

# AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

## Korruption

*Jens Ivo Engels*

KLEINE GESCHICHTE DER  
KORRUPTION

*Monika Oberle*

KORRUPTION ALS  
GEGENSTAND DER  
POLITISCHEN BILDUNG

*Peter Graeff*

GRAUZONEN MODERNER  
KORRUPTION

*Sebastian Wolf*

KORRUPTION UND  
ANTIKORRUPTION IN POLITIK  
UND VERWALTUNG

*Dominik H. Enste*

FOLGEN VON KORRUPTION  
FÜR WIRTSCHAFT, STAAT UND  
GESELLSCHAFT

*Anne van Aaken*

ENTWICKLUNG,  
WIRTSCHAFT(SWACHSTUM)  
UND INTERNATIONALE  
KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

*Freya Gassmann · Michael Koch*

KORRUPTION IM SPORT

# APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE  
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

# Korruption

## APuZ 19–20/2021

**JENS IVO ENGELS**

### KLEINE GESCHICHTE DER KORRUPTION

Der Beitrag beleuchtet die Entstehung der modernen Auffassung von Korruption seit der Zeit um 1800. Anhand des Amtsbegriffs, der Trennung von öffentlichem und privatem Nutzen sowie historischer Korruptionsdebatten führt er Probleme vor Augen, die bis heute bestehen.

Seite 04–09

**MONIKA OBERLE**

### KORRUPTION ALS GEGENSTAND DER POLITISCHEN BILDUNG

Korruption schadet der Demokratie und verursacht materielle und immaterielle Kosten. Ziel politischer Bildung ist ein differenzierterer Umgang mit diesem vielschichtigen Phänomen und eine Stärkung der Urteils- und Handlungsfähigkeit der Lernenden.

Seite 10–15

**PETER GRAEFF**

### GRAUZONEN MODERNER KORRUPTION

Dass Korruption positive Effekte haben kann, entspricht weder dem Stand der empirischen Forschung noch den allgemeinen sozialen Erwartungen. Gleichwohl lohnt es sich, mehr über die Grauzonen korrupten Verhaltens nachzudenken.

Seite 16–20

**SEBASTIAN WOLF**

### KORRUPTION UND ANTIKORRUPTION IN POLITIK UND VERWALTUNG

Politische Korruption als Missbrauch öffentlicher Macht zum privaten Vorteil kann verschiedene Formen annehmen und unterschiedliche Folgen haben. Korruptionsbekämpfung ist eine Daueraufgabe demokratischer Rechtsstaaten und mitunter ein umkämpftes Politikfeld.

Seite 21–27

**DOMINIK H. ENSTE**

### FOLGEN VON KORRUPTION FÜR WIRTSCHAFT, STAAT UND GESELLSCHAFT

Die Folgen von Korruption lassen sich im Ländervergleich ermitteln. Zu ihnen zählen Armut, geringeres Wachstum, weniger Wohlbefinden, mehr Ungleichheit, größere Schattenwirtschaft sowie ein Vertrauensverlust in die Politik. Hierunter leiden langfristig alle Akteure.

Seite 28–33

**ANNE VAN AAKEN**

### ENTWICKLUNG, WIRTSCHAFT(SWACHSTUM) UND INTERNATIONALE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Korruption ist ein komplexes Phänomen, dessen Ursachen und Wirkungen eng verwoben sind. Korruptionsbekämpfung in der Entwicklungszusammenarbeit erfordert internationalen Konsens und eine Stärkung ökonomischer, politischer und rechtlicher Institutionen.

Seite 34–39

**FREYA GASSMANN · MICHAEL KOCH**

### KORRUPTION IM SPORT

Auch der Sport ist gegen Korruption nicht gefeit. Zwar ist er, entgegen der öffentlichen Wahrnehmung, keineswegs besonders korruptionsanfällig, allerdings hat der Sport wegen der mit ihm verbundenen hohen normativen Prinzipien besonders viel zu verlieren.

Seite 40–45

# EDITORIAL

Korruption ist ein ebenso altes wie vielschichtiges Phänomen. Gemeinhin wird darunter der Missbrauch eines öffentlichen Amtes, einer Funktion in der Wirtschaft oder eines politischen Mandats zur Erlangung eines Vorteils für sich oder einen Dritten verstanden. Ausweislich des „Bundeslagebilds Korruption“ des Bundeskriminalamts verursachte Korruption in den vergangenen fünf Jahren einen durchschnittlichen Gesamtschaden von 161 Millionen Euro jährlich, bei mehr als 5800 erfassten Korruptionsstraftaten pro Jahr – und dies sind nur die aufgedeckten Fälle. Während die öffentliche Verwaltung, die Wirtschaft und die Strafverfolgungs- und Justizbehörden bevorzugte Ziele versuchter oder vollendeter Korruptionshandlungen waren, spielte die Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern nur eine untergeordnete Rolle.

Allerdings zeigen die jüngsten Vorkommnisse um die mutmaßliche Vorteilsnahme bei der Vermittlung von Corona-Schutzmasken („Masken-Affäre“), dass Korruption nicht nur strafrechtliche oder ökonomische Folgen hat, sondern auch ernste Auswirkungen auf die wahrgenommene Legitimität eines politischen Systems und seiner Handelnden. Vertrauen in staatliches und politisches Handeln ist nicht nur in Pandemiezeiten eine wichtige Ressource, die durch vermeintliche oder tatsächliche Korruption Schaden zu nehmen droht.

Wie bei allen sozialen Phänomenen lohnt sich aber auch hier ein Blick auf die Grauzonen und Ambivalenzen. Wann etwa legitimer Lobbyismus in korruptes Handeln umschlägt, ist in der Praxis mitunter ebenso schwer zu beurteilen wie die Frage, wann aus Vertrauensbeziehungen, gegenseitiger Hilfeleistung oder Solidarität zwischen Personen gesellschaftlich schädliche, illegitime und korrupte Handlungen zum Schaden der Allgemeinheit werden. „Korruption ist Klüngeln ohne Charakter“, meinen Kölnerinnen und Kölner seit jeher zu wissen. Möglicherweise machen sie es sich damit aber dann doch zu leicht.

*Sascha Kneip*

# KLEINE GESCHICHTE DER KORRUPTION

*Jens Ivo Engels*

Über Korruption gibt es die Alltagsweisheit, dass sie das zweitälteste Gewerbe der Welt sei. Das ist bemerkenswert. Denn zum einen deutet dies auf die moralische Anrüchigkeit der Korruption, ganz so wie beim „ältesten Gewerbe“. Zum anderen unterstellt diese Aussage, Korruption begleite die Menschheit von Beginn an. Die Botschaft lautet also: Zu den Schwächen des Menschen gehört die Korrumpierbarkeit. Das kann mit fatalistischem Unterton versehen sein, der auf die Unausrottbarkeit des Übels verweist. Es kann aber auch die dringende Aufforderung motivieren, sich nun aber endlich von dieser Geißel zu befreien.

Beides sollte Interesse und Widerspruch von Historikerinnen und Historikern provozieren. Behauptungen, dass etwas überall oder seit jeher vorkomme, sind noch immer widerlegt worden. Auch spielt die angebliche Natur des Menschen keine Rolle in der seriösen Geschichtswissenschaft. Selbst zur moralischen Erbauung trägt Historie nur noch selten bei. Andererseits ist die Beobachtung hinter der Alltagsweisheit nicht völlig aus der Luft gegriffen: Über Korruption und Bestechung diskutieren die europäischen Gemeinwesen seit der griechischen und römischen Antike – bis hin zur Verurteilung des ehemaligen französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy wegen Bestechung oder zur sogenannten Masken-Affäre im Deutschen Bundestag im März 2021. Es handelt sich also gewiss um einen Dauerbrenner politischer und gesellschaftlicher Auseinandersetzung in unserem Kulturkreis. Außerdem kommt es für eine realistische Einschätzung aktueller Korruption und ihrer Bekämpfung darauf an, ihre Geschichte zu kennen. Der historische Blick ermöglicht es, ein wenig zurückzutreten und jenseits praktischer Anforderungen, juristischer Sachverhalte oder politischer Aufgeregtheiten über Grundstrukturen des Problems nachzudenken. Einige Dinge, so meine These, lassen sich niemals lösen – allerdings nicht, weil es sich um eine Fatalität der menschlichen Natur handelte. Andere Gründe sind entscheidend. Auch davon wird im Folgenden die Rede sein.

## VON WÖRTERN UND BEGRIFFEN

Spricht man über Korruption, so stehen vielfache Annahmen im Raum, die oft nicht klar benannt sind. Entscheidend sind die Wörter und Begriffe, mit denen man ein Problem beschreibt. Hier gilt es zu unterscheiden. Heutzutage ist das Wort „Korruption“ (*corruption, corruzione, corrupción, коррупция*, etc.) in vielen Sprachen mit ähnlicher Bedeutung verbreitet. Man kann sich also leicht verständigen. Das war nicht immer so. Der aus dem Lateinischen entlehnte Wortstamm *corruptio/corruptus* ist in der europäischen (Rechts-)Kultur seit der Antike tradiert worden. Aber in einigen Sprachen fand er erst spät Verwendung. In deutschen Wörterbüchern setzte sich die Vokabel erst allmählich im Verlauf des 19. Jahrhunderts durch, ganz anders als in englischen Nachschlagewerken, in denen das Wort schon sehr früh verbreitet war.<sup>01</sup> Dennoch war das dahinterstehende Problem auch in Deutschland bekannt, wurde aber anders benannt. In der Frühen Neuzeit bezeichnete man anstößige Einflussnahme auf Amtsträger durch Geschenke als „miet“ (im Gegensatz zum erlaubten „schenk“).<sup>02</sup> Bereits im 14. Jahrhundert kritisierte der englische Philosoph und Theologe John Wyclif in einer lateinischen Schrift den Ämterkauf – allerdings nannte auch er das Wort „Korruption“ nicht, sondern schrieb „De Simonia“, also über die Simonie, den Kauf kirchlicher Ämter.<sup>03</sup>

Umgekehrt bedeutet der jahrhundertelange Gebrauch dieses Wortes nicht, dass jeweils dasselbe gemeint ist. Die lateinische „*corruptio*“ etwa bezeichnete beim Kirchenvater Augustinus und im frühen Mittelalter noch etwas ganz anderes, als wir heute damit verbinden. Gemeint war der Unterschied zwischen dem perfekten Wesen Gottes und dem moralisch fehlerhaften Menschen. Korruption verwies also unspezifisch auf die Sündhaftigkeit der Erdenbewohner im Kontrast zur untadeligen Herrlichkeit Gottes.<sup>04</sup>

Hinter den unterschiedlichen Vokabeln steht der Begriff, also der Sachverhalt, um den es geht. Wie bereits angedeutet, bestehen heutzutage kaum

noch sprachliche Abweichungen. Dafür herrscht bei der Definition des Begriffs eine erhebliche Bandbreite. So gibt es etwa eine Art Standarddefinition von Korruption: Nach dieser handelt es sich bei Korruption um einen Missbrauch von anvertrauter Macht (oder: eines öffentlichen Amtes) zum privaten Nutzen. Allerdings gibt es daneben eine Vielzahl unterschiedlicher Spezifikationen. So wird in einem Teil der Literatur zwischen *petty corruption* und *grand corruption* unterschieden, also zwischen einer Art Alltagskorruption mit Bestechlichkeit in der öffentlichen Verwaltung und der strukturellen Käuflichkeit ganzer politischer Systeme. Noch allgemeiner wird mit Korruption auch der Niedergang ganzer Gesellschaften, ihrer Moral und Sitten beschrieben. Das sind fundamentale Unterschiede, die aber oft nur unzureichend reflektiert werden.<sup>05</sup>

Auch der Begriff der „Käuflichkeit“ ist verhältnismäßig unbestimmt. Liegt Korruption nur dann vor, wenn die Entscheidung eines Akteurs mit klingender Münze bezahlt wird (das wäre eine Form direkter Bestechung)? Können auch weitere Personen einbezogen sein, bis hin zu Vergünstigungen für Dritte oder Vierte? Solche Strukturen finden sich in Klüngelnetzwerken.<sup>06</sup> Auch hier ist die Lage nicht eindeutig: Sind Begünstigungssysteme immer auch korrupt? Heute stehen neben den negativ konnotierten Seilschaften und *old boys' networks* die positiv bewerteten Frauennetzwerke – erstere

stehen für verkrustete Machtstrukturen, während letztere als Abhilfe dagegen angesehen werden.<sup>07</sup>

In der Masken-Affäre der Unionsabgeordneten Nikolas Löbel (CDU) und Georg Nüßlein (CSU) geht es eher um Vorteilsnahme als um Bestechung. Manipuliert ist nach derzeitigem Stand der Berichterstattung nicht die Sachentscheidung selbst, also der Kauf von Atemschutzmasken durch den Bund. Kritikwürdig ist, dass die Beschuldigten sich dabei Einnahmen verschafften, die ihnen nach allgemeiner Auffassung nicht zustanden, also ein ungerechtfertigter persönlicher Vorteil.

## MODERNITÄT VON KORRUPTION

Korruption ist modern. Wie wir sie heute kennen, entstand sie erst um 1800. Diese Aussage überrascht auf den ersten Blick. Üblicherweise sehen wir Korruption als das Gegenteil von Modernität an, nämlich als ein Überbleibsel aus dunklen Zeiten der Vormoderne. Aber hier liegt ein Paradox vor: Die Auffassung, Korruption sei etwas Unmodernes, konnte erst mit dem Aufkommen der Moderne entstehen. Nicht die Korruption, sondern unsere Auffassung von Korruption ist also modern. Und das hat zwei Aspekte.

Dazu gehört zunächst einmal eine politische Strategie. Erst in der Epoche der Aufklärung gegen Mitte/Ende des 18. Jahrhunderts entstand eine Vorstellung davon, dass es so etwas wie gesellschaftlichen Fortschritt geben könne. Zuvor dominierte die Ansicht, Geschichte wiederhole sich in Zyklen von Aufstieg und Verfall.<sup>08</sup> Der Glaube an den Fortschritt ließ es sinnvoll erscheinen, neue Ideen radikal von der Vergangenheit abzugrenzen – so wie beispielsweise in der Französischen Revolution durch die Zerstörung der alten Ordnung. In den Jahrzehnten um 1800 kam es in nahezu allen europäischen Staaten zu tiefgreifenden Reformprozessen von Staat und Verwaltung. Die alten, oft über lange Zeiträume gewachsenen und vielfach schwer verständlichen, extrem komplizierten Rechtssysteme wurden durch systematisch gedachte und schlankere Regelungen ersetzt. Öffentliche Ämter erhielten eine eindeutige Zweckbestimmung: Sie

**01** Vgl. Jens Ivo Engels, Politische Korruption in der Moderne. Debatten und Praktiken in Großbritannien und Deutschland im 19. Jahrhundert, in: Historische Zeitschrift 1/2006, S. 313–350, hier S. 327 ff.

**02** Vgl. Valentin Groebner, Gefährliche Geschenke. Ritual, Politik und die Sprache der Korruption in der Eidgenossenschaft im späten Mittelalter und am Beginn der Neuzeit, Konstanz 2000, S. 235.

**03** Vgl. Gunda Steffen-Gaus, Gute Patrone als Korrektoren der Simonie. Das Korruptionsmodell in John Wycliffs „De Simonia“, in: Niels Grüne/Simona Slanička (Hrsg.), Korruption. Historische Annäherungen, Göttingen 2010, S. 79–98.

**04** Vgl. Bruce Buchan/Lisa Hill, An Intellectual History of Political Corruption, Basingstoke 2014, Kap. 2.

**05** Zum Definitionsproblem gibt es eine reichhaltige Debatte. Vgl. etwa Ronald Kroeze/André Vitória/Guy Geltner, Introduction. Debating Corruption and Anticorruption in History, in: dies (Hrsg.), Anticorruption in History. From Antiquity to the Modern Era, Oxford 2018, S. 1–17; Arnold J. Heidenheimer/Michael Johnston/Victor T. LeVine, Terms, Concepts, and Definitions. Introduction, in: dies. (Hrsg.), Political Corruption. A Handbook, New Brunswick 1990, S. 3–14.

**06** Vgl. Erwin K. Scheuch, Die Mechanismen der Korruption in Politik und Verwaltung, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Korruption. Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, München 2003, S. 31–75, hier S. 53.

**07** Vgl. Arne Karsten/Hillard von Thiessen, Einleitung, in: dies. (Hrsg.), Nützliche Netzwerke und korrupte Seilschaften, Göttingen 2006, S. 7–17, hier S. 9.

**08** Vgl. dazu den Klassiker Reinhart Koselleck, Kritik und Krise. Eine Studie zur Pathogenese der bürgerlichen Welt, Frankfurt/M. 2018<sup>14</sup>.

sollten ausschließlich dem öffentlichen Interesse dienen. Anders, als es häufig in der Frühen Neuzeit der Fall war, sollten diese Ämter den Inhabern nun nicht mehr zusätzlich zum Aufbau eines Vermögens oder einer Gruppe von Gefolgsleuten dienen. Kurz gesagt entstand um diese Zeit die im Kern bis heute gültige Vorstellung von Staat und Bürokratie. An diesem Punkt kam die vormoderne Korruption ins Spiel: In nahezu allen Ländern nutzten die Reformen das Korruptionsargument für ihre Zwecke. Sie bezeichneten die bestehende, aus dem Ancien Régime stammende Rechtsordnung als korrupt und verbanden dies mit Kritik am Verhalten vieler Amtsträger. In der englischen Debatte kursierte der sprechende Begriff der *old corruption*: Gemeint war die alte Staatsordnung, gegen die die Fortschrittsorientierten kämpfen mussten.<sup>09</sup>

In den Augen der neuen Staatseliten und zunehmend auch der Öffentlichkeit verfestigte sich das Bild von der korrupten vormodernen Gesellschaft, die ein moderner, reformorientierter Staat überwinden müsse und könne. Nun erscheint diese Darstellung des Alten als Propaganda einer aufsteigenden Elite. Ein Vorwurf, der scheinbar in jeder Reformära erhoben werden kann. Dies wird dem Kampf gegen *old corruption* aber nicht ganz gerecht. Es stand noch eine andere Veränderung dahinter, die bis heute unser Korruptionsverständnis prägt. Und damit sind wir beim zweiten fundamentalen Wandel.

## KORRUPTION ALS GRENZÜBERSCHREITUNG

Die oben erwähnte Standarddefinition von Korruption beruht auf dem Gegensatz zwischen öffentlichem Interesse oder Gemeinwohl auf der einen Seite und dem individuellen Interesse oder Privatnutzen auf der anderen. Diese Gegenüberstellung setzt voraus, dass beide Sphären, nämlich Gemeinwohl und Privates, systematisch voneinander getrennt und als Gegensatz aufgefasst werden.

**09** Hierzu gibt es mittlerweile Studien zu verschiedenen Ländern, vgl. z. B. Robert Bernsee, *Moralische Erneuerung. Korruption und bürokratische Reformen in Bayern und Preußen, 1780–1820*, Göttingen 2017; Toon Kerkhoff/Ronald Kroeze/Pieter Wagenaar, *Corruption and the Rise of Modern Politics in Europe in the Eighteenth and Nineteenth Centuries: A Comparison between France, the Netherlands, Germany and England – Introduction*, in: *Journal of Modern European History* 1/2013, S. 19–30; Philip Harling, *The Waning of „Old Corruption“. The Politics of Economic Reform in Britain, 1779–1846*, Oxford 1996.

Man kann diese Grenze nur verletzen, wenn es sie gibt. Und hier finden wir um 1800 eine fundamentale Änderung. Zwar gab es auch in der Frühen Neuzeit ein Bewusstsein dafür, dass hohe Amtsträger das Wohl des Ganzen beachten mussten. Allerdings basierte diese Vorstellung nicht auf der abstrakten Trennung zwischen dem Eigenen und dem Fremden. Vor allem gab es sozusagen mehrere Formen von Gemeinwohl, die allesamt legitim erscheinen konnten. Unterschiedliche Normen standen in offener und unauflösbarer Konkurrenz.<sup>10</sup> Es war nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die systematische Begünstigung der eigenen Familie oder einer politischen Klientel nicht doch eine Form von Dienst an der Gemeinschaft war. Und ganz praktisch: Bereicherung im öffentlichen Amt war häufig notwendig, um das Amt überhaupt ausführen zu können, da es in vielen Fällen keine Gehälter gab. Umgekehrt war Ämterkauf ein verbreitetes, völlig legales, wenn auch nicht immer gelobtes Phänomen. Typisch für die Frühe Neuzeit blieb, dass die Regeln nie besonders trennscharf waren – was im einen Fall als Menschenfreundlichkeit gelten mochte, konnte im anderen Fall als Korruption gebrandmarkt werden. Die Grenze war nicht klar, sondern sie verlief im Ungefähren. Meist wurden Übertreibungen in die eine oder andere Richtung kritisiert.

Das änderte sich fundamental mit dem Beginn der Moderne. Erst das moderne politische Denken schuf eine harte und eindeutige Grenze zwischen dem Gemeinwohl und dem Privatinteresse. Der Staat wird spätestens seit dem 18. Jahrhundert als etwas Abstraktes verstanden und der Staatszweck endgültig abgetrennt vom Interesse des Herrschers und seiner Beamten. Der Staatsdienst löste den Fürstendienst ab. Auch das Lebensgefühl, vor allem des Bürgertums, schuf eine Demarkationslinie zwischen dem Handeln in der Öffentlichkeit und dem Rückzugsort des Privaten. Für Inhaber öffentlicher Ämter bedeutet dies bis heute, dass sie ihr Amt nicht nutzen dürfen, um einen Vorteil für ihr privates Ich zu erwerben oder Verwandte und Freunde zu begünstigen. Die Beachtung dieses Grundsatzes wird in der Öffentlichkeit strikt eingefordert. Anders als in der Vormoderne lässt sich dessen Übertretung nicht mehr rechtfertigen.

**10** Vgl. Hillard von Thiesen, *Normenkonkurrenz. Handlungsspielräume, Rollen, normativer Wandel – normative Kontinuität vom späten Mittelalter bis zum Übergang zur Moderne*, in: Arne Karsten/ders. (Hrsg.), *Normenkonkurrenz in historischer Perspektive*, Berlin 2015, S. 241–286.

Man kann lediglich versuchen nachzuweisen, dass keine Übertretung vorlag – oder eine solche leugnen. Legitimieren kann man sie nicht mehr.

Später, im 20. Jahrhundert, wurde die Trennung zunehmend auch auf Privatunternehmen übertragen. Das öffentliche Interesse entspricht hier dem Unternehmensziel: Wer eine Firma zum eigenen Nutzen schädigt, begeht Untreue.

## UNLÖSBARKEIT DES KORRUPTIONSPROBLEMS

Die geschilderte Trennung zwischen öffentlichem Interesse und Privatperson führte dazu, dass ab dem frühen 19. Jahrhundert zunächst zögerlich, dann immer flächendeckender Gesetze erlassen wurden, die das Verhalten in öffentlichen Ämtern regulierten. Hier standen zunächst Beamte im Zentrum, später auch Inhaber politischer Funktionen. Bereits im zweiten Drittel des 19. Jahrhunderts gab sich das britische Unterhaus Regeln zur Abwehr von Korruption und Vorteilsnahme bei den Abgeordneten, insbesondere im Kontakt mit der Privatwirtschaft. Der mit der Industrialisierung beginnende Lobbyismus galt von Anfang an als Treiber von Korruptionsgefahren.<sup>11</sup> Heute ist das juristische Regelwerk stark ausdifferenziert, zumal seit den 1990er Jahren sogenannte Compliance-Regeln im Bereich der Privatwirtschaft hinzugekommen sind.<sup>12</sup> Außerdem sind Korruptionskritik, Korruptionsskandale und Antikorruptionsmaßnahmen ein wiederkehrendes Thema in der öffentlichen politischen Debatte.

Allerdings scheint das Problem trotz zweier Jahrhunderte intensiver und konsequenter Auseinandersetzung weiter von einer Lösung entfernt als zuvor. Wie ist das zu erklären? Grund hierfür ist zum einen die seit etwa 1990 wieder gewachsene Sensibilität für das Thema, nachdem Korruption in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wenig Aufmerksamkeit erhielt. Der eigentliche Grund liegt jedoch in der Problembeschreibung selbst. Denn die Trennung zwischen öffentlichem und privatem Interesse ist in der Praxis oft nicht klar zu bestimmen, gelegentlich unmöglich. Es entstand im 19. Jahrhundert die bis heute gültige Fiktion,

dass Amtsinhaber ähnlich abstrakt wie die Staatsidee seien, der sie dienen. Das funktioniert als Ideal, geht aber oft an der Lebenswirklichkeit vorbei. Oder, um es anders zu formulieren: Es kommt sehr auf die gesellschaftlichen und politischen Kontexte an, ob das Verhalten von Amtsträgern, Politikern und zunehmend auch von Unternehmensangehörigen akzeptabel oder problematisch erscheint.

Hierzu ein paar Beispiele: In den 1840er Jahren entzündete sich in Frankreich eine Debatte darüber, ob König Louis-Philippe den Erwerb von Kolonien im heutigen Algerien im Dienst des Landes (Gemeinwohl) oder zur Mehrung des Ruhms seiner Dynastie (Privatnutzen) betrieben habe. Es liegt auf der Hand, dass diese Frage nicht beantwortet werden kann, selbst von Louis-Philippe persönlich nicht.<sup>13</sup> In unterschiedlichen Dienstwagenaffären, die die Bundespolitik seit den 1950er Jahren gesehen hat, ging es stets um die Frage, ob eine Politikerin oder ein Politiker staatlich finanzierte Autos mit Chauffeur jeweils für private, parteipolitische oder amtsbezogene Zwecke nutzte. Eine Antwort war auch hier häufig nicht möglich, etwa wenn eine Ministerin wie die damalige Gesundheitsministerin Ulla Schmidt im Ausland den privaten Urlaub unterbrach, um vor Ort dienstliche Termine wahrzunehmen. Zur Verwirrung trug in den 1990er Jahren bei, dass anstelle des Chauffeurs der Ehemann der Bundestagspräsidentin Rita Süßmuth die Staatskarosse lenkte, die im Übrigen völlig bestimmungsgemäß genutzt wurde: War das nun Kostenersparnis zugunsten der Staatskasse oder ein Privatvergnügen?<sup>14</sup>

„Vergebliche[s] Streben nach Eindeutigkeit“ beherrscht all diese Debatten.<sup>15</sup> Dabei handelt es sich bei der Korruption nicht um ein isoliertes Phänomen, sondern um eine in der Erkenntnistheorie moderner Gesellschaften tief verwurzelte Problematik. Die Stärke des modernen Denkens, in der Beschreibung von Natur und Gesellschaft klare und unzweideutige Kategorien zu entwickeln, erweist sich im Fall der Korruption jedenfalls als Stoff für nicht enden wollende Debatten.

**11** Vgl. Christian Ehardt, *Interessenpolitik und Korruption. Personale Netzwerke und Korruptionsdebatten am Beispiel der Eisenbahnbranche in Großbritannien und Frankreich, 1830–1870*, Göttingen 2015.

**12** Vgl. die umfassende juristische Darstellung in Markus Busch et al. (Hrsg.), *Antikorruptions-Compliance*, Heidelberg 2020.

**13** Zur Korruptionskritik an der Juli-Monarchie vgl. William Fortescue, *Morality and Monarchy. Corruption and the Fall of the Regime of Louis-Philippe in 1848*, in: *French History* 1/2002, S. 83–100.

**14** Diese und weitere Beispiele in Jens Ivo Engels, *Alles nur gekauft? Korruption in der Bundesrepublik seit 1949*, Darmstadt 2019, insbesondere S. 300–344.

**15** Vgl. ders., *Vom vergeblichen Streben nach Eindeutigkeit. Normenkonkurrenz in der europäischen Moderne*, in: Karsten/von Thiessen (Anm. 10), S. 217–237.

Die Dehnbarkeit des Korruptionsbegriffs führte um die Jahrtausendwende Peter Eigen vor, der damalige Vorsitzende der Antikorruptionsorganisation Transparency International. Er äußerte sich damals zur Parteispendenaffäre um Helmut Kohl. Kohl sah sich dem von ihm selbst nicht bestrittenen Vorwurf ausgesetzt, er habe illegale Parteispenden angenommen. Allerdings unterstrich der Altkanzler, dies sei keine Korruption, denn er habe das Geld nicht zum Privatnutzen, sondern zum Aufbau seiner Partei in den neuen Bundesländern eingesetzt. Peter Eigen widersprach: Kohl habe das Geld zur Festigung seiner persönlichen Rolle innerhalb der Partei genutzt, damit habe er das eigennützige und quasi private Ziel der Machtabsicherung verfolgt, es habe sich folglich um Korruption gehandelt.<sup>16</sup> Dieses Argument besitzt in der Tat eine gewisse Logik, allerdings bedeutet es in der Konsequenz: Jeder Politiker und jede Politikerin ist korrupt, da Politik ohne das Anstreben von Ämtern und Machtausübung nun einmal nicht funktioniert. Wenn man kein Geld dafür einsetzt, dann doch Absprachen, Verbindungen, Begünstigung auf Gegenseitigkeit. So scharf der moderne Korruptionsbegriff also ist, in der politischen Lebenswirklichkeit ist er oft untauglich. Das rechtfertigt nicht den Gesetzesbruch durch Helmut Kohl – doch ist fraglich, ob der Korruptionsvorwurf hier ins Schwarze traf. In der öffentlichen Debatte des Jahres 2000 klang er gleichwohl stark durch.

### WER KRITISIERT POLITISCHE KORRUPTION?

Wie Debatten über Korruption politisch ausgehen, hängt weniger vom Sachverhalt als von politischen Machtverhältnissen ab. Das lässt sich im Verlauf der vergangenen zweihundert Jahre nachverfolgen. Kritik an Korruption und das Bemühen um Antikorruptionsmaßnahmen verschwanden in dieser Zeit nie ganz. Allerdings lösten sich Phasen intensiverer und weniger intensiver Debatten ab. Insgesamt sind drei Perioden mit starker Fokussierung auf das Korruptionsproblem festzustellen. Die erste Phase deckt sich mit der Kritik an *old corruption* und dem Ancien Régime an der Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert. Wie bereits geschildert, engagierten sich hier vor allem reformorientierte Kräfte des aufstrebenden Bürgertums und aus

dem Adel mit dem Ziel, alteuropäische Rechts- und Moralvorstellungen zu modernisieren.

Die zweite Hochphase der Korruptionsdebatten fällt zeitlich mit der Entstehung des politischen Massenmarktes im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts zusammen und zog sich bis in die 1930er Jahre. Beherrschende Themen dieser Debatten, die in nahezu allen europäischen Staaten geführt wurden, bezogen sich auf den Parlamentarismus und die in dieser Zeit aufkommende Figur des Berufspolitikers. Auch der Stimmenkauf bei politischen Wahlen fand damals große Aufmerksamkeit, jedenfalls bevor die geheime Stimmabgabe Anfang des 20. Jahrhunderts zur Regel wurde. In der Kritik standen wahlweise käufliche Volksvertreter oder käufliche Wähler.

Ein europaweit diskutiertes Fanal bildete der sogenannte Panamaskandal in Frankreich Anfang der 1890er Jahre. Hier hatten sich Hunderte Abgeordnete und Journalisten von einem Unternehmen dafür bezahlen lassen, positiv über die Finanzierung des Baus des Panamakanals zu berichten und ein vorteilhaftes Gesetz hierzu zu verabschieden. Leidtragende waren Tausende Kleinanleger, die durch die eigentlich schon längst absehbare Insolvenz der Finanzierungsgesellschaft ihr Vermögen verloren.<sup>17</sup> Der politische Tenor in dieser zweiten Phase europäischer Korruptionskritik wurde wieder von der Opposition gesetzt. Vor allem sozialistische Stimmen waren zunächst daran beteiligt. Doch in dem Maße, wie rechte und rechtsnationalistische Bewegungen aufkamen – in Frankreich bereits in den 1890er Jahren, in anderen Ländern nach der Jahrhundertwende –, griffen diese die Korruptionsvorwürfe auf und verbanden sie zunehmend mit Antisemitismus, rechtem Antikapitalismus und dem Vorwurf, die parlamentarischen Systeme seien in erster Linie Bereicherungsmaschinen. Seit den 1920er Jahren avancierte der Korruptionsvorwurf zu einem Standardargument all jener, die sich autoritäre Regierungsmodelle wünschten. Das Versprechen, endlich die politische Korruption auszuradieren, gehörte zum Kernprogramm späterer Diktatoren wie Mussolini, Franco und Hitler.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Vgl. Jean-Yves Mollier, *Le scandale de Panama*, Paris 1991; Christophe Portalez/Anna Rothfuss, *Panama and the Opposition. The Perception of French and German Socialists of the Panama Scandal*, in: Frédéric Monier et al. (Hrsg.), *Scandales et corruption à l'époque contemporaine*, Paris 2014, S. 181–194.

<sup>18</sup> Vgl. zu den beiden ersten Phasen die ausführliche Darstellung in Jens Ivo Engels, *Die Geschichte der Korruption. Von der Frühen Neuzeit bis ins 20. Jahrhundert*, Frankfurt/M. 2014, Kap. 7–9.

<sup>16</sup> Vgl. Engels (Anm. 14), S. 320.



Nach dem Zweiten Weltkrieg spielte Korruption als beherrschende Zeitdiagnose des Politischen zunächst keine Rolle mehr. Das änderte sich nach 1990, als die dritte und bis heute anhaltende Hochphase der modernen Korruptionsdebatte begann. Auch diese Debatte weist einige Besonderheiten auf. Von Beginn an gab es einen globalen Bezug. Zum ersten Mal ging es um weltweite Entwicklungen, beispielsweise mit Blick auf die Schwellenländer und die postsozialistischen Länder des ehemaligen Ostblocks, und erstmals waren internationale Organisationen wie die UNO, die OECD und die Weltbank Treiber der Diskussion. Im scharfen Kontrast zur zweiten Hochphase der Korruptionskritik war der Kapitalismus nun nicht Teil des Problems, sondern eher Teil der Lösung. Zwar spielte auch in dieser Phase Kritik am Lobbyismus eine ganz zentrale Rolle, doch ebenso häufig sollte Korruptionsbekämpfung auch der Öffnung von abgeschotteten Märkten im Globalen Süden dienen, sollte der Abbau von Staatlichkeit im Globalen Norden das Korruptionsproblem lösen. Regulierung wurde gleichgesetzt mit Korruption, Korruptionsbekämpfung befreite dagegen die Wirtschaft von sachfremden Einflüssen. Dieser neoliberale Zungenschlag ist mittlerweile verklungen.

Ein anderes Motiv der 1990er Jahre aber blieb: das Staatsmisstrauen. Neben der neoliberalen Agenda gründete zunächst eine antiautoritäre, von den Neuen Sozialen Bewegungen geprägte Politiker-, Parteien- und Staatskritik die neue Korruptionsdebatte. Ab den 2000er Jahren erklang die bis heute aktuelle Forderung nach Transparenz als Antikorruptionsstrategie, begleitet von einem fast grenzenlosen Misstrauen gegenüber der moralischen Integrität der politischen und ökonomischen Eliten. Dieses Misstrauen lässt sich an den immer sensibler anschlagenden Korruptionsskandalen beobachten. Außerdem, das ist ebenfalls neu, etablierten sich ab den 1990er Jahren private Organisationen, die als Kämpfer gegen die Korruption sowie verbundene Probleme wie Lobbyismus auftreten und schon aus diesem Grund der Debatte weitere Kapitel hinzufügen.<sup>19</sup>

## LEHREN AUS DER GESCHICHTE?

Dieser Parforceritt durch die Geschichte der modernen Korruptionsdebatten kann ein paar Din-

ge verdeutlichen. Zum einen ist Korruption ein sehr formbarer Begriff. Die damit verbundenen Vergehen unterscheiden sich erheblich je nach Epoche und Gesellschaft. Daher ist Korruption selbstverständlich keine Fatalität. Vielmehr ist das Unbehagen an Korruption ein Ausdruck veränderlicher Normen und Werte in sich wandelnden Gesellschaften.

Zum anderen ist die moderne Auffassung von Korruption seit zweihundert Jahren vergleichsweise stabil. Sie beruht auf einer rigorosen Trennung des privaten vom öffentlichen Interesse. Das ist einerseits ein Fortschritt an Klarheit im Vergleich zur Vormoderne. Andererseits stößt diese Trennung an die Grenzen der Realität. Wenn das Verbot der Vermischung öffentlicher mit privaten Interessen allzu expansiv postuliert wird, droht eine Tendenz zur Generalverdächtigung nahezu all jener, die ein öffentliches Amt ausüben.

Korruptionskritik wird häufig von Gruppen oder Strömungen vorgetragen, die die herrschenden Verhältnisse verändern oder umdeuten wollen. Sie kann Reformen legitimieren, kann aber auch dazu beitragen, politische Akteure zu delegitimieren. Die antidemokratische Stoßrichtung in der zweiten und der oft staatlichen Eliten gegenüber verächtliche Zungenschlag der dritten Debatte sollten zu denken geben.

Angeichts der aktuellen „Masken-Affäre“ sollte sich jede Bürgerin und jeder Bürger fragen, ob sie oder er dem Impuls nachgeben will, das Fehlverhalten der beiden Abgeordneten für „die Spitze des Eisbergs“ einer moralisch verrotteten Politikerkaste zu halten, oder ob es sich lohnt, ein Grundvertrauen in die Institutionen zu bewahren. Ähnliches gilt für Vertreterinnen und Vertreter der Medien. Die politischen Mitbewerberinnen und -bewerber der Unionsparteien wiederum müssen einen schmalen Grat beschreiten: ihre Funktion als Kritikerinnen und Kritiker zu erfüllen, ohne zugleich das Kind mit dem Bade auszuschütten. Der Unionsführung hingegen bleibt nichts anderes, als die zutage getretenen Probleme sehr ernst zu nehmen und Handlungsfähigkeit zu beweisen.

## JENS IVO ENGELS

ist Professor für Neuere und Neueste Geschichte an der Technischen Universität Darmstadt. Er forscht unter anderem zur Geschichte der Korruption in Europa.

jens\_ivo.engels@tu-darmstadt.de

<sup>19</sup> Vgl. zur dritten Hochphase Engels (Anm. 14), S. 143ff.

# POLITIK, EIN SCHMUTZIGES GESCHÄFT?

## Korruption als Gegenstand der politischen Bildung

*Monika Oberle*

„Mehr Putzfrauen in die Politik! Sie sind an schmutzige Geschäfte gewöhnt.“ In zwei metapernbasierten Studien zu Politikbildern von Jugendlichen trifft diese Aussage bei zahlreichen Befragten auf Zustimmung.<sup>01</sup> Und auch eine Erhebungsreihe des Eurobarometers offenbart, dass ein erheblicher Anteil der Bevölkerung politische Parteien und die „Gruppe der Politiker“ mit Bestechung beinhaltendem Machtmissbrauch konnotiert.<sup>02</sup> Skandalträchtige Ereignisse wie die „Ibiza-Affäre“ oder die „Masken-Affäre“ bestätigen immer wieder einprägsam dieses Bild. Die Wahrnehmung von Politiker\*innen und Parteien als korrupt trägt zu Politik- und politischer „Prozessverdrossenheit“<sup>03</sup> bei, lässt die für Demokratien so wichtige Ressource des politischen Vertrauens erodieren und unterminiert die Bereitschaft der Bevölkerung zur politischen Beteiligung, indem ihr politisches Responsivitätsgefühl – also die Wahrnehmung, dass Politik auf Interessen der Bürger\*innen reagiert – vermindert wird. Wer davon ausgeht, dass politische Entscheidungen käuflich sind, hat wenig Anreiz, sich an demokratischen Mitbestimmungsprozessen zu beteiligen.

Dass Korruption ein geeigneter und bedeutender Gegenstand der politischen Bildung ist, lässt sich aus mehreren Perspektiven argumentieren. Zum einen ist Korruption eine politische, ökonomische und gesellschaftliche Realität, die politische Bildung in Auseinandersetzung mit dieser Realität aufgreifen sollte. Es gibt sie seit Menschengedenken und in allen Gesellschaften und politischen Systemen; Politik, Wirtschaft und Gesellschaft gänzlich ohne Korruptionsfälle sind wohl utopisch. Zum anderen ist Korruption eine Herausforderung für die Demokratie, die ihre Funktionsfähigkeit, Legitimität und letztlich

auch ihren Bestand gefährden kann. Auch eignet sich der Gegenstand politische Korruption, um Politikverdrossenheit gezielt zu begegnen. So kann politische Bildung an bereits vorhandene Vorstellungen der jeweiligen Zielgruppe anknüpfen, gängige Vorurteile gegenüber der Politik aufgreifen und die Fähigkeit und Bereitschaft zur demokratischen politischen Teilhabe stärken.

Im Folgenden wird zunächst kurz auf das Phänomen der (politischen) Korruption eingegangen, um anschließend Ziele, Prinzipien und vielversprechende Ansätze einer Auseinandersetzung mit Korruption in der politischen Bildung vorzustellen.

### POLITISCHE KORRUPTION – EIN SCHILLERNDEN PHÄNOMEN

Der Begriff „Korruption“ ist den meisten Bürger\*innen geläufig und wird auch in der Alltagssprache verwendet. Zugleich dürften viele Menschen Schwierigkeiten haben, Korruption präzise zu definieren, und Aussagen zu Korruption liegen oft unterschiedliche Begriffsverständnisse zugrunde. Auch in der Wissenschaft gibt es keine einheitlich verwendete Definition, es existiert vielmehr eine große Vielfalt von Korruptionsbegriffen, die sich auch zwischen und innerhalb von Disziplinen unterscheiden.<sup>04</sup> Der Begriff geht auf das lateinische Wort *corrumperere* („verderben“) zurück und hat eine aktive und eine passive Bedeutung, sodass man andere korrumpieren, aber eben auch selbst verderben kann.<sup>05</sup> Während sich klassische Konzeptionen von Korruption auf einen degenerierten Zustand der gesamten Gesellschaft oder politischen Ordnung bezogen, bezeichnen neuzeitliche Begriffskonzepte spezifische Handlungen spezifischer

Akteure.<sup>06</sup> Dabei reicht das Spektrum von weiten Definitionen wie „Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Vorteil“<sup>07</sup> bis zu konkreteren Begriffsbestimmungen politischer Korruption wie „Missbrauch anvertrauter öffentlicher Entscheidungsgewalt zum privaten Nutzen durch geheime Transaktion, die in der Demokratie vorausgesetzte Verhaltensstandards verletzt“.<sup>08</sup> Was unter „privatem Nutzen“ verstanden wird – nur materielle oder auch immaterielle Vorteile, nur der eigene persönliche Nutzen oder auch der Nutzen für Dritte, seien es Verwandte oder die eigene Partei – ist wiederum eine Definitionsfrage. Ebenso unbestimmt ist die Frage, wann genau hier von „Missbrauch“ der anvertrauten Macht zu sprechen ist.

Korruption gilt als Wahrnehmungsdelikt. In diesem Sinne hat der Politikwissenschaftler Arnold Heidenheimer eine Typologie entworfen, die Korruption nicht allein am Ereignis selbst festmacht, sondern sie nach dem Grad der gesellschaftlichen Wahrnehmung unterscheidet (*black, grey and white corruption*):<sup>09</sup> Ein und derselbe Vorfall kann demnach in verschiedenen Ländern oder zu verschiedenen Zeiten unterschiedlich klassifiziert werden – je nach vorherrschender Wahrnehmung in der jeweiligen Bevölkerung. Korruption im öffentlichen Dienst setzt grundsätzlich die Idee voraus, dass der Staatsdiener beziehungsweise die Staatsdienerin als „unpersönliche

Person“ dem Ganzen gegenüber loyal zu sein hat.<sup>10</sup> Nur so lässt sich davon abweichendes Verhalten identifizieren und problematisieren. Definiert man Korruption nicht nur als illegitimes, sondern auch als illegales Verhalten, so hängt die Einordnung von Handlungen als korrupt wiederum vollständig von der jeweils geltenden Rechtslage und Rechtsprechung ab.

Dem Phänomen sind Graubereiche inhärent. Eine Definition beseitigt nicht die Schwierigkeit, reale Vorfälle als Korruption zu klassifizieren oder eben nicht. Ein Grund hierfür ist, dass Motive von Entscheidungen und unmittelbare Tauschbeziehungen zwischen Handlungen involvierter Partner oft schwer nachweisbar sind. Doch helfen eine differenzierte Auseinandersetzung und eine reflektierte Begriffsbestimmung, bestimmte Ereignisse und Strukturen, ihre Ursachen, Wirk- und Verbreitungsmechanismen sowie (materielle und immaterielle) Kosten klarer zu analysieren und so auch Maßnahmen zur Vermeidung und Bekämpfung von Korruption identifizieren und herbeiführen zu können. Gegen ein unbestimmtes Phänomen einer „verdorbenen Politik“ lässt sich wenig ausrichten, man wendet sich angewidert und enttäuscht von Politik ab oder man geht vermeintlichen Heilsbringern auf den Leim, die populistisch eine Ablösung der verteufelten Elite versprechen, oft ohne konkrete und geeignete Maßnahmen zur Verhinderung von Korruption vorzuschlagen.

Gerade Lobbyismus und Korruption werden im öffentlichen Diskurs gerne gleichgesetzt. Lobbyismus ist für viele negativ konnotiert, man denkt zunächst an große finanzstarke Konzerne,

**01** Vgl. Monika Oberle/Valentin Eck/Georg Weißeno, Metaphern der Politik. Eine Studie zu Politikbildern bei Schülerinnen und Schülern, in: Politische Bildung 4/2008, S. 126–136; Monika Oberle/Johanna Leunig, Politikverdrossenheit von Schülerinnen und Schülern – Ein metaphernbasierter Forschungszugang, in: Monika Oberle/Märthe M. Stamer (Hrsg.), Politische Bildung in internationaler Perspektive, Frankfurt/M. 2021 (i.E.).

**02** So stimmten in der repräsentativen Erhebung 2019 gut 40 Prozent der Befragten in Deutschland der Aussage zu, dass „das Zahlen und Annehmen von Bestechungsgeldern sowie Machtmissbrauch mit dem Ziel persönlicher Bereicherung“ in politischen Parteien beziehungsweise in der „Gruppe der Politiker auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene“ weit verbreitet ist. Vgl. Eurobarometer 502, Juni 2020, [https://ec.europa.eu/germany/news/20200610-eurobarometer-korruption\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20200610-eurobarometer-korruption_de).

**03** Vgl. Helmar Schöne, Politikwissenschaftliche Mikroanalyse und Politische Bildung, in: Monika Oberle/Georg Weißeno (Hrsg.), Politikwissenschaft und Politikdidaktik. Theorie und Empirie, Wiesbaden 2017, S. 87–101.

**04** Vgl. Peter Graeff, Begriffsverwendungen und Korruptionsverständnisse in der Forschung: ein Vergleich von Definitionen und Ansätzen, in: ders./Jürgen Grieger (Hrsg.), Was ist Korruption? Begriffe, Grundlagen und Perspektiven gesellschaftlicher Korruptionsforschung, Baden-Baden 2012, S. 207–230.

**05** Vgl. Ulrich von Alemann, Politische Korruption. Ein Wegweiser zum Stand der Forschung, in: ders. (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung, Wiesbaden 2005, S. 13–49.

**06** Vgl. Michael Johnston, The Definitions Debate. Old Conflicts in New Guises, in: Arvind K. Jain (Hrsg.), The Political Economy of Corruption, London–New York 2001, S. 12–33.

**07** Transparency International, Was ist Korruption?, [www.transparency.de/ueber-uns/was-ist-korruption](http://www.transparency.de/ueber-uns/was-ist-korruption).

**08** Monika Oberle, Politische Korruption in Italien – Ursachen und Systematik der Korruption, der Skandal Tangentopoli und das Ende der Ersten Republik, Saarbrücken 2008, S. 12.

**09** Vgl. Arnold J. Heidenheimer, Terms, Concepts, and Definitions: An Introduction, in: ders./Michael Johnston (Hrsg.), Political Corruption: Concepts & Contexts, New Brunswick–London 2002, S. 3–14.

**10** Vgl. Erhard Stölting, Vertrauen und Korruption oder die politische Kraft des Zwielflichts, in: Zibaldone 18/1994, S. 21–31.

nicht an gemeinnützige Umwelt-NGOs oder Interessenverbände benachteiligter Minderheiten. Dabei wird übersehen, dass Lobbying durchaus auch eine positive Funktion in der pluralistischen Demokratie hat: Lobbytätigkeiten sind ein Weg der Interessensartikulation, sie bringen politischen Entscheidungsträger\*innen wichtige Informationen über gesellschaftliche und wirtschaftliche Problemlagen sowie Lösungsideen. Die Übergänge sind hier fließend und müssen ausgeleuchtet werden, um geeignete Vorkehrungen treffen zu können, die demokratieschädigendem Lobbyismus und Korruption entgegenwirken.<sup>11</sup>

### ZIELE DER AUSEINANDERSETZUNG MIT KORRUPTION IN DER POLITISCHEN BILDUNG

Ziel der Behandlung von Korruption in der politischen Bildung ist folglich ein differenzierterer Umgang mit diesem vielschichtigen Phänomen. Hierfür erforderlich ist die Fähigkeit zur Analyse von Fällen und Strukturen, Ursachen und Folgen von Korruption. Dazu ist auch eine sorgfältige Auseinandersetzung mit Begriffen und Konzepten, Modellen und Theorien notwendig. Anhand der Korruptionsthematik kann so auch ganz grundsätzlich die Bedeutung von Definitionen in den Sozialwissenschaften<sup>12</sup> und die Relevanz von Begriffsverständnissen für den demokratischen Diskurs vermittelt und eine exemplarische Anwendung von Arbeitsdefinitionen und theoretischen Modellen geübt werden.

Politische Bildung zielt außerdem auf die Förderung der politischen Urteilsfähigkeit, insbesondere bezüglich der Eignung von Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Korruption, sowie der politischen Handlungsfähigkeiten, Maßnahmen einer wirksamen Antikorruptionspolitik herbeizuführen. Es geht ihr bei der Auseinandersetzung mit Korruption also nicht nur um Wissensvermittlung (die in anderen Kontexten von Bildungsmaßnahmen zu Korruption oftmals fokussiert wird), sondern ganz zentral auch um die Förderung der politischen Urteils- und Handlungsfähigkeit der Ler-

nenden.<sup>13</sup> Korruption ist ein stark emotional besetztes Thema, das durch politische Bildung einer kognitiven Analyse zugänglich gemacht werden kann. Erst dadurch wird eine Reflexion und Beurteilung geeigneter Problemlösungsansätze ermöglicht und zu entsprechendem politischem und sozialem Handeln befähigt. Dabei ist es wichtig zu verdeutlichen, dass es hier keine pauschalen Lösungen gibt, sondern Antikorruptionsmaßnahmen so vielfältig sind wie Korruptionsarten und ihre Eignung von der jeweils vorliegenden Problematik abhängt.<sup>14</sup>

Zu den Zielen politischer Bildung gehört auch die Förderung politischer Motivationen, wie Interesse und Selbstwirksamkeitsüberzeugungen, sowie demokratischer Einstellungen.<sup>15</sup> Indem Politik in Bildungsveranstaltungen nicht mit Korruption gleichgesetzt, sondern das Phänomen differenziert behandelt wird, wird einer pauschalen Politik(er)verdrossenheit und einem stark negativen Responsivitätsgefühl begegnet. Indem Lösungsansätze zur Verhinderung und Bekämpfung von Korruption aufgezeigt werden, kann einem verbreiteten Gefühl der Ohnmacht entgegengewirkt und können politische Selbstwirksamkeitserwartungen der Teilnehmenden gestärkt werden. Politische Bildung hat in der Auseinandersetzung mit Korruption in zweifacher Hinsicht auch präventiven Charakter: Einerseits werden Einstellungen gefördert, die einer Mitwirkung an oder Tolerierung von korrupten Handlungen entgegenwirken, indem Einsichten in die Schädlichkeit von Korruption für Demokratie, gesellschaftlichen Zusammenhalt und ökonomische Entwicklung vermittelt werden. Andererseits stärkt politische Bildung

<sup>11</sup> Vgl. Florian Eckert, Lobbyismus zwischen legitimem politischem Einfluss und Korruption, in: von Alemann (Anm. 5), S. 267–285.

<sup>12</sup> Vgl. Karl-Dieter Opp, Definitionen und ihre Bedeutung für die Sozialwissenschaften, in: Graeff/Grieger (Anm. 4), S. 13–28.

<sup>13</sup> Vgl. hierzu auch das Modell der Politikkompetenz in Joachim Detjen et al., Politikkompetenz – ein Modell, Wiesbaden 2012.

<sup>14</sup> Vgl. Sabine Fütterer, Korruption und Antikorruption in der Wissensvermittlung – Unschärfen und Abhängigkeiten, in: Sebastian Wolf/Peter Graeff (Hrsg.), Korruptionsbekämpfung vermitteln. Didaktische, ethische und inhaltliche Aspekte in Lehre, Unterricht und Weiterbildung, Wiesbaden 2018, S. 25–47.

<sup>15</sup> Vgl. Detjen et al. (Anm. 13). Zum Wertebezug des Beutelsbacher Konsenses, der die Förderung prodemokratischer Einstellungen rechtfertigt, vgl. Monika Oberle, Beutelsbacher Konsens, in: Sabine Achour et al. (Hrsg.), Wörterbuch Politikunterricht, Frankfurt/M. 2020, S. 30–32. Zum Verhältnis von Korruptionsvermittlung und Beutelsbacher Konsens vgl. auch Andreas Lutter, Zwischen Kontroversität und Multiperspektivität – Herausforderungen für Unterricht und Weiterbildung aus Perspektive des „Beutelsbacher Konsenses“, in: Wolf/Graeff (Anm. 14), S. 13–23.

zu Korruption die Resilienz der Lernenden gegenüber simplen populistischen Narrativen und Heilsversprechen, welche die Regierenden pauschal als korrupte Elite disqualifizieren und sich selbst als rettendes, vermeintlich sauberes Gegenmodell anpreisen.

Bei der Auseinandersetzung mit Korruption in der politischen Bildung geht es außerdem um die Förderung von Medienkompetenz.<sup>16</sup> Eine Voraussetzung für die angemessene Beurteilung von Korruption und ihrer Bekämpfung ist es nämlich auch, die Selektions- und Darstellungslogik des Mediensystems<sup>17</sup> zu durchblicken. Nachrichtenfaktoren wie Aktualität, Personalisierung, Bekanntheit involvierter Akteure oder Schaden für Dritte machen den „Nachrichtenwert“ eines Geschehnisses aus. In die Schlagzeilen gelangen daher skandalisierbare Einzelereignisse, die je nach Medium nicht analytisch durchleuchtet, sondern vor allem moralisierend bewertet werden und bald wieder aus der Berichterstattung verschwinden.<sup>18</sup> Korruptionsproblemen zugrunde liegende strukturelle Bedingungen und präventive Lösungsansätze erhalten dagegen deutlich weniger Aufmerksamkeit. Mündige Bürger\*innen sollten jedoch nicht nur skandalisierte Einzelfälle wahrnehmen, sondern Anreizstrukturen und Gelegenheiten sowie Ansätze für Antikorruptionsmaßnahmen erkennen lernen. Politische Medienkompetenz ist daher eine wichtige Grundlage, um Korruptionsmeldungen einer Quellenkritik zu unterziehen, auf Basis der eigenen Vorkenntnisse zu bewerten und mit einer ergänzenden Recherche zu flankieren.

## DIDAKTISCHE ANSÄTZE UND METHODEN

Grundsätzlich gelten für die Auseinandersetzung mit Korruption die anerkannten Prinzipien der

politischen Bildung,<sup>19</sup> wie Teilnehmenden- und Problemorientierung, Fall- und Konfliktorientierung, Handlungs- und Diversitätsorientierung, Forschungs- und Kompetenzorientierung sowie die im „Beutelsbacher Konsens“ skizzierten Prinzipien Überwältigungsverbot und Kontroversitätsgebot.

Bildungsansätze sollten entsprechend den Lebensweltbezug für die Lernenden greifbar machen und allgemeine Erkenntnisse zu Korruption exemplarisch vermitteln. Dies gelingt beispielsweise über die Auseinandersetzung mit bekannten Fällen politischer Korruption, anhand derer die Teilnehmenden sich dem Phänomen annähern und seine Ursachen, Folgen und Kosten sowie Gegenmaßnahmen erarbeiten können. Durch Konkretisierung, anschließende Abstraktion und Re-Konkretisierung beziehungsweise Transfer auf einen anderen Korruptionsfall<sup>20</sup> erfolgt die Auseinandersetzung anwendungs- und praxisorientiert und kann so nachhaltig Analyse-, Urteils- und Problemlösefähigkeiten anstatt trägen Wissens fördern.

Die Fokussierung auf bestimmte Korruptionsfälle birgt allerdings auch Tücken, insbesondere den Fallstrick einer unangemessenen Generalisierung.<sup>21</sup> Bei der Auseinandersetzung mit Korruption in der politischen Bildung gilt es zu vermeiden, dass aus Einzelfällen der Schluss gezogen wird, alle Politiker\*innen oder die gesamte Parteienlandschaft seien korrupt. Vielmehr muss eine differenzierte Auseinandersetzung verdeutlichen, dass dem nicht so ist, und Wege struktureller Veränderung aufzeigen, um künftig ähnliche Fälle von Korruption zu verhindern.

Hilfreich für Verständnis und Analyse, sowohl der Motive und Funktionsweisen als auch der Kosten und Bekämpfungsansätze, sind Prinzipal-Agenten-Modelle von Korruption.<sup>22</sup> Die-

**16** Vgl. Monika Oberle, Medienkompetenz als Herausforderung für die politische Bildung, in: Harald Gapski/dies./Walter Staufer (Hrsg.), Medienkompetenz – Herausforderung für Politik, politische Bildung und Medienbildung, Bonn 2017, S. 187–196.

**17** Vgl. Thomas Meyer, Was ist Politik? Wiesbaden 2010<sup>3</sup>, S. 199ff.

**18** Vgl. Frank Marcinkowski/Barbara Pfetsch, Die Öffentlichkeit der Korruption. Zur Rolle der Massenmedien zwischen Wächteramt, Skandalisierung und Instrumentalisierbarkeit, in: von Alemann (Anm. 5), S. 287–310.

**19** Vgl. z. B. Wolfgang Sander, Handbuch politische Bildung, Schwalbach/Ts. 2014; Peter Massing, Politikdidaktik als Wissenschaft. Studienbuch, Schwalbach/Ts. 2011.

**20** Vgl. hierzu auch Hilligens „Pulsschlagtheorem“: Wolfgang Hilligen, Zur Didaktik des politischen Unterrichts, Wiesbaden 1985, S. 39.

**21** Vgl. Karsten Mause, Korruption. Zur Notwendigkeit und Gefahr der Einzelfall-Analyse, in: Wolf/Graeff (Anm. 14), S. 49–77.

**22** Vgl. Peter Graeff, Prinzipal-Agent-Klient-Modelle als Zugangsmöglichkeit zur Korruptionsforschung. Eine integrative und interdisziplinäre Perspektive, in: Niels Grüne/Simona Slamička (Hrsg.), Korruption. Historische Annäherungen an eine Grundfigur politischer Kommunikation, Göttingen 2010, S. 55–75.

se ordnen die Tauschbeziehung zwischen einem bestechenden und einem bestochenen Akteur in eine Dreieckskonstellation ein. Einer Person (dem korrupten Agenten) wird von anderen (dem Prinzipal) Macht anvertraut. Diese Macht nutzt der korrupte Agent aus, um einen dritten, bestechenden Akteur qua Amtsgewalt zu begünstigen, wobei eine Gegenleistung in Form von Geld, geldwerten Vorteilen oder immateriellen Vorteilen vom bestechenden Akteur an den korrupten Agenten fließt. Im Falle von politischer Korruption ist der Prinzipal die Bürgerschaft, die dem korrupten öffentlichen Agenten, zum Beispiel in Form eines Parlamentsmandats oder eines Beamtenpostens, Macht übertragen hat, allerdings unter der Prämisse, dass der Agent die Gestaltungsmacht zum Wohle des gesamten Prinzipals nutzt und dabei Gleichbehandlungsgrundsätze berücksichtigt. Gegen diese Prinzipien verstößt der Agent im Falle der korrupten Tauschhandlung. Das Modell lässt sich ebenso wie andere Definitionsansätze zunächst auch auf fiktive alltägliche Situationen anwenden, zum Beispiel auf Tauschhandlungen im Bildungskontext (etwa Aushilfe im Garten des Lehrers oder der verbeamteten Dozentin, gegen Bezahlung oder umsonst, im Tausch für bestimmte Notengebung), und dann auf politische Kontexte übertragen.

Für eine exemplarische Bearbeitung sind neben konkreten Fallanalysen auch Ländervergleiche interessant, die auf korruptionsförderliche beziehungsweise -hinderliche Bedingungen und bestimmte Antikorruptionsmaßnahmen eingehen.<sup>23</sup> Problemorientierte Zugänge gehen von den materiellen und immateriellen Kosten von Korruption aus und versuchen, geeignete Lösungen zu finden und zu deren Umsetzung zu befähigen. Ein diversitätsorientierter Zugang kann beispielsweise das Phänomen der Ämterpatronage fokussieren, bei dem Gleichheitsgrundsätze verletzt werden und das oftmals auch mit strukturellen Diskriminierungen (zum Beispiel bezüglich der Kategorien *race*, *class*, *gender*) einhergeht. Konfliktorientierte Zugänge wiederum nehmen einen politischen Konflikt um Antikorruptionsmaßnahmen zum Ausgangspunkt politischer Bildung. Dabei bietet sich die Thematik

der Parteienfinanzierung unter Behandlung der ihr inhärenten Zielkonflikte an, aber auch Regelungen zur Verhinderung von Ämterpatronage, zur Regulierung von Nebentätigkeiten von Abgeordneten oder einer Entschärfung des „Dreh-türeffekts“. Solche Policy-Vorschläge werden in Gesellschaft und Politik sehr kontrovers diskutiert. Um dieser Kontroversität in der politischen Bildung gerecht zu werden, eignen sich diskursive, handlungsorientierte Methoden wie Pro-Contra-Debatten, eine Positionierung im Raum, Fish Bowls, Podiumsdiskussionen oder auch Zukunftswerkstätten.

Im Fokus konfliktorientierter Zugänge stehen nicht allein das Problem und seine mögliche Lösung, also bestimmte Policies, sondern die Auseinandersetzung um geeignete Lösungsansätze und der Prozess, diese in eine politische Entscheidung zu überführen. Ein solcher Prozess lässt sich gut in einem Planspiel simulieren.<sup>24</sup> Hier schlüpfen Schüler\*innen in die Rolle von politischen Akteuren, zum Beispiel Parlamentsabgeordneten unterschiedlicher Fraktionen, die mit zeitlichen Restriktionen unterschiedliche Interessen in eine gemeinsame Entscheidung überführen sollen. Sie gewinnen dabei unter anderem Einsichten in das Pluralismusprinzip und die Schwierigkeiten politischer Kompromissfindung, bauen Vorbehalte gegenüber politischen Prozessen ab und stärken im eigenen Handeln ihre Selbstwirksamkeitsüberzeugungen.<sup>25</sup> Man kann in Planspielen Maßnahmen der Antikorruptionspolitik, etwa die Einführung eines Lobbyregisters, fokussieren, aber auch Lobbygruppen als relevante Akteure berücksichtigen. Zentral ist eine abschließende Nachbesprechung (*Debriefing*), bei der das komplexitätsreduzierte Planspielsetting mit der Realität verglichen wird, um Lernprozesse zu stimulieren und Fehlschlüsse aus der Spielerfahrung zu vermeiden.

Weitere handlungsorientierte Zugänge sind szenische Darstellungen oder Rollenspiele zu Situationen von (politischer) Korruption zum Einstieg, aber auch politische Exkursionen, wie

**23** Vgl. z.B. Eva Krick, Je strenger, desto besser? Lobbyismusregulierung in den USA und der EU, in: Thomas von Winter/Julia von Blumenthal (Hrsg.), Interessengruppen und Parlamente, Wiesbaden 2014, S. 235–274.

**24** Vgl. Andreas Petrik/Stefan Rappenglück (Hrsg.), Handbuch Planspiele in der politischen Bildung, Bonn 2017.

**25** Vgl. Monika Oberle/Johanna Leunig, Wirkungen politischer Planspiele auf Einstellungen, Motivationen und Kenntnisse von Schüler/innen zur Europäischen Union, in: Béatrice Ziegler/Monika Waldis (Hrsg.), Politische Bildung in der Demokratie. Interdisziplinäre Perspektiven, Wiesbaden 2018, S. 213–237.

lobbykritische Stadtführungen, welche etwa die für eine bessere Regulierung von Lobbytätigkeiten eintretende NGO Lobbycontrol in Berlin anbietet.<sup>26</sup> Auch Satire ist ein interessanter, bislang wenig erforschter Zugang für die Auseinandersetzung mit Korruption in Bildungsveranstaltungen. Die Möglichkeiten reichen von Karikaturenanalysen über die Sichtung von politischer Satire in Videomaterial bis hin zur eigenständigen Produktion von satirischen Darstellungen politischer Korruption. Satire birgt große Chancen für einen motivierenden und alltagsbezogenen Zugang zum Thema. Allerdings beinhalten die Überzeichnung der Darstellung und die subtile Zuspitzung der Kritik in satirischen Darstellungen auch eine Herausforderung für den Anspruch politischer Bildung, Korruption multiperspektivisch und sachlich zu analysieren und eine unangemessene Generalisierung („alle Politiker sind korrupt“, siehe oben) zu vermeiden.

Im Sinne des Forschenden Lernens – einem didaktischen Konzept, bei dem die Lernenden den Forschungsprozess selbst mitgestalten – kann schließlich auch auf die Messung von Korruption näher eingegangen werden. Da Korruption „im Geheimen blüht“ und auf die Verschwiegenheit involvierter Akteure angewiesen ist, lässt sich das empirische Ausmaß von Korruption nicht einfach bestimmen. Auch kann man vom „Hellfeld“, also den aufgedeckten Korruptionsfällen, nicht einfach auf das Ausmaß des „Dunkelfelds“ unentdeckter Korruption schließen. Dies lässt sich gut mit dem Bild eines Eisbergs veranschaulichen, der teilweise unter Wasser liegt. Auch eine Zunahme aufgedeckter Korruption muss keine tatsächliche Zunahme von Korruption bedeuten, sondern kann auf intensiviertere investigative Recherchen und eine effektivere Strafverfolgung zurückgehen. Die kritische Auseinandersetzung mit der Messung von Korruption, wie dem Corruption Perceptions Index von Transparency International,<sup>27</sup> der Korruption über die Wahrnehmung unterschiedlicher Akteure erfasst, birgt

spannende Lerngelegenheiten, die auch grundsätzliche Einsichten in die Generierung von Wissen durch sozialwissenschaftliche Forschung vermitteln können.

### STÄRKUNG DEMOKRATISCHER KULTUR UND SOZIALEN KAPITALS

Korruption schadet der Demokratie. Sie verursacht materielle und immaterielle Kosten für die Gemeinschaft und kann dabei auch das soziale Kapital einer Gesellschaft unterminieren.<sup>28</sup> Schon dies spricht dafür, die Herausforderung Korruption in der politischen Bildung zu behandeln. Darüber hinaus bietet der Gegenstand vielfältige Lerngelegenheiten für die politische Bildung. Dabei lassen sich die Bedeutung von Definitionen für den politischen Diskurs veranschaulichen sowie Medien- und Forschungskompetenzen der Lernenden fördern. Politische Bildung kann einem verbreiteten Ohnmachtsgefühl entgegenwirken, indem sie Analyse- und Urteilsfähigkeiten bezüglich politischer Korruption fördert und Handlungsmöglichkeiten zu ihrer Verhinderung und Bekämpfung aufzeigt und erprobt. Damit kann die Auseinandersetzung mit Korruption in der politischen Bildung einen Beitrag zur Stärkung einer demokratischen politischen Kultur leisten und die künftige Durchsetzung geeigneter Antikorruptionsmaßnahmen befördern.

**26** Siehe [www.lobbycontrol.de/schwerpunkt/stadtfuehrungen-berlin](http://www.lobbycontrol.de/schwerpunkt/stadtfuehrungen-berlin).

**27** Vgl. [www.transparency.de/cpi](http://www.transparency.de/cpi).

**28** Vgl. Peter Graeff, Korruption und Sozialkapital: eine handlungstheoretische Perspektive auf die negativen externen Effekte korrupter Akteursbeziehungen, in: Birger P. Priddat/Michael Schmid (Hrsg.), Korruption als Ordnung zweiter Art, Wiesbaden 2011, S. 11–41.

#### MONIKA OBERLE

ist Professorin für Politikwissenschaft/Didaktik der Politik an der Georg-August-Universität Göttingen.  
[monika.oberle@sowi.uni-goettingen.de](mailto:monika.oberle@sowi.uni-goettingen.de)

# GRAUZONEN MODERNER KORRUPTION

## Normative und soziale Bedingungen von Handlungen an der Grenze zu korruptem Verhalten

*Peter Graeff*

Angenommen, Sie würden auf der Straße von einem TV-Reporter vor laufender Kamera gefragt, ob Ihnen auch positive Seiten von Korruption in den Sinn kommen, was würden Sie antworten?

Vermutlich würde den meisten Befragten zunächst einfallen, dass Korruption nicht nur negativ konnotiert ist, sondern auch einen Straftatbestand darstellt und daher ein Verbrechen ist. Weil das Thema so negativ besetzt ist, könnten einige die Frage für eine Fangfrage halten und glauben, dass man indirekt nach eigenen Korruptionstaten ausgeforscht werden soll. Vermutlich würden aber alle den sozialen Druck spüren, dass man sich bei der Antwort nicht als Befürworter von Korruptionspraktiken darstellen *sollte*. Empirische Sozialwissenschaftler sprechen in diesem Zusammenhang davon, dass bei Erhebungen zu dieser Thematik eine hohe „soziale Erwünschtheit“ hinsichtlich einer (moralischen) Verurteilung von Korruption besteht. Das kommt daher, dass in Bezug auf Korruption sehr klare Normen bestehen, die sich auch an Strafgesetzentexten festmachen lassen. Diese Normen lehnen korrupte Praktiken ab. Antworten, die mit dieser Ablehnung einhergehen, sind in diesem Sinne sozial erwünscht, solche, die die Ablehnung in Zweifel ziehen, sind sozial unerwünscht.

Die Gesetzesnormen, die Korruption unter Strafe stellen, spiegeln den aktuellen juristischen Rahmen wider, der als korrupt zu nennende Handlungen ahndet. Dieser Rahmen verändert sich über die Zeit. Bisher erlaubte Handlungen werden unter Strafe gestellt, andere verschwinden aus der Liste der Straftaten, was allerdings bisher bei den Korruptionsdelikten in Deutschland weniger der Fall ist. Veränderte gesellschaftliche Perspektiven, neue technologische Entwicklungen, wirtschaftliche Modernisierungen oder eben auch gesamtgesellschaftliche Herausforderungen wie die aktuelle Pandemiesituation

bringen neue Möglichkeiten hervor, missbräuchlich eigene Vorteile aus einer Vertrauens- oder Amtsposition zu ziehen. Als Beispiel kann die sogenannte Masken-Affäre der Unionsparteien gelten, in der es um die mögliche Bereicherung bei der Auftragsvergabe von Corona-Schutzmasken geht.

Schaut man in die ökonomische und sozialwissenschaftliche Literatur vor den 1990er Jahren, dann stellt man fest, dass die Einschätzung über die Folgen von Korruption aber nicht so eindeutig negativ war, wie sie sich vom heutigen Standpunkt aus darstellt. Was sind die Argumente, mit denen die damaligen Forschenden die Frage nach den positiven Seiten der Korruption bejaht haben?

### POSITIVE SEITEN DER KORRUPTION

Die soziale Erwünschtheit von theoretischen wie empirischen Aussagen ist kein vorrangiges Kriterium bei deren wissenschaftlicher Beurteilung. Im Gegenteil – neue Perspektiven, die den gängigen theoretischen Vorstellungen widersprechen, gelten im Allgemeinen zunächst als interessant.

Ökonomische und sozialwissenschaftliche Überlegungen haben sich hinsichtlich der positiven Aspekte der Korruption vor allem auf die Überwindung von schlecht funktionierenden bürokratischen Prozessen konzentriert. Bezüglich wirtschaftlicher Modernisierung und Wachstum hat der Politikwissenschaftler Samuel Huntington die Essenz dieser Überlegungen Ende der 1960er Jahre prägnant ausgedrückt: „Das einzige, was vom Standpunkt des wirtschaftlichen Wachstums her schlimmer ist als eine starre, überzentralisierte und betrügerische Regierung, ist eine starre, überzentralisierte und anständige Regierung.“<sup>01</sup>



Diese Perspektive impliziert, dass die schädlichen Wirkungen staatlicher, wirtschaftshemmender Eingriffe durch Korruption ausgehebelt werden und damit legalen wirtschaftlichen und administrativen Prozessen überlegen sein können. Aus ökonomischer Sicht stehen bürokratische Vorgänge, die Marktbewegungen stören und mögliche Marktgleichgewichte verhindern, auch heute noch mindestens unter dem Verdacht, gesamtgesellschaftliche Ineffizienzen zu produzieren. Verwaltungsprozesse, die wirtschaftliche Tätigkeiten regulieren, gelten als träge und langsam. Daher wurde insbesondere der Beschleunigung administrativer Vorgänge durch Korruptionszahlungen, dem sogenannten *Speedmoney*, auch nicht unbedingt etwas Schlechtes unterstellt.

Allerdings ergeben sich aus dieser künstlichen Beschleunigung Problematiken, die sowohl für die gesamtgesellschaftlichen Vorgänge als auch den konkreten Einzelfall bedenklich sind. So gehen *Speedmoney*-Beschleunigungen etwa bei vollen Terminplänen der Verwaltung notwendigerweise zulasten anderer Arbeitsvorgänge, die eigentlich hätten vorgezogen werden müssen. *Speedmoney* kann auch dazu führen, dass Qualitätsstandards vonseiten der Verwaltung außer Acht gelassen werden. Ohnehin kann sich die gewohnte Durchführung einer Handlung – Sozialwissenschaftler sprechen in diesem Zusammenhang von der Normalisierung eines Verhaltens<sup>02</sup> – auf Verwaltungsmitarbeitende in verschiedener Hinsicht negativ auswirken. Das bürokratische Arbeitsverhalten hat sich um eine Einnahmequelle erweitert, die möglicherweise noch attraktiver wird, je langsamer die eigene Verwaltungsarbeit wird. Das erhöht den Wert des *Speedmoney* und reizt noch mehr zur Bestechung an.

An dieser Stelle in der Argumentation haben die damaligen Forschenden typischerweise den Blick auf nicht-europäische Gesellschaften gerichtet, in denen Regierungen ihre Verwaltungen derart schlecht entlohnten, dass ein Zusatzeinkommen über korrupte Quellen geradezu notwendig erschien. Als Generalisierung dieses Arguments wurde eine zweite positive Seite der Korruption sichtbar, bei der es nicht um die Über-

windung von (selbst geschaffenen) Bürokratiehemmnissen ging, sondern um das Überwinden gesamtgesellschaftlicher Negativeinflüsse. Hiermit sind beispielsweise wirtschaftsfeindliche Regierungspolitiken gemeint, die auf eine Verarmung der Bevölkerung hinauslaufen, aber auch menschenrechtswidriges Regierungshandeln.

Ein ökonomisch positiver Effekt könnte entstehen, wenn das durch Korruption zusätzlich erzielte Einkommen zur Kapitalstockbildung in dem betroffenen Land eingesetzt wird. Das würde aber nur dann zutreffen, wenn die korrupten Verwaltungsmitarbeiter dieses Geld im Inland investieren. Dieser mögliche „Vorteil“ beruht auf einer Reihe von Bedingungen, die gleichzeitig erfüllt sein müssen. Dazu gehört, dass das Verschieben des Zusatzeinkommens ins Ausland an Kontrollbehörden vorbei mit hohen Transaktionskosten belegt sein muss, und dass man überhaupt bereit ist, im eigenen korrupten Land zu „investieren“. Außerdem muss in Rechnung gestellt werden, dass alle Vorschriften, die Zusatzeinkommen ermöglichen, aus Sicht der Verwaltungsmitarbeiter erhalten und geschützt werden müssen. Verwaltungshandeln wird so von dem dahinter liegenden Recht entkoppelt, was für private Wirtschaftssubjekte die Kalkulierbarkeit ihres Handelns verringert. Diese fehlende Abschätzbarkeit schreckt private Investitionen und sonstige wirtschaftliche Tätigkeit möglicherweise mehr ab, als die Kapitalstockerhöhung an Vorteilen gebracht hat.

Auf eine ähnliche Argumentation traf man, wenn es um die Reduktion von schädlichen Wirkungen handelsfeindlicher Regierungen durch Korruption ging. Wenn protektionistische Maßnahmen in großem Umfang eingesetzt werden, um die inländische Wirtschaft gegen internationale Konkurrenz zu schützen, sinkt damit üblicherweise auch der inländische Wettbewerb. Eine korrupte Zollverwaltung kann es Wirtschaftsteilnehmern ermöglichen, diese Hemmnisse zu umgehen, was den inländischen Wettbewerb stimulieren kann. Es ist aber klar, dass eine solche Vorgehensweise nicht effizient sein kann und allenfalls eine „Second-Best-Lösung“ darstellt.

Diese damals vor allem ökonomisch geführte Diskussion um die positiven Aspekte von Korruption wird heute nur noch in Einzelfällen fortgeführt. Es gibt noch empirische Studien, die in diesem Sinne argumentieren, vor allem im Zusammenhang mit der Analyse asiatischer

**01** Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven 1968, S. 69.

**02** Vgl. Blake E. Ashforth/Vikas Anand, *The Normalization of Corruption in Organizations*, in: *Research in Organizational Behavior* 25/2003, S. 1–52.

und afrikanischer Staaten.<sup>03</sup> Allerdings hat sich die Diskussion vor allem um Menschenrechtsinhalte und damit um ethische Perspektiven erweitert.<sup>04</sup>

Auch hier stehen wieder Negativeinflüsse von Regierungen am Anfang der Argumentationskette. Korruption wird dabei zugetraut, menschenrechtsverachtendes Regierungshandeln aushebeln zu können. Das könnte zum Beispiel für die Abschwächung von Diskriminierungserfahrungen von Minderheiten zutreffen, wenn diese etwa in der Lage sind, Bestechungsgelder aufzubringen und zu zahlen. Vor allem für asiatische Gesellschaften werden solche Beispiele berichtet, etwa, wenn es um Ausreise- oder Migrationsfragen geht. Aus historischer Sicht kommt für Deutschland das Beispiel der jüdischen Bevölkerung während der NS-Zeit in den Sinn, wenn diese sich notgedrungen Erleichterungen von Bürokraten „erkaufen“ musste, die ihr von Rechts wegen nicht zugestanden hätten. Doch auch wenn sich hier „Vorteile“ der Korruption in ihren Umrissen abzeichnen, dürfen die oftmals damit einhergehenden Nachteile nicht unerwähnt bleiben. Dazu gehören das geschmälerte Ansehen der Bürokraten und der Minderheiten bei der Mehrheitsbevölkerung und die damit auftretenden Verdächtigungen der korrupten Kollaboration. Wenn diese dann aufgedeckt und juristisch und medial aufgearbeitet werden, können Feindbilder verfestigt und auch neue geschaffen werden.

Fasst man die unterstellten Vorteile zusammen, dann wurde für diese oft angenommen, dass Korruption den Handlungsspielraum von privaten, wirtschaftlichen oder administrativen Akteuren (unter sehr eingeschränkten Bedingungen) erhöht und auf diese Weise einen „informellen Puffer“ zwischen verschiedenen Sektoren einer Gesellschaft schaffen kann.<sup>05</sup> Solche zum Teil recht abstrakten theoretischen Vorstel-

lungen führten dann bei der Beurteilung der Folgewirkungen von Korruption dazu, dass zumindest ein ambivalentes Urteil gefällt wurde, das sowohl negative als auch positive Effekte denkbar machte.

## AKZENTVERSCHIEBUNGEN IN DER FORSCHUNG

Neuere empirische Daten, die ab der Mitte der 1990er Jahre verfügbar wurden, führten zu einer Zäsur in der Korruptionsforschung. Die empirischen Resultate sprachen deutlich stärker für die negativen Folgen von Korruption; die Summe der Veröffentlichungen zeigte, dass Korruption negative gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Auswirkungen hat. Zur etwa gleichen Zeit wurden in Deutschland in der Strafgesetzgebung einige Änderungen für Korruptionsdelikte vorgenommen. Neue Strafdelikte kamen hinzu, wie beispielsweise 1994 der Tatbestand der „Abgeordnetenbestechung“. 2012 wurde das Gesetz zur Bekämpfung von Korruption im Gesundheitswesen verabschiedet. Das Thema Korruption rückte zunehmend in den Fokus der Öffentlichkeit und wurde auch in der Arbeit von Administrationen und Wirtschaftsunternehmen stärker berücksichtigt. Damit wurden aber auch jene Normen gestärkt, die Fragen und Antworten zum Thema Korruption mit einem höheren Grad an sozialer Erwünschtheit versehen.

Aus heutigem Blickwinkel würde man also über die Frage nach den positiven Seiten der Korruption sowohl aus wissenschaftlicher wie aus (westlicher) Alltagssicht eher irritiert sein. Leser, die begründete Meinungen über die schädlichen Auswirkungen von Korruption haben, würden möglicherweise unterstellen, dass die Frage nach möglichen positiven Effekten der Korruption die Suche nach Gründen für die Beschönigung eines negativen sozialen Phänomens zum Ziel habe.

Die Forschungen der vergangenen beiden Jahrzehnte gehen allerdings von dieser dichotomen Positiv-negativ-Kategorisierung der Folgen beziehungsweise der Effekte von Korruption weg und versuchen eher, die Grauzonen gesellschaftlicher Handlungen zu beleuchten, bei denen die Grenzen zu korruptem Verhalten unscharf werden. Aus der Suche nach positiven Effekten von Korruption ist eher das Nachspüren nach positiven sozialen Elementen innerhalb eines an sich klar negativen Phänomens geworden.

**03** Neuere derartige Studien sind fast ausschließlich ländervergleichender Natur. Siehe z.B. Razvan Hoinaru et al., *The Impact of Corruption and Shadow Economy on the Economic and Sustainable Development. Do They „Sand the Wheels“ or „Grease the Wheels“?*, in: *Sustainability* 12/2020, S. 481–498.

**04** Vgl. Bo Rothstein/Aiysha Varraich, *Making Sense of Corruption*, Cambridge 2018.

**05** Vgl. Neil J. Smelser, *Stabilität, Instabilität und die Analyse der politischen Korruption*, in: Christian Fleck/Helmut Kuzmics (Hrsg.), *Korruption. Zur Soziologie nicht immer abweichenden Verhaltens*, Königstein/Ts. 1985, S. 202–228.

## GRAUZONEN DER KORRUPTION

Grauzonen der Korruption werden seit der Jahrtausendwende vor allem in der politikwissenschaftlichen Literatur behandelt.<sup>06</sup> Das liegt nahe, weil die Grenzen zwischen der legitimen Vertretung von Partikularinteressen (etwa im Rahmen von Lobbyismus) und illegitimen Praktiken (für die es etwa noch keine juristische Handhabe gibt) oftmals fließend sind, insbesondere dort, wo eine Nachverfolgung oder ein Bekanntwerden dieser Schritte unwahrscheinlich ist.

Da Korruption notwendigerweise etwas mit der Durchsetzung von Partikularinteressen auf Kosten allgemeiner Interessen zu tun hat, sind Politiker beziehungsweise politische Vertreter, die mehrere, manchmal widerstreitende Partikularinteressen bündeln müssen – und dafür oftmals mit Nebentätigkeitsvergütungen entlohnt werden –, potenziell in der Lage, Grenzen zu überschreiten. Es gibt zwar inzwischen in vielen politischen Bereichen Ethikcodizes und Verhaltensregeln. Inwiefern diese greifen, hängt aber auch von sozialen Bedingungen ab. Neben den Grauzonen, die sich bei politischen Tätigkeiten zwangsläufig ergeben, gibt es auch eine soziale Logik, die korruptionsverschärfend wirken kann.

Die Grauzonen sind, zuweilen juristisch abgesichert, im politischen System selbst eingebaut. Der Gesetzgeber zum Beispiel lässt angesichts komplexer und komplizierter Sachverhalte, etwa der Ausgestaltung des Kostenabrechnungssystems im Gesundheitswesen, mitunter Partikularinteressen auf Kosten universalistischer Interessen zum Zuge kommen, sichert diese gegen eine öffentliche Diskussion und Adjustierung ab und immunisiert diese Grauzonen so. Auch die Beeinflussung der medialen Darstellung der Sachverhalte in Zeitungen oder Internetforen kann zur Immunisierung beitragen.

Wie sich korruptive Begünstigungen in der Phase des Gesetzgebungsverfahrens verhindern ließen, wird schon seit geraumer Zeit in staatswissenschaftlichen und ökonomischen Kontexten

**06** Für den deutschsprachigen Raum gibt es eine Vielzahl von Veröffentlichungen, die sich dieser Thematik annehmen. Vgl. z. B. Ekkehard Darge, *Korruption in der Bundespolitik Deutschlands. Fälle und Bekämpfungsstrategien*, Oldenburg 2009.

mit Blick auf legale (wie etwa dem sogenannten Rent-Seeking)<sup>07</sup> oder illegale Vorgehensweisen (wie Betrug)<sup>08</sup> diskutiert. Eine weitere wichtige Frage ist, wer bei korruptionseinschränkenden Maßnahmen eigentlich die Kontrolleure kontrolliert: Korruptionskontrollinstanzen sind naturgemäß ein hervorragendes Ziel für korrupte Angebote. Hinzu kommt, dass Maßnahmen gegen Korruption auch (meist unintendierte) Nachteile haben können, die die positiven Effekte der Korruptionsbekämpfung überwiegen.<sup>09</sup>

In den vergangenen zehn Jahren wurde eine weitere – eine soziale – Grauzone immer wichtiger in der Korruptionsforschung. Diese schaut vermehrt mit einem veränderten Blick auf das Entscheidungsverhalten potenziell korrupter Akteure. Während in vielen Studien die Entscheidung für oder gegen eine korrupte Handlung mit der Entscheidung für oder gegen legales Verhalten gleichgesetzt wurde, betrachtet diese Literatur diese Entscheidung eher als eine Wahl zwischen Loyalität (zu bekannten Anderen) und Fairness (gegenüber fremden Anderen). Damit folgt sie einer anderen sozialen Logik, weil sowohl Loyalität als auch Fairness positiv konnotiert sind. Nach dieser Logik ist die Rechtfertigung für korrupte Entscheidungen zentral, daher wurde sie auch insbesondere für die Erklärung von Whistleblowing, also dem Anzeigen korrupter Taten Anderer, herangezogen. Folgt man dieser Literatur, dann befinden sich Whistleblower in dem Dilemma, die eigene Gruppe oder einzelne Gruppenmitglieder anzuschwärzen und damit den allgemeinen Gesetzen zu folgen, oder die Verstöße nicht anzuzeigen und damit Gruppeninteressen beziehungsweise das Interesse eines Gruppenmitglieds „gruppenloyal“ zu schützen.

**07** „Rent-Seeking“ bezeichnet den Versuch, durch Einflussnahme auf politische Entscheidungen dauerhafte Vorteile und Privilegien zu erlangen. Vgl. Anne O. Krueger, *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, in: *American Economic Review* 3/1974, S. 291–303.

**08** Vgl. Carolyn M. Warner, *Institutionen der Korruption oder Korruption der Institutionen? Betrug in der Europäischen Union*, in: *Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien* 3/1999, S. 225–250.

**09** Für eine Gegenüberstellung dieser Vor- und Nachteile vgl. Sebastian Wolf/Sabine Fütterer, *Politikwissenschaftliche Korruptionsforschung*, in: Peter Graeff/Tanja Rabl (Hrsg.), *Was ist Korruption? Begriffe, Grundlagen und Perspektiven gesellschaftswissenschaftlicher Korruptionsforschung*, Baden-Baden 2019<sup>2</sup>, S. 103–122.

Wenn also in einer Arbeitsgruppe (etwa in einem Ministerium oder einem Wirtschaftsunternehmen) das korrupte Fehlverhalten eines Mitglieds durch einen Whistleblower aufgedeckt werden könnte, stehen die Funktionen allgemeiner Normen den Funktionen gruppenspezifischer Normen (wie Gruppenloyalität) entgegen. Allgemeine Normen und Gesetze ermöglichen die Bildung und Aufrechterhaltung einer „sozialen Ordnung“ und geben Orientierung, wer sich innerhalb dieser Ordnung als fair oder kooperativ gegenüber der Allgemeinheit verhält – sofern nicht die zuvor beschriebenen Probleme der Korruption auf Gesetzgeberebene existieren. Allgemeine Normen und Gesetze motivieren gesellschaftlich kooperatives Verhalten über Gruppen hinweg. Gruppenspezifische Normen, wie beispielsweise Loyalitätsnormen gegenüber anderen in der Gruppe, dienen dem Erhalt und dem Schutz der Gruppe und führen zu einer hohen Binnenkohäsion. In Arbeitsgruppen wird damit die Loyalität gegenüber den Leitungspersonen und deren Autorität gesteigert. Auch erhöht sich auf diese Weise der Konflikt zwischen Gruppen (etwa in Wettbewerbssituationen). Da gruppenbezogene Normen wie Loyalität zu anderen Gruppenmitgliedern partikularistisch ausgerichtet sind und im Kontrast zu universalistischen Normen wie Gesetzen stehen können, können diese zu einer höheren Korruptionsanfälligkeit beitragen. Sie können aber auch dazu führen, dass begangene Korruptionstaten „unter den Teppich gekehrt“ werden, dass also die Gruppenmitglieder einem „code of silence“ folgen.<sup>10</sup>

## FOLGERUNGEN

Die theoretischen wie empirischen Forschungen zu dieser Perspektive auf Korruption le-

gen einige Empfehlungen für die Eindämmung von Korruption in Administrationen und Wirtschaftsunternehmen nahe.<sup>11</sup> Die Stärkung gruppenbezogener Normen wie Loyalität schafft günstige Bedingungen für korrupte und gruppendeviante Handlungen in Arbeitsgruppen. Daher müssen Organisationen und Unternehmen solche gruppenunabhängigen Normen betonen, bei denen klar wird, wie wichtig sie für die Gesamtorganisation sind.

Arbeitsgruppenverhalten sollte sich also an der Verantwortung für die Gesamtorganisation orientieren, was unmittelbar die Frage aufwirft, was passiert, wenn Korruption einzelner Mitarbeiter oder einzelner Gruppen auch der Gesamtorganisation nutzt, zum Beispiel, weil dadurch Aufträge für das Unternehmen gewonnen werden. Die Diskussion um solche Fragen ist noch längst nicht abgeschlossen.<sup>12</sup> Die Debatte orientiert sich aber nicht mehr wie früher an Kategorien wie richtig-falsch, legal-illegal oder gut-böse. Vielmehr werden jetzt die moralischen Positionen, die sich zuweilen alle rechtfertigen lassen, gegeneinander abgewogen.

In diesem Zusammenhang haben Experimente gezeigt, dass die moralische Rechtfertigung für das Melden oder Verschweigen von Korruptionstaten nicht nur in und gegenüber Gruppen bedeutsam ist. Vielmehr spielt es auch für die Beurteilung und das Rechtfertigen des eigenen Verhaltens eine Rolle. So konnte gezeigt werden, dass Individuen ihre moralischen Standards bei anderen höher ansetzen als bei sich selbst – sie sind „moralische Heuchler, die moralische Werte verfechten, wenn sie über andere urteilen, während sie diese aktiv ignorieren, wenn es um ihre Eigeninteressen geht“.<sup>13</sup> Dieses Ergebnis passt auch zu der sozialen Erwünschtheit, mit der man auf Fragen nach den positiven Seiten von Korruption antworten würde. Und es verweist darauf, dass viele Grauzonen korrupter Aktivitäten aus sozialen Vorgängen entstehen.

**10** Vgl. Julia Kleinewiese/Peter Graeff, *Ethical Decisions between the Conflicting Priorities of Legality and Group Loyalty: Scrutinizing the „Code of Silence“ among Volunteer Firefighters with a Vignette-Based Factorial Survey*, in: *Deviant Behavior* 2020, DOI: 10.1080/01639625.2020.1738640.

**11** Vgl. James Dungan/Adam Waytz/Liane Young, *Corruption in the Context of Moral Trade-offs*, in: *Journal of Interdisciplinary Economics* 1–2/2014, S. 97–118.

**12** Vgl. Jonathan Pinto, *Organizational Corruption: Its Characteristics, Antecedents, and Consequences*, in: Graeff/Rabl (Anm. 9), S. 59–76.

**13** Dungan/Waytz/Young (Anm. 11), S. 98.

## PETER GRAEFF

ist Professor für Soziologie und empirische Sozialforschung an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

pgraeff@soziologie.uni-kiel.de

# KORRUPTION UND ANTIKORRUPTION IN POLITIK UND VERWALTUNG

*Sebastian Wolf*

Handelt es sich bei politischer Korruption nicht insbesondere um „die Herrschaft der Parteien, ihre unsachliche Personalpolitik, die ‚Regierung von Amateuren‘, fortwährende Regierungskrisen, die Zwecklosigkeit und Banalität der Parlamentsreden, das sinkende Niveau der parlamentarischen Umgangsformen, die auflösenden Methoden parlamentarischer Obstruktion, de[n] Mißbrauch parlamentarischer Immunitäten und Privilegien durch eine radikale, den Parlamentarismus selbst verhöhrende Opposition, die würdelose Diätenpraxis, die schlechte Besetzung des Hauses“?<sup>01</sup> Der Weimarer Staatsrechtler und Parlamentarismusverächter Carl Schmitt plädierte nicht zuletzt vor dem Hintergrund dieser Einschätzung für direkt-demokratisch gestützte „diktatorische und zärsaristische Methoden“.<sup>02</sup> Doch bereits sein Zeitgenosse Hermann Heller hielt ihm entgegen, dass es zwar richtig sei, dass „man im demokratischen Rechtsstaat viel mehr von Korruption hört, als in der Diktatur, unbestreitbar richtig auch, daß daran die Regierungsform schuld ist. Falsch aber wäre es, zu glauben, die Korruption sei in der Diktatur geringer als in der Demokratie. Genau umgekehrt liegt es. [...] Da die Diktaturpartei [...] keinen Wächter hat und die Gewaltenteilung ebenso wie Grundrechte beseitigt sind, ist in der Diktatur auch den anständigen Elementen jede Möglichkeit genommen, die Geschäftemacher in der Presse, im Parlament oder auch vor Gericht zur Verantwortung zu ziehen“.<sup>03</sup>

Dem ein oder der anderen mag dies als ungewöhnlicher Einstieg in die Thematik erscheinen, jedoch gibt es hierfür mindestens drei gute Gründe: *Erstens* existieren inzwischen selbst in der Europäischen Union einige mehr oder weniger illiberale Demokratien. Der Kampf gegen Korruption – verstanden in einem eher engeren Sinne oder auch allgemeiner als Sitten- und Werteverfall – gehört (auch) zum Standardrepertoire der Propaganda autoritärer oder semi-autoritärer Regime.<sup>04</sup> *Zweitens* kann man der leider fast zeitlos

anmutenden Kritik Schmitts entnehmen, dass politische Korruption wohl zumindest in gewissem Umfang „ubiquitär“ ist.<sup>05</sup> Nach Hellers Plädoyer sollte daraus aber *drittens* keine Schwächung des demokratischen Rechtsstaats folgen, sondern vielmehr ein Ausbau von *checks and balances*, liberalen Grundrechten, Partizipationsmöglichkeiten und transparenzfördernden Elementen.

Im Folgenden werden zunächst der Korruptionsbegriff erörtert und verschiedene Korruptionsformen unterschieden. Die darauffolgenden Abschnitte widmen sich dann vor allem Ursachen und Folgen politischer Korruption, bevor bestimmte Aspekte der öffentlichen Verwaltung unter Korruptionsgesichtspunkten betrachtet werden. Der letzte Abschnitt beleuchtet, auch anhand aktueller Beispiele, Instrumente und Politiken der Korruptionsbekämpfung.

## BEGRIFF UND FORMEN DER KORRUPTION

Der Begriff „Korruption“ wird zwar häufig verwendet, es existiert jedoch keine konsensuale Definition.<sup>06</sup> Korruption kann aus sozialwissenschaftlicher Perspektive unter anderem als Technik „gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und staatlicher Selbstorganisation“,<sup>07</sup> als eine Form devianten (abweichenden) Handelns oder als komplexitätsbeziehungsweise kontingenzreduzierendes (also unsicherheitsverminderndes) Verhalten bezeichnet werden, das in der Regel stark normativ besetzt ist. Das Wort selbst stammt vom lateinischen *corrumpere* ab (bestechen, fälschen, verderben, verführen, zerbrechen) und ist grundsätzlich immer negativ konnotiert, denn Korruption verstößt gegen weithin geteilte Prinzipien der Gerechtigkeit. Korruption kann grundsätzlich in allen Gesellschaftsbereichen vorkommen; häufig ist mit dem Begriff aber „politische Korruption“ gemeint.<sup>08</sup>

Gesellschaftliche Normen und Wertvorstellungen für Integrität einerseits und Korrupti-

on andererseits sind zeitlichen, räumlichen und kulturellen Wandlungen unterworfen. Sie müssen immer wieder neu diskutiert, verhandelt und festgelegt werden, etwa im Kontext (vermeintlicher) Korruptionsfälle.<sup>09</sup> Angesichts verschiedener und sich wandelnder kultureller und sozialer Werte kann man zwar die Auffassung vertreten, dass „die Suche nach einer ein für alle Mal gültigen Definition politischer Korruption nicht sinnvoll“ sei.<sup>10</sup> Aus der Perspektive eines höheren Abstraktionsniveaus ist das Kernelement von Korruption jedoch wohl relativ unabhängig von Zeit, Raum und Kultur ein Verstoß gegen kollektive oder universelle Normen zum privaten oder partikularen Vorteil im Zusammenhang mit einer Entscheidungs- oder Machtposition.<sup>11</sup>

Nach einer häufig rezipierten, klassischen Begriffsbestimmung meint Korruption im politisch-administrativen System „the misuse of public power for private profit“.<sup>12</sup> Die weit verbreit-

tete Definition der Nichtregierungsorganisation Transparency International lautet ganz ähnlich. Danach ist Korruption der „Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil“.<sup>13</sup> Ein derart breiter Ansatz erfasst auch viele (potenziell) korrupte Praktiken jenseits von Politik und öffentlicher Verwaltung. Ihm fehlt aber beispielsweise die vom Rechtsstaatsprinzip geforderte Präzision von Strafrechtsnormen.

Selbst im deutschen Strafgesetzbuch findet sich keine Definition von Korruption. Zu den Korruptionsdelikten im engeren Sinne zählen insbesondere Bestechung und Bestechlichkeit in verschiedenen Konstellationen sowie Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung bei Amtsträgerinnen und Amtsträgern.<sup>14</sup> Korruptionsstraftaten im weiteren Sinne sind beispielsweise amtsmissbräuchliche Handlungen sowie bestimmte Formen von Untreue und Unterschlagung. Delikte wie Geldwäsche und Steuerhinterziehung treten häufig im Zusammenhang mit korruptiven Handlungen auf.<sup>15</sup> Lobbyismus wird manchmal mit Korruption fast gleichgesetzt, ist in pluralistischen Demokratien jedoch grundsätzlich eine

**01** Carl Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Berlin 1969<sup>f</sup>, S. 28.

**02** Ebd., S. 23.

**03** Hermann Heller, *Rechtsstaat oder Diktatur?*, in: ders., *Gesammelte Schriften*, Bd. 2: *Recht, Staat, Macht*, Leiden 1992<sup>2</sup>, S. 454.

**04** Vgl. Ulrich von Alemann, *Politische Korruption: Ein Wegweiser zum Stand der Forschung*, in: ders. (Hrsg.), *Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung*, Wiesbaden 2005, S. 13–49, hier S. 19. Zur (Anti-)Korruptionsrhetorik populistischer Akteure vgl. Jan-Werner Müller, *Populismus. Symptom einer Krise der politischen Repräsentation?*, in: APuZ 40–42/2016, S. 24–29.

**05** Vgl. von Alemann (Anm. 4), S. 19.

**06** Dieser Abschnitt basiert teilweise auf Sebastian Wolf, *Korruption*, in: Claudia von Braunmühl et al. (Hrsg.), *ABC der globalen (Un)Ordnung. Von „Anthropozän“ bis „Zivilgesellschaft“*, Hamburg 2019, S. 142f. Zu unterschiedlichen Korruptionsdefinitionen vgl. angesichts der unüberschaubaren Literatur z. B. von Alemann (Anm. 4); Hans Herbert von Arnim/Regina Heiny/Stefan Iltner, *Korruption. Begriff, Bekämpfungs- und Forschungslücken*, Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, FÖV Discussion Papers 33/2006.

**07** Wolfgang Hetzer, *Kapitulation vor der Korruption?*, in: APuZ 3–4/2009, S. 6–13, hier S. 6.

**08** Vgl. von Alemann (Anm. 4), S. 20.

**09** Vgl. Martin Morlok, *Politische Korruption als Entdifferenzierungsphänomen*, in: ebd., S. 135–152, hier S. 149. Ein gutes Beispiel für einen entsprechenden gesellschaftlichen Selbstverständigungsprozess darüber, was sich in einer hohen politischen Position „gehört“ und was nicht, war die Debatte über das Verhalten des früheren Bundespräsidenten Christian Wulff. Vgl. etwa Karsten Mause, *Korruption – Zur Notwendigkeit und Gefahr der Einzelfall-Analyse*, in: Sebastian Wolf/Peter Graeff (Hrsg.), *Korruptionsbekämpfung vermittelt. Didaktische, ethische und inhaltliche Aspekte in Lehre, Unterricht und Weiterbildung*, Wiesbaden 2018, S. 49–77, hier S. 51–56.

**10** Karsten Fischer, *Selbstkorrumpierung des Parteienstaates. Versuch über einen Gestaltwandel politischer Korruption*, in: Harald Bluhm/ders. (Hrsg.), *Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht. Theorien politischer Korruption*, Baden-Baden 2002, S. 67–86, hier S. 81. Im Zusammenhang mit der Kontextgebundenheit integritätsbezogener Normen wird gelegentlich das freilich extreme Beispiel Oskar Schindlers angeführt. Er rettete unter anderem durch Bestechung Jüdinnen und Juden vor der nationalsozialistischen Verfolgung. Dieses aus der Perspektive des damaligen Regierungssystems korrupte Verhalten erscheint heute nicht verwerflich, sondern vielmehr moralisch vorbildlich. Vgl. Morlok (Anm. 9), S. 146; Michael Johnston, *Democratic Norms, Political Money, and Corruption. The Deeper Roots of Political Malaise*, in: Ina Kubbe/Annika Engelbert (Hrsg.), *Corruption and Norms. Why Informal Rules Matter*, Cham 2018, S. 13–30, hier S. 14.

**11** Vgl. etwa Dieter Dölling, *Grundlagen der Korruptionsprävention*, in: ders. (Hrsg.), *Handbuch der Korruptionsprävention für Wirtschaftsunternehmen und öffentliche Verwaltung*, München 2007, S. 1–40, hier S. 3. Dieses Kernelement zeigt sich bereits in der alttestamentarischen Beschreibung und Kritik korruptiver Handlungen in Politik, Verwaltung und Justiz bei Amos 5,12, Hesekiel 22,12, Jesaja 1,23; 5,23 und Micha 7,3. Eine klare Ächtung der Korruption in Form eines Gebots gegen Bestechlichkeit findet sich schon in 2. Mose 23,8.

**12** Joseph J. Senturia, *Corruption, Political*, in: Edwin R.A. Seligman (Hrsg.), *Encyclopedia of the Social Sciences*, New York 1931, S. 448–452, hier S. 448f.

**13** Transparency International Deutschland, *Was ist Korruption?*, [www.transparency.de/ueber-uns/was-ist-korruption](http://www.transparency.de/ueber-uns/was-ist-korruption).

**14** Vgl. von Arnim/Heiny/Iltner (Anm. 6), S. 2f.

**15** Vgl. ebd., S. 6ff.

erwünschte Form, Ansichten aus der Gesellschaft in die Politik einzubringen. Problematisch wird Lobbyismus dann, wenn Partikularinteressen durch illegitime Mittel privilegierten Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung nehmen.

Die einschlägige Literatur unterscheidet immer wieder typisierend zwischen den Kategorien *petty corruption* und *grand corruption* sowie zwischen situativer und struktureller beziehungsweise systemischer Korruption.<sup>16</sup> Es gibt bestimmte Formen von Korruption, wie etwa Ämterpatronage oder ungerechtfertigte Bereicherung im Amt, die nicht die für Bestechung charakteristische Struktur des illegitimen beziehungsweise illegalen Tauschs aufweisen.<sup>17</sup> Korruption stellt ein „Dunkelphänomen“ dar, an dessen Aufdeckung oder Thematisierung alle direkt Beteiligten im Unterschied zu anderen Delikten grundsätzlich kein Interesse haben. Dieser Umstand erschwert, neben unterschiedlichen Begriffsverständnissen und Operationalisierungsproblemen, die Erfassung tatsächlicher Korruptionsniveaus. Mit Methoden wie Kriminalstatistiken, Expertenbefragungen und repräsentativen Umfragen – etwa zur Wahrnehmung von Korruption oder der Beteiligung an (versuchten) korruptiven Handlungen – lässt sich Korruption immer nur annäherungsweise messen.<sup>18</sup>

## URSACHEN VON KORRUPTION

Korruption ist ein Phänomen mit vielen möglichen Ursachen. Daher kann es keine einfache Antwort auf die Frage geben, weshalb bestimmte Länder oder Gesellschaftsbereiche offenbar stärker von Korruption betroffen sind als andere: „Eine allgemein anerkannte differenzierte und empirisch fundierte Theorie zur Erklärung korruptiven Verhaltens gibt es nicht.“<sup>19</sup> Faktoren,

die das Korruptionsniveau beeinflussen können, finden sich auf der Mikroebene (den Merkmalen des Individuums), der Mesoebene (den Eigenschaften von Organisationen) und der Makroebene (den gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen). Aber auch die internationale Ebene (etwa das Weltwirtschaftssystem) oder transnationale Bereiche (zum Beispiel grenzüberschreitende Austauschprozesse) können korruptionsrelevant sein.

Als potenzielle Einflussfaktoren für Korruptionsniveaus werden in der quantitativen Forschung sehr unterschiedliche und nur zum Teil isoliert betrachtbare Faktoren diskutiert, beispielsweise der Demokratisierungsgrad eines Landes, der Typus des Regierungssystems, die politisch-administrative Dezentralisierung, die Regulierungsdichte, der (parti-)politische Wettbewerb, die Größe des öffentlichen Sektors, die Höhe der Gehälter im öffentlichen Dienst, der wirtschaftliche Entwicklungsstand, der Grad der außenwirtschaftlichen Öffnung, der Umfang von Transparenzregelungen und Pressefreiheit sowie Religions- und Geschlechteraspekte.<sup>20</sup> Die jeweiligen Folgerungen sind nicht immer eindeutig und teilweise widersprüchlich. Es scheint wohl jedenfalls keine bestimmten Faktoren oder Merkmalsausprägungen zu geben, die Korruption oder umgekehrt eine korruptionsfreie Gesellschaft zwingend bedingen.

*Rational-choice*-Ansätze, die theoretisch davon ausgehen, dass Personen oder Organisationen danach streben, ihren eigenen Nutzen unter gegebenen Bedingungen zu maximieren, erweisen sich bei der Erforschung korruptionsbegünstigender Faktoren oft als vorteilhaft. Eine entsprechende Denklöge findet sich bereits in dem berühmten Zitat des britischen Politikers und Publizisten Lord Acton: „Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely.“<sup>21</sup> Der Ökonom Robert Klitgaard prägte die Formel: „Korruption = Entscheidungsmonopol + Ermessensspielraum – Rechenschaftspflicht.“<sup>22</sup> In ähnlicher Weise kann man die Entscheidung, korrupt zu handeln, als

**16** Vgl. ausführlicher Sebastian Wolf, *Korruption, Antikorruptionspolitik und öffentliche Verwaltung. Einführung und europapolitische Bezüge*, Wiesbaden 2014, S. 22.

**17** So lehnen beispielsweise von Arnim/Heiny/Iltner (Anm. 6), S. 25f., die Auffassung ab, Korruption sei „immer ein Austauschprozess zwischen zwei oder mehr Personen“, wie es etwa von Alemann (Anm. 4), S. 30, annimmt.

**18** Zu den Methoden, Chancen und Grenzen der Korruptionsmessung vgl. etwa Charles J.G. Sampford et al. (Hrsg.), *Measuring Corruption*, Aldershot 2006.

**19** Dölling (Anm. 11), S. 31.

**20** Vgl. zu diesen Faktoren aus der Fülle der Literatur nur von Alemann (Anm. 4); Ina Kubbe, *Korruption in Europe. Is It All about Democracy?*, Baden-Baden 2015.

**21** John Emerich Edward Dalberg (Lord Acton), *Brief an Erzbischof Mandell Creighton*, 5. 4. 1887.

**22** Robert Klitgaard, *Controlling Corruption*, Berkeley 1988, S. 75.

individuelle Kosten-Nutzen-Analyse, bestehend aus folgenden Elementen, modellieren: vermutete Vorteile (etwa Geld oder immaterieller Nutzen), wahrgenommene Nachteile (zum Beispiel moralische Schuldgefühle oder rechtliche Sanktionen im Falle einer Aufdeckung) sowie empfundene Entdeckungswahrscheinlichkeit.<sup>23</sup> Um etwaige moralische Bedenken zu unterdrücken, rechtfertigen korrupt handelnde Menschen ihr Tun häufig mit Aussagen wie „Aber es steht doch nirgends geschrieben, dass ich das nicht darf“, „Das macht doch jeder so!“, „Das hat doch niemandem geschadet“, „Anderer machen da noch ganz andere Sachen“ oder „Wieso soll ich die guten Beziehungen, die ich über Jahre hinweg aufgebaut habe, nicht auch nutzen?“<sup>24</sup>

### FOLGEN POLITISCHER KORRUPTION

In der Forschung wird Korruption schon seit Längerem als ein Phänomen mit praktisch ausschließlich negativen Folgen für Staat und Gesellschaft angesehen.<sup>25</sup> Lediglich in den 1960er Jahren erlangte die sogenannte funktionalistische Schule eine gewisse Popularität. Sie ging davon aus, dass spezifische Korruptionsformen unter bestimmten, sehr engen Kontextbedingungen – insbesondere in Entwicklungs- und Transformationsprozessen – eine begrenzt positive Wirkung für das Gemeinwesen entfalten könnten.<sup>26</sup> Es wurden aber keine nennenswerten empirischen Belege für diese These vorgelegt. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit werden im Folgenden vier wichtige

Bereiche skizziert, in denen sich politische Korruption negativ auswirken kann.

Aufgrund korrupter Handlungen kann es zur *Fehlallokation öffentlicher Ressourcen* kommen. Der steuerfinanzierte Staat zahlt dann beispielsweise zu viel für bestimmte Güter, erhält schlechtere Leistungen oder investiert in falsche Sektoren. Politische Korruption kann auch zu einer Fehlallokation privater Ressourcen führen, etwa wenn Privatpersonen Bestechungsgelder für öffentliche Dienstleistungen aufwenden (müssen), die eigentlich kostenlos sind.

Eine korruptionsbedingte *Verzerrung des politischen Wettbewerbs* ist häufig mit der Störung politischer Chancengleichheit verbunden, einem normativen Ideal liberaler Demokratien.<sup>27</sup> Als Folge korruptiver Praktiken treffen Wählerinnen und Wähler möglicherweise Wahlentscheidungen, die sie im Rahmen unverfälschter Abstimmungs- und Wahlkämpfe nicht getroffen hätten; oder Partikularinteressen beeinflussen politische Entscheidungsprozesse durch Vorteilsgewährungen in unangemessener Art und Weise.

Politische Korruption kann eine *Schädigung von Demokratie und Rechtsstaat* zur Folge haben. Aus einer verfahrensorientierten Perspektive bedeutet Demokratie grundsätzlich, dass Menschen an den sie betreffenden kollektiven Entscheidungen beteiligt sein sollen.<sup>28</sup> Dieses nicht zuletzt auf dem Gleichheitsideal beruhende Prinzip wird verletzt, wenn korrupte Handlungen über politische Ämter und Beschlüsse entscheiden. Der Gleichheitsgrundsatz ist auch ein Eckpfeiler des Rechtsstaatsprinzips. Korruptive Praktiken zielen nicht selten auf eine ungerechtfertigte Besserstellung gegenüber anderen Rechtssubjekten. Ein hohes (wahrgenommenes) Korruptionsniveau kann zu Politikverdrossenheit und einem Entzug der diffusen Unterstützung führen, auf die demokratische Regierungssysteme angewiesen sind.<sup>29</sup>

Auch *politische Steuerungseinbußen* sind eine mögliche Folge von Korruption, etwa in Form einer Einengung des politisch-administrativen Handlungsspielraums oder in Gestalt einer illegitimen Lenkung des Entscheidungsprozesses

**23** Vgl. Wolf (Anm. 16), S. 29. Vgl. auch Tanja Rabl, *Der korrupte Akteur*, in: APuZ 3–4/2009, S. 26–32, hier S. 28; Patrick von Maravić, *Verwaltungsmodernisierung und dezentrale Korruption. Lernen aus unbeabsichtigten Konsequenzen*, Bern 2007, S. 38 f.

**24** Vgl. Rabl (Anm. 23), S. 30.

**25** Vgl. etwa von Alemann (Anm. 4), S. 38 ff.; Klitgaard (Anm. 22), S. 36–48. Dieser Abschnitt basiert teilweise auf Sebastian Wolf/Sabine Fütterer, *Politikwissenschaftliche Korruptionsforschung*, in: Peter Graeff/Tanja Rabl (Hrsg.), *Was ist Korruption? Begriffe, Grundlagen und Perspektiven gesellschaftswissenschaftlicher Korruptionsforschung*, Baden-Baden 2019<sup>2</sup>, S. 103–121, hier S. 110 ff.

**26** Vgl. Samuel P. Huntington, *Modernization and Corruption*, in: Arnold J. Heidenheimer/Michael Johnston (Hrsg.), *Political Corruption. Concepts and Contexts*, New Brunswick 2002<sup>3</sup>, S. 253–263; Nathaniel H. Leff, *Economic Development Through Bureaucratic Corruption*, in: ebd., S. 307–320.

**27** Vgl. Johnston (Anm. 10).

**28** Vgl. Heidrun Abromeit, *Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie*, Opladen 2002, S. 165.

**29** Vgl. Johnston (Anm. 10), S. 20.



zugunsten bestimmter Partikularinteressen. Auf der Implementationsebene hat Korruption möglicherweise den Effekt, dass demokratisch legitimierte politische Programme nicht wie beschlossener umgesetzt werden.

## KORRUPTION UND ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

Der moderne Staaten prägende Idealtyp legaler Herrschaft mit rational-bürokratischer Verwaltungsorganisation nach Max Weber zeichnet sich unter anderem durch folgende Merkmale aus: Beamte werden aufgrund von Fachqualifikation angestellt und nach dem Leistungsprinzip befördert; sie gehorchen nur sachlichen Amtspflichten und arbeiten nach rechtlichen Vorgaben im Rahmen geregelter Zuständigkeiten; Beamte behandeln ihr Amt als Hauptberuf und eignen sich die ihnen anvertrauten Verwaltungsmittel nicht persönlich an.<sup>30</sup> All diese Merkmale können durch Korruption unterminiert werden,<sup>31</sup> was zu den oben beschriebenen negativen Folgen führen kann. Zudem besteht immer die Gefahr, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die Lauterkeit des öffentlichen Dienstes geschmälert wird. Eine sichere Anstellung und eine gute Entlohnung werden als korruptionspräventive Mittel in der öffentlichen Verwaltung angesehen; sie können Korruption aber freilich nicht völlig verhindern.

Für den öffentlichen Sektor gelten aufgrund seiner Gemeinwohlorientierung teilweise strengere Antikorruptionsregelungen als für den privaten Sektor. (Teil-)Privatisierungen öffentlicher Betriebe, hybride Gebilde wie Public Private Partnerships und die Anwendung privatwirtschaftlicher Elemente in der öffentlichen Verwaltung verwischen mitunter die Trennlinie zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Dies kann auch Auswirkungen auf das Korruptionsproblem haben.<sup>32</sup> Besonders korruptionsgefährdet sind in der öffentlichen Verwaltung „alle Aufgaben im Bereich der Vergabe von Aufträgen, Subventionen, Zuwendungen und sonstigen Fördermitteln, der Erteilung von Genehmigungen, Lizenzen und Konzessionen sowie

der Erhebung und Festsetzung von Steuern, Abgaben und Gebühren“.<sup>33</sup>

Bei der Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen wirken Politik und öffentliche Verwaltung nicht immer ganz trennscharf zusammen. Man kann daher die Auffassung vertreten, dass für Politik und Verwaltung gleiche oder ähnliche Antikorruptionsregelungen gelten sollten. Diesen Ansatz verfolgt beispielsweise die Konvention gegen Korruption der Vereinten Nationen.<sup>34</sup> In Deutschland unterscheidet man jedoch traditionell zwischen Abgeordneten und dem Personal im öffentlichen Dienst. Dies wird vor allem damit begründet, dass Mandatsträgerinnen und Mandatsträger, anders als Beamte, keine Dienstpflichten haben und „nur ihrem Gewissen unterworfen“ sind.<sup>35</sup> Für Abgeordnete gelten daher vielfach weniger strenge Antikorruptionsbestimmungen als für Beamte.

## INSTRUMENTE UND POLITIK DER KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Das Ziel der Korruptionseindämmung wird meist einhellig befürwortet, bei den zu ergreifenden Maßnahmen gehen die Meinungen allerdings auseinander. Ohnehin kann es aufgrund der Multikausalität und Vielgestaltigkeit von Korruption „keinen Königsweg der Bekämpfung“ geben.<sup>36</sup> Keinerlei Korruption in Politik und Verwaltung ist zwar wünschenswert, aber unrealistisch. Aus dem Blickwinkel einer Kosten-Nutzen-Analyse sollte Korruptionsbekämpfung so lange intensiviert werden, bis die damit verbundenen Kosten den mit der Korruptionsreduktion erzielten Nutzen zu übersteigen drohen – dann ist das „optimale“ Ausmaß an Korruption beziehungsweise Korruptionsbekämpfung erreicht.<sup>37</sup> Allerdings lassen sich weder die Kosten unterschiedlicher, an sich schon schwer bestimmbarer Korrupti-

**30** Vgl. Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen 1980<sup>5</sup>, S. 126f.

**31** Vgl. Wolf (Anm. 16), S. 72f.

**32** Vgl. von Maravić (Anm. 23).

**33** Matthias Korte, *Korruptionsprävention im öffentlichen Bereich*, in: Dölling (Hrsg.) (Anm. 11), S. 289–350, hier S. 295.

**34** Vgl. Art. 2 lit. a der United Nations Convention Against Corruption, Anhang zur General Assembly Resolution 58/4 vom 31.10.2003.

**35** Vgl. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz.

**36** Vgl. von Alemann (Anm. 4), S. 40.

**37** Vgl. James B. Jacobs, *Dilemmas of Corruption Control*, in: Stephen Kotkin/András Sajó (Hrsg.), *Political Corruption in Transition. A Sceptic's Handbook*, Budapest 2002, S. 81–90, hier S. 89.

Tabelle: Vor- und Nachteile ausgewählter Antikorruptionsmaßnahmen

ANTIKORRUPTIONS- MAßNAHME	INTENDIERTE VORTEILE	POTENZIELLE NACHTEILE
Sensibilisierung für die Formen und Schäden von Korruption	Schaffung und Stärkung des Bewusstseins für die Korruptionsproblematik	Übersensibilisierung, Überbewertung des Korruptionsniveaus
Umfassende Transparenzregelungen	Information, Prävention, Erhöhung der Entdeckungswahrscheinlichkeit	Datenschutzproblematik, kaum zu bewältigende Masse an Informationen
Detaillierte Verhaltensrichtlinien	Vorgaben für sozialadäquate und unzulässige Handlungen	Zu starke Einengung des Handlungsspielraums
Weitreichender Schutz für Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber	Erhöhung der Entdeckungswahrscheinlichkeit	Schutz unbegründeter Denunziationen
Umfassend ausgerüstete Kontrollinstitutionen	Erhöhung der Entdeckungswahrscheinlichkeit	Unverhältnismäßige Kosten und Einengung durch zu viele Kontrollen
Breite strafrechtliche Kriminalisierung	Abschreckung und angemessene Sanktionierung	Kriminalisierung sozialadäquater Handlungen, Probleme der Durchsetzbarkeit
Reduzierung des Einflusses von Politikerinnen und Politikern auf Entscheidungen in eigener Sache	Weniger Möglichkeiten für ungerechtfertigte Selbstbegünstigung	Schwächere demokratische Legitimation alternativer Verfahren
Strenge Inkompatibilitäts- und Karenzregelungen	Reduzierung möglicher Interessenkonflikte	Begrenzung der Berufs- und Handlungsfreiheit
Reduzierung der Regulierungsdichte	Weniger Anlässe beziehungsweise Einfallstore für Korruption	Politische Steuerungseinbußen
Unabhängige politisch-administrative Institutionen	Geringere Möglichkeiten für unsachliche (partei)politische Einflüsse	Schwächere demokratische Legitimation, Korruptionsrisiko wegen fehlender Kontrolle

Quelle: Wolf/Fütterer (Anm. 25), S. 116f.

onsniveaus noch die Kosteneffizienz verschiedener Antikorruptionsmaßnahmen genau beziffern. Immerhin lenkt diese Sichtweise aber den Blick darauf, dass Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen auch mit Nachteilen verbunden sein können. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit werden in der *Tabelle* einige häufig diskutierte Antikorruptionsinstrumente mit Blick auf mögliche Vor- und Nachteile gegenübergestellt.<sup>38</sup>

Zu einem einschlägigen Politikwandel in Bezug auf Antikorruptionsmaßnahmen kommt es

dann, wenn spezifische Probleme, Lösungsvorschläge und Akteure aufeinandertreffen, die sich des Problems annehmen wollen.<sup>39</sup> Für bestimmte Reformen braucht es fast „immer einen Skandal“,<sup>40</sup> passend erscheinende Regelungsmodelle – die in den vergangenen Jahren häufig von Internationalen Organisationen stammten – und vor allem handlungsbereite politische Mehrheit

<sup>39</sup> Vgl. John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York u. a. 2003<sup>2</sup>, S. 19.

<sup>40</sup> Hans Herbert von Arnim, *Härte zeigen*, in: *Süddeutsche Zeitung*, 20./21.3.2021, S. 5.

<sup>38</sup> Vgl. ausführlicher Wolf (Anm. 16), S. 68f.

ten. Während in der Vergangenheit vor allem die SPD, Bündnis 90/Die Grünen und die Linke zu Verschärfungen von Antikorruptionsregelungen neigten, waren CDU/CSU und FDP eher am Status quo orientiert.<sup>41</sup>

## AUSBLICK

Dies ändert sich nun zumindest punktuell vor dem Hintergrund verschiedener Skandale und europarechtlicher Umsetzungsverpflichtungen. Der „Aserbaidschan-Komplex“<sup>42</sup> und die „Masken-Affäre“<sup>43</sup> der Unionsparteien haben die Diskussion um strengere Antikorruptionsbestimmungen für Abgeordnete angeheizt und zu einem neuen Reformklima beigetragen.<sup>44</sup> Die

**41** Vgl. Sebastian Wolf, Korruptionsbekämpfung. Die Bilanz der großen Koalition, in: Legal Tribune Online, 6. 10. 2017.

**42** Mehrere (ehemalige) Bundestagsabgeordnete stehen im Verdacht, gegen finanzielle Vorteile Interessen der aserbaidschanischen Regierung, etwa in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, vertreten zu haben. Vgl. Hannes Munzinger/Frederik Obermaier/Bastian Obermayer, Korruptionsverdacht gegen CDU-Parlamentarier, in: Süddeutsche Zeitung, 5. 3. 2021, S. 6.

**43** Verschiedenen Abgeordneten wird vorgeworfen, dass sie für die Vermittlung von Corona-Schutzmaskenlieferungen an Ministerien hohe Provisionszahlungen angenommen haben. Vgl. Helmut Stoltenberg, Transparenz im Hohen Haus, in: Das Parlament, 29. 3. 2021, S. 3; Klaus Ott, Verhaftung in Maskenaffäre, in: Süddeutsche Zeitung, 26. 3. 2021, S. 36.

**44** Vgl. Helmut Stoltenberg, Verpflichten und verbieten, in: Das Parlament, 29. 3. 2021, S. 3.

**45** Der Oberbürgermeister von Halle und andere Personen der Kommunalpolitik werden beschuldigt, sich unter Umgehung der Impfprioritätsvorgaben Corona-Schutzimpfungen verschafft zu haben. Vgl. Cornelius Pollmer, Bernd Wiegand: Geimpfter Oberbürgermeister in der Kritik, in: Süddeutsche Zeitung, 9. 2. 2021, S. 4.

**46** Ein Landtagsabgeordneter hat sich offenbar gegen ein hohes Honorar für die Sofortzulassung eines Corona-Schnelltests eingesetzt. Vgl. Johann Osel/Klaus Ott, „Wir wollen das Kapitel Sauter abschließen“, in: Süddeutsche Zeitung, 6. 4. 2021, S. 28.

**47** Vgl. Transparency International Deutschland, Die Corona-Krise – ein Katalysator für Korruption?, Berlin 2020.

**48** Vgl. Helmut Stoltenberg, Listen für die Lobbyisten, in: Das Parlament, 29. 3. 2021, S. 1.

**49** Vgl. etwa Lobbycontrol/Campact, Klare Kante gegen Lobby-Skandale, [www.lobbycontrol.de/2021/03/klare-kante-gesetze-verschaerfen](http://www.lobbycontrol.de/2021/03/klare-kante-gesetze-verschaerfen).

**50** Vgl. Michael Wojtek, Schmutzige Knete, in: Das Parlament, 15. 2. 2021, S. 5; Markus Zydra, „Versagen in allen Bereichen“, in: Süddeutsche Zeitung, 15. 2. 2021, S. 15.

**51** Im entsprechenden Gesetzgebungsverfahren zeigen sich einmal mehr die oben erwähnte relative Reformaffinität der SPD wie die Status-quo-Orientierung von CDU/CSU. Vgl. Katharina Kutsche, Neues Gesetz ist umstritten, in: Süddeutsche Zeitung, 25. 3. 2021, S. 24.

„Masken-Affäre“, der sogenannte Impfskandal von Halle<sup>45</sup> und der bayrische „Corona-Schnelltestfall“<sup>46</sup> zeigen, dass sich durch die Corona-Pandemie neue Gelegenheitsstrukturen für korruptive Handlungen ergeben haben.<sup>47</sup>

Verschiedene Akteure fordern überdies mehr Transparenz bei der Parteienfinanzierung und der Beteiligung organisierter Interessen in Gesetzgebungsverfahren. Das gerade verabschiedete Lobbyregister<sup>48</sup> kann hier nur ein erster Schritt sein.<sup>49</sup> Darüber hinaus existieren weitere Baustellen. So werden etwa der deutschen Anti-Geldwäschepolitik trotz kürzlich verabschiedeter Reform nach wie vor Mängel attestiert,<sup>50</sup> und die EU-Whistleblower-Richtlinie verlangt einen besseren Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern in Deutschland.<sup>51</sup>

Korruptionsbekämpfung ist komplex, stark verrechtlicht, schwer evaluierbar – und eine Daueraufgabe demokratischer Verfassungsstaaten, wie bereits Hermann Heller wusste. Eine angemessene Bewertung aufgedeckter Korruptionsfälle zwischen übermäßiger Skandalisierung einerseits und unangebrachter Verharmlosung andererseits bleibt fortwährend schwierig.

## SEBASTIAN WOLF

ist Professor für Sozialwissenschaften an der MSB Medical School Berlin und Co-Koordinator des Arbeitskreises Korruptionsforschung von Transparency International Deutschland.

[sebastian.wolf@medicalschooll-berlin.de](mailto:sebastian.wolf@medicalschooll-berlin.de)

# FOLGEN VON KORRUPTION FÜR WIRTSCHAFT, STAAT UND GESELLSCHAFT

*Dominik H. Enste*

Die Folgen von Korruption für Wirtschaft, Staat und Gesellschaft sind vielen Studien zufolge dramatisch. Korruption behindert (zum Teil indirekt) die wirtschaftliche Entwicklung, sorgt für ein schlechteres Gesundheits- und Bildungssystem, zerstört Sozialkapital und schürt so Misstrauen in der Bevölkerung gegenüber Politik und Verwaltung.<sup>01</sup>

Deutschland gehört seit vielen Jahren zu den Top-10-Ländern weltweit, in denen Korruption vergleichsweise wenig verbreitet ist. Aber wenn Sie in einem Land leben, in dem Hochschulabschlüsse käuflich sind oder an Günstlinge der Hochschulleitung oder in der Politik vergeben werden, vertrauen Sie dann dem Arzt mit Hochschulabschluss, wenn Ihr Kind krank ist, oder suchen Sie lieber nach alternativen Heilern? Vertrauen Sie dem Techniker mit Hochschulabschluss oder schließen Sie den Strom lieber selbst an? Vertrauen Sie dem Wasserwerk oder graben Sie lieber Ihren eigenen Brunnen? Wenn Funktionäre oder Manager in Unternehmen nach Proporz oder Herkunft oder durch Bestechung befördert werden: Vertrauen Sie den Unternehmen dann, dass zum Beispiel die Nahrungsmittel korrekt produziert wurden? Und vertrauen Sie den staatlichen Stellen, die Lebensmittel auf Rückstände kontrollieren sollen, wenn diese eng mit den Unternehmen verbandelt sind? Oder bauen Sie ihr Gemüse lieber selbst an und halten sich eine Kuh auf der Weide? In der Ukraine konnte ich vor einigen Jahren bei einem Forschungsaufenthalt genau das erleben. Diese landete 2020 im Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International auf Platz 117 von 180 Ländern.<sup>02</sup>

Die hier anekdotisch skizzierten Folgen eines Vertrauensverlustes in die öffentlichen Institutionen sind aber nur ein Resultat von Korruption. Im Folgenden sollen weitere wirtschaftliche und gesellschaftliche Folgen von Korruption faktenbasiert aufgezeigt werden. Dabei muss man sich bewusst machen, dass die Daten vielfach auf Schätzungen und Befragungen basieren, da Kor-

ruption sich meist im Verborgenen abspielt. Auch die Kausalität ist nicht immer empirisch eindeutig zu ermitteln, da viele Ursachen und Wirkungen von Korruption auf verschiedene Art und Weise miteinander zusammenhängen. Gleichwohl ist sich die Wissenschaft in vielem einig – unter anderem darin, dass Korruption ein sehr altes Phänomen und immer noch sehr verbreitet ist.<sup>03</sup>

## KORRUPTION IST WEIT VERBREITET

Korruption gibt es schon seit mindestens 3000 Jahren. In unterschiedlichen Formen findet sie sich in Wirtschaft, Staat, Gesellschaft und Kirchen, und auch in allen Volkswirtschaften und Wirtschaftssystemen, unabhängig von der Staats- oder Regierungsform. Allerdings hängen Ausprägung und Ausmaß der Korruption sehr wohl von kulturellen Prägungen, historischen Entwicklungen, demokratischen oder autoritären Institutionen und vom materiellen Wohlstand ab, um nur einige Einflussfaktoren zu nennen. Insofern gibt es auch deutliche Unterschiede zwischen den Ländern hinsichtlich des Auftretens und damit auch der Folgen der Korruption für Wirtschaft, Staat und Gesellschaft.

Korruption ist zugleich ein hochaktuelles Thema in nahezu allen Gesellschaften. Dies gilt auch für weitentwickelte Industriestaaten wie Deutschland, etwa, wenn es zu Abweichungen bei der geplanten Reihenfolge von Impfungen gegen das Corona-Virus kommt und dabei „zufälligerweise“ Bürgermeister oder andere Personengruppen bevorzugt werden. Gerade bei knappen Gütern wie aktuell dem Corona-Impfstoff oder zeitweise den Schutzmasken, aber auch generell in Hinblick auf attraktive Posten in Politik oder Wirtschaft, ist Korruption weit verbreitet. In der Ökonomie spricht man von sogenannten Positionsgütern, die nicht beliebig vermehrt werden können und bei denen es besonders hilfreich ist, wenn man jemanden kennt, der auf die Vergabe oder den Verkauf Einfluss nehmen kann. Ähnliches gilt für Großaufträge oder einma-

lige Geschäfte sowie generell für bestimmte Branchen wie etwa die Bauwirtschaft, wo es häufig um große Auftragsvolumina und damit um hohe Gewinne bei kriminellem Verhalten geht. Darüber hinaus sind solche Länder besonders korruptionsanfällig, die rohstoffreich sind und einen großen rohstoffgewinnenden Wirtschaftssektor haben.

## KORRUPTION HAT VIELE GESICHTER

Korruption ist ein schillernder Begriff, der vielfältige Formen und Sachverhalte umfasst, die von unmoralischem, illegitimem Verhalten bis zu strafrechtlichen Tatbeständen wie Bestechung, Erpressung und Betrug reichen. Gemeinsam ist allen Praktiken, dass ein Funktionsträger seine Position und Macht missbraucht, um persönliche Vorteile für sich oder die Familie und Freunde zu erlangen. Die kriminologische Forschung definiert Korruption als Missbrauch eines öffentlichen Amtes, einer Funktion in der Wirtschaft oder eines politischen Mandats zugunsten eines anderen, auf dessen Veranlassung oder in Eigeninitiative. Dabei soll ein Vorteil für sich oder einen Dritten zulasten der Allgemeinheit (bei einem Täter in amtlicher oder politischer Funktion) oder eines Unternehmens (bei einem Täter als Funktionsträger in der Wirtschaft) erzielt werden.<sup>04</sup> Möglich ist Korruption zulasten eines Dritten, weil Verträge immer unvollständig sind und vollständige Transparenz aus Transaktionskostengründen unmöglich herzustellen ist. Dabei handelt es sich um sogenannte Prinzipal-Agenten-Probleme: Der Auftraggeber (Prinzipal) kann den Agenten nicht (vollständig) kontrollieren, und deshalb besteht die Gefahr, dass der Beauftragte (zum Beispiel ein Einkaufsleiter oder der schlechtbezahlte Beamte für Baugenehmigungen) für sich vorteilhafte Geschäfte abschließt oder sich bestechen lässt. Korruption umfasst dabei etwa die Annahme von Ge-

schenken, die über ein übliches, akzeptiertes Maß hinausgehen. Eindeutiger ist es, wenn Beamte bestochen werden, damit Genehmigungen schneller oder überhaupt erteilt werden. Auch Vetternwirtschaft oder das Ausnutzen von Beziehungen („Vitamin B“) bei der Besetzung von wichtigen Stellen, die nicht nach Qualifikation besetzt werden, zählen zur Korruption. Mögen die Folgen im Einzelfall gering erscheinen, weil scheinbar niemand direkt geschädigt wird, summieren sich schon die monetären direkten und indirekten Schäden auf die gesamte Volkswirtschaft gesehen auf viele Milliarden Euro – alleine in Deutschland.

## UNTERNEHMEN: MONETÄRER SCHADEN IN DEUTSCHLAND

Den monetären Schaden der aufgedeckten Fälle von 2015 bis 2019 beziffert das Bundeskriminalamt auf jährlich durchschnittlich 161 Millionen Euro, wobei nur bei rund einem Fünftel der Fälle ein monetärer Schaden ermittelt werden konnte.<sup>05</sup> Das Dunkelfeld – also die nicht aufgedeckte Korruption – ist, basierend auf einer Unternehmensbefragung aus dem Jahr 2018, jedoch sehr viel größer, auch wenn sich die Korruptionsbekämpfung in den vergangenen Jahren verbessert hat. Keine Probleme mit Bestechung der Konkurrenten haben nach eigenen Angaben rund ein Drittel der Unternehmen in Deutschland. Umsatzverluste im Umfang von ein bis zehn Prozent durch Korruption befürchtet knapp die Hälfte der Unternehmen. Weitere 15 Prozent der Betriebe beziffern ihre Umsatzverluste durch unerlaubte Geschenke oder Absprachen sogar auf bis zu 30 Prozent. Im Vergleich zu anderen Bereichen der Wirtschaftskriminalität führt Korruption – nach Schätzungen der Unternehmen selbst – zu einem durchschnittlichen Umsatzverlust von 6,2 Prozent. Kartelle und unerlaubte Absprachen vermindern den Umsatz schätzungsweise um 7,1 Prozent, Schwarzarbeit „nur“ um 4,7 Prozent.<sup>06</sup>

Alle 3,3 Millionen Unternehmen in Deutschland erzielten 2017 einen Umsatz von 6,65 Billionen Euro. Der Umsatzverlust durch Korruption von 6,2 Prozent entspricht dann Umsatzeinbußen

**01** Vgl. OECD, *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*, Paris 2015, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230781-en>.

**02** Vgl. Transparency International, *Korruptionswahrnehmungsindex (CPI) 2020*, [www.transparency.de/cpi/cpi-2020/cpi-2020-tabellarische-rangliste](http://www.transparency.de/cpi/cpi-2020/cpi-2020-tabellarische-rangliste).

**03** Vgl. Toke Aidt, *Corruption*, in: Roger D. Congleton/Bernard Grofman/Stefan Voigt (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Public Choice*, Bd. 1, Oxford 2019, S. 604–627.

**04** Vgl. Bundeskriminalamt (BKA), *Korruption*, [www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/Korruption/korruption\\_node](http://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/Korruption/korruption_node).

**05** Vgl. BKA, *Bundeslagebild Korruption 2019*, Wiesbaden 2020.

**06** Vgl. Dominik Enste, *Korruption, Kartelle und Schwarzarbeit: 18 Prozent Umsatzverluste*, Institut der deutschen Wirtschaft, IW-Kurzbericht 54/2019.

von rund 412 Milliarden Euro. Diese Einbußen sind nicht gleichbedeutend mit Verlusten für die gesamte deutsche Wirtschaft, da die Erlöse teilweise dennoch erzielt werden – nur eben mit verbotenen Mitteln oder unter Umgehung zum Beispiel von Ausschreibungsregeln. Diese Zahlen verdeutlichen, dass Korruption selbst in hochentwickelten industrialisierten Volkswirtschaften eine Gefahr darstellt. Die Schäden in Schwellen- und Entwicklungsländern, die häufig noch deutlich stärker von Korruption betroffen sind, sind entsprechend höher.

Andere Schätzungen und Analysen zur Korruption basieren unter anderem auf Befragungen von Experten oder der Bevölkerung. Auch dort wird ersichtlich, dass Korruption eine Gefahr für wirtschaftliche Prosperität und gesellschaftlichen Zusammenhalt ist. Für Deutschland berichten Wirtschaftsprüfungsgesellschaften grundsätzlich, unter anderem wegen der verschärften Compliance-Regelungen, von einem positiven Trend der Verringerung der Korruptionsbetroffenheit. Jedes fünfte Unternehmen hat demnach 2015 noch Geschäfte aufgrund von Korruption verloren. 2017 war dies nur noch bei jedem zehnten der Fall. Zugleich geben gut 36 Prozent der Unternehmen 2020 an, von Korruptionsvorwürfen betroffen, also der Korruption beschuldigt worden zu sein. Insgesamt gehört Korruption zu den fünf kostspieligsten Arten der Wirtschaftskriminalität überhaupt.<sup>07</sup>

### WENIGER WOHLSTAND, WACHSTUM UND WOHLBEFINDEN

Zahlreiche empirische Untersuchungen seit den 1990er Jahren zeigen, dass Länder, in denen viel Korruption gemessen wird, einen geringeren materiellen Wohlstand, gemessen am offiziellen BIP, aufweisen.<sup>08</sup> Die These, dass Korruption hilfreich sei, weil dadurch ineffektive Regulierungen umgangen werden können, wird heute kaum noch vertreten. Ihre Richtigkeit konnte nur für wenige Länder empirisch bestätigt werden, in denen Korruption zur Umgehung einer außergewöhnlich ineffizienten öffentlichen Verwaltung genutzt

wurde.<sup>09</sup> Die neueste Studie zum Zusammenhang von Korruption und Wachstum bestätigt hingegen eindrucksvoll den negativen Wohlstandseffekt auf Basis von Daten für 175 Länder für die Jahre 2012 bis 2018. Der wachstumshemmende Effekt der Korruption ist dabei in Autokratien besonders ausgeprägt.<sup>10</sup>

Eine der Ursachen für diesen Effekt ist, dass in korrupten Gesellschaften weniger private und öffentliche Investitionen getätigt werden, was wiederum das BIP senkt. Ausländische Investoren werden gegenüber Inländern benachteiligt, weil sie die für Korruption geltenden landesüblichen informellen Regelungen nicht kennen. Korruption bei der Steuererhebung, der Lizenzvergabe für die öffentliche Infrastruktur oder der Kontrolle von Umweltauflagen sorgen zusätzlich für kaum zu kalkulierende Risiken und Kosten, die ausländische Investoren abschrecken. Wenn Investitionen erst einmal getätigt sind, verlieren Unternehmer in einem korrupten Land aufgrund fehlender rechtsstaatlicher Institutionen unter Umständen ihre Eigentumsrechte, weil ihr Unternehmen verstaatlicht wird oder sie gezwungen werden, es an einen Inländer zu verkaufen. Investoren bevorzugen deswegen korruptionsfreie Länder, wie die negative Korrelation von Korruption und Direktinvestitionen auf Basis der 175 Länder belegt.

Durch Korruption entstehen zudem Ineffizienzen, das heißt, Leistungen und Produkte werden teurer erstellt als nötig oder in schlechterer Qualität. Außerdem leidet nicht nur die Quantität, sondern auch die Qualität der öffentlichen Investitionen, weil unter anderem die Ausgaben im sozialen Sektor und in die Infrastruktur zurückgehen. Dadurch wird die nachhaltige Entwicklung eines Landes sowie die Fähigkeit einer Regierung, notwendige Reformen durchzuführen, zum Beispiel für eine bessere Regulierung oder eine schnellere Bürokratie, behindert. Grundlegende Bedürfnisse der Bevölkerung, wie der Zugang zu Bildung oder zu Gesundheitsdienstleistungen, können nicht so wie erwartet befriedigt werden. Es fehlt eine funktionierende Infrastruktur, was wiederum ein Nährboden für Korruption ist, um diese notwendigen Güter dennoch zu erhalten – ein Teufelskreis.<sup>11</sup>

**07** Vgl. PricewaterhouseCoopers (PwC), Wirtschaftskriminalität – Ein niemals endender Kampf, März 2020, [www.pwc.de/de/consulting/forensic-services/wirtschaftskriminalitaet-ein-niemals-endender-kampf.pdf](http://www.pwc.de/de/consulting/forensic-services/wirtschaftskriminalitaet-ein-niemals-endender-kampf.pdf).

**08** Vgl. Dominik Enste/Christina Heldman, Causes and Consequences of Corruption – An Overview of Empirical Results, IW-Report 2/2017.

**09** Vgl. Aidt (Anm. 3).

**10** Vgl. Klaus Gründler/Niklas Potrafke, Corruption and Economic Growth: New Empirical Evidence, Ifo-Institut, Ifo Working Paper 309/2019.

**11** Vgl. OECD (Anm. 1), S. 45 ff.

Die dämpfende Wirkung von Korruption lässt sich auch an alternativen Wohlfahrtsindikatoren erkennen, wie etwa dem allgemeinen Wohlbefinden und der Lebenszufriedenheit. Beides ist in von Korruption betroffenen Ländern deutlich geringer ausgeprägt als in vergleichsweise korruptionsfreien.<sup>12</sup>

### GERINGERE ARBEITS- UND KAPITALPRODUKTIVITÄT

Korruption wirkt sich auch negativ auf Arbeits- und Kapitalproduktivität aus. Die knappen Ressourcen werden durch Korruption in ineffiziente Bereiche, also weniger produktive Tätigkeiten, umgelenkt. Aufträge, die hohe Bestechungshonorare versprechen, werden bevorzugt gegenüber solchen, die für das Unternehmen oder die Gesellschaft wichtiger wären. Nicht mehr der qualifizierteste Unternehmer oder der mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis erhält den Auftrag, sondern der gierigste, dreisteste oder korrupteste. Gleiches gilt für Bewerber, die einen Arbeitsplatz oder eine Führungsposition erhalten: Es kommen diejenigen zum Zuge, die die höchsten Bestechungsgelder bezahlen oder die besten Verbindungen besitzen. Öffentliche Investitionen leiden darunter, dass Kontrollmechanismen zur Qualitätssicherung mithilfe von Bestechung unterlaufen werden. Korrupte Beamte verlangsamen ferner unter Umständen ihr normales Arbeitstempo, damit die Bezahlung von „Beschleunigungsgeldern“ umso notwendiger wird.<sup>13</sup>

### WENIGER FREIHEIT, WENIGER VERLÄSSLICHKEIT

Nicht nur wirtschaftlich leiden die Menschen unter Korruption, sondern sie müssen auch mehr Freiheitseinschränkungen hinnehmen.<sup>14</sup> Länder mit einem hohen Ausmaß an wirtschaftlicher Freiheit weisen eine deutlich geringere Anfälligkeit für Bestechung auf. Diese Länder sind zugleich stärker mit anderen Ländern beim Waren- und Dienstleistungsverkehr vernetzt und profitieren von der Globalisierung. Dadurch steigt der Wettbewerbsdruck, aber zugleich sinkt die Anfälligkeit für Korruption. Zudem gilt: Je besser die Quali-

tät der offiziellen Regulierungen und Vorschriften, desto weniger Korruption lässt sich beobachten. Die Verbesserung der staatlichen Institutionen und Regelungen ist nicht zuletzt deshalb eine zentrale Maßnahme im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit, damit die Hilfgelder nicht in dunklen Kanälen verschwinden. Denn in Ländern mit hoher Korruption finden viele wirtschaftliche Aktivitäten in der Schattenwirtschaft statt.

### Mehr Schattenwirtschaft

Die Schattenwirtschaft ist der Bereich einer Volkswirtschaft, in dem wirtschaftliche Aktivitäten ohne staatliche Kontrolle, ohne Steuerzahlungen, ohne Einhaltung der formellen Gesetze und Regelungen erfolgen. Dazu gehören etwa Schwarzarbeit oder illegale Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern oder auch die nicht angemeldete Haushaltshilfe. Der Umfang dieser Schattenwirtschaft korreliert stark mit dem Ausmaß der Korruption. Die Kausalität ist dabei nicht eindeutig. Einige Studien zeigen, dass korrupte Behörden und ineffiziente staatliche Strukturen die Abwanderung in den Untergrund befördern. Wenn zu den Bestechungsgeldern noch hohe Steuern hinzukommen, ohne dass dafür eine Gegenleistung vonseiten des Staates in Form von verlässlicher Gerichtsbarkeit oder guter Infrastruktur erbracht wird, wird die Schattenwirtschaft mit ihrem Set an informellen Regeln noch attraktiver.<sup>15</sup> Korruption vermindert somit die Aktivitäten im offiziellen Sektor, die dort besteuert werden. Durch die Verlagerung entsteht ein negativer Kreislauf aus geringeren Steuereinnahmen und schlechteren Leistungen des Staates, mit der Folge einer weiteren Zunahme der Schattenwirtschaft. Empirisch lassen sich diese Zusammenhänge sehr klar zeigen, auch wenn die Kausalität nicht eindeutig zu belegen ist. Eindeutig sind hingegen die Empfehlungen für wirtschaftspolitische Maßnahmen: Um Korruption zu bekämpfen und die offizielle Wirtschaft attraktiver zu machen, müssen die öffentlichen Institutionen verbessert und stabilisiert werden („bessere Regulierung“).

### Mehr Ungleichheit

Ähnliches gilt für den ebenfalls empirisch gesicherten negativen Zusammenhang zwischen dem Umfang der Korruption und dem Grad der Ver-

<sup>12</sup> Vgl. Dominik H. Enste et al., *Glück für Alle? Eine interdisziplinäre Bilanz zur Lebenszufriedenheit*, Berlin–Boston 2019, S. 138ff.

<sup>13</sup> Vgl. Johann Graf Lambsdorff, *How Corruption Affects Productivity*, in: *Kyklos* 4/2003, S. 457–474.

<sup>14</sup> Vgl. Enste/Heldman (Anm. 8), S. 16f.

<sup>15</sup> Vgl. Friedrich Schneider/Dominik Enste, *The Shadow Economy: An International Survey*, Cambridge 2013<sup>2</sup>.

teilungsungleichheit: Je größer die Korruption ist, desto größer sind auch die Einkommensunterschiede in einem Staat. Dabei ist auch eine umgekehrte Kausalität plausibel, nach der Ungleichheit Korruption fördert. Beides deutet auf einen Teufelskreis armer Länder hin: Armut, Ungleichheit und Korruption verstärken sich in Form einer Armuts-Korruptions-Spirale gegenseitig.<sup>16</sup> Die multiplen Ursachen hierfür finden sich empirisch in einem korruptionsbedingt geringen Wachstum, ungerechten Steuersystemen, einer ineffizienten Sozialpolitik, geringerer Chancengerechtigkeit und einem schlechten Angebot öffentlicher Güter. Auch die direkte Messung der Ungleichheit mit dem Gini-Koeffizienten korreliert mit dem Ausmaß an Korruption: Je mehr Korruption, desto größer die Ungleichheit. Ein Hauptgrund hierfür ist, dass die vermögenden Schichten über mehr Möglichkeiten verfügen, zu bestechen.

Zu den weiteren negativen ökonomischen Konsequenzen der Korruption gehört deren negative Auswirkung auf die Zusammensetzung und Effizienz staatlicher Ausgaben, die Höhe staatlicher Einnahmen sowie die Qualität zahlreicher öffentlicher Dienstleistungen wie Gesundheitsvorsorge, Sicherung der Umweltqualität und die Qualität der öffentlich bereitgestellten Infrastruktur. Bezüglich der Zusammensetzung öffentlicher Ausgaben konnte nachgewiesen werden, dass Korruption die öffentlichen Ausgaben zulasten von Bildungs- und Gesundheitsausgaben und gleichzeitig systematisch zugunsten von Militär- und Rüstungsausgaben verzerrt. Es gibt zudem empirische Nachweise für einen negativen Zusammenhang zwischen Korruption und der Qualität des öffentlichen Straßennetzes sowie der öffentlichen Elektrizitätsversorgung.<sup>17</sup>

#### Vertrauensverlust in die Demokratie

Je länger Menschen in einer Demokratie leben, desto zufriedener sind sie normalerweise mit dem System. Gleichzeitig nimmt ihre Vorliebe auch für die Marktwirtschaft zu. Dieser Zusammenhang galt lange Zeit auch in Osteuropa: Nach dem Fall der Mauer haben Staaten wie Polen, Rumänien oder Ungarn stabile Demokratien aufgebaut,

marktwirtschaftliche Reformen eingeführt und sich in die EU integriert. Doch seit einigen Jahren ändert sich das Bild. Die Demokratien in einigen mittelosteuropäischen Ländern stehen unter Druck, immer weniger Bürger unterstützen das System, Populisten steigen auf. Einer der Gründe hierfür dürfte die zunehmende Korruption sein. Demokratien funktionieren nur, wenn die Bürger dem System und seinen Institutionen vertrauen. Korruption zerstört dieses Vertrauen. Vor allem Korruptionserfahrungen bei alltäglichen Behördengängen haben Einfluss auf die Zustimmung.

So zahlt zum Beispiel etwa jeder vierte Rumäne regelmäßig Bestechungsgelder auf Ämtern und Behörden. In Bulgarien sind es rund 15 Prozent der Bürger. Ungarn liegt bei rund 13 Prozent, Polen bei 8 Prozent. Zum Vergleich: In Deutschland macht weniger als ein Prozent der Bürger solche Erfahrungen. So ist es nicht überraschend, dass die Zustimmung zur Demokratie in den mittelöstlichen EU-Staaten seit Jahren kontinuierlich abnimmt, um rund einen halben Prozentpunkt jährlich. Während noch rund 95 Prozent der Bundesbürger hinter der Demokratie und ihren Institutionen stehen, sind nur noch 60 Prozent der Ungarn und Litauer vom demokratischen System überzeugt. In Polen und Rumänien ist es nur rund jeder zweite Bürger. In Bulgarien und der Slowakei sind die Werte noch niedriger. Populisten schlagen daraus politisches Kapital.<sup>18</sup>

#### Erosion des Sozialkapitals

Aber nicht nur die Demokratie leidet. Eine weitere Folge von Korruption ist die Erosion des Sozialbeziehungsweise Vertrauenskapitals.<sup>19</sup> Vertrauen, Bindungen und Normen bilden zusammen das Sozialkapital einer Gesellschaft.

Hierbei sind drei Formen des Sozialkapitals zu unterscheiden: Das „Bonding Sozialkapital“ ist eher nach innen gerichtet und vereinfacht das Zusammenleben und die Interaktionen von Personen aus homogenen Gruppen. Beispiele sind hier die Familie, der Freundeskreis, Interessengemeinschaften (auch die Mafia) oder ethnische Organisationen. Innerhalb dieser Gruppen ist das Vertrauen groß; das Vertrauen zu anderen Gruppen im Netzwerk kann

<sup>16</sup> Vgl. Transparency International, *The Impact of Corruption on Growth and Inequality*, 2014, [www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Impact\\_of\\_corruption\\_on\\_growth\\_and\\_inequality\\_2014.pdf](http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Impact_of_corruption_on_growth_and_inequality_2014.pdf).

<sup>17</sup> Vgl. OECD (Anm. 1), S. 53ff.

<sup>18</sup> Vgl. Dominik Enste/Martin Acht, *Democratic Support and Corruption – Lessons from East Europe*, IW-Report 44/2018.

<sup>19</sup> Vgl. Robert D. Putnam, *Social Capital: Measurement and Consequences*; in: *Canadian Journal of Policy Research* 2/2001, S. 41–51.



jedoch unter dem hohen internen Vertrauen leiden und befördert dann sogar Korruption. „Bridging Sozialkapital“ beschreibt die Verbindungen heterogener Gruppen von Menschen. Zwischen den Gruppen werden sozusagen Brücken geschlagen. Dadurch werden Menschen aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Schichten zusammengebracht, die andernfalls nie miteinander in Kontakt gekommen wären. So können gesellschaftliche Spaltungen vermieden oder überwunden werden. „Linking Sozialkapital“ schließlich stellt die Verbindungen zwischen Individuen oder Gruppen zu Menschen in Positionen mit politischem oder finanziellem Einfluss dar, etwa die Art und Weise, wie Bürger eines Staates mit dessen Institutionen in Kontakt treten, um ihre Interessen zu formulieren. Diese Facette des Sozialkapitals wird als der stärkste Indikator für gesellschaftlichen Zusammenhalt betrachtet. Eine wachstumsfördernde und korruptionsmindernde Funktion wird daher dem „Bridging“, vor allem aber dem „Linking Sozialkapital“ zugeschrieben. Mithilfe dieser Ausprägungen des Sozialkapitals lassen sich zum einen Kontrollkosten vermindern, ohne dass es zu mehr Korruption kommt. Zum anderen finden auf dieser generalisierten Vertrauensbasis mehr Transaktionen statt, sodass Wirtschaftswachstum und Wohlstand steigen.<sup>20</sup> Die Kausalität kann aber auch in die andere Richtung verlaufen: Viel Vertrauen in die Mitmenschen und ein hohes Sozialkapital führen zu weniger Korruption. Politisch heißt dies, dass Sozialkapital gestärkt und Korruption bekämpft werden muss, um Wohlstand zu schaffen - sonst führt Korruption zur Flucht.

## KORRUPTION ALS FLUCHTURSACHE

Wenn die materiellen und immateriellen Bedürfnisse der Bürger nicht befriedigt werden, sinkt die Akzeptanz der Institutionen und der Regierung. Korruption löst Wut, Unruhen und letztendlich Flucht aus. Wenngleich die Gründe für Flucht und Vertreibung vielfältig sind, spielt auch Korruption häufig eine zentrale Rolle. Viele Menschen fliehen aus Ländern, in denen zwar kein Krieg herrscht, aber instabile Strukturen den Alltag prägen und die

Zukunftsperspektiven ihrer Bewohner verschlechtern. Dabei sind schwache staatliche Strukturen und korrupte Institutionen oft der Ausgangspunkt für Unruhen. Die Stabilität eines Landes hängt sicher von zahlreichen Faktoren ab, wie etwa verlässlichen Rahmenbedingungen, Gewaltfreiheit oder Rechtsstaatlichkeit. Der Zusammenhang zwischen Flucht und Korruption lässt sich jedoch empirisch zeigen und mit einem Blick auf Fluchtstatistiken veranschaulichen: Vergleicht man die Zahl der vertriebenen Menschen mit den Daten der Korruptionsindizes, lässt sich ein deutlicher Zusammenhang erkennen. Je ausgeprägter die Korruption, desto mehr Menschen flüchten aus diesen Ländern.

Exemplarisch zeigen dies jene Länder, aus denen 2020 die meisten Menschen geflohen sind: Syrien (6,6 Millionen Flüchtlinge; Platz 178 im Korruptionsranking von 180 Ländern), Venezuela (3,7 Millionen; Platz 176), Südsudan (2,3 Millionen; Platz 180).<sup>21</sup> Wenngleich die Fluchtursachen miteinander verknüpft sind, ist Korruption doch eine der zentralen Ursachen. Der Kampf gegen Korruption muss also eine Priorität der internationalen Gemeinschaft sein, wenn es darum geht, Länder zu stabilisieren und Flucht zu vermeiden.

Dafür müssen alle Parteien ihre Rolle in dem Prozess erkennen und entsprechend handeln. Entwicklungsländern fehlt es oft an Wissen, um ihre Strukturen zu reformieren, und so stehen die entwickelten Länder in der Pflicht, sie bei der Korruptionsbekämpfung zu unterstützen, indem beispielsweise Entwicklungszusammenarbeit noch gezielter an der Verbesserung der staatlichen Strukturen orientiert wird. Bisher wird die Auszahlung von Hilfszahlungen häufig nicht an Bedingungen wie die Bekämpfung von Korruption geknüpft. Und auch multinationalen Unternehmen kommt schließlich eine wichtige Aufgabe zu. Diese können durch die Beachtung internationaler Richtlinien die Verbreitung von Korruption verhindern und so zur Stabilisierung der Wirtschaft vor Ort beitragen. Denn bisher schadet Korruption den Eliten nicht: Korrupte Länder sind ähnlich gut in den weltweiten Handel eingebunden wie weniger korrupte Staaten.<sup>22</sup>

## DOMINIK H. ENSTE

ist Leiter des Kompetenzfelds Wirtschaftsethik und Verhaltensökonomik am Institut der deutschen Wirtschaft und Professor für Wirtschaftsethik und Institutionenökonomik an der TH Köln.

dominik.enste@th-koeln.de

<sup>20</sup> Vgl. Dominik Enste/Lena Suling, Vertrauensindex: Europäische Länder im Vergleich – Vertrauen in Wirtschaft, Staat, Gesellschaft 2020, IW Policy Paper 5/2020.

<sup>21</sup> Siehe [www.unhcr.org/refugee-statistics](http://www.unhcr.org/refugee-statistics).

<sup>22</sup> Vgl. Enste/Heldman (Anm. 8), S. 27.

# ENTWICKLUNG, WIRTSCHAFT(SWACHSTUM) UND INTERNATIONALE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

*Anne van Aaken*

„Schlimmer als eine überzentralisierte, rigide und korrumpierbare Bürokratie ist eine überzentralisierte, rigide und nicht korrumpierbare Bürokratie“, so noch 1968 der amerikanische Politikwissenschaftler Samuel Huntington.<sup>01</sup> Diese damals noch weit verbreitete Auffassung hat sich mittlerweile geändert. 1996 bekannte sich der damalige Präsident der Weltbank, James Wolfensohn, zu einer Anti-Korruptionsstrategie: „Wir müssen das Krebsgeschwür der Korruption bekämpfen“, so Wolfensohn damals.<sup>02</sup> Seitdem wird Korruption, als Sammelbegriff des Missbrauchs anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil,<sup>03</sup> als ein maßgebliches Hindernis für gutes Regieren (*Good Governance*) angeführt, welches dringend der länderübergreifenden Bekämpfung bedarf. Die Schädlichkeit von Korruption für die wirtschaftliche, gesellschaftliche und demokratische Entwicklung ist mittlerweile ausführlich untersucht und anerkannt.<sup>04</sup>

Die Prominenz der Korruptionsbekämpfung für die Entwicklungsförderung ist ohne die empirischen Erkenntnisse über den Zusammenhang von Korruption und Entwicklung nicht zu erklären. Im Folgenden werden die internationalen Bemühungen der Korruptionsbekämpfung unter anderem anhand völkerrechtlicher Instrumente dargestellt, um sodann auf die Bedeutung der Korruption für die Entwicklungszusammenarbeit einzugehen.<sup>05</sup>

## URSACHEN UND FOLGEN VON KORRUPTION

Korruption wird oft als Entwicklungshemmnis Nummer eins identifiziert.<sup>06</sup> Die Gründe hierfür sind vielfältig. Im Folgenden wird ein weiterer Entwicklungsbegriff verwendet, der sich nicht

auf ökonomische Entwicklung (etwa das Wachstum des BIP pro Kopf) beschränkt, sondern auch andere Wohlfahrtsindikatoren einbezieht, wie sie etwa die Sustainable Development Goals<sup>07</sup> oder der Human Development Index<sup>08</sup> definieren. Erst die Quantifizierung von Korruption hat umfassende Studien zu Ursachen und Folgen von Korruption ermöglicht.<sup>09</sup> In aller Regel werden drei Arten von Korruptionsindizes verwendet: private Indizes wie etwa der „International Country Risk Guide“ der PRS Group, die entsprechenden Indizes der Weltbank sowie aggregierte Indizes, wie etwa der „Corruption Perception Index“ von Transparency International (TI). Allen Indizes ist gemein, dass sie auf subjektiven Einschätzungen und Wahrnehmungen von Korruption basieren. Diese können durch vermehrte Aufdeckung von Korruption verstärkt werden.<sup>10</sup>

Multiple Faktoren führen zu Korruption. Drei mögliche Ursachenbündel können unterschieden werden: ökonomische Faktoren, politische und rechtliche Institutionen sowie geografische und kulturelle Faktoren.<sup>11</sup>

Bei den *ökonomischen Faktoren* sticht die hohe Korrelation zwischen armen Ländern und Korruption ins Auge. Armut kann sowohl Ursache als auch Folge von Korruption sein. Man geht davon aus, dass ab etwa 2000 Euro Jahreseinkommen pro Kopf Korruption zu sinken beginnt. Auch funktionierender Wettbewerb geht mit geringerer Korruption einher. Darüber hinaus reduzieren sowohl Importoffenheit<sup>12</sup> als auch eine effiziente Regulierung zur Erhöhung der Markteintrittschancen potenzieller Wettbewerber Korruption.<sup>13</sup> Das Gehaltsniveau der Amtswalter hat ebenfalls einen Einfluss auf ihr korruptives Verhalten. Gerade in armen Staaten würde es einer

erheblichen Gehaltserhöhung bedürfen, um Korruption nicht mehr lohnend erscheinen zu lassen.<sup>14</sup> Länder mit erheblichem Rohstoffreichtum weisen in aller Regel ebenfalls ein höheres Niveau an Korruption auf: der sogenannte „Fluch der Rohstoffe“.<sup>15</sup> Die Erklärungen dafür sind vielfältig. Unter anderem sind die Anreize zum „rent-seeking“ höher, Akteure versuchen also, durch korruptives Verhalten das eigene Einkommen zu lasten anderer Marktteilnehmer zu steigern. Hinzu kommt, dass in nicht-demokratischen Ländern die Kontrolle durch die Bürgerinnen und Bürger meist weniger stark ausgeprägt ist.

Auch in Bezug auf *institutionelle Variablen* werden unterschiedliche Ursachen sichtbar. Während die Evidenz bezüglich der föderalen Struktur von Staaten im Hinblick auf ihre Korruptionsanfälligkeit unklar ist,<sup>16</sup> werden bezüglich anderer politischer und administrativer Variablen drei notwendige Bedingungen diskutiert, die Korruption ermöglichen und aufrechterhalten: erstens Ermessensspielräume in Verwaltung und Politik; zweitens die durch dieses Ermessen ermöglichte Extrahierung (durch die

Verwaltung) oder Schaffung (durch die Politik) sogenannter ökonomischer Renten; und drittens „schwache“ Institutionen in dem Sinne, dass Anreize gesetzt werden für die Amtswalter, ihre Spielräume für korruptes Verhalten auszunutzen. Eine freie Presse und Informationsfreiheitsgesetze reduzieren hingegen Korruption.<sup>17</sup> Unklar ist der Einfluss von Demokratie auf Korruption: der Zusammenhang ist hier nicht linear, sondern umgekehrt U-förmig.<sup>18</sup> Das heißt, in jungen Demokratien steigt Korruption zunächst, während sie später, mit steigender demokratischer und rechtsstaatlicher Konsolidierung, wieder fällt. Starke Justizinstitutionen reduzieren Korruption, aber Korruption zerstört auch das Justizsystem.<sup>19</sup>

Bei den *kulturellen Variablen* wurde vor allem der Einfluss von Religion getestet. Protestantische Staaten weisen im Vergleich zu katholischen, orthodoxen oder muslimischen Staaten weniger Korruption auf.<sup>20</sup> Länder mit einem höheren Anteil von Frauen im Parlament (als Maß für den Einfluss von Frauen im öffentlichen Leben) weisen *ceteris*

**01** Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven 1968, S. 69.

**02** James D. Wolfensohn, *Cancer of Corruption*, Rede, 1. 10. 1996, <https://archivesholdings.worldbank.org/wolfensohn-materials-james-d-wolfensohn-president-the-world-bank-annual-meetings-1996-speech-excerpt-cancer-of-corruption-ntsc>.

**03** Eine allgemein akzeptierte Legaldefinition von Korruption existiert nicht. Zumeist wird, um den unterschiedlichen Ausprägungen von Korruption und den verschiedenen Rechtsordnungen Rechnung zu tragen, die weite Definition von Transparency International (TI) herangezogen. Es kann zwischen administrativer, politischer, justizieller und privater Korruption unterschieden werden. Oft ist der Missbrauch heimlich.

**04** Vgl. zur Übersicht z. B. Eugen Dimant/Guglielmo Tosato, *Causes and Effects of Corruption: What has Past Decade's Empirical Research Taught Us? A Survey*, in: *Journal of Economic Surveys* 2/2018, S. 335–356.

**05** Der Beitrag basiert partiell auf Anne van Aaken, *Korruption und Entwicklung*, in: Markus Kaltenborn/Stefan Kadelbach/Philipp Dann (Hrsg.), *Handbuch Recht und Entwicklung*, Baden-Baden 2014, S. 619–656.

**06** Vgl. hierzu schon früh Paolo Mauro, *Corruption and Growth*, in: *Quarterly Journal of Economics* 3/1995, S. 681–712.

**07** Vgl. UN Department of Economic and Social Affairs, *Sustainable Development. The 17 Goals*, <https://sdgs.un.org/goals>.

**08** Vgl. UN Development Programme, *Human Development Reports, HDI*, <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>.

**09** Hinzu kommen experimentelle Methoden. Vgl. Danila Serra/Leonard Wantchekon (Hrsg.), *New Advances in Experimental Research on Corruption*, Bingley 2012.

**10** Alle empirischen Studien können, trotz der Fortschritte in der Ökonometrie, an dem Problem der umgekehrten Kausalität beziehungsweise der vergessenen Variablen leiden, zumal sich die Kausalität nicht direkt messen lässt.

**11** Vgl. Toke Aidt, *The Causes of Corruption*, in: *Journal for Institutional Comparison* 9/2011, S. 15–19.

**12** Vgl. Alberto Ades/Rafael Di Tella, *Rents, Competition, and Corruption*, in: *American Economic Review* 4/1999, S. 982–993.

**13** Vgl. Jakob Svensson, *Eight Questions about Corruption*, in: *Journal of Economic Perspectives* 3/2005, S. 19–42; Dionisios A. Lalountas/Georg A. Manolas/Ioannis S. Vavouras, *Corruption, Globalization and Development: How Are These Three Phenomena Related?*, in: *Journal of Policy Modeling* 4/2011, S. 636–648.

**14** Vgl. Caroline van Rijckeghem/Beatrice Weder, *Bureaucratic Corruption and the Rate of Temptation: Do Wages in the Civil Service Affect Corruption, and by How Much?*, in: *Journal of Development Economics* 2/2001, S. 307–331.

**15** Vgl. Jeffrey A. Frankel, *The Natural Resource Curse: A Survey*, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper 15836/2010.

**16** Vgl. Raymond Fisman/Roberta Gatti, *Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries*, in: *Journal of Public Economics* 3/2002, S. 325–345; Antonio Lecuna, *Corruption and Size Decentralization*, in: *Journal of Applied Economics* 1/2012, S. 139–168.

**17** Solche gibt es nun in 127 Staaten, vgl. *SDG Report 2020*, <https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/goal-16>.

**18** Vgl. Michael Jetter/Alejandra Montoya Agudelo/Andrés Ramírez Hassan, *The Effect of Democracy on Corruption: Income is Key*, in: *World Development* 74/2015, S. 286–304.

**19** Vgl. UNODC, *Global Judicial Integrity Network*, [www.unodc.org/ji](http://www.unodc.org/ji).

**20** Vgl. Daniel Treisman, *What Have We Learned About the Causes of Corruption From Ten Years of Cross-national Empirical Research?*, in: *Annual Review of Political Science* 2007, S. 211–244.

*paribus* geringere Korruptionsniveaus auf.<sup>21</sup> Diverse Studien zeigen auch, dass Korruption durch soziale Normen perpetuiert werden kann. Hier greift eine Art Feedback-Mechanismus: Die Kultur der Korruption bringt Korruption hervor und ist das Resultat von Korruption.<sup>22</sup> Wichtig zu betonen ist, dass diese Studien Korrelationen aufzeigen, aber nicht unbedingt Kausalitäten nachweisen.

Bei den Konsequenzen der Korruption wird wiederum zwischen ökonomischen, politisch-rechtlichen und sozialen Folgen unterschieden.<sup>23</sup> Bestens untersucht sind die ökonomischen Folgen.<sup>24</sup> Fast alle Studien zeigen, dass Korruption auf verschiedenen Wegen das Wachstum hemmt. Bereits in den 1990er Jahren gab es Konsens darüber, dass effiziente Regierungs- und Bürokratiestrukturen Entwicklung fördern, während *Bad Governance*, die sich in Korruption, überbordender Bürokratie („red tape“) und mangelnder Effizienz des Justizsystems zeigt, Wachstum behindert.<sup>25</sup> Die gesamtwirtschaftlichen negativen Folgen von Korruption werden auf etwa 0,13 Prozentpunkte des BIP pro einem erhöhten Indexpunkt auf der Korruptionsskala geschätzt, das heißt, ein Indexpunkt „mehr Korruption“ bedeutet ein um 0,13 Prozentpunkte vermindertes BIP.<sup>26</sup> Andere Schätzungen kommen zu dem Ergebnis, dass eine Verbesserung im TI-Korruptionsperzeptionsindex um 6 Punkte (auf einer Skala von 1 bis 10) einen Zuwachs des BIP um 20 Prozent bewirken kann.<sup>27</sup> Das World Economic Forum wiederum schätzt, dass die Kosten der Korruption sich auf ungefähr 2,6 Billionen US-Dollar belaufen; dies entspricht etwa 5 Prozent des welt-

weiten BIP.<sup>28</sup> Hinzu kommen indirekte negative Wachstumswirkungen, wie etwa die Effekte von Korruption auf Investitionen<sup>29</sup> und Auslandsinvestitionen,<sup>30</sup> Inflation oder Bildungsstandards. Auch der negative Einfluss von Korruption auf Außenhandel, Preisstabilität, Produktivität<sup>31</sup> und Beschäftigungslage<sup>32</sup> ist erwiesen.

Nicht zuletzt werden durch Korruption die Staatsausgaben vermindert, da Staatseinnahmen in private Taschen fließen, und ihre Zusammensetzung verändert. Daseinsvorsorge wie Gesundheitsvorsorge, Sicherung der Umweltqualität und Bildungsausgaben leiden unter Korruption; Rüstungsausgaben sind höher, Gesundheits- und Bildungsausgaben dagegen geringer.<sup>33</sup> Insbesondere leidet die Qualität der öffentlichen Infrastruktur, darunter die des Straßennetzes sowie der Elektrizitätsversorgung. Beides sind notwendige Bedingungen für rasches Wirtschaftswachstum.<sup>34</sup> Die negativen Folgen von Korruption sind dabei umso gravierender, je instabiler das Rechtssystem und je ineffektiver das politische System eines Landes ist.<sup>35</sup> Korruption unterminiert institutionelles Vertrauen. Das wiederum hat gravierende Folgen für Wirtschaft und Gesellschaft.<sup>36</sup>

Die Studien zeigen auch, dass Korruption die Verteilungsungleichheit erhöht und die Ärmsten am härtesten trifft. Je stärker die Korruption, desto größer die Ungleichheit und die Armut in einer Gesellschaft.<sup>37</sup> Armut und Korruption verstär-

**21** Vgl. Cassandra E. DiRienzo, *Culture, Corruption, and Women in Government*, in: *International Journal of Cross Cultural Management* 3/2019, S. 315–332.

**22** Vgl. Raymond Fisman/Edward Miguel, *Corruption, Norms, and Legal Enforcement*, in: *Journal of Political Economy* 6/2007, S. 1020–1048.

**23** Vgl. Dominik H. Enste/Christina Heldman, *The Consequences of Corruption*, in: Barney Warf (Hrsg.), *Handbook on the Geographies of Corruption*, Cheltenham 2018, S. 106–119.

**24** Vgl. Paolo Mauro/Paulo Medas/Jean-Marc Fournier, *The Cost of Corruption*, in: *Finance & Development* 3/2019, S. 26–29.

**25** Vgl. etwa Douglass North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge 1990.

**26** Vgl. Axel Dreher/Thomas Herzfeld, *The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence*, in: Federico N. de Luca (Hrsg.), *Economic Corruption: Detection, Costs and Prevention*, Hauppauge 2008, Kap. 4.

**27** Vgl. Johann Graf Lambsdorff, *How Corruption Affects Productivity*, in: *Kyklos* 4/2003, S. 457–474.

**28** Vgl. Vereinte Nationen, *Global Cost of Corruption*, 10.9.2018, [www.un.org/press/en/2018/sc13493.doc.htm](http://www.un.org/press/en/2018/sc13493.doc.htm).

**29** Vgl. etwa Mauro (Anm. 6).

**30** Vgl. Johann Graf Lambsdorff, *How Corruption Affects Persistent Capital Flows*, in: *Economics of Governance* 4/2003, S. 229–243.

**31** Vgl. Lambsdorff (Anm. 27).

**32** Allerdings lag dieser Untersuchung nur eine kleine Anzahl Staaten zugrunde. Vgl. Robert Vehrkamp, *Die ökonomischen Konsequenzen der Korruption*, in: *Wirtschaftsdienst* 12/2005, S. 780–783.

**33** Vgl. die Übersichten bei Dimant/Tosato (Anm. 4) und Dreher/Herzfeld (Anm. 26).

**34** Vgl. Vito Tanzi/Hamid Davoodi, *Corruption, Growth, and Public Finances*, in: Arvind K. Jain (Hrsg.), *Political Economy of Corruption*, London–New York 2001, S. 89–110.

**35** Vgl. Pierre-Guillaume Méon/Khalid Sekkat, *Does Corruption Grease or Sand the Wheels of Growth?*, in: *Public Choice* 122/2005, S. 69–97.

**36** Vgl. Anneli Kaasa/Luca Andriani, *Determinants of Institutional Trust: The Role of Cultural Context*, in: *Journal of Institutional Economics*, 19.3.2021 (online first).

**37** Vgl. Sanjeev Gupta/Hamid Davoodi/Rosa Alonso-Terme, *Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?*, in: *Economics of Governance* 3/2002, S. 23–45.

ken sich zum Teil gegenseitig, was eine große Herausforderung auch für die Entwicklungspolitik bedeutet, da sich negative Armuts-Korruptions-Spiralen ergeben können.<sup>38</sup> Gleichzeitig bedeutet dies, dass entwicklungspolitische Maßnahmen, die auf die Reduzierung von Korruption zielen, auch Armut und Ungleichheit bekämpfen müssen.<sup>39</sup>

Für die Frage der Menschenrechte sind die Folgen der Korruption für die öffentliche Gesundheit und die Bildung von besonderer Bedeutung. Korruption hat negative Auswirkungen sowohl auf der Makroebene der Allokation von Gesundheitsgütern (etwa bei der Frage, wo Krankenhäuser gebaut werden) als auch auf der Mikroebene, also hinsichtlich der Frage, wer welche Gesundheitsgüter erhält.<sup>40</sup> Da Gesundheit und Bildung nicht nur Voraussetzungen für nachhaltiges Wirtschaftswachstum sind, sondern gerade einen Eigenwert für das Wohlergehen von Menschen haben, sind die Folgen in diesen Bereichen besonders gravierend.

## INTERNATIONALE INSTRUMENTE DER KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Korruption ist nicht nur, aber auch ein transnationales Delikt. Völkerrecht setzt bei der Korruptionsbekämpfung im transnationalen Bereich an, etwa bei der Bestechung ausländischer Amtsträger und mit Rechtshilfebestimmungen und Bestimmungen zur Vermögensrückgabe. Zugleich verpflichtet es die Staaten, nationale Regelungen einzuführen, die sich auf rein nationale Sachverhalte beziehen.

Völkerrecht im Bereich der Korruptionsbekämpfung entstand nicht nur aufgrund des geschärften Problembewusstseins der internationalen Gemeinschaft bezüglich der Schädlichkeit von Korruption. Es waren auch handfeste wirtschaftspolitische Interessen im Spiel, etwa, den eigenen Unternehmen gleiche Wettbewerbsbedingungen zu garantieren. Mit der Korruptionsbekämpfung sind also Werte und Interessen der internationalen Gemeinschaft verbunden, was die Proliferati-

on bindender und nicht-bindender Instrumente der Korruptionsbekämpfung seit etwa 20 Jahren auf globaler und regionaler Ebene erklärt.<sup>41</sup>

Die UN-Konvention gegen Korruption<sup>42</sup> ist die erste globale, umfassende und rechtlich bindende Konvention in der Geschichte der Korruptionsbekämpfung.<sup>43</sup> Mit ihrer Verabschiedung wurde auch ein langer Streit um den kulturellen Hintergrund von Korruption und ihrer Akzeptanz in nicht-westlichen Staaten grundsätzlich beigelegt.<sup>44</sup> Im Vordergrund steht dabei die Förderung von effizienter Prävention und Bekämpfung von Korruption, inklusive einer Stärkung der Zivilgesellschaft.<sup>45</sup> Zusätzlich zu den Instrumenten, mit denen Korruption im privaten und im öffentlichen Sektor bekämpft werden soll, beinhaltet die Konvention als wichtige Neuerung zur effektiveren Korruptionsbekämpfung Mechanismen internationaler Kooperation und technischer Hilfe bei der Rückholung und Einziehung der aus einer Straftat erlangten Werte. Die Konvention gibt Personen, die durch Korruption einen Schaden erlitten haben, im Rahmen der nationalen Rechtsordnungen ein Klagerecht gegen die Verantwortlichen<sup>46</sup> und verabschiedet sich so von der Vorstellung, dass Korruption ein (vermeintlich) „opferloses Delikt“ sei.

Entwickelte Staaten hatten zuvor schon die OECD-Konvention zur Bekämpfung von Bestechung ausgearbeitet,<sup>47</sup> basierend auf bis dahin nicht-bindenden Instrumenten. Sie ist allerdings funktional begrenzt und erfasst nur transnationale Vorgänge. Auch regionale Konventionen ge-

<sup>38</sup> Vgl. Vehrkamp (Anm. 32).

<sup>39</sup> Vgl. Iddisah Sulemana/Daniel Kpienbaareh, An Empirical Examination of the Relationship Between Income Inequality and Corruption in Africa, in: *Economic Analysis and Policy* 60/2018, S. 27–42.

<sup>40</sup> Vgl. Taryn Vian, Corruption and the Consequences for Public Health, in: *International Encyclopedia of Public Health* 2008, S. 26–33.

<sup>41</sup> Vgl. ausführlich dazu Kenneth W. Abbott/Duncan Snidal, Values and Interests: International Legalization in the Fight Against Corruption, in: *Journal of Legal Studies* S1/2002, S. 141–177.

<sup>42</sup> UN-Konvention gegen Korruption (UNCAC), in Kraft getreten am 14. 12. 2005; sie hat 187 Vertragsstaaten (Stand 2020) und ist damit weltumspannend. Somalia, Nordkorea, Syrien und Eritrea sind keine Vertragsstaaten.

<sup>43</sup> Vgl. umfassend zur UN-Konvention auch Mark Pieth, Der Beitrag der UN Konvention zur Bekämpfung der transnationalen Korruption, in: Tiziano Balmelli/Bernard Jaggy (Hrsg.), *Les traités internationaux contre la corruption. L'ONU, l'OCDE, le Conseil de l'Europe et la Suisse*, Lausanne 2004, S. 7–18.

<sup>44</sup> Vgl. noch Susan Rose-Ackerman, Bribes and Gifts, in: Avner Ben-Ner/Louis Putterman (Hrsg.), *Economics, Values, and Organization*, Cambridge 1998, S. 296–328.

<sup>45</sup> Vgl. Art. 1 UNCAC.

<sup>46</sup> Vgl. Art. 3 (2) und Art. 35 UNCAC.

<sup>47</sup> Vgl. OECD, *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, 17. 12. 1997.

winnen an Bedeutung: Die Interamerikanische Konvention gegen Korruption (OAS-Konvention)<sup>48</sup> von 1996 war die erste ihrer Art. Auch wird hier der (negative) Zusammenhang zwischen demokratischer Entwicklung und Korruption bekräftigt.<sup>49</sup> Die Konventionen des Europarats, namentlich das Strafrechtsübereinkommen gegen Korruption<sup>50</sup> und das Zivilrechtsübereinkommen gegen Korruption von 1999,<sup>51</sup> sind ebenfalls ehrgeizige Projekte, deren Überwachungsmechanismus als vorbildlich gilt.<sup>52</sup> Die Afrikanische Union wiederum hat 2003 eine eigene Konvention entworfen,<sup>53</sup> die seit dem 5. August 2006 in Kraft ist. Sie kann – neben der UN-Konvention – als die thematisch umfassendste Anti-Korruptionskonvention bezeichnet werden.<sup>54</sup>

Neben diesen verbindlichen Instrumenten gibt es zahlreiche andere unverbindliche, aber dennoch wirksame Initiativen. Diese sind teilweise überstaatlich organisiert, teilweise Initiativen von Internationalen Organisationen oder private Instrumente von Unternehmen. Deutlich wird hier die Verschmelzung von Entwicklungspolitik und Korruptionsbekämpfung: Der innere empirische Zusammenhang zwischen beidem ist so eng, dass auch die normativen Vorgaben und Initiativen unterschiedlicher Organisationen vermehrt auf beides Bezug nehmen. Und noch etwas zeigt sich: Die Umsetzung völkerrechtlicher Instrumente allein, ohne Einbezug der Zivilgesellschaft bei der Überwachung, reicht für eine wirksame Anti-Korruptionspolitik nicht aus.

Am prominentesten sind heute vermutlich die Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen,<sup>55</sup> die in SDG 16.5 das Ziel formulie-

ren,<sup>56</sup> Korruption in all ihren Formen substanziell zu reduzieren. Auch der Anti-Korruptionsplan der G20 von 2010<sup>57</sup> verweist auf die völkerrechtlichen Instrumente der Korruptionsbekämpfung und fordert alle Staaten auf, diese zu ratifizieren. Er nimmt auch Bezug auf die OECD-Konvention und die *Soft-Law*-Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF)<sup>58</sup> zur Geldwäsche und zur Terrorismusfinanzierungsbekämpfung.

## KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG IN DER ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT

Wie aufgezeigt, hat Korruption nicht nur vielfältige Ursachen, sondern auch weitreichende Folgen. Die Entwicklungsfalle „Korruption“ lässt sich daher nicht einfach ausräumen, zumal zahlreiche Interaktionseffekte zwischen Ursache und Wirkung von Korruption ausgemacht werden können, sowohl im ökonomischen, institutionellen als auch kulturellen Bereich. Länder können sich in einem schlechten Gleichgewicht (hohe Korruption, niedriges Wachstum) oder guten Gleichgewicht (niedrige Korruption, hohes Wachstum) befinden.<sup>59</sup> Klar ist aber, wo die Entwicklungspolitik ansetzen muss: Die sozialen Normen einer Gesellschaft, die sich naturgemäß nur langsam ändern und ebenso Ursache wie auch Folge von Korruption sein können, sind kein besonders geeigneter Ansatzpunkt. Mehr Erfolg versprechen ökonomische, politische und rechtsstaatliche Institutionen. So konnten etwa die chinesische Sonderverwaltungszone Hongkong oder Staaten wie Singapur, im Gegensatz zu ihren kulturell sehr ähnlichen Nachbarstaaten, ihr Korruptionsniveau auf ein Minimum senken.<sup>60</sup> Auch Länder wie Georgien haben zwischenzeitlich gute Erfolge in der Korruptionsbekämpfung erzielt.<sup>61</sup> Anti-Korruptionsmaßnahmen sollten daher ei-

**48** Inter-American Convention Against Corruption (OAS-Konvention) vom 29.3.1996, in Kraft getreten am 3.6.1997.

**49** Vgl. den zweiten und dritten Spiegelstrich der Präambel der OAS-Konvention.

**50** Europarat, ETS Nr. 173, in Kraft getreten am 1.7.2002. 48 Vertragsstaaten haben das Übereinkommen ratifiziert (Stand 2021).

**51** Europarat, ETS Nr. 174, in Kraft getreten am 1.11.2003. Dieses Übereinkommen hat 35 Vertragsstaaten, Deutschland hat es nicht ratifiziert.

**52** Art. 14 Zivilrechtsübereinkommen; Art. 24 Strafrechtsübereinkommen.

**53** African Union Convention on Preventing and Combating Corruption vom 11.7.2003. Ihr gehören 44 Vertragsstaaten an (Stand 2020).

**54** Vgl. Anne van Aaken, Die UN-Konvention gegen Korruption: Alter Wein in neuen Schläuchen?, in: Rainer Hofmann/Christina Pfaff (Hrsg.), Die Konvention der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Korruption, Baden-Baden 2006, S. 9–39.

**55** Vgl. UN Department of Economic and Social Affairs (Anm. 7).

**56** SDG 16: „Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels.“

**57** G20, G20 Anti-Corruption Action Plan (Annex III), 2010.

**58** Die FATF ist eine Initiative der G8-Staaten, die ursprünglich die Geldwäschebekämpfung durch Soft-Law-Standards zum Ziel hatte und nun auf Terrorismusfinanzierungsbekämpfung ausgeweitet wurde.

**59** Vgl. Aidt (Anm. 11).

**60** Vgl. Donatella Della Porta/Alberto Vannucci, The Hidden Order of Corruption, Burlington 2012, S. 12.

**61** Vgl. Mauro/Medas/Fournier (Anm. 24).

nerseits im ökonomischen Bereich ergriffen werden, etwa im Bereich der Wettbewerbsregeln und der Marktöffnung, andererseits im politisch-rechtsstaatlich-institutionellen Bereich. Auch muss die Pfadabhängigkeit der Korruption durch korrupte Netzwerke durchbrochen werden. Dies kann einerseits durch die Schaffung von Unsicherheit in korruptiven Vertragsbeziehungen geschehen, andererseits durch die öffentliche Ächtung von Korruption, wodurch langfristig individuelle und kollektive Einstellungsmuster der Gesellschaften verändert werden können.

Die Weltbank ist seit Mitte der 1990er Jahre aktiv in der Korruptionsbekämpfung engagiert und legt dabei besonderen Wert auf Fragen der Rechtsstaatlichkeit.<sup>62</sup> Selbiges gilt für den Internationalen Währungsfonds<sup>63</sup> und die OECD,<sup>64</sup> die im Rahmen der effektiven Entwicklungszusammenarbeit<sup>65</sup> Korruption als ein Haupthindernis identifiziert und einen Leitfadenzu ihrer Bekämpfung erarbeitet hat.<sup>66</sup>

**62** Vgl. Weltbank, *Combating Corruption*, [www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption](http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption); Tor Krever, *The Legal Turn in Late Development Theory: The Rule of Law and the World Bank's Development Model*, in: *Harvard Journal of International Law* 1/2011, S. 288–319.

**63** Siehe nur die Rede von IWF-Präsidentin Kristalina Georgieva, 7.10.2020, [www.imf.org/external/mmedia/view.aspx?vid=6198443497001](http://www.imf.org/external/mmedia/view.aspx?vid=6198443497001).

**64** Seit der Gründung 1961 hat die OECD rund 270 rechtliche Instrumente der Korruptionsbekämpfung entwickelt.

**65** Vgl. ausführlich dazu Philip Dann, *Entwicklungsverwaltungsrecht*, Tübingen 2012.

**66** Vgl. OECD, *Recommendation of the Council for Development Co-operation Actors on Managing Risks of Corruption*, 9.12.2016.

**67** Vgl. Georg Hubert-Grabenwarter, *Korruptionsbekämpfung in der Entwicklungszusammenarbeit*, in: Lukas Achathaler/Domenica Hofmann/Matthias Pázmány (Hrsg.), *Korruptionsbekämpfung als globale Herausforderung*, Wiesbaden 2011, S. 83–110; Georg Cremer, *Korruption und Korruptionskontrolle in der Entwicklungszusammenarbeit*, in: *Verfassung und Recht in Übersee* 1/1998, S. 6–23.

**68** Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *Der deutsche Beitrag zur Korruptionsbekämpfung*, [www.bmz.de/de/themen/korruption/deutscherbeitrag](http://www.bmz.de/de/themen/korruption/deutscherbeitrag).

**69** Vgl. Bundesrepublik Deutschland, *Ressortgemeinsame Strategie zur Rechtsstaatsförderung im Bereich Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung*, 17.9.2019, [www.auswaertiges-amt.de/2245908](http://www.auswaertiges-amt.de/2245908).

**70** Vgl. *Umbau in der Entwicklungspolitik. Hilfgelder nur gegen Auflagen*, 6.5.2020, [www.tagesschau.de/inland/corona-entwicklungshilfe-101.html](http://www.tagesschau.de/inland/corona-entwicklungshilfe-101.html); BMZ, *Unsere Partnerländer – eine neue Qualität der Zusammenarbeit*, [www.bmz.de/de/laender\\_regionen/laenderliste](http://www.bmz.de/de/laender_regionen/laenderliste).

Die deutsche Entwicklungspolitik setzt bei der Korruptionsbekämpfung auf drei verschiedenen Ebenen an:<sup>67</sup> der Unterstützung von Reformen in den Kooperationsländern, der Beachtung von Regeltreue („Compliance“) und Risikomanagement in der Entwicklungszusammenarbeit sowie der Umsetzung internationaler Verpflichtungen.<sup>68</sup> Das Auswärtige Amt wiederum betreibt Rechtsstaatsförderung, die auch die Korruptionsbekämpfung umfasst.<sup>69</sup> 2020 kündigte Bundesentwicklungsminister Gerd Müller für die Zukunft einen Umbau der Entwicklungspolitik an: „Unsere Partner müssen mehr Eigenleistung einbringen, ‚good governance‘ nachweisen, die Menschenrechte einhalten und ihren Kampf gegen Korruption steigern.“ Steige die Korruption, so Müller, werde Deutschland seine Hilfen reduzieren und notfalls beenden, wenn sich Länder als reformresistent erweisen. Statt wie bisher mit 85 Ländern wird Deutschland künftig nur noch mit 60 Ländern direkt zusammenarbeiten.<sup>70</sup>

Korruption ist überall anzutreffen und kein exklusives Problem bestimmter Länder oder Regionen. Die Schädlichkeit von Korruption ist unumstritten, jedoch sind die Ursachen und Wirkungen eng miteinander verwoben, komplex und multikausal. Dies macht die Korruptionsbekämpfung speziell in der Entwicklungszusammenarbeit so schwierig. Dennoch haben einige Länder es geschafft, Korruption erfolgreich zu bekämpfen. Dies waren insbesondere jene Länder, in denen nicht-korrupte Regierungen institutionelle Reformen zur Bekämpfung von Korruption eingeleitet und unterstützt haben. Insoweit ist die Entscheidung der Bundesregierung, ihre Entwicklungszusammenarbeit auf Länder zu konzentrieren, die ernsthafte Bemühungen in der Korruptionsbekämpfung an den Tag legen, zu begrüßen. Der Kampf gegen Korruption bleibt eine vordringliche Aufgabe in der Entwicklungszusammenarbeit.

#### ANNE VAN AAKEN

ist Rechtswissenschaftlerin und Ökonomin, Alexander von Humboldt-Professorin für Law and Economics, Rechtstheorie, Völker- und Europarecht und Direktorin des Instituts für Recht und Ökonomik der Universität Hamburg.  
anne.van.aaken@uni-hamburg.de

# KORRUPTION IM SPORT – AUCH EINE GEFAHR FÜR DEN SPORT

*Freya Gassmann · Michael Koch*

Dass das Phänomen Korruption ebenso wie in anderen Gesellschaftsbereichen auch im Sport existiert, ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der öffentlich bekannten Fälle – etwa im Zusammenhang mit der Vergabe von Sportgroßveranstaltungen oder der Bestechung von Fußballschiedsrichtern – sicherlich unstrittig. Die bekannte Definition, nach der Korruption den Missbrauch eines Amtes beziehungsweise von anvertrauter Macht zum persönlichen oder zum Nutzen Dritter meint,<sup>01</sup> ist also auch im Bereich des Sports anzuwenden. Dennoch gibt es einige besondere Aspekte des Sports, die ihn von anderen Bereichen unterscheiden, weswegen zu vermuten ist, dass sich Korruption hier neben den bekannten Formen durchaus auch spezifisch manifestiert. So kommt es im Sport regelmäßig zu einem Widerspruch zwischen postulierten Normen und erkennbar abweichendem Verhalten, beispielsweise zur Erlangung eines Sieges. Ein regelwidriges Foul der letzten Frau im Zielschusspiel gegenüber einer angreifenden Athletin etwa wird, sofern es nicht allzu grob vonstattenging, von den Beteiligten gemeinhin als „notwendig“ anerkannt sowie von Mitspielerinnen, Fans und KommentatorInnen als lobenswerter Einsatz für den Sieg gewürdigt.

Schriften aus dem Jahr 300 v. Chr. legen nahe, dass im Sport schon abweichendes Verhalten und Korruption praktiziert werden, seit er wett-kampfmäßig betrieben wird. Demnach vergaben im antiken Griechenland Athleten, zum Teil auch auf Geheiß der Trainer, ihren Sieg gegen entsprechende Entlohnung. Dieses Verhalten wurde und wird damals wie heute als verwerflich bewertet, während gleichzeitig auf den in der Vergangenheit vermeintlich größeren Sportsgeist verwiesen wird.<sup>02</sup>

## TYPISIERUNG VON ABWEICHENDEM VERHALTEN

Abweichendes Verhalten – also Handlungen, die geltenden Normen widersprechen – lässt sich in

den unterschiedlichsten Kontexten finden. Zum besseren Verständnis dieser verschiedenen Facetten und ihrer Verbindungen zum Phänomen Korruption wollen wir zunächst eine Typisierung abweichenden Verhaltens vorschlagen.<sup>03</sup>

Zunächst kann, bezogen auf Regeln und Normen, zwischen sogenanntem über- und unterkonformem Verhalten unterschieden werden. Eingängig ist der Fall von abweichendem Verhalten, wenn Personen sich nicht an allgemeine Regeln und Normen halten. Entsprechend werden diese AbweichlerInnen meist sanktioniert – bei Gesetzes- oder Regelbruch durch die Instanzen der Judikative, bei Überschreitung von sozialen Normen eher durch gesellschaftliche Ächtung.<sup>04</sup> Doch auch überkonformes Verhalten kann und wird als von der Norm abweichend angesehen, wobei die Reaktionen hier von Bewunderung bis hin zu Abneigung reichen. Ein Beispiel sind etwa Athleten, die den Anforderungen des Sports durch eine besondere Ernährung und/oder extremes Training in einer Art und Weise nachkommen, die ihr Verhalten im Vergleich zu Normen der außersportlichen Welt als auffällig erscheinen lässt. Ein besonderes Verhalten einer Athletin kann aber auch im Widerspruch zu den inner-sportlichen Normen stehen, nämlich dann, wenn es durch Übertraining oder spezielle Diäten zu Ermüdungsbrüchen oder sonstigen, eventuell lebenslangen Einschränkungen kommt, die für den Erfolg in Kauf genommen werden.<sup>05</sup>

Zweitens kann der Bezug zum Sportgeschehen selbst differieren. Unterschieden werden können Regeln und Normen, die auf, am Rande oder außerhalb des Sportplatzes beziehungsweise des Wettbewerbs gelten. *Innerhalb des Wettbewerbs* existieren neben den grundlegenden „konstitutionellen“ Regeln der jeweiligen Sportart die „Fertigkeitsregeln“, worunter die „Kenntnisse, Fähigkeiten und Techniken“ zur Ausübung der Sportart zu verstehen sind, sowie die „Hintergrundregeln“ („Fairness, Kame-



radschaft, Ehrlichkeit“),<sup>06</sup> deren Missachtung sich etwa in Fouls oder Doping ausdrückt. Darüber hinaus gibt es „strategische Regeln“, durch deren Kenntnis erst eine erfolgreiche Wettbewerbsteilnahme möglich wird. Abweichendes Verhalten *am Rande des Wettbewerbs* bezieht sich auf Vorkommnisse, die mit dem Wettkampf nur indirekt zusammenhängen. Darunter fallen beispielsweise missbräuchliches Verhalten von TrainerInnen gegenüber ihren Schützlingen oder die Bestechung von SchiedsrichterInnen. Abweichendes Verhalten *außerhalb des Wettbewerbs* schließlich tritt dann auf, wenn AthletInnen oder andere Personen, die unmittelbar am Wettkampf teilnehmen, außerhalb des Wettkampfs abweichend handeln, aber auch, wenn Personen mit anderen Rollen im Sport (etwa Fans oder FunktionärInnen) abweichend agieren. Beispiele hierfür wären die Ausbeutung von AthletInnen durch deren Management, gewalttätige Fans, Steuerhinterziehung oder der berühmt-berühmte „Griff in die Vereinskasse“. Diese Fälle beschreiben nicht zwingend sportimmanente Probleme der Korruption, vielmehr dient der Sport hier als Möglichkeitsraum für korruptes Verhalten.<sup>07</sup> Darüber hinaus gibt es im Sport Abweichungen von „gesetzten Sportregeln“ (den Regelwerken des Wettbewerbs selbst), von „Regeln und Gesetzen mit übersportlicher Geltung“ (etwa dem Verbot der Körperverletzung) und von „(sportbezogenen) ethisch-moralischen Standards“ (zum Beispiel Regeln der Fairness).<sup>08</sup>

Abweichendes Verhalten kann auch nach den handelnden Personen typisiert werden. Hierbei sind es bei Weitem nicht nur die Sporttreibenden selbst, die deviant agieren, sondern es fallen regelmäßig auch SchiedsrichterInnen, TrainerInnen, der BetreuerInnenstab und auch Ehren- und Haupt-

amtliche in den Vereinen und Verbänden als regelbrechende oder -beugende Akteure auf.<sup>09</sup> Dabei sind auch die Akteurkonstellationen zu beachten: So konnte in der Vergangenheit in diversen Zusammenhängen, beispielsweise im Bereich des Dopings (staatlich angeordnete Dopingprogramme), der Manipulation von Sportwetten („Wettmafia“) oder auch bei der Vergabe von Sportgroßveranstaltungen („mafiose Strukturen“),<sup>10</sup> organisationales abweichendes Verhalten mehrerer Individuen beobachtet werden. Eine Differenzierung in Individualakteure einerseits und kollektive beziehungsweise korporative Akteure andererseits ist hier insofern von Belang, als sie erlaubt, das Ausmaß der Professionalisierung und die damit einhergehenden Strukturen des Handelns besser zu erkennen.

Wichtig ist schließlich auch, die Art der Tauschgüter zu betrachten. So ist der Austausch von Stimmen oder Sieg gegen Geld der wohl üblichste, jedoch kann, insbesondere bezogen auf Sportfunktionäre, jede Form der Beeinflussung als Korruption bewertet werden.<sup>11</sup>

Folgt man dieser Typisierung, beschreibt Korruption im Sport also ein unterkonformes abweichendes Verhalten bezüglich allgemeingültiger, nicht-sportbezogener Normen durch am Wettkampf beteiligte und nicht beteiligte Akteure (zum Beispiel AthletInnen, FunktionärInnen, SchiedsrichterInnen), die einzeln oder im Kollektiv zum privaten oder zum Nutzen Dritter agieren, wobei dieser Nutzen monetärer oder nicht-monetärer Art sein kann.

Wenngleich es also prinzipiell eine Fülle von Handlungen gibt, die mit korruptem Verhalten verbunden sein können, können zwei zentrale Ausprägungsformen von Korruptionsfällen im Sport unterschieden werden: zum einen korruptes Handeln im Bereich der Sportpolitik und in den Gremien der Sportorganisationen, zum anderen im Bereich der Wettkampfergebnisse selbst, und hier vor allem die Manipulation des Ergebnisses.<sup>12</sup> Konkrete Beispiele wären etwa Spielmanipulationen, Wettbewerbs-

**01** Vgl. Jens Ivo Engels, *Die Geschichte der Korruption*, Frankfurt/M. 2014.

**02** Vgl. Ingomar Weiler, *Korruption und Kontrolle in der antiken Agonistik*, in: Katja Harter-Uibopuu/Thomas Kruse (Hrsg.), *Sport und Recht in der Antike*, Wien 2014, S. 1–30.

**03** Vgl. hierzu Monika Frenger/Werner Pitsch, *Abweichendes Verhalten im Sport*, in: Arne Güllich/Michael Krüger (Hrsg.), *Sport in Kultur und Gesellschaft*, Berlin–Heidelberg 2018, [https://doi.org/10.1007/978-3-662-53385-7\\_16-1](https://doi.org/10.1007/978-3-662-53385-7_16-1); Klaus Heinemann, *Einführung in die Soziologie des Sports*, Schorndorf 2007, S. 214ff.

**04** Vgl. Fritz Scharpf, *Interaktionsformen*, Opladen 2000.

**05** Vgl. Heinemann (Anm. 3).

**06** Vgl. ebd., S. 69.

**07** Vgl. ebd., S. 216.

**08** Vgl. Frenger/Pitsch (Anm. 3), S. 3.

**09** Vgl. Heinemann (Anm. 3).

**10** Vgl. Frank Daumann/Hannes Hofmeister, *Die Vergabe der Olympischen Spiele durch das IOC – eine institutionenökonomische Analyse*, in: Martin-Peter Büch/Wolfgang Maennig/Hans-Jürgen Schulke (Hrsg.), *Zur Ökonomik von Spitzenleistungen im internationalen Sport*, Hamburg 2012, S. 147–193, hier S. 147.

**11** Vgl. ebd., S. 171.

**12** Vgl. Wolfgang Maennig, *Korruption im internationalen Sport*, in: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 2/2004, S. 263–291.

betrug, illegale Sportwetten, Unregelmäßigkeiten bei der Vergabe von Großveranstaltungen sowie der Besetzung wichtiger Verbandspositionen, Bestechung beim Bau von Sportstätten und Schmiergeldzahlungen bei der Vergabe von TV-Rechten.<sup>13</sup>

### ERWARTUNGEN AN DEN SPORT ALS BESONDERES GUT

Sport und Wettkampf und die dabei bestehende „Kooperanz“ (die Gleichzeitigkeit von Kooperation und Konkurrenz) beruhen auf einem umfassenden Normenwerk, das über die formalen Regeln des Sports hinausgeht. Das „Geschäftsmodell“ des Sports baut somit vornehmlich auf Vertrauen auf, das durch abweichendes Verhalten erheblich gestört werden kann.<sup>14</sup> Denn nur, wenn die „ethisch-moralische Integrität des Wettbewerbs“ gewahrt bleibt, werden die SportlerInnen grundsätzlich darauf vertrauen können, dass es sich um einen fairen, regelkonformen Wettbewerb handelt – und damit bereit sein, die Kosten für die Teilnahme zu tragen. Aus Sicht der KonsumentInnen sind sportliche Leistung und Regeleinhaltung zudem komplementäre Güter, die erst zusammen das Produkt „Sportwettkampf“ bilden, deren Wert sich am Eintrittspreis für den Stadionbesuch oder an der Zeit (und den eventuellen Pay-TV-Gebühren) am heimischen Fernseher bemisst.

Den ZuschauerInnen bleibt dabei nur die Möglichkeit, an die Regeleinhaltung durch die AthletInnen und die anderen Personen im Wettkampfumfeld zu glauben. Aufseiten der Organisationen sowie der WettkampfteilnehmerInnen ist es somit im Sinne von Nachfrage und Angebot wichtig, das Vertrauen der KonsumentInnen in das redliche Vorgehen im Sinne des Sportsgeistes nicht aufs Spiel zu setzen.<sup>15</sup> Kommt es doch zu einem solchen Ereignis, bleibt den VertreterInnen der betroffenen Sportart nichts anderes übrig, als zu beteuern, dass es sich dabei um einen Einzelfall handelt, den man rigoros aufzuarbeiten gedenke. Kann dieser Anschein nicht

gewahrt werden, weil zum Beispiel in zeitlicher Nähe weitere Fälle bekannt werden, kann dies zu einem nachhaltigen Vertrauensverlust führen. So beschlossen etwa ARD und ZDF das Ende der Tour-de-France-Berichterstattung (für 2009) nicht bereits nach dem „Festina-Skandal“ von 1998, sondern erst, als sich in den Jahren danach (unter anderem in der sogenannten Fuentes-Affäre) zeigte, dass Doping im Radsport ein grundsätzliches Problem darstellt.

Das Vertrauen in beziehungsweise der Glaube an die Integrität des Wettbewerbs hat tiefgehende Wurzeln und nimmt zuweilen Züge einer Religion an. So ist Pierre de Coubertin, der sogenannte Vater der Olympischen Spiele der Neuzeit, der Ansicht, dass „das erste und wesentliche Merkmal des alten wie des modernen Olympismus (...) darin [besteht], eine *Religion* zu sein“.<sup>16</sup> Auch wenn Coubertin diese Aussage vornehmlich auf den Athleten bezieht, wird deutlich, dass die entsprechende Bewunderung und Anerkennung beim Publikum, die dieser erfährt, zugleich die Basis für länderübergreifende Achtung und damit für Frieden sein sollen. Damit ist es auch nicht verwunderlich, dass das IOC als Organisator der Olympischen Spiele seine Aufgaben über den Wettkampf hinaus auch in der „Förderung der Moral und guten Verwaltungsführung im Sport“<sup>17</sup> sieht und „eine positive bleibende Wirkung der Olympischen Spiele in den Gastgeberstädten und Gastgeberländern“<sup>18</sup> erreichen möchte. Ähnlich normative Zielformulierungen finden sich auch in den Statuten anderer internationaler Dachorganisationen. Diese widersprechen nicht einfach nur korruptem Verhalten, sondern stehen sogar in einem starken Kontrast zu ihm.

Zumindest für einen Teil der ZuschauerInnen kann angenommen werden, dass für sie „nicht nur das Ergebnis zählt, sondern auch die Art und Weise, wie die Spitzenleistung zustande kam“,<sup>19</sup> sie sich also als ethische Konsumenten für die Produktionsbedingungen interessieren und unter Umständen auch eine Konsumverweigerung in Betracht ziehen.<sup>20</sup> So sehr die hohen Normen im Sport des-

**13** Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Korruption und Governance-Strukturen in internationalen Sportorganisationen, Berlin 2014, S. 17 ff.

**14** Vgl. Eike Emrich/Freya Gassmann, Korruption und Sport, in: Peter Graeff/Tanja Rabl (Hrsg.), Was ist Korruption?, Baden-Baden 2019, S. 134–164.

**15** Vgl. Eike Emrich/Christian Pierdzioch/Werner Pitsch, Die „Marke“ Olympia und die besondere Bedeutung von Vertrauenskriterien, in: Jan Haut (Hrsg.), Leistungssport als Konkurrenz der Nationen, Saarbrücken 2014, S. 89–116.

**16** Pierre de Coubertin, Die philosophischen Grundlagen des modernen Olympismus, in: Leistungssport 2/1972, S. 239–241, hier S. 239.

**17** Deutsche Olympische Akademie, Olympische Charta, Frankfurt/M. 2014, S. 9.

**18** Ebd., S. 10.

**19** Emrich/Pierdzioch/Pitsch (Anm. 15), S. 90.

**20** Vgl. Veronika Andorfer, Ethical Consumption in Germany. A Cross-Sectional Analysis of Determinants of Fair Trade Consumption (2000–2010), in: Zeitschrift für Soziologie 5/2013, S. 424–443.

sen Alleinstellung ausmachen, so sehr stellt abweichendes Verhalten für den Sport eine besondere Gefahr dar, denn bereits ein Einzelfall kann, je nach Schwere, zu einem erheblichen „Ansehensschaden“ führen,<sup>21</sup> wodurch der Sport seinen Zauber verliert. Es kommt dann zur Säkularisierung und damit zur Lossagung von der „Religion Sport“. Die ZuschauerInnen treten aus ihrer mehr oder weniger vorhandenen Passivität heraus und wählen durch ihren Konsumverzicht die Exitstrategie.<sup>22</sup>

Auch politische Akteure sind sich seit jeher über die Bedeutung der Olympischen Spiele und anderer Sportveranstaltungen im Klaren – Bekenntnisse zu Sportgroßveranstaltungen seitens der Politik, etwa in Koalitionsverträgen, sprechen hier Bände – und nutzen diese Plattformen sowohl politisch als auch wirtschaftlich.<sup>23</sup> Gerade durch die Vermischung der sportlichen Sphäre mit politischen Interessen vergrößert sich jedoch der Möglichkeitsraum für abweichendes Verhalten. Gleichzeitig schadet korruptes Verhalten dem Ansehen des Sports nachdrücklich – mit der Folge, dass potenzielle KonsumentInnen in demokratischen Gesellschaften Sportgroßveranstaltungen zunehmend ablehnend gegenüberstehen. Die ablehnenden Volksentscheide zu den Olympiabewerbungen von Hamburg und München sind nur zwei Beispiele.

## ZUR KORRUPTIONSANFÄLLIGKEIT VON SPORTORGANISATIONEN

Abgesehen von den normativen Anforderungen an den Sport gibt es weitere Besonderheiten, durch die sich Sportorganisationen von anderen Organisationen unterscheiden. So sind Sportvereine und -verbände organisationstheoretisch eine Art Zwischenform zwischen formaler und nicht-formaler Organisation,<sup>24</sup> in denen Personen meist in langjährigen dichten Netzwerken agieren. Zudem sind in Sportorganisationen oftmals Ehrenamtliche tätig, bei denen die Trennung von Privatem und Be-

ruflichem per Definition nicht gegeben ist. Zusammen mit den hehren Zielen des Sports führt dies zu einer besonderen Form der Organisationskultur im Sinne einer Vergemeinschaftung.<sup>25</sup>

Die in den vergangenen Jahrzehnten zunehmende Kommerzialisierung im Wettkampfsport führt zu grundlegenden Spannungen zwischen der durch Normen und Werte geprägten inneren Kultur des Sports einerseits und der Marktorientierung nach außen gegenüber Fans, Sponsoren und Medienpartnern andererseits. Da die für das Außenverhältnis notwendige ordnungsgemäße Aktenführung einer rational agierenden Organisation nicht immer mit dem traditionellen, auf Vertrauen basierenden Handeln im Innenverhältnis vereinbar ist, kommt es zwangsläufig zu Interessenkonflikten. Mit der Kommerzialisierung geht zudem eine hohe Ökonomisierung einher, ohne dass der Sport als Markt bisher entsprechend reguliert wurde. Da die Kontrollinstanzen fehlen und die Normen der Organisation im Zuge der Kommerzialisierung geschwächt werden,<sup>26</sup> kann die moralisierende Kraft des Geldes<sup>27</sup> hier ohne größere Hindernisse durchschlagen. Bleiben Gegenmaßnahmen weiter aus, birgt die Transformation von „vergemeinschafteten“ zu kommerziell agierenden Organisationen eine große Gefahr für korruptes Verhalten, so wie es sich in der Vergangenheit bereits in verschiedenen Verbänden, etwa der FIFA, dem IOC oder der IAAF (nun „World Athletics“), manifestiert hat.

Die Verankerung von Kontrollmechanismen in der Organisationsstruktur ist dabei keineswegs trivial. Zum einen herrscht noch die aus der Vergemeinschaftung herrührende Sportkultur des gegenseitigen Vertrauens, zum anderen könnten redlich agierende Akteure beim Entdecken von korruptem Verhalten wegen ihrer Enttäuschung über das Fehlverhalten den Ausstieg wählen („Exit“), statt die Organisationsentwicklung voran zu treiben („Voice“).<sup>28</sup> Dies führt dann sogar zu einer Verschärfung des eigentlichen Problems, denn es verbleiben dann vornehmlich die Akteure in der Organisation, die kein Interesse an Kontrollen haben, wodurch Korruption wiederum begünstigt wird.<sup>29</sup>

**21** Vgl. Maennig (Anm. 12), S. 277.

**22** Vgl. Albert Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge 1970.

**23** Vgl. Eike Emrich et al., *Medaillennachfrage in der Gesellschaft*, in: Bundesinstitut für Sportwissenschaft (Hrsg.), *Sportgroßveranstaltungen in Deutschland. Bd. 2: Nachhaltige Bewegung*, Bonn 2020 S. 80–93.

**24** Vgl. Eike Emrich/Freya Gassmann/Michael Koch, *Korruption im Sport als spezielle Organisationsform zwischen Vormoderne und Rationalität*, in: *Jahrbuch für Denken, Dichten, Kunst* 2019, S. 115–136.

**25** Vgl. Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1980.

**26** Vgl. Emrich/Gassmann/Koch (Anm. 24).

**27** Vgl. Georg Simmel, *Philosophie des Geldes*, Frankfurt/M. 1989.

**28** Vgl. Hirschman (Anm. 22).

**29** Vgl. Berno Buechel/Eike Emrich/Stefanie Pohlkamp, *Nobody's Innocent: The Role of Customers in the Doping Dilemma*, in: *Journal of Sports Economics* 8/2016, S. 767–789.

## ÖFFENTLICHE WAHRNEHMUNG

Berichte von korruptem Verhalten im Umfeld des Sports sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene gab es in den vergangenen Jahren häufig, daher ist es im Sinne der anekdotischen Evidenz nicht verwunderlich, dass Kommerzialisierung und Korruption neben Doping als große Gefahren für den (olympischen) Sport wahrgenommen werden.<sup>30</sup> Dabei kann angenommen werden, dass abweichendes Verhalten in Form von Dopingvergehen oder Wettbewerbsmanipulation vor allem den Sportinteressierten den Spaß verdirbt, während die Fälle von Korruption im Umfeld des Sports darüber hinaus auch die allgemeine Bevölkerung beschäftigen und zu einem generellen Misstrauen gegenüber den Dachverbänden und den von ihnen organisierten Sportgroßveranstaltungen wie Olympischen Spielen und Fußballweltmeisterschaften führen. So konnte etwa gezeigt werden, dass die Bevölkerung, speziell die sportinteressierten ZuschauerInnen, ein transparentes Vorgehen für überaus zentral bei der Ausrichtung von Olympischen Spielen hält, sie gerade hier jedoch auch eine große Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit erblickt.<sup>31</sup>

Auf nationaler Ebene scheint Korruption im Sportumfeld nach den Daten des Lageberichts des Bundeskriminalamts für 2019 kein besonderes Problem darzustellen.<sup>32</sup> In der Übersicht der von Korruption betroffenen Branchen, aber auch im gesamten Bericht, wird der Sport – im Gegensatz etwa zur Automobil-, Medizin- und Pharmabranche – nicht explizit erwähnt. Auch wenn sich natürlich etliche Korruptionsfälle im Sport finden lassen, scheint der Sport, gerade auch vor dem Hintergrund der vielen täglichen Wettkämpfe und Entscheidungen, nicht in besonderer Weise von Korruption betroffen zu sein.<sup>33</sup>

Nichtsdestotrotz wird die öffentliche Wahrnehmung von einigen großen Fällen dominiert, von denen zwei hier exemplarisch erwähnt werden sollen: So wird beispielsweise die Integrität des Vergabeprozesses der Olympischen Spiele seit den 1980er und 1990er Jahren immer wieder diskutiert

und angezweifelt. 1998 konnten Bestechungsvorwürfe im Zuge der Vergabe der Olympischen Winterspiele an Salt Lake City erstmals bewiesen werden.<sup>34</sup> Die Vorsitzenden des US-Führungskomitees sollen „Mitglieder des IOC u. a. mit Reisen, Immobiliengeschäften, Operationen und Barzahlungen und sonstigen Vorteilsbewilligungen wie Aufenthaltsgenehmigungen und Universitätsstipendien für Angehörige in Höhe von rund 1,2 Millionen US-Dollar beeinflusst haben“, damit diese für eine Vergabe an die US-Stadt stimmen.<sup>35</sup>

Ein zweites Beispiel: Aufgrund sich häufender Korruptionsfälle innerhalb der FIFA kam das US-Justizministerium zu dem Schluss, dass die FIFA eine im Rahmen des RICO-Acts („Anti-Mafia-Gesetz“)<sup>36</sup> zu überwachende Organisation sei.<sup>37</sup> 2018 wurden im Zuge von Gerichtsverfahren wegen der Zahlung von Bestechungsgeldern für TV-Rechte in den USA in Höhe von 150 Millionen Dollar unter anderem der ehemalige Präsident des brasilianischen Fußballverbands zu vier Jahren Haft und 4,5 Millionen Dollar Strafe sowie ein früherer FIFA-Vizepräsident zu neun Jahren Haft verurteilt.<sup>38</sup>

## MAßNAHMEN GEGEN KORRUPTION

In den vergangenen Jahrzehnten ist die Korruptionsbekämpfung auch im Sportbereich mehr und mehr in den Blick der internationalen politischen Organisationen gerückt, etwa der UNESCO, der Weltbank, der OECD sowie verschiedener NGOs wie Transparency International.<sup>39</sup> Auch die Europäische Union formulierte zur Verhinderung von Korruption entsprechende Ziele im Rahmen der Förderung von „Good Governance“ im Sport. Unter dem Stichwort „Sport und Integrität“ findet sich zudem eine Initiative zum Kampf gegen Wettbewerbsbetrug.<sup>40</sup> Die Verein-

**30** Vgl. Emrich/Pierdziuch/Pitsch (Anm. 15), S. 99.

**31** Vgl. Freya Gassmann et al., Nachhaltigkeit, Menschenrechte und Transparenz für Olympische Spiele, in: Gerhard Nowak (Hrsg.), (Regional-)Entwicklung des Sports, Schorndorf 2018, S. 323–340.

**32** Vgl. BKA, Bundeslagebild Korruption 2019, [www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Korruption/korruptionBundeslagebild2019.pdf](http://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Korruption/korruptionBundeslagebild2019.pdf).

**33** Vgl. Maennig (Anm. 12), S. 271.

**34** Vgl. Daumann/Hofmeister (Anm. 10), S. 172.

**35** Vgl. Maennig (Anm. 12), S. 267.

**36** Vgl. Klaus Zeyringer, Schwarzbuch Sport, Wiesbaden 2021, S. 166.

**37** Vgl. United States Department of Justice, Nine FIFA Officials and Five Corporate Executives Indicted, [www.justice.gov/opa/pr/nine-fifa-officials-and-five-corporate-executives-indicted-racketeering-conspiracy-and](http://www.justice.gov/opa/pr/nine-fifa-officials-and-five-corporate-executives-indicted-racketeering-conspiracy-and).

**38** Vgl. Zeyringer (Anm. 36).

**39** Vgl. Wissenschaftliche Dienste (Anm. 13), S. 22–29.

**40** Vgl. Europäische Union, Sport and Integrity, [https://ec.europa.eu/sport/policy/integrity\\_en](https://ec.europa.eu/sport/policy/integrity_en).

ten Nationen verabschiedeten derweilen eine Resolution gegen Korruption im Sport.<sup>41</sup>

Da Korruption insbesondere durch die umfassenden Entscheidungskompetenzen der OrganisationsvertreterInnen begünstigt wird,<sup>42</sup> müssten zur Korruptionsbekämpfung in erster Linie die Kosten für abweichendes Verhalten erhöht (etwa durch Strafen) und der Nutzen aus redlichem Verhalten gesteigert werden (etwa durch Belohnung). So wird etwa eine höhere Entlohnung der SportfunktionärInnen und AthletInnen als Möglichkeit gesehen, die initiale Motivation für korruptes Verhalten zu verringern. Weitere Maßnahmen umfassen die Etablierung von Verhaltenskodizes und Wertesystemen, Jobrotationen und die Begrenzung von Amtszeiten sowie die Einbindung von mehreren Akteuren bei Entscheidungen, um das Gewicht eines Einzelnen zu verringern.

Spezifischere Maßnahmen zielen zum Beispiel auf die Machtasymmetrien zwischen dem IOC als Monopolist bei der Rechtevergabe für die Ausrichtung von Olympischen Spielen und den jeweiligen Bewerberstädten.<sup>43</sup> Derzeit liegt etwa die Verantwortung zur Umsetzung von Maßnahmen zur nachhaltigen Nutzung der Anlagen allein bei der Ausrichterstadt, während das IOC nahezu risikolos Einnahmen aus Vermarktungs- und Übertragungsrechten erhält. Mittels der Gründung einer Stiftung durch das IOC und die jeweilige Ausrichterstadt könnte ein Teil der Veranstaltungseinnahmen in ein Stiftungsvermögen überführt und vor Ort für zuvor vereinbarte Zwecke und zugunsten der Bevölkerung eingesetzt werden. Die Zweckbindung der finanziellen Mittel und die öffentliche Aufmerksamkeit könnte die Gefahr für korruptes Verhalten sowohl am Veranstaltungsort als auch innerhalb des IOC reduzieren. Das IOC würde dabei moralisch wie organisatorisch für die Zielerreichung in die Verantwortung genommen, was sich für die Organisation und die Marke „Olympische Spiele“ auch in Form einer moralischen Stärkung positiv auswirken könnte. Und auch die Bevölkerung der Austragungsstätten könnte so langfristig davon profitieren.<sup>44</sup>

41 Vgl. United Nations, *Corruption and Sports*, [www.unodc.org/unodc/en/corruption/sports.html](http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/sports.html).

42 Vgl. Daumann/Hofmeister (Anm. 10), S. 185.

43 Vgl. Eike Emrich/Freya Gassmann/Michael Koch, *Olympische Spiele: Das IOC in der Falle*, in: André Armbruster/Cristina Besio (Hrsg.), *Organisierte Moral. Zur Ambivalenz von Gut und Böse in Organisationen*, Wiesbaden 2021 (i. E.).

44 Vgl. ebd.

## FAZIT

Auch der Sport und sein Umfeld sind von Korruption betroffen – die teils aufsehenerregenden Fälle der vergangenen Jahre auf nationaler wie internationaler Ebene sprechen für sich. Korruption stellt jedoch kein grundsätzliches Problem des Sports dar, das in dieser Sphäre stärker oder häufiger aufträte als in anderen Bereichen. Der starke Fokus der Öffentlichkeit und der Medien auf den Sport sowie der deutliche Widerspruch zwischen selbstauferlegtem normativem Anspruch und der sportpolitischen Wirklichkeit vergrößern jedoch die Fallhöhe deutlich.

Bis vor wenigen Jahren – und in manchen Sportarten noch heute – formten die Werte des Sports eine Kultur, die von den Ehrenamtlichen im Breitensport bis weit in den professionellen Bereich hinein getragen wurde. Auch wenn es regelmäßig zu normabweichendem Verhalten kam und kommt (etwa durch Doping oder Wettbetrug), konnte doch weithin der Eindruck eines funktionierenden Sportsgeistes aufrechterhalten werden. Dieser Sportsgeist trifft heute jedoch auf verstärkte Kommerzialisierungsprozesse, die noch nicht überall in reglementierende Rahmenordnungen eingebettet wurden. Dies öffnet den Einfluss für solche Akteure im und im Umfeld des Sports, die mit Entscheidungskompetenzen und diskretionären Spielräumen ausgestattet sind – und macht Korruption im Sinne des Missbrauchs anvertrauter Macht zum eigenen Vorteil oder zum Nutzen Dritter möglich und wahrscheinlicher. Für den Sportbetrieb besteht so zum einen das Problem möglicher Misswirtschaft. Zum anderen aber läuft er Gefahr, dass das „Produkt Sport“, das sich ja gerade als Verbindung von sportlicher Leistung mit dem hehren Ziel der Einhaltung von Regeln auszeichnet, an Vertrauen und Wert einbüßt.

### FREYA GASSMANN

ist promovierte Soziologin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Sportökonomie und Sportsoziologie der Universität des Saarlandes. [f.gassmann@mx.uni-saarland.de](mailto:f.gassmann@mx.uni-saarland.de)

### MICHAEL KOCH

ist Ökonom und Sportwissenschaftler und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Sportökonomie und Sportsoziologie der Universität des Saarlandes.

[michael.koch@uni-saarland.de](mailto:michael.koch@uni-saarland.de)



# AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

## Call for Papers

ZUM THEMA „JÜDISCHES LEBEN IN DEUTSCHLAND“

2021 wird mit einem Festjahr 1700 Jahre jüdisches Leben in Deutschland gefeiert: Die erste urkundliche Erwähnung jüdischer Bürger:innen – in Köln – findet sich in einem kaiserlichen Edikt aus dem Jahr 321. Aus diesem Anlass widmet die Bundeszentrale für politische Bildung eine Ausgabe der Zeitschrift „Aus Politik und Zeitgeschichte“ dem Thema „Jüdisches Leben in Deutschland“.

Für die Ausgabe 44–45/2021 suchen wir Beiträge, die sich historisch oder gegenwartsbezogen und aus unterschiedlichen fachwissenschaftlichen Perspektiven mit dem Thema beschäftigen. Exposés mit einem Umfang von höchstens 4000 Zeichen (1–2 Seiten) können bis zum 28. Mai 2021 per E-Mail an [apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de) eingereicht werden. Aus den Exposés sollen die zugrunde liegenden Leitfragen, die Struktur des Beitrags und die Vorgehensweise der Autor:innen klar hervorgehen. Bitte fügen Sie auch einen Kurzlebenslauf bei.

Vor der Auswahl der Autor:innen durch die APuZ-Redaktion werden alle eingereichten Exposés anonymisiert. Kriterien sind Originalität, Wissenschaftlichkeit und politische Relevanz. Die Autor:innen haben anschließend bis zum 6. September 2021 Zeit, ihre Beiträge im Umfang von ca. 27 000 Zeichen inkl. Leerzeichen und Fußnoten zu schreiben. Diese werden in der Print- wie auch in der Online-Ausgabe der APuZ veröffentlicht.

Bundeszentrale für politische Bildung  
Redaktion „Aus Politik und Zeitgeschichte“  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn

[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)  
[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[twitter.com/apuz\\_bpb](https://twitter.com/apuz_bpb)

Herausgegeben von der  
Bundeszentrale für politische Bildung  
Adenauerallee 86, 53113 Bonn  
Telefon: (0228) 9 95 15-0



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 30. April 2021

#### REDAKTION

Anne-Sophie Friedel  
Julia Günther  
Sascha Kneip (verantwortlich für diese Ausgabe)  
Johannes Piepenbrink  
Anne Seibring  
Robin Siebert (Volontär)  
apuz@bpb.de  
www.bpb.de/apuz  
twitter.com/APuZ\_bpb

APuZ  
Nächste Ausgabe  
21–23/2021, 25. Mai 2021

## ENDLAGER- SUCHE

Newsletter abonnieren: [www.bpb.de/apuz-aktuell](http://www.bpb.de/apuz-aktuell)  
Einzelausgaben bestellen: [www.bpb.de/shop/apuz](http://www.bpb.de/shop/apuz)

#### GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

#### SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

#### DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH & Co. KG,  
Mörfelden-Walldorf

#### ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung  
Das **Parlament** ausgeliefert.  
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.  
Im Ausland zzgl. Versandkosten.  
FAZIT Communication GmbH  
c/o InTime Media Services GmbH  
fazit-com@intime-media-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ  
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 3.0 Deutschland.



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)