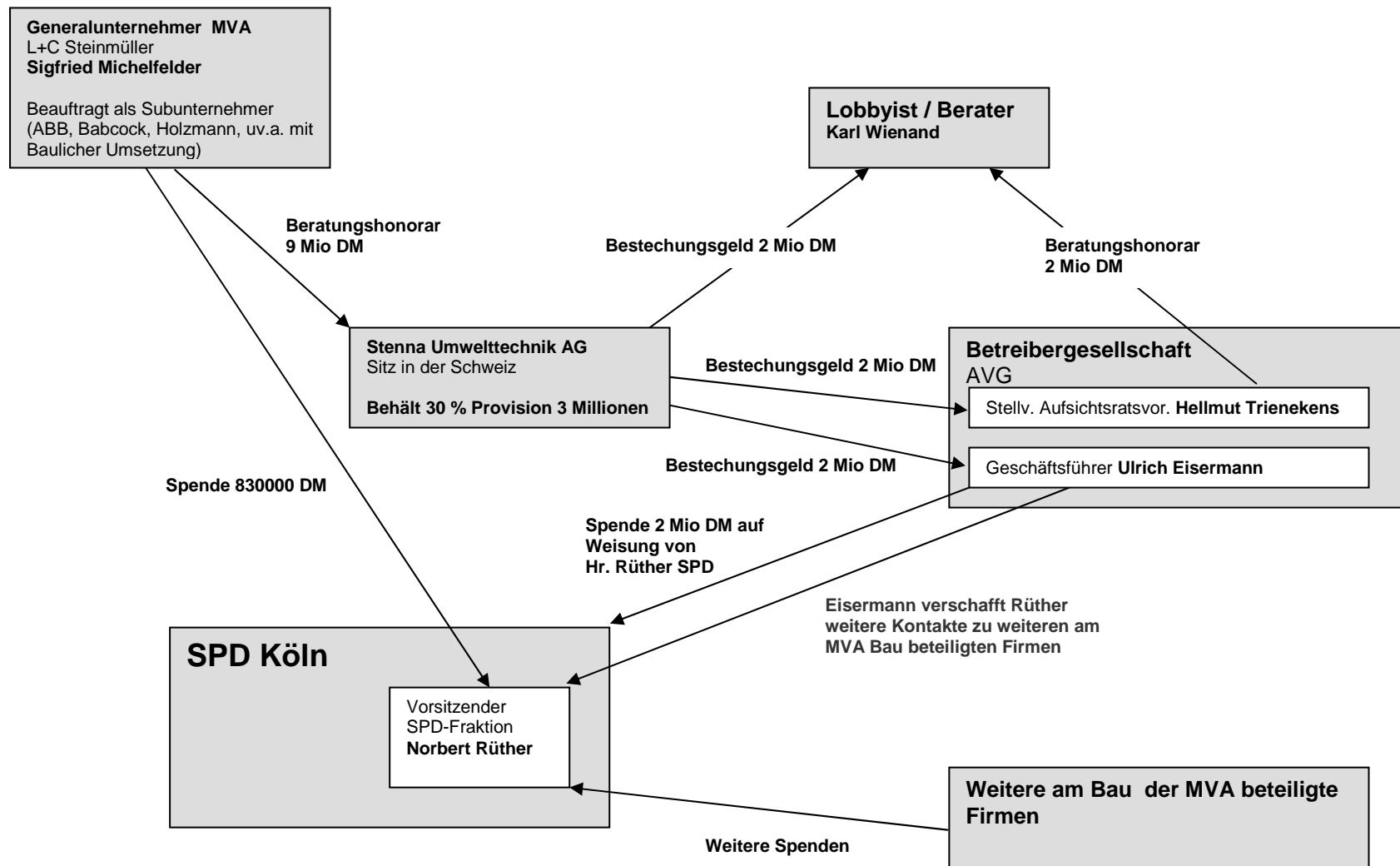


Abbildung 7 Projekt MVA Köln Bestechungs- und Spendengeldsfluss

Quelle: Eigene Darstellung

3.4. Strukturelle Merkmale des Kölner Müllskandals

Der oben prozesshaft dargestellte Korruptionsfall lässt sich der Form der *parochial corruption* (siehe Kapitel 1.2.) zuordnen. Die Hauptakteure dieses Korruptionsnetzwerks nutzen die funktionalen Aspekte der formal-politischen Ordnung, d.h. Institutionen und Leistungen, durch informelle Beziehungen. Ziel ist dabei, die politische Einflussnahme auf der Output-Ebene⁸¹, indem sie das Ausschreibungsverfahren des Großauftrags zum Bau der RMVA manipulieren. Die Strukturen des formal-politischen Netzwerks (Prinzipal-Agent) bieten dabei Handlungsmöglichkeiten für korrupte Praktiken eines intransparenten, informellen Beziehungsgeflechts (Agent-Klient). Letzteres ist durch Exklusivität geprägt. Es agiert ein überschaubarer Kreis von Akteuren, der Grad der Geheimhaltung ist hoch. Durch langfristig gewachsene Beziehungen wird den Akteuren ein bevorzugter Zugang zu staatlichen Ressourcen verschafft, indem man sich über das Wettbewerbsprinzip und formale Normen hinwegsetzt. Demzufolge findet eine „Interaktion innerhalb einer sozialen Struktur statt, die sich durch einen pauschalen und symmetrischen Vorteilstausch auszeichnet“ (Schefczyk 2001: 90). Dabei setzt sich dieses „Bündnis“ über legale organisatorische Grenzen und Abhängigkeiten hinweg und konstruiert stattdessen parallel dazu bevorzugte Handlungsbedingungen, die im Geheimen ausgehandelt werden.

3.4.1. Die Korruptionstriade

Diese strukturellen Merkmale lassen sich anhand der Einbettung der beteiligten Akteure in dem Prinzipal-Agent-Klient-Modell darstellen. Die Position des Prinzipals wird dabei im abstrakteren Sinne der Stadt Köln bzw. deren Bürger zugesprochen. Die AVG entspricht der Position des Agenten, als Klient fungiert das Anlagenbauunternehmen L&C Steinmüller und andere Unternehmen, die Bestechungsgelder im Rahmen des Bauprojekts der Restmüllverbrennungsanlage gezahlt haben. Im Folgenden werden die einzelnen Positionen erläutert, um strukturelle Voraussetzungen und Anreize der korrupten Praktiken anhand des institutionenökonomischen Modells darzustellen.

⁸¹ Die Output- bzw. Policy-Ebene innerhalb eines politischen Systems bezeichnet den Umfang und die Qualität der öffentlichen Leistungen, wie zum Beispiel spezifische Maßnahmen (Gesetze, Verordnungen), mit denen gesamtgesellschaftliches Verhalten verbindlich geregelt und gesteuert wird.

3.4.1.1. Der Prinzipal: Die Stadt Köln

Die Position des Prinzipals nimmt die Stadt Köln und deren Bürger ein. Deren politische Vertretung (kommunale Volksvertretung) bildet der Rat der Stadt Köln, welcher innerhalb seines Aufgabengebiets Angelegenheiten beschließt und kontrolliert. Das Recht der kommunalen Selbstverwaltung sichert den Kommunen zu, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (Art. 28 Abs. 2 GG). Dieser Handlungsspielraum wird durch die Schaffung eigenständiger Kommunalverfassungen durch die Länder begrenzt. Seit 1991 entwickelte sich in Deutschland ein Trend zur Reform der Kommunalverfassungen⁸² in Richtung süddeutsche Rat-Bürgermeisterverfassung (baden-württembergischer Prägung) mit einem direkt gewählten Bürgermeister und der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden (vgl. Bogumil 2005: 518). Am 14. Juli 1994 trat in Nordrhein-Westfalen die auch heute noch aktuelle Gemeindeordnung, die Duale Rat-Bürgermeister-Verfassung, in Kraft. Die Führung der Gemeinde ist danach auf das Hauptorgan, den Stadtrat und den Oberbürgermeister verteilt. Letzterer verfügt über eine starke Position. Er ist Vorsitzender des Rates und bildet die Spitze der Verwaltung, die er auch nach außen vertritt (vgl. Innenministerium NRW 1994).

Abfallbeseitigung ist eine klassische Aufgabe der Daseinsvorsorge im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Die Stadt Köln gilt demnach als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger und deckt ein breites Aufgabenspektrum, von der Einsammlung, Sortierung, Verwertung, Behandlung, Beseitigung bis hin zur Abfallberatung, ab (vgl. Jörgen/Jörgensen 1998: 45). Im Rahmen dieses kommunalen Aufgabengebiets schließt sich auch die Stadt Köln dem bundesweiten Trend der Privatisierung an (vgl. Kapitel 3.1). Die ehemals gänzlich durch die öffentliche Hand wahrgenommene Aufgabe der Abfallbeseitigung wird in den privaten Bereich verlagert.

⁸² Die bis dahin vorherrschende Vielfalt von Kommunalverfassungen war sowohl den unterschiedlichen historischen als auch Kommunalverfassungen der Besatzungsmächte geschuldet. Grundsätzlich wird in Deutschland bis Anfang der 90er Jahre je nach dominantem Typisierungsmerkmal unterschieden: entweder zwischen monistischen oder dualistischen Systemen (bezieht sich auf die Kompetenzverteilung zwischen Rat und Verwaltung) oder - orientiert an den Organen, denen Kompetenzen zugeordnet werden - zwischen der norddeutschen Ratsverfassung, der süddeutschen Ratsverfassung, der rheinischen Bürgermeisterverfassung und der unechten Magistratsverfassung unterschieden

Im Fall des Kölner Müllskandals geschieht dies durch die Gründung der AVG, welcher die Planung, Errichtung und der Betrieb der RMVA übertragen wird. Die Stadt Köln nimmt dadurch die Position des Auftraggebers (Prinzipals) an, indem sie Aufgaben an die AVG (den Agenten) überträgt. Im Sinne dieses PPPs kommt es zu einer vertraglich geregelten Beziehung, welche anhand des Vertrags der Stadt Köln mit der AVG vom 27.05.1992 und durch den Konsortialvertrag (15.05.1992) bestimmt ist (vgl. Kapitel 3.2). Die Stadt Köln kooperiert demnach mit öffentlichen (Stadtwerke Köln GmbH⁸³) und nicht-öffentlichen (Trienekens GmbH) Leistungsanbietern auf der Basis von Verträgen bei der Erbringung öffentlicher Leistungen für die Bürger. Sie überträgt der AVG Verfügungsrechte, verfügt jedoch über Steuerungs-, Kontroll- und Sanktionsmacht gegenüber dem Agenten. Die Planung und Bauvorgaben der Restmüllverbrennungsanlage sind sowohl an gesetzliche Bestimmungen und Genehmigungsverfahren als auch Anordnungen des Rates gebunden. Dies ist beispielsweise so bei der Kapazitätsauslegung der Anlage (vgl. Kapitel 3.2). Je mehr Verfügungsrechte die Stadt nun abtritt, umso mehr Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten gehen dieser verloren, umso mehr schwindet ihr Wissen über den Leistungserstellungsprozess, und umso größer wird die Informationslücke im Hinblick auf die Art und Weise der Aufgabenumsetzung. Die Informationsasymmetrie zwischen dem Prinzipal und dem Agenten wird größer. Damit einher geht die Gefahr des *moral hazard*, d.h. das Verhaltensrisiko, welches aus asymmetrischen Informationen nach Vertragsabschluss resultiert. Dies kann dazu führen, dass mögliche Leistungsausfälle des Agenten nicht rechtzeitig antizipiert werden oder dem opportunistischen Verhalten des Agenten und der interessengeleiteten Einflussnahme eines Klienten Vorschub geleistet wird (vgl. Kapitel 3.2.1).

3.4.1.2. Der Agent: Die AVG

Das Vertragsverhältnis zwischen der Stadt Köln und der AVG gründet sich auf formalen Verträgen (s.o.). Es handelt sich um eine hierarchisch organisierte Tauschbeziehung, bei der die Stadt Köln die AVG in die Lage versetzt, bestimmte Handlungen bzw. Leistungen, d.h. die Planung, Errichtung und den Betrieb der RMVA, durchzuführen. Gleichzeitig unterliegen die Handlungsmöglichkeiten der AVG,

⁸³ Der Stadtwerke Konzern gehört zu 100% der Stadt Köln (vgl. Scheuch/Scheuch 1992: 86).

aufgrund der Steuerungsmacht der Stadt Köln, vertraglichen Vorgaben, Regeln und Restriktionen, wodurch ihre Befugnisse eingeschränkt werden. (vgl. Kapitel 3.2.2).

Die Auslagerung der Aufgabe „Abfallbeseitigung“ durch die Gründung der AVG beinhaltet einen unvollständigen Vertrag und somit eine asymmetrische Informationsverteilung zwischen den beiden Vertragspartnern. Die AVG besitzt demnach ein bestimmtes Maß Flexibilität bezüglich ihrer Handlungsmöglichkeiten, womit eine mangelnde Informationstransparenz und Kontrollmöglichkeit des Auftraggebers, der Stadt Köln, einhergeht. Im Vergleich zu Unternehmensform der Aktiengesellschaft verfügt ein städtischer Gesellschafter in einer GmbH über größeren Einfluss (vgl. Innenministerium NRW 2003: 26f.). Dennoch hat auch hier, aufgrund der asymmetrischen Informationsverteilung nach Vertragsabschluss (*moral hazard*), die AVG die Möglichkeit an Informationen über branchenspezifische und politische Begebenheiten zu gelangen, über die die Stadt Köln nicht verfügt (*hidden information*). Darüber hinaus kann sie sowohl die Informationen als auch die Handlungen der AVG nicht ohne Zusatzkosten einholen bzw. beobachten (*hidden action*). Es besteht somit die Gefahr eines möglichen *hold-up*, bei dem der Agent einseitige (Vor-)Leistungen des Prinzipals ausnutzt (vgl. Kapitel 3.2.1.1).

Mit der Übertragung der Aufgaben zum Bau der RMVA wird der AVG und damit auch dem Geschäftsführer, Ulrich Eisermann, eine besondere Stellung eingeräumt. Aufgrund der Entscheidungsbefugnisse bei der Auftragsvergabe des mit ca. 800 Millionen DM dotierten Bauprojekts verfügt sie auf dem hart umkämpften Markt des Anlagenbaus über eine ausschlaggebende Monopolmacht. Diese nutzt Ulrich Eisermann gegenüber den potentiellen Interessenten am Anlagenbau der RMVA aus, indem er von unterschiedlichen Unternehmen kostspielige Einladungen annimmt und entsprechende Bestechungsforderungen einfordert.

3.4.1.3. Der Klient: L&C Steinmüller GmbH und andere Unternehmen

Die Position des Klienten wird insbesondere durch die Rolle der Firma L&C Steinmüller, aber auch andere Firmen, welche Bestechungszahlungen geleistet haben, deutlich. Ähnlich gehen auch andere Unternehmen eine informelle Beziehung mit der AVG ein, um anhand von Bestechungszahlungen am Bau der

Restmüllverbrennungsanlage beteiligt zu werden. Anhand solcher finanziellen Anreize versucht der Klient Einfluss auf die Entscheidungsbefugnis über bestimmte Verfügungsrechte des Agenten zu nehmen. Der Firma LCS gelang es anhand der monetären Verstärkung ihres Anliegens und hilfreicher Beziehungen, die Wahl der AVG innerhalb ihres diskretionären Handlungsspielraums über die Auftragsvergabe zum Bau der RMVA nach ihren Gunsten, im Sinne einer *political rent*, (vgl. Kapitel 2.2.3) zu beeinflussen. Dies führt zu einer Kartell- und Monopolbildungen und damit einer Verzerrung des Wettbewerbs, wobei meist die eigentlich wettbewerbsfähigeren Firmen verlieren.

Das triadische Prinzipal-Agent-Konstrukt zeigt, dass spezifische Strukturen innerhalb der Prinzipal-Agent-Beziehung, Möglichkeiten einer geheimen Kooperationsbeziehung zwischen dem Agenten und Klienten offenbaren. Die strukturellen Lücken, wie sie anhand der Begriffe der *hidden information*, *hidden action* und des *moral hazards* dargestellt wurden, eröffnen für die eigennützigere Akteure die Möglichkeit ihre partikularistischen wodurch der informellen, geheimen Beziehung zwischen dem Klienten und Agenten, also denjenigen, die nach einem persönlichen Vorteil trachten, Vorschub geleistet wird.

4. Fazit

Im Mittelpunkt dieser Arbeit steht die mikroanalytische Auseinandersetzung von politischer Korruption und deren strukturellen Voraussetzungen. Ziel ist Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten sowie Strategien von Akteuren bezüglich korrupter Praktiken anhand institutioneller Rahmenbedingungen zu beleuchten. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, welche institutionellen Bedingungen den Handlungsmöglichkeiten der Akteure zum Eintritt in und Erhalt von korrupten Austauschbeziehungen zugrunde liegen. Dieser Frage wird unter Bezug zur ökonomischen Perspektive von Netzwerkbeziehungen nachgegangen. Netzwerke bieten dabei eine basale Voraussetzung für unterschiedlichste Kooperationsvorhaben. Sie stellen eine akteursübergreifende Struktur dar, welche die Interaktionen innerhalb von Beziehungen beeinflusst und sind nicht aus der Intention eines Einzelnen herstellbar. Auf Grundlage dieser strukturellen Rahmenordnung, wurde die Eigendynamik bestimmter institutioneller Arrangements, welche dem ursprünglichen Ziel der formal-insitutionalisierten Kooperationsbeziehungen zuwiderlaufen (institutionelle Eigenlogik), theoretisch-analytisch und empirisch erläutert werden (vgl. Richter 1994: 1ff.).

Auf Basis des triadischen Prinzipal-Agent-Klient-Modells wurden spezifische Strukturen, als auch die in ihnen handelnden Akteure berücksichtigt. Handlungsstrukturen, im Sinne von Institutionen, und Akteure werden dabei in Beziehung gesetzt. Dabei konnte gezeigt werden, dass eine strukturell effektive Rahmenordnung grundsätzlich dazu dient, Anreize im politischen System zu setzen, die die Individualinteressen der handelnden Akteure in Einklang bringt (vgl. Pies 2005: 67; Della Porta/Vanucci 1997: 232). Im Rahmen korrupter Praktiken wird dieses Prinzip untergraben und stattdessen das persönliche Interesse in den Vordergrund gestellt. Damit einher geht ein Loyalitätsverlust gegenüber der formal-insitutionalisierten Kooperationsvorgaben, d.h. des Prinzipals. Die Möglichkeiten zur Durchsetzung der partikularistischen Interessen sowohl des Agenten als auch des Prinzipals ist den strukturellen Lücken (*hidden action, hidden information, moral hazard*) der formalen, am Gemeinwohl orientierten Kooperationsbeziehung (Prinzipal-Agent) geschuldet,

wodurch der informellen, geheimen Beziehung zwischen dem Klienten und Agente, also denjenigen, die nach einem persönlichen Vorteil trachten, Vorschub geleistet wird.

Dennoch weist das analytische Konstrukt marktförmiger Tauschprozesse für die Beleuchtung komplexer Korruptionsnetzwerke Lücken auf. Cartier-Bresson konstatiert, dass die Institutionenökonomie Korruption nur als Marktverhältnis verstehen kann, weil sie sich ausschließlich der mikroökonomischen Bewertung korrupter Interaktion annimmt und deshalb nur unzureichend die strukturellen Voraussetzungen korrupter Praxis erfassen kann. Korrupte Einflussnahme impliziert darüber hinaus ein Set von Koordination- und Kooperationsprinzipien, denen nicht immer ein konstruierter ökonomischer Tausch zugrunde liegt. Für die Korruptionsforschung würde eine Generalisierung der Public Choice These bedeuten, dass die Möglichkeiten der korrupten Einflussnahme generell vorhanden wäre, wenn die Verhandlungspartner stets eine Präferenzordnung internalisiert haben, in der ihre eigene Bereicherung Priorität besitzt. Persönliche Kooperations- und Vertrauensverhältnisse formeller und informeller Interaktionsprozesse können über Rational Choice-Kategorien nicht erfasst werden, da die Wirkung des persönlichen Nutzens (Bereicherung) ex post als dessen Ursache determiniert wird (vgl. Cartie-Bresson 1997: 465). Anhand des ökonomischen Analysemodells können demzufolge insbesondere Fälle der *market corruption* (siehe Kapitel 1.2) aufgegriffen.

Der Prinzipal-Agent-Ansatz ist auch für die Analyse von Netzwerk-Korruption relevant. Deren ausschließliche Untersuchung anhand dieses Modells ist allerdings zu reduktionistisch, weil sie einer politischen Dimension entbehrt, die kontinuierliche Beziehungssysteme im politischen Entscheidungsprozess thematisiert. Bei solchen Netzwerken geht es auch um den Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Vorteil, doch erschöpft sich der Vorgang darin nicht. Charakteristisches Merkmal solcher Netzwerke ist die irreguläre politische Einflussnahme im Sinne der *parochial corruption* (siehe Kapitel 2.4).

Zur spezifischeren Analyse der korrupten Beziehungsnetzwerke wäre die Einbindung von Merkmalen sozialer Netzwerke in Kombination des ökonomischen Modells ratsam. Insbesondere der Netzwerkbegriff lässt als Brückenkonzeptes interdisziplinäre Betrachtungen zu. Ein Beispiel dafür stellt der Begriff des Sozialkapitals dar, der sich

auch zur Untersuchung von Korruption, im Sinne der Instrumentalisierung bzw. Nutzung persönlicher Beziehungen eignet.

5. Anhang

Abbildungen

Entwicklung der Korruptionsstraftaten 1996 - 2005

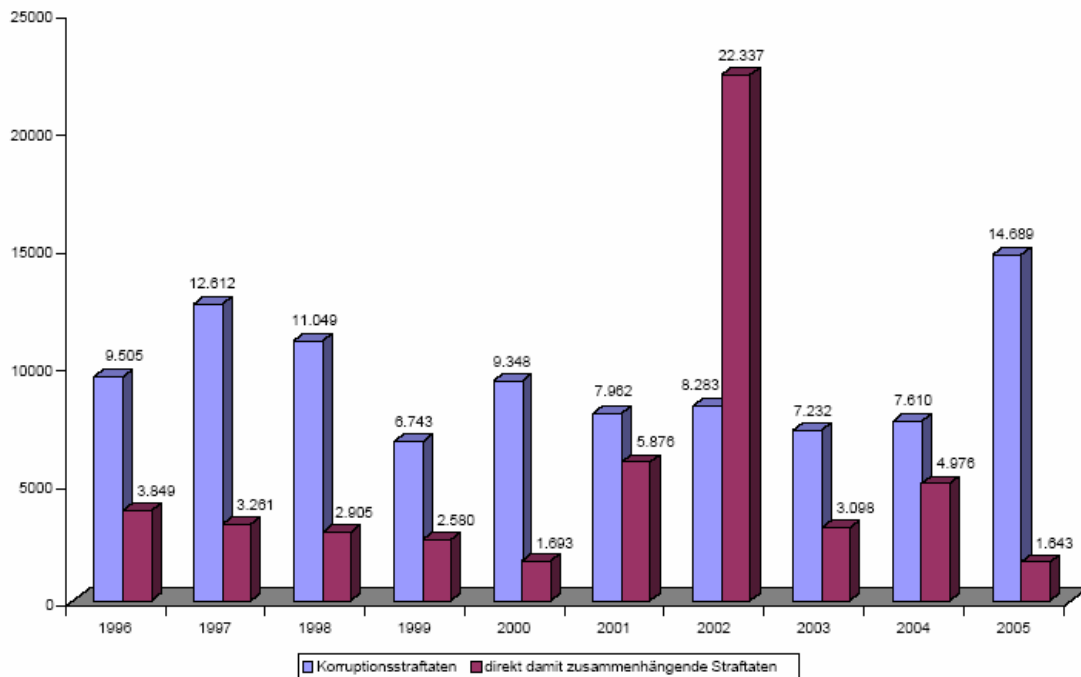


Abbildung 8: Entwicklungen der Korruptionsstraftaten 1996-2005

Quelle: Bundeskriminalamt, 2006: Bundeslagebild Korruption 2005. Pressefreie Kurzfassung, Wiesbaden: BKA

Entwicklung der Korruptionsstraftaten 2004/2005 nach Ländern

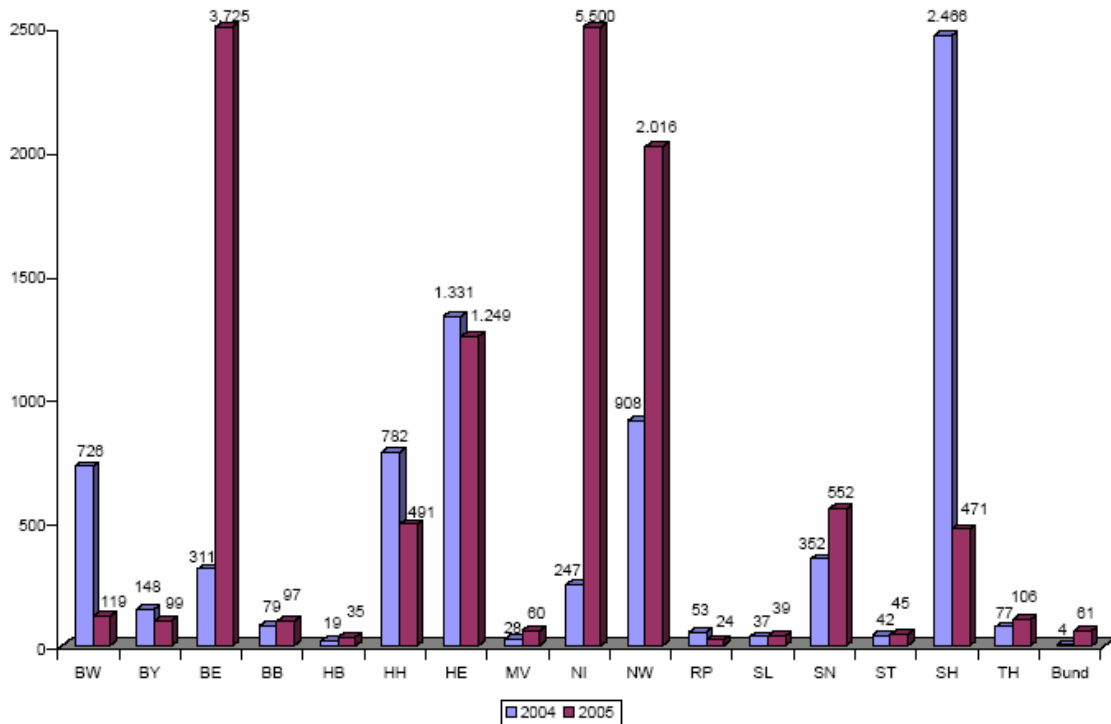


Abbildung 9: Entwicklungen der Korruptionsstraftaten 2004/2005 nach Ländern

Quelle: Bundeskriminalamt, 2006: Bundeslagebild Korruption 2005. Pressefreie Kurzfassung, Wiesbaden: BKA

	Eisermann	Wienand	Rüther	Ruschmeier	Antwerpes	Biciste	Trinekens	Michelfelder	Hoffmann	Matthiesen	diverse SPD Abgeordnete
Eisermann	0	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0
Wienand	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0
Rüther	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	1
Ruschmeier	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Antwerpes	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1
Biciste	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Trinekens	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0
Michelfelder	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Hoffmann	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Matthiesen	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
diverse SPD Abgeordnete	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0

Abbildung 10 UCINET Matrix: Beziehungen der Akteure untereinander

Quelle: Eigene Darstellung

Anhang 1: Politische Korruption: Die Rechtslage in Deutschland

§ 331 Vorteilsannahme

(1) Ein Amtsträger oder ein für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter, der für die Dienstausübung einen Vorteil für sich oder einen Dritten fordert, sich versprechen läßt oder annimmt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) 1Ein Richter oder Schiedsrichter, der einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen läßt oder annimmt, daß er eine richterliche Handlung vorgenommen hat oder künftig vornehme, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. 2Der Versuch ist strafbar.

(3) Die Tat ist nicht nach Absatz 1 strafbar, 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.

§ 332 Bestechlichkeit

(1) 1Ein Amtsträger oder ein für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter, der einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen läßt oder annimmt, daß er eine Diensthandlung vorgenommen hat oder künftig vornehme und dadurch seine Dienstpflichten verletzt hat oder verletzen würde, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. 2In minder schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe. 3Der Versuch ist strafbar.

(2) 1Ein Richter oder Schiedsrichter, der einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen läßt oder annimmt, daß er eine richterliche Handlung vorgenommen hat oder künftig vornehme und dadurch seine richterlichen Pflichten verletzt hat oder verletzen würde, wird mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft. 2In minder schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren.

(3) Falls der Täter den Vorteil als Gegenleistung für eine künftige Handlung fordert, sich versprechen läßt oder annimmt, so sind die Absätze 1 und 2 schon dann anzuwenden, wenn er sich dem anderen gegenüber bereit gezeigt hat,

1. bei der Handlung seine Pflichten zu verletzen oder,
- 2.

soweit die Handlung in seinem Ermessen steht, sich bei Ausübung des Ermessens durch den Vorteil beeinflussen zu lassen.

§ 333 Vorteilsgewährung

(1) Wer einem Amtsträger, einem für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten oder einem Soldaten der Bundeswehr für die Dienstausübung einen Vorteil für diesen oder einen Dritten anbietet, verspricht oder gewährt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Wer einem Richter oder Schiedsrichter einen Vorteil für diesen oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, daß er eine richterliche Handlung vorgenommen hat oder künftig vornehme, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(3) Die Tat ist nicht nach Absatz 1 strafbar, wenn die zuständige Behörde im Rahmen ihrer Befugnisse entweder die Annahme des Vorteils durch den Empfänger vorher genehmigt hat oder sie auf unverzügliche Anzeige des Empfängers genehmigt.

§ 334 Bestechung

(1) 1Wer einem Amtsträger, einem für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten oder einem Soldaten der Bundeswehr einen Vorteil für diesen oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, daß er eine Diensthandlung vorgenommen hat oder künftig vornehme und dadurch seine Dienstplichten verletzt hat oder verletzen würde, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. 2In minder schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe.

(2) 1Wer einem Richter oder Schiedsrichter einen Vorteil für diesen oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, daß er eine richterliche Handlung

1. vorgenommen und dadurch seine richterlichen Pflichten verletzt hat oder
2. künftig vornehme und dadurch seine richterlichen Pflichten verletzen würde,

wird in den Fällen der Nummer 1 mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren, in den Fällen der Nummer 2 mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. 2Der Versuch ist strafbar.

(3) Falls der Täter den Vorteil als Gegenleistung für eine künftige Handlung anbietet, verspricht oder gewährt, so sind die Absätze 1 und 2 schon dann anzuwenden, wenn er den anderen zu bestimmen versucht, daß dieser

1. bei der Handlung seine Pflichten verletzt oder,

2. soweit die Handlung in seinem Ermessen steht, sich bei der Ausübung des Ermessens durch den Vorteil beeinflussen läßt.

§ 335 Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung

(1) In besonders schweren Fällen wird

1. eine Tat nach
 - a) § 332 Abs. 1 Satz 1, auch in Verbindung mit Abs. 3, und
 - b) § 334 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2, jeweils auch in Verbindung mit Abs. 3, mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren und
2. eine Tat nach § 332 Abs. 2, auch in Verbindung mit Abs. 3, mit Freiheitsstrafe nicht unter zwei Jahren

bestraft.

(2) Ein besonders schwerer Fall im Sinne des Absatzes 1 liegt in der Regel vor, wenn

1. die Tat sich auf einen Vorteil großen Ausmaßes bezieht,
2. der Täter fortgesetzt Vorteile annimmt, die er als Gegenleistung dafür gefordert hat, daß er eine Diensthandlung künftig vornehme, oder
3. der Täter gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat.

§ 336 Unterlassen der Diensthandlung

Der Vornahme einer Diensthandlung oder einer richterlichen Handlung im Sinne der §§ 331 bis 335 steht das Unterlassen der Handlung gleich.

§ 108b Wählerbestechung

(1) Wer einem anderen dafür, dass er nicht oder in einem bestimmten Sinne wähle, Geschenke oder andere Vorteile anbietet, verspricht oder gewährt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer dafür, dass er nicht oder in einem bestimmten Sinne wähle, Geschenke oder andere Vorteile fordert, sich versprechen lässt oder annimmt.

§ 108e Abgeordnetenbestechung

(1) Wer es unternimmt, für eine Wahl oder Abstimmung im Europäischen Parlament oder in einer Volksvertretung des Bundes, der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände eine Stimme zu kaufen oder zu verkaufen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten wegen einer Straftat nach Absatz 1 kann das Gericht die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, und das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, aberkennen.

§ 299 Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr

(1) Wer als Angestellter oder Beauftragter eines geschäftlichen Betriebes im geschäftlichen Verkehr einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen läßt oder annimmt, daß er einen anderen bei dem Bezug von Waren oder gewerblichen Leistungen im Wettbewerb in unlauterer Weise bevorzuge, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer im geschäftlichen Verkehr zu Zwecken des Wettbewerbs einem Angestellten oder Beauftragten eines geschäftlichen Betriebes einen Vorteil für diesen oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, daß er ihn oder einen anderen bei dem Bezug von Waren oder gewerblichen Leistungen in unlauterer Weise bevorzuge.

(3) Die Absätze 1 und 2 gelten auch für Handlungen im ausländischen Wettbewerb.

5.1. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Typologie von Korruption.....	29
Abbildung 2: Prinzipal-Agent-Modell.....	39
Abbildung 3: Korruptionstriade: Netzwerk Korrupter Tausch.....	51
Abbildung 4 Projekt MVA Köln Formelle Projektstruktur.....	59
Abbildung 5 Projekt MVA Köln Informelle Einflussnahmen.....	67
Abbildung 6 Projekt MVA Köln Bestechungs- und Spendengeldsfluss.....	69
Abbildung 7: Netzwerk der Hauptakteure des Kölner Müllskandals.....	63
Abbildung 8: Bundeskriminalamt, 2006: Bundeslagebild Korruption 2005. Pressefreie Kurzfassung, Wiesbaden: BKA.....	78
Abbildung 9: Bundeskriminalamt, 2006: Bundeslagebild Korruption 2005. Pressefreie Kurzfassung, Wiesbaden: BKA.....	79
Abbildung 10 UCINET Matrix: Beziehungen der Akteure untereinander.....	79

5.2. Abkürzungsverzeichnis

ABB	ABB Fläkt Umwelttechnik
AG	Aktiengesellschaft
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
AVG	Abfallentsorgungs- und Verwertungsgesellschaft Köln mbH
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BKA	Bundeskriminalamt
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
DBA	Deutsche Babcock Anlagenbau GmbH
FDP	Freie Demokratische Partei
IFEU	Heidelberger Institut für Energie und Umweltforschung
KFZ	Kraftfahrzeug
KIMM e.V.	Kölner Interessengemeinschaft Müllvermeidung statt Müllverbrennung e.V.
LCS	L&C Steinmüller GmbH
MVA	Müllverbrennungsanlage
NRW	Nordrhein-Westfalen
RMVA	Restmüllverbrennungsanlage
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
UTG	Gesellschaft für Umwelttechnik
Noell Abfall- und Energietechnik (Noell) und Von Roll GmbH (von Roll)	

Literaturverzeichnis

- Akerlof, George A., 1970: The Market for "Lemons", in: *Quarterly Journal of Economics*, 84, 488-500
- Alemann, Ulrich von/Kleinfeld, Ralf, 1992: Begriff und Bedeutung der politischen Korruption aus politikwissenschaftlicher Sicht, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hg.): *Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung*, Baden-Baden: Nomos, 259-282
- Andvig, Jens C./Fjeldstad, Odd-Helge, 2000: *Research on Corruption. A policy-oriented survey, Final Report commissioned by NORAD*, Bergen: Chr. Michelsen Institute
- Arnim, Hans Herbert von/Heiny, Regina/Ittner, Stefan, 2006: *Korruption. Begriff, Bekämpfungs- und Forschungslücken*, FÖV Discussion Papers 33, 2. Aufl., Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
- Arrow, K. J., 1985: The Economics of Agency, in: Pratt, J. W./Zeckhauser, R. J. (eds.): *Principals and Agents. The Structure of Business*, Boston, 37-55
- Banfield, Edward C., 1975: Corruption as a feature of governmental organization, in: *Journal of Law and Economics*, 18, 587-605
- Bannenberg, Britta, 2002: *Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse*, Neuwied: Luchterhand
- Bardhan, Pranab, 1997: Corruption and Development. A Review of Issues, in: *Journal of Economic Literature*, 35, 1320-1346
- Becker, Gary S., 1993: *Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens*, 2. Aufl., Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)
- Benz, Arthur, 1992: Normenanpassung und Normenverletzung im Verwaltungshandeln, in: Ders., Seibel, Wolfgang (Hg.): *Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung*, Baden-Baden: Nomos, 31-58
- Berger, Peter/Spilcker, Axel, 2003: *Der Skandal. Der Müll, die Stadt und die Spenden*, Köln: DuMont
- Bergmann, Jens, 2005: *Korruption und Systemrationalität. Systemtheoretische Aspekte von Korruption*, Diplomarbeit, Universität Hamburg
- Bezirksregierung Köln, 2002: *Vorlage für die 9. Sitzung des Regionalrates am 27. September 2002*, Drucksache RR 162/2002

- Blau, Peter M., 1964: *Exchange and Power in Social Life*. New York: Wiley
- Blau, Peter M., 2005: Sozialer Austausch, in: Adloff, Frank/Mau, Steffen (Hg.): *Vom Geben und Nehmen. Zur Soziologie der Reziprozität*, Frankfurt a.M./New York: Campus, 125-137
- Bluhm, Harald/Fischer, Karsten, 2002: Einleitung. Korruption als Problem politischer Theorie, in: Ders (Hg.): *Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht. Theorien politischer Korruption*, Baden-Baden: Nomos, 9-22
- Bogumil, Jörg, 2005: Kommune / Kommunale Selbstverwaltung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover, 515-521
- Borchert, Jens/Leitner, Sigrid/Stolz Klaus, 2000: Politische Korruption, *Jahrbuch für Europa-und Nordamerika-Studien*, Bd. 3, Opladen: Leske & Budrich.
- Borner, Silvio/Schwyzer, Christophe, 1999: Die Bekämpfung der Bestechung im Lichte der Neuen Politischen Ökonomie, in: Pieth, Mark/Eigen, Peter (Hg.): *Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention*, Neuwied/Basel/Frankfurt a. M.: Luchterhand , 17-39
- Braun, Dietmar, 1999: *Theorien Rationalen Handelns in der Politikwissenschaft. Eine kritische Einführung*, Opladen: Leske & Budrich
- Bull, Martin J./Newell, James L., 1997: New adventures in the study of political corruption, in: *Crime, Law & Social Change*, 27, 169-183
- Bull, Martin J./Newell, James L. (eds), 2003: *Corruption in Contemporary Politics*, Houndmills/Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan
- Bundeskriminalamt, 2006: *Bundeslagebild Korruption 2005. Pressefreie Kurzfassung*, Wiesbaden: BKA
- Cartier-Bresson, Jean, 1997: Corruption Networks, Transaction Security and Illegal Social Exchange, in: *Political Studies*, XLV, 463-476
- Della Porta, Donatella/Rose-Ackerman, Susan (eds), 2002: *Corrupt Exchanges: Empirical Themes in the Politics and political Economy of Corruption*, Band 23, Baden-Baden-Nomos Verlagsgesellschaft
- Della Porta, Donatella/Mény, Yves (eds.), 1997: *Democracy and Corruption in Europe*, London/Washington: Pinter

- Della Porta, Donatella/Vanucci, Alberto, 1997: The resources of corruption. Some reflections from the Italian Case, in: *Crime, Law & Social Change*, 27, 231-254
- Della Porta, Donatella/Vannucci, Alberto, 1999: *Corrupt Exchanges. Actors, Ressources and Mechanisms of Political Corruption*, New York: Aldine de Gruyter
- DER SPIEGEL, 2002: Der Müll, die Partei und das Geld, Artikel von Beat Balzli et. al., 11.03.2002, 22-26
- DIE ZEIT, 2004: Köln, wie es stinkt und kracht, Artikel von Eva-Maria Thoms, 13.05.2004, http://www.zeit.de/2004/21/M_9fliskandal, Zugriff am 31.10.2006
- Dietz, Markus, 1998: *Korruption. Eine institutionenökonomische Analyse*, Berlin: Arno Spitz
- Dreier, Volker, 1994: Korruption als System, in: *Sozialwissenschaftliche Informationen*, 23 (4), 250-256
- Ebbighausen, Rolf, 1989: Skandal und Krise. Zur gewachsenen „Legitimationsempfindlichkeit“ staatlicher Politik, in: Ders./Neckel, Sighard (Hg.): *Anatomie des politischen Skandals*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 171-200
- Eggertsson, Thráinn, 1996: Institutional Economics, in: Kuper, Adam/Kuper, Jessica (eds.): *The Social Science Encyclopedia*, 2nd edition, London/New York: Routledge, 415-416
- Eigen, Peter, 2003: *Das Netz der Korruption*. Frankfurt a.M.: Campus
- Fischer, Karsten, 2002: Selbstkorrumpierung des Parteienstaates. Versuch über einen Gestaltwandel politischer Korruption, in: Ders./Bluhm, Harald (Hg.): *Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht. Theorien politischer Korruption*, Baden-Baden: Nomos, 67-86
- Fleck, Christian/Kuzmics, Helmut (Hg.), 1985: *Korruption. Zur Soziologie nicht immer abweichenden Verhaltens*, Königstein: Athenäum
- Friedrich, Carl J., 1973: *Pathologie der Politik. Die Funktion der Missstände. Gewalt, Verrat, Korruption, Geheimhaltung, Propaganda*, Frankfurt a.M./New York: Herder & Herder
- Gaber, Rusanna, 1998: Neo-Institutionalismus – Institutioneller Wandel in der späten UdSSR und Russland, in: Segbers, Klaus (Hg.): *Transformationstheorien konkret. Wandel in der Ukraine, Belarus und Russland*, Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin, 18/1998, 5-10

- Granovetter, Mark, 2004: The Social Construction of Corruption, Working Paper, presented at the conference “The Norms, Beliefs and Institutions of 21st Century Capitalism. Celebrating the 100th Anniversary of Max Weber’s The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism”, October 8-9th, Ithaca, NY: Cornell University
- Groenendijk, Nico, 1997: A principal-agent model of corruption, in: *Crime, Law & Social Change*, 27, 207-229
- Gubon-Gilke, Gisela, 1997: Verhaltensbindung und die Evolution ökonomischer Institutionen, Marburg: Metropolis-Verlag
- Heidenheimer, Arnold J., 1993: Terms, Concepts, and Definitions. An Introduction, in: Ders./Johnston, Michael/LeVine, Victor (eds.): *Political Corruption. A Handbook*, 3rd edition, New Brunswick/London: Transaction Publishers, 3-14
- Heywood, Paul, 1997: Political Corruption. Problems and Perspectives, in: *Political Studies*, XLV, 417-435
- Hiller, Petra, 2005: Korruption und Netzwerke. Konfusionen im Schema von Organisationen, in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 26 (1), 57-77
- Hippe, Wolfgang, 2004: Lokaltermin. Kassen, Konten & Karrieren. Korruption und Modernisierung in der Kommunalpolitik, Essen: Klartext
- Höffling, Christian, 2002: Korruption als soziale Beziehung, Opladen: Leske & Budrich
- Holmes, Leslie, 2001: Crime, Corruption and Politics: International and Transnational Factors, in: Zielonka, Jan/Pravda, Alex (eds.): *Democratic Consolidation in Eastern Europe. International and Transnational Factors*, Vol.2, Oxford: Oxford University Press, 192-230.
- Holtkamp, Lars/Munier, Gerald, 2002: Klüngel, Korruption & Kommune – Ausmaß, Ursachen und Prävention kommunaler Korruption, in: Munier, Gerald/Heinrich Böll Stiftung (Hg.): *Kriminalität und Sicherheit. Neue Herausforderungen für Städte und Gemeinden in der Präventions- und Polizeiarbeit*, Berlin: Heinrich Böll Stiftung, 185-201
- Holzer, Boris, 2006: Netzwerke, Bielefeld: Transcript
- Homann, Karl/Suchanek, Andreas, 2000: *Ökonomik. Eine Einführung*, Tübingen: Mohr Siebeck
- Homans, Georg C, 1972: *Grundfragen soziologischer Theorie*, Opladen: Westdeutscher Verlag

- Hondrich, Karl Otto, 2002: Enthüllung und Entrüstung. Eine Phänomenologie des politischen Skandals, Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Innenministerium Nordrhein-Westfalen, 1994: Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Bekanntmachung der Neufassung, http://www.im.nrw.de/inn/seiten/vm/gesetze/go_nrw.pdf, Zugriff am 18.10.2006
- Innenministerium Nordrhein-Westfalen, 2003: Untersuchungsstab Antikorruption „Abschlussbericht“, Düsseldorf: Innenministerium Nordrhein-Westfalen
- Innenministerium Schleswig-Holstein, 2003: Richtlinie „Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein“ (Korruptionsrichtlinie Schleswig-Holstein), in: Amtsblatt Schleswig-Holstein 2003, <http://shvv.juris.de/shvv/vvsh-4532.1-0001.htm>, Zugriff am 13.11.2006
- Jain, Arvind K. (ed.), 1998: Economics of Corruption, Boston: Kluwer
- Jansen, Dorothea, 2002: Netzwerke in der Organisationsforschung, in: Allmendinger, Jutta/Hinz, Thomas (Hg.): Organisationssoziologie, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 42, 88 – 118
- Jansen, Dorothea, 2006: Einführung in die Netzwerkanalyse. Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele, 3. überarbeitete Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Jörgens, Helge/Jörgensen, Kirsten, 1998: Abfallpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Politische Bildung, 31 (3), 40-52
- Johnston, Michael, 1996: The Search for Definitions. The Vitality of Politics and the Issue of Corruption, *International Social Science Journal*, 48 (3), 321-335
- Johnston, Michael, 2005: Keeping the Answers, Changing the Questions. Corruption Definitions Revisited, in: Alemann, Ulrich von (Hg.): Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung, PVS Sonderheft, Wiesbaden: VS Verlag, 61-76
- Karstedt, Susanne, 2003: Macht, Ungleichheit und Korruption. Strukturelle und kulturelle Determinanten im internationalen Vergleich, in: Dies./Oberwittler, Dietrich (Hg.): Soziologie der Kriminalität, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 43, 384-412
- Kaufmann, Daniel, 1997: Corruption. The facts, in: Foreign Policy, 107, S.114-131

- Klaveren, Jacob van, 1993: Corruption as a Historical Phenomenon, in: Heidenheimer, Arnold J./Johnston, Michael/LeVine, Victor (eds.): Political Corruption. A Handbook, 3rd edition, New Brunswick/London: Transaction Publishers, 73-86
- Klitgaard, Robert, 1988: Controlling Corruption, Berkeley: University of California Press
- Klitgaard, Robert/Maclean-Abaora, Ronald/Parris, H. Lindsey, 2000: Corrupt Cities. A Practical Guide to Cure and Prevention, Oakland, CA: ICS Press
- Kölner Stadt-Anzeiger, 2002a: Chronologie eines Müllofens, Artikel von Barbara A. Cepielik, 05.03.2002, <http://www.ksta.de/html/artikel/1015264058326.shtml>, Zugriff am 26.11.2006
- Kölner Stadt-Anzeiger, 2002b: Antwerpes drängte als Regierungspräsident zum Bau, Artikel von Barbara A. Cepielik, 06.03.2002, <http://www.anstageslicht.de/dateien/Berichte.pdf>, Zugriff am 20.11.2006
- Kölner Stadt-Anzeiger, 2002c: Wellenschlag vom Rhein an die Spree, Artikel von Stefan Bauer und Heinz Tutt, 07.03.2002, <http://www.anstageslicht.de/dateien/Berichte.pdf>, Zugriff am 20.11.2006
- Kölner Stadt-Anzeiger, 2002d: Konzernchef unter Beschuß geraten, Artikel von Axel Spilcker, 04.04.2002, <http://www.ksta.de/html/artikel/1017401297383.shtml>, Zugriff am 17.11.2006
- Kölner Stadt-Anzeiger, 2002e: Fürsprache oder Manipulation, Artikel von Heinz Tutt und Axel Spilcker, 02.07.2002, <http://www.ksta.de/servlet/OriginalContentServer?pagename=ksta/page&atype=ksArtikel&aid=1024653217212>, Zugriff am 20.11.2006
- Kurer, Oskar, 2003: Was ist Korruption? Der Stand der Diskussion um eine Definition von Korruption, in: Kurer, Oskar (Hg.): Korruption und Governance aus interdisziplinärer Perspektive, Schriftenreihe des Zentralinstituts für Regionalforschung der Universität Erlangen-Nürnberg, Bd. 37, Neustadt a.d. Aisch: Degener, 53-64
- Landesregierung Schleswig-Holstein, 2003: Richtlinie „Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der Landesverwaltung Schleswig-Holstein“, 07.11.2003, <http://shvv.juris.de/shvv/vvsh-4532.1-0001.htm#2>, Zugriff am 10.12.2006
- Landfried, Christine, 1994: Parteienfinanzen und politische Macht. Eine vergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos

- Landgericht Köln, 2005: BGH 5 StR 268/05 - Urteil vom 2. Dezember 2005, <http://www.hrr-strafrecht.de/hrr/5/05/5-268-05-1.php>, Zugriff am 02.12.2006
- Landshut, Siegfried, 1969: Legitimität und Legalität, in: Bernsdorf, Wilhelm (Hg.): Wörterbuch der Soziologie, 2. Aufl, Stuttgart: Ferdinand Enke, 626-628
- Leff, Nathaniel H., 1993: Economic Development Through Bureaucratic Corruption, in: Heidenheimer, Arnold J./Johnston, Michael/LeVine, Victor (eds.): Political Corruption. A Handbook, 3rd edition, New Brunswick, London: Transaction Publishers, 389-403
- Leyendecker, Hans, 2003: Die Korruptionsfälle. Wie unser Land im Filz versinkt, 3. Aufl., Reinbek: Rowohlt
- Lindemann, Kai, 2005: Korruption als Skandalisierung informeller Einflußpolitik: Fallstudien aus der CDU-Spendenaffäre, Berlin: dissertation.de – Verlag im Internet GmbH
- Lüdtke, Hartmut/Schweitzer, Hartmut, 1993: Korruptionsneigung bei unterschiedlichen Erwartungskonstellationen in der Handlungssituation. Ein Quasi-Experiment mit Studenten, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 45 (3), 465-483
- Mayntz, Renate, 1998: Informalisierung politischer Entscheidungsprozesse, in: Görlitz, Axel/Barth, Hans-Peter (Hg.): Informale Verfassung, Baden-Baden: Nomos, 55-66
- Mény, Yves, 1997: “Fin de siècle” corruption. Change, crisis and shifting values, in : *International Social Sciences Journal*, Special Issue: Corruption in Western Democracies, 149, 309-320
- Mény, Yves/Sousa, Luís de, 2001: Corruption. Political and Public Aspects, in: *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Science*, Vol. 4, Amsterdam: Elsevier, 2824-2830
- Mitchell, J.Clyde (ed.), 1972: Social networks in urban situations, Manchester: Manchester University Press
- Morlok, Martin, 2005: Politische Korruption als Entdifferenzierungsphänomen, in: Alemann, Ulrich von (Hg.): Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung, PVS Sonderheft, Wiesbaden: VS Verlag, 135-152
- Moody-Stuart, George, 1994: Grand Corruption in Third World Development, Working Paper, Transparency International, Berlin: Transparency International

- Münkler, Herfried/Fischer, Karsten/Blum, Harald, 2000: Das Ende einer semantischen Karriere? Zur Gegenbegrifflichkeit von Gemeinwohl und politischer Korruption, in: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (Hg.): Berichte und Abhandlungen, Bd. 8, Berlin: Akademie Verlag, 425-440
- Neckel, Sighard, 1995: Der unmoralische Tausch. Eine Soziologie der Käuflichkeit, in: Michel, Karl Marcus/Spengler, Tilman (Hg.): Kursbuch Korruption, Heft 120, Berlin: Rowohlt, 9-16
- Noack, Paul, 1985: Korruption. Die andere Seite der Macht, München: Kindler
- Noack, Paul, 1995: Die politische Dimension der Korruption, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Korruption in Deutschland. Ursachen, Erscheinungsformen, Bekämpfungsstrategien, Dokumentation der Tagung vom 16. -17. Februar 1995, 23-30
- North, Douglass C., 1990: Institutions, Institutional Change and Economic Performance, New York: Cambridge University Press
- Nye, Joseph S., 1967: Corruption and Political Development. A Cost-Benefit Analysis, in: *American Political Science Review*, 61 (2), 417-427
- Offe, Claus, 2004: Political Corruption. Conceptual and Practical Issues, in: Kornai, János/Rose-Ackerman, Susan (eds.): Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition, New York: Palgrave, 77-99
- Oswald, Ingrid, 2001: Die Korruptionstriade. Zur sozialen Beziehungsform der Korruption in Ost- und Westeuropa, in: Allmendinger, Jutta (Hg.): Gute Gesellschaft ? Verhandlungen des 30. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Köln 2000, Opladen: Leske & Budrich, 1053-1076
- Oswald, Ingrid, 2002: Elemente einer Theorie der offenen Hand. Zur Verbindung von Korruptions- und Gesellschaftsanalyse am Beispiel Russlands, in: Blum, Harald/Fischer, Carsten (Hg): Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht. Theorien politischer Korruption, Baden-Baden: Nomos, 41-65
- Petrovsky, N. and Wood, B. D., 2007: Multiple Principals and Political Control of the Bureaucracy, Paper presented at the annual meeting of the Southern Political Science Association, New Orleans
- Philp, Mark, 1997: Defining Political Corruption, in: *Political Studies*, XLV, 436-462
- Pies, Ingo, 2003: Korruption. Diagnose und Therapie aus wirtschaftsethischer Sicht, in: Nell, Verena von/Schwitzgebel, Gottfried/Vollet, Matthias (Hg.): Korruption.

- Interdisziplinäre Vorgänge zu einem komplexen System, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag, 41-63
- Pies, Ingo/Sass, Peter/Meyer zu Schwabedissen, Henry, 2005: Zur Theorie und Praxis der Korruptionsbekämpfung, in: *Wirtschaftsethik-Studie*, hrsg. vom Lehrstuhl für Wirtschaftsethik, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, 67
- Popper, Karl, 2002 [1945]: *The Open Society and Its Enemies*, London: Taylor & Francis
- Powell, Walter W., 1990: Neither Market nor Hierarchy. Network Forms of Organization, in: *Research in Organizational Behavior*, 12, 295-336
- Priddat, Birger P., 2005: Schwarze Löcher der Verantwortung: Korruption – Die negative Variante von Public-Private-Partnership, in: Jansen, Stephan A./Priddat, Birger P. (Hg.): *Korruption – Der unaufgeklärte Kapitalismus*, Wiesbaden: VS-Verlag, 85-101
- Pritzl, Rupert F. J., 1999: Korruption als ethische Herausforderung, in: *Die Neue Ordnung*, 53 (1), <http://www.die-neue-ordnung.de/Nr11999/RP.html>, Zugriff am 05.12.2006
- Reichard, Christoph, 2002: Institutionenökonomische Ansätze und Public Management, in: König, Klaus (Hg.): *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden: Nomos, 585-603
- Richter, Rudolf, 1994: *Institutionen ökonomisch analysiert. Zur jüngeren Entwicklung auf einem Gebiet der Wirtschaftstheorie*, Tübingen: Mohr
- Rogow, Arnold A./Lasswell, Harold D., 1963: *Power, Corruption and Rectitude*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall
- Rose-Ackerman, Susan, 1978: *Corruption. A Study in Political Economy*. New York: Academic Press Inc.
- Rose-Ackerman, Susan, 1999: *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge: Cambridge UP
- Ruß, Sabine (2005): Analytische Schattenspiele. Konturen der Korruption in Frankreich, in: Alemann, Ulrich von (Hg.): *Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung*, PVS Sonderheft, Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften, 365-383
- Rügemer, Werner, 2003: *Colonia Corrupta. Globalisierung, Privatisierung und Korruption im Schatten des Kölner Klüngels*, 4. Aufl., Münster: Westfälisches Dampfboot

- Sack, Fritz, 1969: Abweichendes Verhalten, in: Bernsdorf, Wilhelm (Hg.), 1969: Wörterbuch der Soziologie, Stuttgart: Ferdinand Enke, 2-8
- Schefczyk, Michael, 2005: Paradoxe Korruption, in: Jansen, Stephan A./Priddat, Birger P. (Hg.): Korruption. Unaufgeklärter Kapitalismus - Multidisziplinäre Perspektiven zu Funktionen und Folgen der Korruption, Wiesbaden: VS-Verlag, 103-121
- Scheuch, Erwin K./Scheuch, Ute, 1992: Cliques, Klüngel und Karrieren – Über den Verfall der politischen Parteien: Eine Studie, Reinbeck: Rowohlt
- Schmid, Michael/Maurer, Andrea, 2003: Ökonomischer und soziologischer Institutionalismus. Interdisziplinäre Beiträge und Perspektiven in der Institutionentheorie und -analyse, Marburg: Metropolis Verlag
- Schmidt, Kurt, 1969: Zur Ökonomik der Korruption, in: Schmollers Jahrbuch für. Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Vol. 89, 129-149
- Schmidt, Kurt, 2003: Korruption aus (vorwiegend) ökonomischer Sicht, in: Nell, Verena von/Schwitzgebel, Gottfried/Vollet, Matthias (Hg.): Korruption. Interdisziplinäre Vorgänge zu einem komplexen System, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag, 87-97
- Scott, James, 1972: Comparative Political Corruption, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Seibel, Wolfgang, 1992: Theoretische und methodologische Perspektiven der Analyse “abweichenden” Verwaltungshandelns, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hg.): Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden-Baden: Nomos, 327-367
- Senturia, Joseph, 1931: Corruption, Political, in: Seligman, Edwin et al. (ed.): Encyclopedia of the Social Sciences, 4, New York: Columbia University Press, 448-452
- Shleifer, Andrei/Vishny, Robert W., 1993: Corruption, *The Quarterly Journal of Economics*, 108 (3), 599-617
- Smelser, Neil J., 1985: Stabilität, Instabilität und die Analyse der politischen Korruption, in: Fleck, Christian/Kuzmics, Helmut (Hg.), 1985: Korruption. Zur Soziologie nicht immer abweichenden Verhaltens, Königstein: Athenäum, 202-227
- Stadt Köln, 2002: Rat der Stadt, Protokoll der 41. Sitzung vom 16.07.2002, <http://www.stadt->

koeln.de/imperia/md/content/pdfdateien/pdf134/wortprotokollerat/54.pdf,
Zugriff am 29.11.2006

StadtRevue, 1995: 600.000 Müll-Tonnen, 10/95,
http://www.stadtrevue.de/index_archiv.php3?tid=179&bid=3, Zugriff am
05.11.2006

StadtRevue, 2007: Die Chronik von 1982 bis Februar 2002,
http://www.stadtrevue.de/index_archiv.php3?tid=173&bid=3, Zugriff am
20.01.2007

Stegbauer, Christian, 2002: Reziprozität. Einführung in soziale Formen der
Gegenseitigkeit, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag

Stowasser, Josef Maria/Petschenig, Michael/Skutsch, Franz, 1980: Der kleine Stowasser.
Lateinisch-Deutsches Schulwörterbuch, München: Freytag

Streck, Bernhard, 1995: Geben und Nehmen. Oder die Korruption in den Tiefen der
Menschheit, in: Michel, Karl Marcus/Spengler, Tilman (Hg.): Kursbuch
Korruption, Heft 120, Berlin: Rowohlt, 1-8

Sturm, Roland, 2003: Theoretische und methodische Ansätze der Korruptionsforschung,
in: Kurer, Oskar (Hg.): Korruption und Governance aus interdisziplinärer
Perspektive, Schriftenreihe des Zentralinstituts für Regionalforschung der
Universität Erlangen-Nürnberg, Bd. 37, Neustadt a.d. Aisch: Degener, 53-64

Styckow, Petra, 2002: Mésalliance à trois. Politische Korruption als
Beziehungsphänomen, in: Bluhm, Harald/Fischer, Carsten (Hg.): Sichtbarkeit
und Unsichtbarkeit der Macht. Theorien politischer Korruption, Baden-Baden:
Nomos, 87-113

SUSA-Verlag (Hg.), 1998: Restmüllverbrennungsanlage Köln. Baudokumentation,
Hamel

Süddeutsche Zeitung, 2007: Sarkozy aus Luxus-Urlaub zurück, 10.05.2007,
<http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/483/113370/>, Zugriff am 12.05.2007

Vehrkamp, Robert B. (Hg.), 2005: Die ökonomischen Konsequenzen der Korruption, in:
Wirtschaftsdienst, 12, 776-783

Waterman, Richard W./Meier, Kenneth J., 1998: Principal-agent models: an expansion?,
Journal of Public Administration Research and Theory, 8 (2), 173-202

Weber, Max, 1980 [1921/1922]: *Wirtschaft und Gesellschaft*, hrsg. von Johannes
Winckelmann, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck)

- Wieland, Josef, 2005: Die Governance der Korruption, in: Jansen, Stephan A./Priddat, Birger P. (Hg.): Korruption. Unaufgeklärter Kapitalismus – Multidisziplinäre Perspektiven zu Funktionen und Folgen der Korruption, Wiesbaden: VS Verlag, 43-61
- Williamson, Oliver E., 1985: The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting, New York: Free Press
- Wissenschaftlicher Rat der Dudenredaktion (Hg.), 1997: Duden, Etymologie. Herkunftswörterbuch der deutschen Sprache, 2. Aufl., Mannheim/Leipzig/Wien/Zürich: Dudenverlag
- Zimmerling, Ruth, 2005: Politische Korruption: Begrifflich-theoretische Einordnung, in: Alemann, Ulrich von (Hg.): Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung, PVS Sonderheft, Wiesbaden: VS- Verlag für Sozialwissenschaften, 77-85