



**Dirk Tänzler**

## Korruption als Metapher

*Tatsachen, Wahrnehmungen, Deutungsmuster*

In den letzten Jahren avancierte Korruption zu einem Modethema. An den Tatsachen kann es nicht gelegen haben, denn weder in quantitativer noch in qualitativer Hinsicht sind während dieser Zeit irgendwelche Auffälligkeiten zu registrieren gewesen. Dennoch ist eine veränderte gesellschaftliche Wahrnehmung und Bewertung korrupten Verhaltens zu konstatieren. In der öffentlichen Debatte werden nicht mehr nur singuläre und spektakuläre Skandale, in die einige schwarze Schafe verwickelt sind, verhandelt — Vorgänge, die gern als Auslöser gesellschaftlicher Selbstreinigungsprozesse gedeutet werden und bezeugen sollen, dass Deutschland keine Bananenrepublik, sondern eine funktionierende Demokratie sei. Gegenüber solch konservativen, im Grunde beschwichtigenden Deutungen, wie sie etwa in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* über die Kohl–Affäre zu finden sind, geht es aus (links)liberaler (vgl. *Süddeutsche Zeitung*) und neowirtschaftsliberaler Sicht dagegen unisono um die Bekämpfung strukturell bedingter Verfehlungen in der Gesellschaft.<sup>1</sup>

Die Öffentlichkeit wird nicht mehr nur sporadisch durch die Medien aufgerüttelt. Die Skandalisierung einzelner Ereignisse ist Teil einer systematischen Antikorruptionskampagne geworden, die — zunächst als zivilgesellschaftliche Initiative gestartet — mittlerweile ihre Institutionalisierung auf breiter, internationaler Front erfahren hat. Nichtregierungsorganisationen wie Transparency International sind zur fünften Macht im Staate aufgestiegen und erfolgreich am Agenda–Setting der staatlichen Politik beteiligt. Korruptionsbekämpfung hat sich zu einem wirkungsvollen Instrument der Politikgestaltung entwickelt. Neue Behörden bei der UNO, der EU (z. B. OLAF) des Europarates (z.B. GRECO), aber auch in Einzelstaaten wurden gegründet, die sich den Kampf gegen die Korruption auf die Fahnen geschrieben haben. In Zeiten der Audit– Society (Power 1997) hat der jährlich von Transparency International veröffentlichte Korruptionswahrnehmungsindex ein zwischenstaatliches Benchmarking in Gang gesetzt, das sich innerhalb der nationalen Organisationen fortsetzt und als Gradmesser der Modernisierung, als Lackmustest für Demokratie und Marktwirtschaft dient, von deren Niveau die internationale Zusammenarbeit, z. B. Militär– und Wirtschaftshilfe, abhängig gemacht wird. Nicht mehr nur die Kritiker, sondern selbst die Funktionäre dieser Kampagne (denen wie seine journalistischen Kollegen auch der Autor als mit EU–Drittmitteln finanzierter Forscher auf dem Gebiet zuzurechnen ist) sprechen mehr oder weniger unverhohlen von einer mächtigen Antikorruptionsindustrie mit steigenden Umsätzen.

Wie kam es zu dieser Entwicklung? Für eine Zunahme oder eine neue Qualität entsprechender Delikte gibt es, wie gesagt, keinerlei Anzeichen, und

wissenschaftlich (statistisch) lässt sich ein solcher Trend nicht belegen; er dürfte auch eher unwahrscheinlich sein. Die typische Einstellung gegenüber Schattenseiten menschlichen Zusammenlebens wie Patronage, Nepotismus und Begünstigungen ist eher von einer "Es war schon immer so"-Haltung geprägt. Im Jahrzehnt vor dem Millenniumswechsel bahnte sich allerdings auch ein Einstellungswechsel an, aus gelöst in vornehmlich nordamerikanischen *think tanks*.

Auch die Antikorruptionskampagne — von Funktionseliten der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds in die Welt gesetzt — ist Teil eines nach dem Ende des Kalten Kriegs einsetzenden Reformprozesses, der zwar nicht, wie von Francis Fukuyama (1992) prophezeit, das Ende der Geschichte eingeleitet hat, aber, so Ralf Dahrendorf, zumindest das Ende der sozialdemokratischen Ära (Dahrendorf 1983, S. 17f.). Die Auflösung der auf Jalta beschlossenen Nachkriegsordnung und die Morgenröte des Reichs der Freiheit deutete sich bereits in den 80er Jahren unter Thatcher, Reagan und Kohl an. Mit dem realexistieren den Sozialismus im Osten Europas verschwand im Westen die Herausforderung durch die Arbeiterbewegung, auf die bereits die Bismarck'schen Sozialreformen kanalisierend gewirkt hatten. Dieser kontinentaleuropäische gegenmoderne Sonderweg eines paternalistischen Sozialstaates ist mit der Globalisierung unter Druck geraten. Mit der Berliner Mauer fielen auch die Wälle, hinter denen sich der links- und rechts-rheinische Kapitalismus abschotten konnte. Unaufhaltsam scheint sich der Sieg des angelsächsischen Liberalismus über den Sozialismus aller Schattierungen anzukündigen. Václav Klaus hat schließlich mit seiner orthodoxen Auslegung neoliberaler Wirtschaftstheorie unter der knappen Parole "Marktwirtschaft ohne Vorzeichen" die Richtung nicht nur der postsozialistischen Transformation vorgegeben. Meine Überlegungen setzen folglich mit der "osteuropäischen Erfahrung" aktueller Modernisierungsversuche ein. Gleichwohl biete ich keine dem sozialistischen Realismus verpflichtete Nacherzählung angeblich historischer Zwangsläufigkeiten, sondern, wie könnte es aktuell anders sein, eine konstruktivistische Lesart des Geschehens. Bei genauerem Hinschauen entdeckt man, dass die Realität selbst das Modell dazu liefert, das allerdings die postmodernen Paradoxa ins Extrem steigert. Die postsozialistische Transformation ist der reale radikale (soll heißen: alle Voraussetzungen ignorierende) Konstruktivismus. Die Länder des ehemaligen Ostblocks geben seit anderthalb Dezennien eine Spielwiese ab für marktwirtschaftliche Reformexperimente. Die postsozialistische Transformation war der mal mehr, mal weniger radikale Versuch, einen "ready made"-Kapitalismus zu schaffen, der im Zuge einer "nachholenden Modernisierung" nicht nur die Fehlentwicklungen des sozialistischen Entwicklungspfades korrigieren, sondern zugleich zur Globalisierung aufschließen sollte. Aus dieser doppelten Perspektive erscheinen Phänomene wie die Korruption zugleich als sozialistisches Erbe und als Nebenwirkungen einer forcierten Anpassung an die neue Weltwirtschaftsordnung. Aufschlussreich scheint mir der Blick auf die Wechselwirkung zwischen diesen beiden Weltverbesserungsversuchen.

Zurück von einem Workshop, auf dem sich in Bukarest die Mitglieder eines internationalen Forschungskonsortiums trafen, die gemeinsam über die unterschiedliche Wahrnehmung (in doppeltem Wortsinne) der Korruption in der EU arbeiten, stellte ich bei mir einen erstaunlichen Sinneswandel fest: Die Berichte meiner osteuropäischen Kollegen begannen nachzuwirken und meine Wahrnehmung von Korruption in Deutschland zu affizieren, eine Wahrnehmungsänderung, die die Themenstellung des Forschungsprojekts zu desavouieren drohte. Aufgebrochen, die kulturellen *Unterschiede* der

Korruption in Ost- und Westeuropa zu erforschen und einen Beitrag zur Prävention zu leisten, deuteten sich nun ganz unerwartet *Gemeinsamkeiten* an.

### **Korruption als Doxa der Transformationskrise. Das Beispiel Rumänien**

Auf dem erwähnten Projekttreffen an der Universität von Bukarest im Spätherbst des letzten Jahres überraschten uns die rumänischen Kollegen mit dem Befund, Korruption sei nicht nur das die rumänische Öffentlichkeit beherrschende Thema — damit hätten sie lediglich unser Vorurteil bestätigen können —, sondern zugleich so etwas wie ein inoffizieller Gründungsmythos der postsozialistischen Gesellschaft, der wie jeder Mythos nicht ohne Opfer auskommt. Laut Demoskopie kennen 80 Prozent der befragten Rumänen einen Verwandten, Freund oder Bekannten, der schon einmal bestochen wurde, 60 Prozent halten alle Träger eines öffentlichen Amtes für korrupt, über 50 Prozent die Zahlung von "Schmiergeldern" für gängige Alltagspraxis, und nur 8 Prozent lehnen dies ab. Aus den Zahlen geht hervor, dass Korruption keineswegs nur passiv als "Syndrom" erfahren und als "Plage" erlitten, sondern auch aktiv als "nationaler Sport" betrieben wird. Diese Form der alltäglichen Korruption, an der sich alle beteiligen, so etwa wenn Ärzten, Richtern, Beamten oder einem Vermittler ein Schmiergeld bezahlt wird, um Gesundheit, Recht, Gewerbeschein oder Baugenehmigung zu erhalten, nennen die Rumänen umgangssprachlich *spaga*. Von dieser alltäglichen und allgegenwärtigen Form der Korruption wird die mit dem offiziellen Ausdruck *mita* benannte "eigentliche", d. h. die strukturelle Korruption unterschieden, die von den alten und neuen Eliten, hauptsächlich von Mitgliedern der ehemaligen Nomenklatura, mittlerweile auch transnational und global praktiziert wird.

Korruption ist wie alles Böse immer das, was andere tun — ein aus der Meinungsforschung bekanntes Deutungsmuster. Die Korruption, die man selbst praktiziert, wird als "Gefälligkeit" oder "Kavaliersdelikt" bagatellisiert und "normalisiert". Wird man doch ertappt, dann ist man selbst Opfer der von anderen ausgehenden oder strukturell bedingten und daher unausweichlichen Korruption. Die *spaga* genannte alltägliche Korruption wird daher gar nicht mehr als solche wahrgenommen. Wird von Korruption gesprochen, so meist im Sinne von *mita*, der — von dunklen Mächten, zu denen man selbst nicht zählt — systematisch betriebenen strukturellen Korruption im Rahmen der alten sozialistischen Umverteilungsnetzwerke, die nach der Wende allerdings eine Transformation und soziale Schließung erfahren haben. Anders als die kleinen Leute konnte die Nomenklatura (insbesondere die politisch nicht mehr tragbaren Mitarbeiter der berüchtigten *securitate*) ihr soziales Kapital in ökonomisches Kapital umwandeln. Im Bündnis mit ihren guten Bekannten aus der Politik setzen sie die Ausplünderung des Staates auf Kosten der Bevölkerung fort. Die innerhalb der sozialistischen Umverteilungsnetzwerke betriebene Privatisierung des Staates ist jetzt nur noch den privilegierten wirtschaftlichen und politischen Eliten vorbehalten, die sich als neue Klasse formieren und sich von den kleinen Leuten auch in ihrem Lebensstil differenzieren und distanzieren. In der Wahrnehmung der von struktureller Korruption ausgeschlossenen kleinen Leute erscheinen die neuen Aufsteiger als den westlichen Lebensstil kopierende *nouveaus riches*, als Wurzel allen Übels. Man sieht, wie Korruption von den Modernisierungsverlierern nicht nur als eine Art kriminellen Fehlverhaltens wahrgenommen, sondern als allgemeines Deutungsmuster für die gesellschaftlichen Zustände benutzt wird.

In einer offiziellen Verlautbarung warnt der rumänische Ministerpräsident folglich vor einer ubiquitären Begriffsverwendung, die dazu führe, dass Korruption ein gebräuchliches Etikett für alle Mängel in der rumänischen Gesellschaft geworden sei, dessen Bedeutung verschwimme.<sup>2</sup> Gegenüber der verschwiegene Praxis der Korruption, an der alle aktiv teilnehmen, hat im öffentlichen Diskurs — der redseligen gesellschaftlichen Beobachtungs- und Kontrollinstanz — der Ausdruck "Korruption" die Rolle eines *catch all term* inne, mit dem die Quelle allen Übels und allen Leidens benannt wird. Korruption entpuppt sich als Metapher für die postsozialistische Transformationskrise, als alltagsweltliche Erklärung für die Erfahrung zunehmender sozialer Differenzierung, sozialer Ungleichheit und Umverteilung des gesellschaftlichen Reichtums, für das, was man früher, Marx zitierend, bündig die ursprüngliche Akkumulation genannt hat.

Als Metapher definiert Korruption keinen Sachverhalt, sondern *evo* – ziert ein verschwörungstheoretisches Deutungsmuster magisch-religiöser Natur, das erlaubt, das Unfassbare zu erklären und zu bannen, indem es die Ursachen und die Schuldigen für die eigene Misere benennt. Die Beschwörung der dunklen Mächte dient der Rationalisierung und Beherrschung der nicht sichtbaren Zusammenhänge. Der französische Ethnologe Marcel Mauss hat in seiner Theorie der Magie dafür eine soziologisch tragfähige Erklärung gegeben. Er spricht im Hinblick auf den Prozess der Meinungsbildung von "apriorischen Induktionen" — von pseudoempirischen Vorurteilen —, die soziologisch interessant sind, weil sie "unter dem Druck der Bedürfnisse von Gruppen und Individuen vollzogen werden" (Mauss 1978, S. 154). Mit anderen Worten, die Analyse dieser "Hirngespinnste" erlaubt, wenn man sie auf ihre pragmatischen Kontexte bezieht, Einblick in die Problemlagen von Individuen, Gruppen und Gesellschaften, denn sie repräsentieren für die Akteure Problemlösungen oder zumindest Werkzeuge zur Lösung alltaglichlebensweltlicher Probleme, unabhängig davon, ob sie nun in einem objektiven Sinne zielführend sind oder nicht. Unter der Hand hat sich unsere Kulturanalyse in eine religionssoziologische Studie gewandelt. Wir untersuchen nicht mehr so sehr Tatsachen, sondern das, was die Menschen für Tatsachen halten, also gesellschaftliches Wissen oder schlicht Glaubensvorstellungen, aber auch die damit verbundenen Ängste und Hoffnungen. Was sind nun die Folgen des Glaubens, die Gesellschaft sei korrupt?

Anders als im Bewusstsein der Akteure, die zwischen *spaga* und *mita* unterscheiden, gibt es doch einen mehr oder weniger verborgenen Zusammenhang zwischen alltäglichen, spontan gewährten Gefälligkeiten oder der Zahlung von Schmiergeldern und struktureller Korruption. Während das zentrale Problem der Korruption die sich durch sie reproduzierende soziale Ungleichheit, die Teilung in Gewinner und Verlierer ist, erweist sich der habitualisierte Realismus der kleinen Leute, der Glaube, es sei immer so gewesen und nicht zu ändern, jeder habe sich um des Überlebens willen zu arrangieren, ebenso als *Modus operandi* der kleinen alltäglichen Korruption wie zugleich als Legitimation der strukturellen Korruption im großen Stil. Als Verlierer tragen sie dazu bei, dass sie Verlierer wurden, sind und bleiben. Die Korruption, an der sie teilnehmen, untergräbt zugleich das Vertrauen in die staatlichen Institutionen, die doch allein die Macht der Privilegierten brechen und die Gleichheit vor dem Gesetz sowie der sozialen Chancen garantieren könnten. Korruption als Metapher, als gesellschaftliches Deutungsmuster bezogen auf das Handeln anderer einerseits und als inkorporiertes Selbstverständnis oder Habitus andererseits, generiert eine gesellschaftliche Praxis, die den neuen osteuropäischen Kapitalismus hervorbringt.

## Korruption als Modernisierungsfolge. Der Fall Deutschland

Ein Vergleich zwischen Deutschland und Rumänien könnte zu der Annahme verleiten, die Unterschiede könnten größer nicht sein. Im Korruptionswahrnehmungsindex belegt Rumänien Platz 87 (von 142 bei 163 aufgelisteten Ländern), befindet sich also in der Gesellschaft der Armen, während Deutschland auf Platz 14 hinter Skandinavien, Holland, den asiatischen Tigerstaaten und England, jedoch deutlich vor den USA unter den Wohlhabenden rangiert (Transparency International 2006). Korruption wird gern als Ausdruck gesellschaftlicher Unterentwicklung angesehen. Ökonomen und soziologischen Modernisierungstheoretikern gilt sie als sozialistisches Relikt — auch, so Friedrich August von Hayek, im Hinblick auf den "schleichenden Sozialismus" im modernen Wohlfahrtsstaat. Funktionalistisch betrachtet ist Korruption eine notwendige Folge der Bürokratie, ein Ventil für staatliche Überregulierung und eine Reaktion auf die Strangulierung der Marktkräfte. Das Gegen — mittel liegt dieser Auffassung zufolge auf der Hand: Liberalisierung von Markt und Staat, d. h. mehr Privatisierung. Das Beispiel Rumänien zeigt allerdings, dass Korruption auch eine *Folge* der Privatisierung sein kann.

Korruption ist, folgt man der berühmten Doktrin Samuel Huntingtons aus den 60er Jahren, eine Begleiterscheinung in Übergangsgesellschaften, die noch immer im Griff traditionaler Mächte wie Sippen, Zünfte, Korporationen oder sonstiger gegenmoderner Interessengruppen sind, die heute gern, auch und vor allem in den Sozialwissenschaften, als Netzwerke verniedlicht werden. Ihr Ziel ist ein *rent seeking* aus der Nutzung von sozialem Kapital ("Privilegien") auf Kosten Dritter, nicht Gewinnmaximierung als Prämie für riskante Investitionen von ökonomischem Privatkapital. *Rent seeking* ist eine Prämie auf die Inszenierung von (Pseudo-)Märkten (Priddat 2005, S. 85–101), verweist mithin auf Marktversagen und dieses wiederum auf Staatsversagen, auf unzureichende institutionelle Einbettung ökonomischen Handelns. Die illegalen sozialen Netzwerke bieten Ersatz für die fehlende Organisation und das mangelnde Vertrauen in die Institutionen.

Wenn wir einmal nicht, wie üblich, die Lage im Osten an der im Westen messen, sondern umgekehrt ein westliches Land aus der Perspektive der osteuropäischen Transformationsländer betrachten, wie stellt sich dann die Korruption im Westen dar?

Gelegenheitskorruption oder *petty corruption*, in süd- und südosteuropäischen Ländern die typische Manifestation einer, wie Experten glauben, im Verschwinden begriffenen "Kultur der Korruption" (Marschall 2004), ist in Deutschland — ein Einfluss protestantischer Ethik — verpönt und offensichtlich eher unüblich. Es lassen sich jedoch — angeblich nur als Ausnahmen — Fälle von *grand corruption* anführen, wie etwa in der Bauwirtschaft, wo sie als übliche Praxis geduldet wurde und wird. Wie die *petty corruption* in Rumänien wird die *grand corruption* in Deutschland nicht als kriminell wahrgenommen, gilt sie, ausgeübt von Mitgliedern der ehrenwerten Gesellschaft, doch gemeinhin als "Kavaliersdelikt". Korruption, so erklärte uns eine Expertin aus einem Landeskriminalamt, werde erst wahrgenommen, wenn man ihr selbst zum Opfer falle, etwa aus der Baufirma entlassen werde, die den Zuschlag aufgrund einer Manipulation der Ausschreibung nicht bekommen hat, oder angesichts eigener Einkommens- und Wohlfahrtsverluste Privilegien der am sozialstaatlichen Tropf hängenden und von der Pharmaindustrie — mit durch Preisaufschläge finanzierten Geschenken — zusätzlich aufgepäppelten Ärzteschaft nicht mehr

hinzunehmen bereit sei.

Hier wird deutlich, dass Korruption als soziale Tatsache immer an die Wahrnehmung und subjektive Wertung — gemäß der Wortbedeutung des lateinischen Ausdrucks *corruptere* (etwas zerbrechen) — als Bruch des Gesellschaftsvertrages gebunden ist. Sofern die Wirtschaftswissenschaft und die soziologische Modernisierungstheorie Korruption als Überbleibsel aus vormodernen Zeiten oder Abweichung vom Weg der Tugenden, bestenfalls als Selbstkorrektur einer Fehlfunktion deuten, argumentieren sie zweifellos normativ. Dieser Einwand hat Niklas Luhmann dazu veranlasst, den ökonomisch-modernisierungstheoretischen Erklärungen eine interessante Wendung zu geben und Korruption als Semantik eines Effekts zu deuten, der aus der Interpenetration von Systemen resultiert, etwa dann, wenn die Logik der Marktwirtschaft den Geist der Politik affiziert (Luhmann 1997, S. 837, 929). Dafür liefern die aktuellen Reformen der öffentlichen Verwaltung ein schönes Beispiel.

Es gibt unter Politologen eine breite internationale Diskussion über die unbeabsichtigten Nebenfolgen des sogenannten *New Public Managements* (eine Zusammenfassung und kritische Fortentwicklung der Diskussion sowie Literaturhinweise in Maravic 2007). Die Einführung betriebswirtschaftlicher Prinzipien in der öffentlichen Verwaltung war als Maßnahme gedacht, bürokratische Verkrustungen aufzubrechen, Vergeudung von Steuergeldern und natürlich auch Korruption zu un – terbinden. Angesichts leerer Kassen und endemischer Einfallslosigkeit waren die politisch Verantwortlichen froh über die wissenschaftlich legitimierten Rationalisierungsprogramme. Verwaltungshandel wurde einem permanenten Prozess der Leistungsevaluation unterworfen, um eine "Verschlankung des Staates" und eine Befreiung des Bürgers von unzumutbaren Gleichheits- oder Umverteilungskosten zu erreichen, die durch die Sozialstaatsbürokratie verursacht werden. Die neue Praxis der Zielvereinbarungen und die Fixierung auf Kennziffern hat jedoch dazu geführt, dass, wie z.B. von Richtern allgemein beklagt wird, ein Vorgang etwa bei Ermittlungsbehörden (Polizei und Staatsanwaltschaft) jenseits aller Sachlogik in bis zu hundert Fälle aufgespaltet wird, um Leistung zu kaschieren und sich und die Abteilung durch inszenierte Professionalität zu schützen. Es bleibt aber nicht bei diesen und ähnlichen klassischen Fällen von Zweckverschiebung in der Organisation. Der auch in die öffentliche Verwaltung einkehrende Stil des Managerialismus führt wie im realen Sozialismus der 80er Jahre, wo sich die Nomenklatura seiner als Stütze der Macht zu bedienen wusste, zur Privatisierung des Staates. Dem Verlust an Standesehre (*sine ira et studio*) und der Verwischung von privaten und öffentlichen Angelegenheiten kann nur noch mit Verboten ("keine Geschenke") begegnet werden.

Korruption ereignet sich zwar nicht allein, jedoch vornehmlich an der Schnittstelle zwischen Verwaltungen der öffentlichen Hand und Unternehmen der Privatwirtschaft, und zwar überall dort, wo öffentliche Mittel vergeben werden. Ging, etwa in der Bauwirtschaft, früher der Bestechungsversuch in der Regel von privatwirtschaftlicher Seite aus, so sieht diese sich zunehmend der Erpressung durch Vertreter der öffentlichen Verwaltung ausgesetzt, die mit immer höheren Ansprüchen aufwarten, um mit den sich aus den Firmenvermögen bedienenden Managern auch lebensstilistisch mithalten zu können. Bilden die Unternehmen Kartelle zur Plünderung des Staates, so spinnen die Akteure der öffentlichen Hand von ihnen dominierte Klientelbeziehungen zum Abschöpfen privatwirtschaftlicher Geldquellen, die sich allerdings aus Staatsvermögen, d. h. Steuergeldern, speisen.

Die Bewertung einer sozialen Praxis als Korruption und als kriminelles Handeln ist abhängig von Wehrnehmungskriterien und Wahrnehmungsmustern in einer Gesellschaft. Diese Wahrnehmungsmuster und Bewertungsschemata sind nicht einfach Ausdruck einer sozialen Wirklichkeit, sondern die sie generierenden Strukturen. Die Wahrnehmung gesellschaftlicher Realität geschieht zunehmend im Rahmen neoliberaler Deutungsmuster, wie sie von politischen und ökonomischen Akteuren, sekundiert von Wissenschaftlern, aber auch Vertretern moderner Moralinstitutionen wie Transparency International propagiert und durchgesetzt werden. Über politische Reformmaßnahmen wie das *New Public Management* werden diese Ideen praktisch umgesetzt und damit gesellschaftliche Wirklichkeit. Die mit eschatologischem Verve vorgetragene Korruptionsrhetorik seit den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts muss im Kontext dieser neoliberalen Revolution gesehen werden. Nicht nur ist die Botschaft von Transparency International "gleichen Geistes" wie die Doxa des *New Public Managements* (Maeder 2002), sie spielen sich auch in die Hände, wie an einem Beispiel kurz gezeigt werden soll.

### **New Public Management und Public Private Partnership**

Hintergrund eines zu trauriger Berühmtheit gelangten und zum Gegenstand mannigfaltiger journalistischer und wissenschaftlicher Erklärungsversuche gewordenen Korruptionsfalles war die öffentliche Ausschreibung für den Bau einer Müllverbrennungsanlage. Zur Projektabwicklung wurde nach dem Public-Private-Partnership-Modell eine sogenannte Abfallverwertungsgesellschaft (AVG) gegründet, die zu 50,1 Prozent der Stadt Köln, zu 24,8 Prozent den Stadtwerken Köln und zu 25,1 Prozent einem privaten Gesellschafter gehörte. Um im Interesse der Stadt und der Steuerzahler hohe Qualität zu einem günstigen Preis zu erhalten, entwickelte der Geschäftsführer der AVG, ein aus dem Beamtenverhältnis ausgeschiedener, äußerst versierter Verwaltungsspezialist, ein ausgeklügeltes Konzept der Ausschreibung und der Projektdurchführung. Er teilte das Bauvorhaben in mehrere Lose mit getrennter Leistungs- und Preisauflistung auf, so dass die jeweils technisch beste und preisgünstigste Lösung für die einzelnen Bauteile ausgewählt werden konnte. Der Anbieter mit der größten Bausumme sollte zum Generalunternehmer für alle Bauleistungen bestellt werden. Nach der Auslosung hatte der Geschäftsführer in seiner Funktion als öffentlicher Auftraggeber damit immer noch die Möglichkeit, durch Kombination der Lose nach Preis- und Leistungsgesichtspunkten Einfluss auf die Zuteilung zu nehmen. Auch aus unternehmerischer Sicht bot ihm das System erhebliche Interventionsmöglichkeiten. Politisch bestand großes Interesse, aus Gründen der "regionalen Wirtschaftsförderung", der "Standortpflege" und der "Sicherung von Arbeitsplätzen in der Region", zumal in einer für die Branche kritischen Situation, einen Anlagenbauer aus der Region zum Zuge kommen zu lassen. Persönlich war der Geschäftsführer der AVG bemüht, einen Partner zu finden, bei dem "die Chemie stimmte", weil bei der Größe des Projekts mit Komplikationen zu rechnen war, deren Bewältigung nur in einem mehr oder weniger vertrauensvollen Verhältnis zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer gewährleistet schien. Verhandlungen mit einem Unternehmen, das mit der Übernahme des "Referenz- und Prestigeobjekts" seinen Eintritt in ein neues und zukunftssträchtiges Geschäfts- und Tätigkeitsfeld und damit seine längerfristige Existenz sichern wollte, würden, so die Annahme, leichter zu führen sein als mit bereits in diesem Feld etablierten Firmen.

Weit mehr als im Bereich der öffentlichen Hand üblich operierte die AVG als Projektentwickler mit unternehmerischen Absichten und nicht lediglich als Auftraggeber des Bauvorhabens. Der Managerialismus im Grenzbereich zwischen Verwaltung und Privatwirtschaft beschwor einen Konflikt zwischen den unterschiedlichen Handlungsrationitäten herauf, den der Geschäftsführer der AVG zu lösen hatte. Es konfligierte das bei Projekten dieser Größenordnung zur Sicherung des Allgemeininteresses vorgeschriebene öffentliche Ausschreibungsverfahren mit den unternehmerischen Absichten und Managementzielen. Das korrupte Verhalten des bis dahin unbescholtenen Verwaltungsfachmanns muss daher im Kontext der Risiken gesehen werden, die für den Geschäftsführer aus den widersprüchlichen Handlungslogiken einer Public Private Partnership resultieren. Auch subjektiv war sein kriminelles Verhalten Folge der Privatisierung. Der Wechsel des Spitzenbeamten aus der Verwaltung in die Geschäftsführung eines privatwirtschaftlich geführten kommunalen Eigenbetriebs mit privater Beteiligung zog zwangsläufig auch die Privatisierung der Daseinsvorsorge nach sich. Die lebenslange Sicherheit einer Beamtenexistenz wurde gegen ein prinzipiell unsicheres, weil zukunftsoffenes privatwirtschaftliches Angestelltenverhältnis eingetauscht. Diese durch den Geldfetisch der höheren Bezüge zunächst wohl subjektiv verschleierte Risiken der privaten Daseinsvorsorge wurden zum Einfallstor für die Verführbarkeit zu kriminellen Taten. Als "intervenierende Größen" fungierte der private Anteilseigner an der AVG, ein in der Region aktiver Unternehmer, der sich, so der Präsident des Regierungsbezirks, bemühte, ein "Monopöölchen" in der regionalen Müllwirtschaft aufzubauen, sekundiert von einem für "Vermittlungsdienste" einschlägig bekannten nordrhein-westfälischen Sozialdemokraten. Sie trugen die Idee der Schmiergeldzahlung an den Geschäftsführer heran. Schmiergelder in Höhe von drei Prozent auf die Bausumme<sup>3</sup> seien in der Branche üblich, und "man solle an seine Zukunft denken". Insbesondere der letzte Punkt verfiel bei dem Geschäftsführer, der plötzlich zu realisieren schien, dass seine Zukunft nach Ende des Projekts nicht unumstößlich sicher sein würde. Hier hatte der privatwirtschaftliche Mitgesellschafter die schwache Stelle gefunden, an der der bislang unbescholtene Staatsdiener der Verführung anheimfiel.

Strukturell gesehen bedeutsamer ist allerdings die Tatsache, dass der Geschäftsführer die Korruption nicht nur zur Selbstbereicherung nutzte, sondern auch um sein von ihm entworfenes Managementsystem zu realisieren und zu optimieren. Dabei kam es schließlich zur Vermischung von wirtschaftlicher und politischer Korruption. Der Geschäftsführer sicherte sich nicht nur erhebliche materielle Vorteile, sondern auch eine einflussreiche Machtposition. Durch die Manipulation der Ausschreibung erreichte er, dass der regionale Anlagenbauer zum Generalunternehmer und damit zu seinem willfähigen Erfüllungsgehilfen wurde. Er zwang den Generalauftragnehmer nicht nur, die Konsorten im Preis zu drücken, um seinen eigenen unternehmerischen Gewinn zu sichern und zu steigern, sondern auch dazu, durch fingierte Rechnungen die Schmiergelder aufzubringen, mit denen die am Komplott Beteiligten belohnt werden sollten. Zum einen hatte der Geschäftsführer sicherlich Spaß an der aus – geklügelten Konstruktion der Projektabwicklung (die nur er wirklich durchschaute) und der daraus resultierenden Macht. Zum anderen entwarf er mit seinem Entwicklungsplan zugleich ein Lügengebäude, mit dem er sein eigenes Handeln legitimieren und vor sich rechtfertigen konnte.

Mag der Geschäftsführer auch von dem privaten Unternehmer in die Gepflogenheiten der Bauwirtschaft eingeführt worden sein (der federführend die Verschiebung der Schmiergelder in die Schweiz übernahm); das die

Schmiergeldzahlungen raffiniert als Steuerungsinstrument einsetzende Managementsystem war von ihm selbst ausgeklügelt worden. In den Augen des Geschäftsführers musste das als Geniestreich erscheinen, mit dem er die Gemeinwohlverpflichtung des Staatsdieners mit der unternehmerischen Logik privatwirtschaftlichen Handelns sowie den privaten Eigeninteressen nicht nur zum Ausgleich bringen, sondern zum Optimum hat steigern können. Das filigrane Gebäude stürzte schließlich infolge der Selbstanzeige eines politisch Verantwortlichen in sich zusammen und wurde im Strafprozess als kleines Relais im großen Netzwerk des berüchtigten Kölner Klüngels entzaubert. Der geschilderte Korruptionsskandal ist nicht nur der besondere Fall einer fehlgeleiteten, fast schon genialen Person, sondern vor allem auch Ausdruck einer allgemeinen gesellschaftlichen Tendenz, der neoliberalen Revolution, hier in der konkreten Erscheinungsform des New Public Managements (auch Neues Steuerungsmodell genannt) in der öffentlichen Verwaltung, und einer ihr strukturell innewohnenden Problematik. Das Besondere an dem Fall war aber, wie der Geschäftsführer der AVG die Korruption als Managementinstrument, konkret als Mittel der Kostenkontrolle und Qualitätssicherung benutzte.

### **Metapher und Spiegelung. Korruption im Kulturvergleich**

Unter Korruption wird seit jeher die Privatisierung öffentlicher Ämter oder Mittel verstanden; sie tritt allerdings jeweils in neuen historischen Konstellationen und Konfigurationen auf. Korruption fristet nicht nur ein Schattendasein und ist deshalb schwer greifbar; als kommunikative Konstruktion sozialer Beziehungen wird sie auch historisch und sozial verschieden wahrgenommen und definiert. Im interkulturellen Vergleich wird deutlich, dass die rumänischen und deutschen Zustände in ihrer Unterschiedlichkeit auf etwas Gemeinsames verweisen, das sich in beiden Fällen auf Grund der historischen, sozialen und kulturellen Ausgangsbedingungen nur unterschiedlich manifestiert. Den empirischen Befund aus dem Transformationsland Rumänien — Korruption als Metapher — halten wir uns selbst als Spiegel vor und erkennen auch das moderne Deutschland als in Korruption erzeugender Transformation begriffen.

Korruption bezeichnet keinen strukturellen Zusammenhang, sondern eine Bewertung sozialen Handelns. Korrupt heißt eine Handlung, die nicht in Übereinstimmung mit dem Gesellschaftsvertrag steht und durch die sich Einzelne auf Kosten anderer Sonderrechte, Privilegien verschaffen. Um den sozialen und kulturellen Sinn von korruptem Verhalten in einem konkreten historischen Kontext verstehen zu können, ist der geltende Gesellschaftsvertrag zu rekonstruieren.

Die Analyse der "Kulturen der Korruption" zielt daher nicht auf die genetischen Ursachen des omnipräsenten Phänomens "Korruption" ab, das gemeinhin normativ, z.B. anthropologisch, als Ausdruck der Sündhaftigkeit und Begehrlichkeit des Menschen oder evolutionistisch als Entwicklungsrückstand, als *cultural lag* in Bezug auf "die" Moderne erklärt wird, sondern auf den sozialen Sinn korrupter Praxis in einer konkreten historischen Situation. So können in Rumänien die sozialistischen Umverteilungsnetzwerke und die bis in die osmanische Zeit zurückreichende "Kultur der Korruption" als historische Wurzeln der aktuellen korrupten Praktiken angesehen werden, erklären können sie diese jedoch nicht. Ihre aktuelle funktionale Wirkursache muss vielmehr im Zusammenhang mit dem postsozialistischen Reformprozess gesehen werden, der nicht zu einer Auflösung, sondern zu einer Transformation der ehemals sozialistischen

Umverteilungsnetzwerke geführt hat. Nur aus dem Kontext dieses gesellschaftlichen Transformationsprozesses wird der soziale Sinn der aktuellen Korruption in Rumänien verständlich. Von hier aus können wir dann fragen, worin die Kulturbedeutung von Korruption im aktuellen Reformprozess in Deutschland zu sehen ist.

Der Vergleich — die Spiegelung der Kontrastfälle — zeigt einen Zusammenhang auf zwischen der Kultur der Korruption, dem Alltagsverständnis über die Legitimität (Rumänien) oder Illegitimität (Deutschland) von (Gefälligkeits-)Korruption und der "außeralltäglichen" strukturellen Korruption in Wirtschaft und Politik. Eine positive Einstellung zu und eine aktive Teilhabe an der alltäglichen Gefälligkeitskorruption geht einher mit der Verteufelung struktureller Korruption, wie sie von einer als kriminell angesehenen und sich abschottenden rumänischen Elite praktiziert wird. Eine negative, Korruption ablehnende Haltung erweist sich dagegen als verträglich mit der strukturellen Korruption in der ehrenwerten Gesellschaft der deutschen Leistungselite. In einer Gesellschaft mit traditionell affirmativer "Kultur der Korruption" wie in Rumänien wird die alltägliche Gelegenheitskorruption bagatellisiert und die strukturelle als eigentliche Korruption der mit "ausländischen Mächten" auf Kosten des Volkes kollaborierenden Eliten skandalisiert. In einer Gesellschaft mit verinnerlichter "protestantischer Ethik" und Vertrauen in die Institutionen wird die Korruption abgelehnt, aber die strukturelle Korruption bagatellisiert, obwohl diese das Vertrauen in die Institutionen aushöhlen kann. Korruption scheint in beiden Fällen mit einer Doppelmoral einherzugehen. Wie ist das zu erklären?

Korruption beruht auf einem Vertrag, einem Tauschhandel. Wenn die nach dem Gesetz der Gabe (vgl. Thurnwald 1921; Mauss 1990; Malinowski 1984; Lévi-Strauss 1981) konstituierte Gegenseitigkeit im Bewusstsein der einen Vertragspartei durch nicht akzeptierte soziale Ungleichheit verletzt erscheint, führt der Ausschluss aus den Netzwerken der gesellschaftlichen Umverteilung, zu der es im postsozialistischen Rumänien im Zuge der Privatisierung kam, zwangsläufig zur Kritik an der exklusiven Praxis der neuen Oberschicht, deren eigennütziges Verhalten für die eigene Not verantwortlich gemacht wird. Korruption wird zur verschwörungstheoretischen Metapher für die historische Situation. Umgekehrt kann es bei Aufrechterhaltung der protestantischen Ethik und der Ablehnung alltäglicher Korruption zur Beteiligung an struktureller Korruption kommen, wenn es — wie in Deutschland — durch den Managerialismus der Neuen Steuerungsmodelle in der öffentlichen Verwaltung zu einer Entdifferenzierung der Handlungssphären und einer Vermischung von Handlungslogiken kommt, durch die sich die Akteure in ihrem Rollen- und Gerechtigkeitsverständnis gestört fühlen. Die Teilnahme an struktureller Korruption wird als gerechter Ausgleich für die für sie negativen Folgen der institutionellen Veränderungen gerechtfertigt.

Die Verteufelung der *strukturellen* Korruption, die für das Volk zumindest indirekt durch die Zunahme der sozialen Differenzierung "sichtbar" wird, dient dazu, die *alltägliche* Gelegenheitskorruption zu kaschieren und ein alle Klassengrenzen überschreitendes kulturelles Einverständnis herzustellen. Korruption ist daher in Rumänien Metapher und Inbegriff eines mythologischen Systems, das im Sinne einer Verschwörungstheorie die Wurzel allen menschlichen Übels benennt und zu bannen versucht, indem es eine eindeutige Unterscheidung zwischen Tätern und Opfern einführt. In Rumänien steht die Metapher Korruption für eine Alltagstheorie der Exklusion des "Volkes" von der Teilhabe am gesellschaftlichen Reichtum und an sozialen Chancen, die sich die alten und neuen Eliten "exklusiv" sicherten und mit

neoliberaler Rhetorik legitimieren. Korruption gilt in Rumänien als Ausdruck des Verfalls der Gesellschaft und der Kultur.

Korruption ist in Deutschland, wenn auch weniger offensichtlich, gleichfalls eine verschwörungstheoretisch unterlegte Metapher. Mit Ausnahme der Vertreter von Transparency International und einzelner, mit Korruption befasster Journalisten tendiert die deutsche Funktionseleite (die sich auch aus der Politik und Polizei rekrutiert, nicht aber aus der Justiz),<sup>4</sup> dazu, das Korruptionsproblem im eigenen Land als Störung oder Abweichung ("Devianz") zu bagatellisieren und als Normalität zu externalisieren (Italien, Türkei, Balkan...)<sup>5</sup> In Deutschland dient die Metapher "Korruption" zur Stigmatisierung einer von außen, von Fremden hereingetragenen Unkultur, die in die eigene Kultur nicht passe.

Zwar profitieren auch in Deutschland vornehmlich die Funktionseleiten von der Korruption, wie die aktuellen Skandale zeigen, doch ist die Korruption nicht exklusiv, sondern eher ein Ausdruck von Inklusion: Immer weitere Kreise werden in die korrupten Netzwerke integriert, so dass man in gewisser Weise von einer Tendenz zur Demokratisierung der Korruption sprechen kann. Demokratisierung bedeutet jedoch gerade nicht die Ausbreitung der Gelegenheitskorruption im Alltag an der Schnittstelle zwischen Bürger und öffentlicher Hand, sondern eine Verbreiterung der strukturellen Korruption unter Funktionsträgern der Privatwirtschaft, der öffentlichen Verwaltung und der Politik. Hintergrund der aktuell beobachtbaren Ausprägung von Korruption in Rumänien wie in Deutschland ist die Transformation der Gesellschaften, ähnlich der, die Huntington in den 60er Jahren des letzten Jahrhunderts für die "Entwicklungsländer" behauptet hatte.

Blockieren in Rumänien die "traditionellen Netzwerkbeziehungen" zwischen politischer und wirtschaftlicher Elite eine funktionale Differenzierung, wobei sie sich zu ihrer Legitimation einer liberalen Rhetorik bedienen, kommt es im Zuge der liberalen (Verwaltungs-)Reformen in Deutschland zu einer Entdifferenzierung und Vermischung der Handlungsrationaltäten, die Netzwerkbildung und Korruption neuen Vorschub leisten, statt, wie ursprünglich beabsichtigt, einzudämmen. Denn unter verschärfte Beobachtung und Kontrolle gerieten zwar die bislang an der Korruption teilnehmenden Politiker und Behördenleiter, während sich nun durch die Verunsicherung, die die Reformen in den Verwaltungen auslösten, die Korruption bei den unteren Chargen ausbreitet. Die Korruption ist Folge eines strukturellen Zielkonflikts zwischen Verwaltungs- und unternehmerischem Handeln unter privatwirtschaftlichen Bedingungen, aus dem sich ein Rollen- und Identitätsproblem für den Staatsdiener entwickelt. Dieses Rollen- und Identitätsproblem wird dann besonders augenfällig, wenn die Bediensteten der öffentlichen Verwaltungen nicht mit wirtschaftlichen Vorgängen befasst sind. Hier erweist sich der mit dem *New Public Management* implementierte permanente Evaluationszwang nicht als Beförderer der Sachrationalität des Verwaltungshandelns, kann auch nicht, wie in der Privatwirtschaft, als Umsetzung von Marktgesetzen verstanden werden, sondern erzeugt lediglich ein strukturelles Misstrauen gegenüber der Qualifikation und Leistung der Mitarbeiter so dass es in der Folge nur zur Vermehrung statt, wie intendiert, zum Abbau von Bürokratie kommen kann.

Die angestrebte unternehmerische Kundenorientierung erfährt eine Zweckverschiebung, in deren Folge der Sachbearbeiter auf der Ausländerbehörde wie der Universitätsprofessor das Beamtenethos zugunsten der Wahrnehmung eigener Vorteile umdeutet — dies weniger aus reiner

Willkür, sondern in Reaktion auf strukturelle Zwänge, etwa zur Abwehr sinnloser, weil pseudomarktwirtschaftlicher Leistungsevaluationen, oder zum Schutz eigener Interessen, z.B. zur Abwehr einer drohenden Prekarisierung des sozialen Status durch die Privatisierung der Daseinsvorsorge.

## Literatur

- Dahrendorf, Ralf (1983), *Die Chancen der Krise. Über die Zukunft des Liberalismus*, Stuttgart.
- Fukuyama, Francis (1992), *Das Ende der Geschichte. Wo stehen wir?* München.
- Huntington, Samuel P. (1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven.
- Lévi-Strauss, Claude (1981), *Die elementaren Strukturen der Verwandtschaft*, Frankfurt a. M.
- Luhmann, Niklas (1997), *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt a.M.
- Maeder, Christoph (2002), "New Public Management in der Schweiz. Zur Dramaturgie und Pragmatik eines moralischen Kreuzzugs", in: Hans-Georg Soeffner und Dirk Tänzler (Hrsg.), *Figurative Politik. Zur Performanz der Macht in der modernen Gesellschaft*, Opladen, S. 211–224.
- Malinowski, Bronislaw (1984), *Die Argonauten des westlichen Pazifik. Ein Bericht über Unternehmungen und Abenteuer der Eingeborenen in den Inselwelten von Melanesisch-Neuguinea*, Frankfurt a. M.
- Maravic, Patrick von (2007), "Verwaltungsmodernisierung und dezentrale Korruption. Lernen aus unbeabsichtigten Konsequenzen", in: *Beiträge zum Öffentlichen Management Nr. 19, Schriftenreihe des Instituts für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus*, Bern/Stuttgart/Wien.
- Marschall, Miklos (2004), "The Changing Face of Post-Communist Corruption", in: *Democracy at Large*, Vol. 1, No. 2; download (28.06.07): [www.democracyatlarge.org](http://www.democracyatlarge.org)
- Mauss, Marcel (1978), *Soziologie und Anthropologie*, Bd. 1, Berlin.
- Mauss, Marcel (1990), *Die Gabe. Form und Funktion des Austauschs in archaischen Gesellschaften*, Frankfurt a. M.
- Power, Michael (1997), *The Audit Society. Rituals of Verification*, Oxford.
- Priddat, Birger P. (2005), "Schwarze Löcher der Verantwortung. Korruption — die negative Variante von Public-Private-Partnership", in: Stephan A. Jansen und Birger P. Priddat (Hrsg.), *Korruption. Unaufgeklärter Kapitalismus — Multidisziplinäre Perspektiven zu Funktion und Folgen der Korruption*, Wiesbaden, S. 85–101.
- Rogowski, Ralf (1996), "The Art of Mirroring — Comparative Law and Social Theory", in: Geoffrey Wilson und Ralf Rogowski (Hrsg.), *Challenges of European Legal Scholarship. Anglo-German Legal Essays*, Bristol.
- Thurnwald, Richard (1921), *Die Gemeinde der Banaro*, Stuttgart.
- Transparency International (2006), Corruption Perception Index (CPI): [www.transparency.org/policyresearch](http://www.transparency.org/policyresearch) (25.06.2007)
- Wagner, Gerhard (1999), *Herausforderung Vielfalt. Plädoyer für eine kosmopolitische Soziologie*, Konstanz.

<sup>1</sup> Vgl. die Ergebnisse unserer Inhaltsanalyse unter [www.uni-konstanz.de/crimeandculture](http://www.uni-konstanz.de/crimeandculture)

<sup>2</sup> Zu den Angaben vgl. 6th Framework Programme of the European Commission, Research Project Crime and Culture. State of the Art Report, Brüssel 2007, download unter [www.uni-konstanz.de/crimeandculture](http://www.uni-konstanz.de/crimeandculture)

<sup>3</sup>

Im Falle der Müllverbrennungsanlage beliefen sich die Schmiergelder auf mehr als 24 Millionen Deutsche Mark, ein Prozent jeweils für die Geschäftsführer von AVG und der Anlagenbaugesellschaft sowie jeweils ein Prozent für den Vermittler aus der Politik und den an der AVG beteiligten und für die Schweizer Konten sorgenden privaten AVG-Gesellschafter. Wie hoch solche Schmiergeldzahlungen sind, zeigt der Vergleich mit dem kalkulierten Gewinn, der mit 5 Prozent vor Steuern veranschlagt wird.

- <sup>4</sup> Ergebnisse unserer Befragung von Vertretern aus Politik, Polizei, Justiz, Wirtschaft, Zivilgesellschaft/ NGOs und Medien im Rahmen unseres laufenden Forschungsprojekts.
- <sup>5</sup> Der Corruption Perception Index scheint diese krude Alltagstheorie zu stützen.

---

Published 2008-04-07

Original in German

Contribution by Mittelweg 36

First published in *Mittelweg* 36 1/2008

© Dirk Tänzler/Mittelweg 36

© Eurozine