

RESEARCH

Maike Meyer

Korruption in kommunalen Verwaltungen

Ein kriminologischer Beitrag
zur Verwaltungswissenschaft



Springer VS

Korruption in kommunalen Verwaltungen

Maike Meyer

Korruption in kommunalen Verwaltungen

Ein kriminologischer Beitrag
zur Verwaltungswissenschaft

Mit einem Geleitwort von Prof. Dr. Bernhard Frevel

 Springer VS

Maïke Meyer
Münster, Deutschland

Dissertation, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, 2016

ISBN 978-3-658-17192-6 ISBN 978-3-658-17193-3 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-17193-3

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2017

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature

Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Der Frankfurter Korruptionsskandal von 1987 über Vergabefehler im Gartenbaubereich, der sog. GWG-Skandal der Wuppertaler Wohnungswirtschaft im Jahr 1998, der Kölner Müllskandal um den Oberbürgermeisterkandidaten Klaus Heugel, den SPD-Fraktionsvorsitzenden Norbert Rüter und den „Müllunternehmer“ Hellmut Trienekens im Jahr 1999 sind nur drei von besonders Aufsehen erregenden Korruptionsskandalen in deutschen Kommunen. Sie waren besonders umfangreich, besonders politisch und besonders in ihren personellen Strukturen und verwaltungstechnischen Bezügen. Die Liste von Korruptionsfällen ließe sich weiter ergänzen um verschiedene Formen von Korruption z.B. mit falschen Beschaffungen, überhöhten Preisen, Umgehungen von Submissionen, ungerechtfertigten Vergaben, verkauften Genehmigungen usw. usf. Gemäß des Corruption Perception Index 2015 von Transparency International liegt Deutschland zwar auf dem zehnten Rang von 168 untersuchten Staaten und weist damit eine eher geringe Korruptionsbelastung auf, doch zeigen die Untersuchungen von Transparency, von diversen Kriminologen und auch die Kriminalstatistiken und Lagebilder der Kriminalämter des Bundes und der Länder, dass Korruption ein nicht seltenes Phänomen und in vielerlei Hinsicht auch Problem in Deutschland darstellt. Häufig stehen dabei die Kommunalverwaltungen im Blick, die als bürgernächste Verwaltung und staatliche Ebene mit dem höchsten Finanzumsatz bei Vergaben und Beschaffungen auch besonderen Korruptionsrisiken ausgesetzt sind.

Die verstärkte öffentliche Wahrnehmung und Skandalisierung sowie gesteigerte moralische Kriminalisierung von Korruption führten in den späten 1990er Jahren zu einer intensiveren Berücksichtigung von Korruptionsdelikten im Strafgesetzbuch und anderen Gesetzeswerken (wie auch dem Steuerrecht). Infolge stieg auch das wissenschaftliche Interesse an dem Problemfeld, dem sich fortan nicht nur Juristen und Kriminologen, sondern auch Sozialwissenschaftler verschiedener Disziplinen, Ethiker und Betriebswirte widmeten.

Auf der Schnittfläche der Verwaltungswissenschaft und Kriminologie untersucht Maik Meyer Phänomene, Bedingungsfaktoren und Bewertungen der Korruption sowie die Chancen einer analysegestützten, evidenzbasierten

und lebensweltorientierten Korruptionsprävention. Mit dieser Fragestellung liefert sie neue und wichtige Erkenntnisse in beiden disziplinären Zugängen und legt zudem praxisorientierte Hinweise vor, was die Relevanz der Untersuchung stärkt.

Die Arbeit entstand im Kontext des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung im Rahmen des Forschungsprogramms für die zivile Sicherheit mit dessen Themenfeld „Schutz vor Wirtschaftskriminalität“ geförderten Projekts „Risikomanagement der Korruption aus der Perspektive von Unternehmen, Kommunen und Polizei“. Hier war Frau Meyer wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Münster, im Winter 2016

Prof. Dr. Bernhard Frevel

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich all jenen danken, die mich im Laufe meiner Promotion begleitet und unterstützt haben.

Mein Dank gilt zunächst Prof. Dr. Klaus Schubert und Prof. Dr. Bernhard Frevel, für die Betreuung der Dissertation, die freundliche Hilfe und die mannigfache Ideengebung, die mir einen kritischen Zugang zu der Thematik eröffnete. Die zahlreichen Gespräche auf intellektueller und persönlicher Ebene werden mir immer als bereichernder und konstruktiver Austausch in Erinnerung bleiben.

Ich möchte mich außerdem herzlich bei Prof. Dr. Ruth Linssen bedanken, die mich während meiner gesamten akademischen Laufbahn beraten und unterstützt hat und mir auch bei der Erstellung der Dissertation mit Rat und Tat zur Seite stand.

Zahlreiche Anregungen für meine Dissertation erhielt ich außerdem innerhalb des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Verbundprojektes „Risikomanagement der Korruption aus der Perspektive von Unternehmen, Kommunen und Polizei“. Bei den Mitwirkenden möchte ich mich daher ebenfalls bedanken.

Ein großer Dank geht außerdem an meine Kolleginnen und Kollegen am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität, die mir mit ihrem fundierten Fachwissen viele Anregungen für meine wissenschaftliche Arbeit gegeben haben.

Schließlich möchte ich mich bei meinen Eltern bedanken, die mir meinen bisherigen Lebensweg durch ihre ständige Unterstützung ermöglicht haben.

Münster, im Winter 2016

Maike Meyer

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-------------|
| Vorwort | V |
| Danksagung | VII |
| Tabellenverzeichnis | XIII |
| Abbildungsverzeichnis | XV |
| Abkürzungsverzeichnis | XVI |
| 1 Einführung | 1 |
| 1.1 Korruption: (K)ein Thema in Kommunalverwaltungen? | 1 |
| 1.2 Vom Wissen, Wollen und wissen wollen | 5 |
| 1.3 Fragestellungen der Arbeit | 9 |
| 1.4 Forschungsdesign der Arbeit | 9 |
| 1.5 Struktur der Arbeit | 13 |
| 2 Theoretischer Rahmen: Korruption in Kommunalverwaltungen | 15 |
| 2.1 Forschungsgegenstand und Forschungsfeld | 15 |
| 2.1.1 Der Korruptionsbegriff im Diskurs | 15 |
| 2.1.2 Kommunalverwaltungen im Wandel | 24 |
| 2.2 Ausmaß, Erscheinungsformen und Risikobereiche | 30 |
| 2.2.1 Korruption im Dunkelfeld | 30 |
| 2.2.2 Ein Phänomen mit vielen Gesichtern | 32 |
| 2.2.3 Gelegenheiten gibt es überall | 36 |
| 2.2.4 Neue Strukturen, veränderte Risiken? | 37 |
| 2.3 Entstehungsbedingungen | 39 |
| 2.3.1 Erklärungsansätze im Überblick | 40 |
| 2.3.2 Situational Action Theory | 46 |
| 2.4 Forschungsleitende Annahmen | 59 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 3 | Methodische Vorgehensweise: Eine Mixed-Methods-Studie | 63 |
| 3.1 | Methodische Rahmung | 63 |
| 3.1.1 | Potenzielle Forschungsansätze | 63 |
| 3.1.2 | Empirisches Forschungsdesign | 67 |
| 3.2 | Qualitative Interviews und Gruppendiskussionen | 71 |
| 3.2.1 | Erhebungsmethodik | 71 |
| 3.2.2 | Sampling | 74 |
| 3.2.3 | Erhebungsinstrumente | 81 |
| 3.2.4 | Auswertungsmethodik | 84 |
| 3.2.5 | Qualitätskriterien qualitativer Forschung | 86 |
| 3.3 | Online-Befragung | 88 |
| 3.3.1 | Erhebungsmethodik | 88 |
| 3.3.2 | Sampling | 91 |
| 3.3.3 | Erhebungsinstrument | 95 |
| 3.3.4 | Auswertungsmethodik | 103 |
| 3.3.5 | Qualitätskriterien quantitativer Forschung | 111 |
| 3.4 | Hellfeldanalyse | 112 |
| 3.5 | Analyse bestehender Vorkehrungen | 113 |
| 4 | Ergebnisse: Phänomenologie und Ätiologie von Korruption | 117 |
| 4.1 | Ausmaß, Erscheinungsformen und Risikobereiche | 117 |
| 4.1.1 | Ein Phänomen mit Konjunktur? | 117 |
| 4.1.2 | Zwischen Werbegeschenken und Luxusreisen | 133 |
| 4.1.3 | Gefährdete Tätigkeitsbereiche | 146 |
| 4.1.4 | Zwischenfazit | 157 |
| 4.2 | Entstehungsbedingungen | 160 |
| 4.2.1 | Motivatoren | 163 |
| 4.2.2 | Moralische Personen- und Umfeldfaktoren | 167 |
| 4.2.3 | Kontrollen | 175 |
| 4.2.4 | Moralität und Kontrollen in Interaktion | 179 |
| 4.2.5 | Zwischenfazit | 182 |
| 5 | Schlussfolgerungen: Quo vadis? | 189 |
| 5.1 | Die Forschungsarbeit im Überblick | 189 |
| 5.1.1 | Forschungsinteresse | 190 |
| 5.1.2 | Forschungsvorgehen | 191 |
| 5.1.3 | Forschungserkenntnisse | 193 |
| 5.1.4 | Implikationen für die Wissenschaft | 198 |
| 5.2 | Exkurs: Korruptionsbekämpfung in Kommunalverwaltungen | 207 |

5.2.1 Handlungsoptionen 208
5.2.2 Status Quo 209
5.2.3 Zusammenfassende Bewertung 234
5.3 Implikationen für die Praxis 236

Literatur **245**

Anhang **263**

Itemdokumentation 265
Arbeitszufriedenheit und Arbeitsumfeld 266
Korruptionsrisiken 270
Einstellungen und Meinungen 283
Angaben zur Person 286

Tabellenverzeichnis

| | | |
|------------|---|-----|
| Tabelle 1 | Typologie korruptiver Beziehungen | 34 |
| Tabelle 2 | Empirisches Forschungsdesign | 70 |
| Tabelle 3 | Sample der qualitativen Studien | 80 |
| Tabelle 4 | Themenblöcke der Interviewleitfäden | 82 |
| Tabelle 5 | Rücklauf der Online-Befragung | 92 |
| Tabelle 6 | Merkmale der Befragungspersonen | 93 |
| Tabelle 7 | Fragebogen zur Online-Befragung | 96 |
| Tabelle 8 | Problemwahrnehmung | 128 |
| Tabelle 9 | Vorteile Nehmer im Bundeslagebild Korruption 2010-2014 | 137 |
| Tabelle 10 | Erscheinungsformen von Korruption (Sachzuwendungen) . | 137 |
| Tabelle 11 | Vorteile Geber im Bundeslagebild Korruption 2010-2014 . | 143 |
| Tabelle 12 | Erhaltene Angebote nach Tätigkeitsfeldern | 150 |
| Tabelle 13 | Regressionsanalyse zur SAT | 180 |
| Tabelle 14 | Verbreitung empfohlener Maßnahmen | 213 |
| Tabelle 15 | Arbeitszufriedenheit (Tätigkeiten) | 266 |
| Tabelle 16 | Arbeitszufriedenheit (Kollegenschaft) | 267 |
| Tabelle 17 | Arbeitszufriedenheit (Entwicklung) | 267 |
| Tabelle 18 | Arbeitszufriedenheit (Bezahlung) | 268 |
| Tabelle 19 | Arbeitszufriedenheit (Vorgesetzte/r) | 268 |
| Tabelle 20 | Arbeitszufriedenheit (Allgemein) | 269 |
| Tabelle 21 | Büro | 269 |
| Tabelle 22 | Soziale Kohäsion | 270 |
| Tabelle 23 | Drittbeobachtung (1) | 271 |
| Tabelle 24 | Moralische Bewertung der Handlung (1) | 271 |
| Tabelle 25 | Handlungsintention (1) | 271 |
| Tabelle 26 | Reaktion (1) | 272 |
| Tabelle 27 | Drittbeobachtung (2) | 272 |
| Tabelle 28 | Moralische Bewertung der Handlung (2) | 273 |
| Tabelle 29 | Handlungsintention (2) | 273 |
| Tabelle 30 | Reaktion (2) | 273 |
| Tabelle 31 | Moralische Bewertung der Handlung (3) | 274 |
| Tabelle 32 | Problembewusstsein (1) | 274 |
| Tabelle 33 | Problembewusstsein (2) | 274 |

| | | |
|------------|---|-----|
| Tabelle 34 | Beeinflussungsversuche | 275 |
| Tabelle 35 | Anzahl der Beeinflussungsversuche | 275 |
| Tabelle 36 | Moralität im Umfeld (Kollegen) | 276 |
| Tabelle 37 | Moralität im Umfeld (Verwaltungsspitze) | 276 |
| Tabelle 38 | Kognitive Einstellungen (1) | 277 |
| Tabelle 39 | Kognitive Einstellungen (2) | 278 |
| Tabelle 40 | Kognitive Einstellungen (3) | 278 |
| Tabelle 41 | Affektive Einstellungen (1) | 279 |
| Tabelle 42 | Affektive Einstellungen (2) | 279 |
| Tabelle 43 | Konative Einstellungen (1) | 280 |
| Tabelle 44 | Konative Einstellungen (2) | 280 |
| Tabelle 45 | Entdeckungsrisiko | 281 |
| Tabelle 46 | Konsequenzen | 282 |
| Tabelle 47 | Direkte externale Kontrolle | 283 |
| Tabelle 48 | Individuelle reflexive Werte (1) | 284 |
| Tabelle 49 | Individuelle reflexive Werte (2) | 284 |
| Tabelle 50 | Individuelle reflexive Werte (3) | 284 |
| Tabelle 51 | Selbstkontrolle (Discounting) | 285 |
| Tabelle 52 | Selbstkontrolle (Impulsivität) | 285 |
| Tabelle 53 | Stadtgröße (1) | 286 |
| Tabelle 54 | Stadtgröße (2) | 286 |
| Tabelle 55 | Tätigkeitsbereich | 287 |
| Tabelle 56 | Beschäftigungsdauer | 287 |
| Tabelle 57 | Dienstgrad | 287 |
| Tabelle 58 | Verbeamtung | 288 |
| Tabelle 59 | Geschlecht | 288 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|-------------|--|-----|
| Abbildung 1 | Grundannahmen der SAT | 11 |
| Abbildung 2 | Dimensionen des Korruptionsbegriffs | 22 |
| Abbildung 3 | Handlungsprozess in der SAT | 53 |
| Abbildung 4 | Moralischer Filter und Kontrollen in der SAT | 56 |
| Abbildung 5 | Fallzahlen im Hellfeld 2010-2014 | 118 |
| Abbildung 6 | Fallzahlen im Bundeslagebild Korruption 2000-2014 . | 120 |
| Abbildung 7 | Erscheinungsformen von Korruption | 136 |
| Abbildung 8 | Moralischer Filter und Kontrollen in der SAT (Kopie) | 162 |
| Abbildung 9 | Interaktionseffekt | 181 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------------|---|
| BBSR | Bundesinsitut für Bau-, Stadt- und Raumplanung |
| BGH | Bundesgerichtshof |
| BKA | Bundeskriminalamt |
| BMI | Bundesministerium des Inneren |
| BMJ | Bundesministerium der Justiz |
| bzw. | beziehungsweise |
| d.h. | das heißt |
| IfM | Institut für Mittelstandforschung |
| LKA | Landeskriminalamt |
| m.a.W. | mit anderen Worten |
| MIK | Ministerium für Inneres und Kommunales |
| NPM | New Public Management |
| NSM | Neues Steuerungsmodell |
| PKS | Polizeiliche Kriminalstatistik |
| RiKo | Forschungsprojekt »Risikomanagement der Korruption aus der Perspektive von Unternehmen, Kommunen und Polizei« |
| SAT | Situational Action Theory |
| SVS | Strafverfolgungsstatistik |
| u.a. | unter anderem |
| u.v.m. | und viele mehr |

1 Einführung

In der öffentlichen Verwaltung hat in den vergangenen zwanzig Jahren ein erheblicher Wandel stattgefunden. So wurden Aufgaben privatisiert, der Personalbestand abgebaut, Verwaltungsstrukturen ausdifferenziert und einzelne Verwaltungseinheiten verselbstständigt. Zudem wurde der öffentliche Sektor unter verstärkten Leistungs- und Wettbewerbsdruck gesetzt (vgl. Oschmiansky 2010). Diese Entwicklungen führten zu einer Ökonomisierung, die Fachliteratur zufolge Konsequenzen für die Korruptionsanfälligkeit öffentlicher Verwaltungen und ihrer Akteure hat (vgl. Behnke 2009, S. 52; Maravić 2005, S. I f.). Zwar werden die Erscheinungsformen und Ergebnisse dieser Modernisierung in der Verwaltungswissenschaft bereits seit Jahren thematisiert, der Einfluss der Reformen auf die Korruptionsanfälligkeit öffentlicher Behörden wurde bisher allerdings kaum systematisch untersucht (vgl. Maravić & Reichard 2005, S. II). In der deutschen Verwaltungswissenschaft ist Korruption allgemein ein eher randständiger Forschungsbereich (vgl. Wolf 2014, S. 41). Sie ist daher auf Erkenntnisse aus anderen Disziplinen angewiesen.

Die vorliegende Forschungsarbeit leistet einen kriminologischen Beitrag zur Verwaltungswissenschaft. Sie beschäftigt sich mit der Phänomenologie und Ätiologie von Korruption in kommunalen Verwaltungen. In diesem einleitenden Kapitel werden überblicksartig zunächst die Ausgangslage (siehe Kapitel 1.1) sowie der Forschungsstand (siehe Kapitel 1.2) dargelegt, bevor anschließend das Forschungsinteresse erläutert wird (siehe Kapitel 1.3). Nachfolgend wird ein Überblick über das Forschungsdesign der Arbeit gegeben (siehe Kapitel 1.4). Schließlich wird die Struktur der Arbeit beschrieben (siehe Kapitel 1.5).

1.1 Korruption: (K)ein Thema in Kommunalverwaltungen?

Lange Zeit wurde davon ausgegangen, dass Korruption primär ein Problem wirtschaftlich unterentwickelter Staaten ist. So galt auch Deutschland als weitgehend unbelastet von Korruption (vgl. Litzcke et al. 2012a, S. 1 ff.). Spätestens seit der Aufdeckung zahlreicher Skandale in unterschiedlichen

Bereichen wie vor allem der Wirtschaft (z.B. die »Siemens-Affäre«, die 2006 aufgedeckt wurde) oder der öffentlichen Verwaltung (z.B. die Frankfurter Korruptionsaffäre aus den 1980er Jahren) ist diese These jedoch in Frage zu stellen. Der Anteil der Korruptionsdelikte an der Gesamtkriminalität ist laut Kriminalstatistiken zwar minimal (vgl. BKA 2016a, S. 315 ff.), dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Korruptionsstraftaten oftmals unentdeckt bleiben. Fachleute gehen von einem Dunkelfeld von über 90 Prozent aus (vgl. Dolata 2007, S. 246), Bannenberg und Schaupensteiner (2007, S. 14) sprechen von einer anhaltenden Korruptionskonjunktur in Deutschland und der Präsident des Hessischen Rechnungshofs postuliert auf Grundlage von Prüfergebnissen, »dass Korruption kein Einzelphänomen oder eine Häufung von zu bedauernden Einzelfällen ist« (zitiert nach BMI & BMJ 2001, S. 162). Thesen über ein erhebliches Dunkelfeld werden vor allem mit der Besonderheit von Korruption begründet, dass es »in der Regel nur Täter (Vorteilsnehmer und Vorteilsgeber) [gibt], aber kein unmittelbares Opfer, das ein eigenes Interesse an der Strafverfolgung haben könnte« (BMI & BMJ 2006, S. 250).

Korruption ist allerdings ein erhebliches Problem. Sie führt »zur Verschwendung von Steuergeldern, lähmt die öffentliche Verwaltung, treibt die Kosten der Privatwirtschaft in die Höhe und untergräbt das Vertrauen der Bevölkerung in den Staat« (Weltbank & IWF zitiert nach Bannenberg & Schaupensteiner 2007, S. 14). Im Bundeslagebild Korruption, das jährlich die polizeilich erfassten Fälle von Korruption ausweist, wird der finanzielle Schaden durch Korruptionsdelikte in den Jahren 2010 bis 2014 auf zwischen 175 und 358 Millionen Euro jährlich beziffert (vgl. BKA 2015b, S. 8). Solche materiellen Schäden »entstehen vor allem im Bereich des Vergabewesens der öffentlichen Hand« (BMI & BMJ 2006, S. 246). In Anbetracht der Annahme, dass es sich bei den bekannt gewordenen Fällen nur um »die Spitze des Eisberges« handelt (Bannenberg & Schaupensteiner 2007, S. 38), kann von deutlich höheren finanziellen Schäden ausgegangen werden. Daneben kann Korruption erhebliche immaterielle Schäden verursachen. »Ganz überwiegend wird angenommen, dass Korruption Grundwerte des sozialen und demokratischen Rechtsstaates verletzt, die Geschäftsmoral und die Grundlagen der Marktwirtschaft gefährdet, das Berufsethos beschädigt, Arbeitsplätze vernichtet, überhöhte Preise und Staatsverschuldung verursacht, Entwicklung und Innovation blockiert, die Schattenwirtschaft fördert und den Verfall politischer Moral ansteigen lässt« (ebd., S. 44). Vielen erscheint Korruption daher als »>Krebsgeschwür< in Staat und Gesellschaft« (BMI & BMJ 2006, S. 246).

Solche immateriellen Schäden sind insbesondere in staatlichen Institutionen wie Verwaltungsbehörden, die als Garanten für die Integrität und Stabilität eines politischen Systems und damit für den Staat selbst verstanden werden, problematisch. Orientiert sich das Verwaltungshandeln nicht an Recht und Gesetz, sondern an persönlichen Vorteilen, werden das Rechtsstaatsprinzip und der Gleichheitsgrundsatz verletzt und das Demokratieprinzip untergraben. Hinzu kommt, dass durch Fehlverhalten in der öffentlichen Verwaltung dem Ethos des öffentlichen Dienstes geschadet wird (vgl. Dölling 2007, S. 27). Dies kann dazu führen, dass die Effizienz der Verwaltung sinkt und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Politik und die Verwaltung, in den Rechtsstaat und in das Funktionieren der Demokratie schwindet (vgl. Bekemann 2007, S. 6). In Kommunalverwaltungen ist das Auftreten von Korruption besonders heikel, denn hier »trifft der Bürger unmittelbar auf das politische System, auf die handelnde Verwaltung. Hier bildet sich sein Bild von einem funktionierenden, demokratischen Staatssystem. Hier macht der Bürger aber auch direkte Erfahrung mit ›Vetternwirtschaft‹, Machtmissbrauch und Verschwendung und gewinnt eine Vorstellung von schädlichen Folgen der Korruption« (Transparency International o.J.b).

Laut Bundeslagebild Korruption traten rund 60 Prozent der im Jahr 2014 polizeilich registrierten Fälle im Bereich der allgemeinen öffentlichen Verwaltung auf (vgl. BKA 2015b, S. 10). Kommunalverwaltungen sind dabei im Vergleich zu Bundes- und Landesbehörden besonders gefährdet (vgl. PricewaterhouseCoopers AG 2010, S. 13). Auch Arnim et al. (2006, S. 41) weisen darauf hin, dass in kommunalen Verwaltungen ein besonders großes Korruptionspotenzial vorliegt, da dort »das Schwergewicht der Verwaltung und der größte Teil der öffentlichen Investitionen (einschließlich Bautätigkeit) liegt. Die Kleinteiligkeit und Übersichtlichkeit der Kommune, die Nähe von Verwaltung und Wirtschaft bilden zudem einen geeigneten ›Nährboden‹ für dauerhafte Netzwerke zwischen Politik, Wirtschaft und Medien, die auch korrupten Praktiken Vorschub leisten«. Immer wieder erregen entsprechende Korruptionsfälle auch öffentliche Aufmerksamkeit. Prominente Beispiele sind die Frankfurter Korruptionsaffären (vgl. Bannenbergh & Schauensteiner 2007, S. 104 ff.) oder der Kölner Müllskandal (vgl. Wolf 2014, S. 86 ff.), die in den 1980er und 1990er Jahren für Aufruhr sorgten. Insbesondere in kommunalen Verwaltungen kommt der Bekämpfung des Phänomens daher große Relevanz zu.

Die Bekämpfung von abweichendem Verhalten bis hin zu Kriminalität ist in Deutschland »in vielfältiger Weise ausgebaut und etabliert worden: Inzwischen ist auf der Ebene der Kommunen, der Länder und des Bundes

ein neues Handlungs- und Politikfeld entstanden« (Steffen 2015, S. 53). Die Bekämpfung von Korruption kann dabei als eigenständiges Politikfeld betrachtet werden, das durch unterschiedliche öffentliche und private Akteure geprägt wird (vgl. Wolf 2014, S. 45). Das Thema Korruptionsbekämpfung wurde bereits in den 1990er Jahren infolge zahlreicher Skandale auf die politische Agenda gehoben. In öffentlichen Institutionen wurden daraufhin Vorkehrungen getroffen, mit denen vor allem angestrebt wurde, dem Phänomen vorzubeugen. Diese erfahren jedoch in der Fachliteratur erhebliche Kritik. So wird insbesondere bemängelt, dass die getroffenen Vorkehrungen auf Plausibilitätsannahmen beruhen und weder theoretisch, noch empirisch fundiert sind (vgl. Linszen et al. 2015, S. 24).

»[D]oing, rather than *knowing*, appears to be the mantra guiding the crime prevention activities of most politicians and practitioners. The thought that *doing without knowing* may sometimes make the situation even worse seems to rarely enter the equation.« (Wikström 2007, S. 60)

Bei den Vorkehrungen zur Bekämpfung von Korruption handelt es sich zu meist um eine unsystematische Bündelung von vage gehaltenen Einzelmaßnahmen, deren Wirksamkeit nur selten nachgewiesen ist (vgl. Sorgatz 2012, S. 17). In den meisten Fällen sind sie einer gezielten Wirkungsforschung auf Grund ihrer mangelnden Systematisierung gar nicht erst zugänglich (vgl. Meyer et al. 2010, S. 84). So konstatiert auch Dolata (2007, S. 248), dass in der systematischen »theoretischen sowie empirischen Überprüfung von Antikorruptionsprogrammen erheblicher Forschungsbedarf« besteht. Linszen et al. (2015, S. 24) weisen in diesem Zusammenhang kritisch darauf hin, dass man daher »auf die Übertragung von Erfahrungen aus anderen Anwendungsgebieten angewiesen ist«. Hinzu kommt, dass die analytische Brücke zwischen den Vorkehrungen und deren Wahrnehmung und Akzeptanz seitens der handelnden Personen als Adressatinnen und Adressaten in der Praxis oft nicht geschlagen wird, sodass die Besonderheiten der einzelnen Anwenderinnen und Anwender und deren Handlungsalltag im Rahmen der Korruptionsbekämpfung kaum Berücksichtigung finden. So gaben in einer Befragung beispielsweise über ein Drittel von 500 Beschäftigten öffentlicher Verwaltungen an, dass sie die Richtlinien zur Korruptionsbekämpfung kaum akzeptieren (vgl. PricewaterhouseCoopers AG 2010, S. 38 ff.). Diese Probleme können zum einen darauf zurückgeführt werden, dass die Vorkehrungen infolge der Aufdeckung zahlreicher Korruptionsskandale »relativ zügig aufgestellt und dadurch stellenweise mit ›heißer Nadel gestrickt‹ wurden« (Sorgatz 2012, S. 17). Problematisch ist zudem, dass die deutsche Wissenschaft in diesem Kontext – obgleich »Öffentlichkeit, Medien und Zivilgesellschaft

ständig erfolgversprechende Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung nachfragen« – zumeist relativ geringe Anwendungsorientierung aufweist (Wolf 2014, S. 42).

Hinzu kommt, wie eingangs bereits angeschnitten wurde, dass sich das Handlungsfeld kommunaler Verwaltungen in den vergangenen zwanzig Jahren erheblich verändert hat, was zu der Frage führt, ob die Strategien zur Korruptionsbekämpfung, die vor allem zu Beginn der 1990er Jahre entwickelt und implementiert wurden, noch zeitgemäß sind. Das Handlungsfeld ist durch steigende Komplexität, Wettbewerbsdruck, begrenzte finanzielle Ressourcen und große Unsicherheiten gekennzeichnet. Traditionelle bürokratische Verwaltungsstrukturen gerieten daher schon im letzten Jahrhundert in die Kritik. Unter den Schlagwörtern »schlanker Staat«, »New Public Management« oder »Neues Steuerungsmodell« wurden Gegenmodelle entwickelt. »Regierungen in fast allen westeuropäischen Ländern begannen verstärkt Aufgaben zu privatisieren, ihren Personalbestand abzubauen, einzelne Verwaltungseinheiten zu verselbständigen, den öffentlichen Sektor unter verstärkten Markt- und Wettbewerbsdruck zu setzen und Managementkonzepte aus dem Privatsektor in die staatlichen Behörden zu übertragen« (Oschmiansky 2010). Dass veränderte Korruptionsrisiken eine Folge dieser Entwicklungen sind, konnte bereits empirisch belegt werden (vgl. Maravić 2007, S. 260 ff.). Ob die Veränderungen in der Verwaltung auch zu einer Erhöhung ihrer Korruptionsanfälligkeit beigetragen haben, wird zwar noch kontrovers diskutiert (vgl. Fredrickson 1999; Kolthoff et al. 2007), fest steht allerdings, dass sich kommunale Verwaltungen in einem Wandel befinden, der im Kontext von Korruptionsbekämpfung nicht unberücksichtigt bleiben darf: »Eine moderne flexible Verwaltung bedarf eines modernen flexiblen Korruptionsmanagements« (Stark o.J. S. 91). Wie aber kann Korruption in modernen Kommunalverwaltungen wirksam bekämpft werden? Unter dem auch von Linssen et al. (2014, S. 18) verwendeten Leitsatz »Vom Wissen, Wollen und wissen wollen« wird diese Frage im folgenden Kapitel adressiert.

1.2 Vom Wissen, Wollen und wissen wollen

»Als das aktive Zusammenwirken vieler gesellschaftlicher Kräfte und Disziplinen mit dem Ziel, Straftaten vorzubeugen, braucht die Kriminalprävention Praxis, Politik und Wissenschaft: Das sind die zentralen Arbeitsfelder, die jeweils eigene Leistungen für die Kriminalprävention erbringen müssen und dabei möglichst aufeinander bezogen sein und kooperieren sollten« (Steffen 2015, S. 57). Der Wissenschaft kommt dabei die Aufgabe der

wissenschaftlichen Politikberatung zu. Im Kontext dieser wird Wissen als »die zentrale Ressource für jegliche Art von zielorientierter Praxis« aufgefasst (Mayntz 2009, S. 6). »Wissenschaftliche Politikberatung soll dazu beitragen, dass Policy-Entscheidungen evidenzbasiert und dadurch lösungsfähig sind« (ebd., S. 8). Gleichermaßen wird auch im Handlungs- und Politikfeld der Kriminalprävention argumentiert: »[W]e need a stronger emphasis on knowing (what to do) rather than just keep on doing without knowing« (Wikström 2007, S. 75). Es ist entsprechend wichtig, Probleme korrekt wahrzunehmen und darauf aufbauend realisierbare Lösungsalternativen zu identifizieren (vgl. Mayntz 2009, S. 6). Dies entspricht im Kern dem Konzept der analysegeleiteten Kriminalprävention (vgl. Kohl 2012), das an Ansätze des Intelligence-Led Policing (vgl. Ratcliffe 2008) anknüpft.

»[I]ntelligence-led policing is a business model and a managerial philosophy where data analysis and crime intelligence are pivotal to an objective, decision-making framework that facilitates crime and problem reduction, disruption and prevention through both strategic management and effective enforcement strategies that target prolific and serious offenders.« (ebd., S. 6)

Kern des Ansatzes der analysegeleiteten Kriminalprävention ist die Forderung, »Intelligence« im Sinne von aufbereiteten handlungsrelevanten Informationen zu generieren und darauf aufbauend auf effektive und effiziente Aktivitäten der Prävention wie auch der Repression und Intervention zu schließen. »Intelligence« wird dabei als Produkt der Sammlung, Evaluation und Analyse von Informationen verstanden. Vor der Implementierung kriminalpräventiver Vorkehrungen seitens der Politik und der Praxis gilt es entsprechend fundiertes Wissen über das interessierende Phänomen zu gewinnen. Diese Aufgabe kommt der Wissenschaft zu. Dabei ist vor allem die Generierung von Erkenntnissen über die Phänomenologie sowie die Ätiologie des Phänomens relevant (vgl. Schwind 2013, S. 7 f.; Meyer et al. 2010, S. 86). Insbesondere letzterem kommt im Sinne der analysegeleiteten Kriminalprävention entscheidende Bedeutung zu.

»Without fundamental knowledge about *why* the problem occurs and, based upon that, *how* it can be tackled, most of our efforts to minimise crime and disorder will continue to fail and the money we spend will be largely wasted.« (Wikström 2007, S. 60)

An belastbaren empirischen Erkenntnissen über die Phänomenologie und Ätiologie von Korruption in kommunalen Verwaltungen fehlt es bisher allerdings. Dies kann einerseits auf methodische Probleme zurückgeführt werden, andererseits auf fehlende theoretische Zugänge.

In der Korruptionsforschung werden oftmals Daten aus dem Hellfeld analysiert. Hellfeldstudien wie das Bundeslagebild Korruption des Bundeskriminalamtes oder Aktenanalysen, die beispielsweise von Kerbel (1995) oder Bannenberg (2002) durchgeführt wurden, unterliegen jedoch zahlreichen Verzerrungsfaktoren, so etwa Schwankungen der Kontrollintensität und des Anzeigeverhaltens (vgl. Bundeskriminalamt 2014a, S. 1). Das Hellfeld ist zudem aller Wahrscheinlichkeit nach so klein, dass mittels Analysen entsprechender Daten kaum belastbare Aussagen zu generieren sind. Hinzu kommt, dass Hellfeldstudien nicht den gesamten Phänomenbereich abdecken, da sie sich lediglich auf die strafrechtlich definierten Korruptionsdelikte beziehen. In der Regel werden die §§ 299 f. und 331 ff. StGB (Bestechlichkeit, Bestechung, Vorteilsannahme, Vorteilsgewährung) unter dem Begriff Korruption subsumiert. Die rechtliche Definition von Korruption ist allerdings, wie etwa der Prozess um den ehemaligen Bundespräsidenten im Jahr 2014 gezeigt hat, sehr eng und entspricht nicht unbedingt dem Alltagsverständnis von Korruption. »Was in der öffentlichen Wahrnehmung ›ein Geschmäcke‹ hat, ist strafrechtlich noch lange keine Korruption« (Linssen & Meyer 2016a, S. 222). Unter Zugrundelegung einer weiter gefassten Korruptionsdefinition wird die Aussagekraft von Hellfeldstudien entsprechend noch stärker eingeschränkt.

Oftmals werden zur Untersuchung von Korruption außerdem Einschätzungsbefragungen herangezogen. Prominent ist in diesem Zusammenhang der jährlich von der internationalen Korruptionsbekämpfungsorganisation Transparency International publizierte »Corruption Perception Index«. Befragungen mit Bezug auf die öffentliche Verwaltung wurden beispielsweise vom Bundeskriminalamt (vgl. Vahlenkamp & Knauß 1995) sowie von der PricewaterhouseCoopers AG (2010) vorgenommen. Bemängelt werden kann jedoch, »dass solche Datenerhebungen einem Blick in die Glaskugel gleichen« (vgl. Linssen & Meyer 2016a, S. 223). Es werden lediglich Wahrnehmungen erfasst, die nicht mit Fakten gleichzusetzen sind. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass die sonstigen Möglichkeiten, ein »Dunkelfelddelikt« wie Korruption empirisch zu untersuchen, begrenzt sind. Korruption ist eine abweichende Handlung ohne unmittelbares Opfer, weshalb Opferbefragungen kaum möglich sind. Auch Täterbefragungen sind wenig aussichtsreich, da »von eingeschränkter Auskunftsbereitschaft auszugehen [ist], wenn die Taten noch nicht entdeckt sind, weil die Konsequenzen der Entdeckung erheblich wären« (Bannenberg 2002, S. 66). Schließlich ist auch die Befragung Dritter mit Problemen verbunden, da Dritte oftmals keine Kenntnis von entsprechenden Handlungen erlangen oder eher geringe Mitteilungsbe-

reitschaft aufweisen (vgl. Linssen & Pfeiffer 2009, S. 169 f.). Hinzu kommt, dass es sich bei Korruption um ein Phänomen handelt, welches insbesondere im Falle staatlicher Institutionen mit einem erheblichen Skandalisierungspotenzial einhergeht. Daraus ergeben sich neben methodischen Problemen Schwierigkeiten beim Feldzugang.

Diese Probleme führen unter anderem dazu, dass es an aussagekräftigen phänomenologischen Erkenntnissen über das Auftreten von Korruption in kommunalen Verwaltungen mangelt. So kritisieren auch Wissenschaftler, Ministeriums- und Behördenvertreter im Rahmen des von den Bundesministerien des Inneren (BMI) sowie der Justiz (BMJ) herausgegebenen periodischen Sicherheitsberichts, dass »[h]inreichend differenziertes Material über den Umfang und die Struktur von ›Alltags‹-Korruption [...] fehlt« und dass die verbreitet vorgenommene »Verallgemeinerung von Einzelfällen, bei denen ungewiss ist, ob es sich hierbei um weit aus dem Rahmen fallende Probleme handelt, [...] problematisch« ist (BMI & BMJ 2001, S. 162 f.).

Ebenso fehlen auch empirische Erkenntnisse über die Entstehungsbedingungen von Korruption. Dies kann neben den methodischen Problemen darauf zurückgeführt werden, dass kein fundierter theoretischer Zugang vorliegt. Zur Erklärung korrupten Verhaltens werden in der Fachliteratur in der Regel Risikofaktoren herangezogen. Dabei wird zwischen gesamtgesellschaftlichen, institutionellen sowie individuellen Risikofaktoren differenziert (vgl. Dölling 2007, S. 31). Die Erklärung von Korruption mit Hilfe solcher Risikofaktoren ist allerdings kritisch zu sehen, da diese theoretisch nicht konzeptualisiert sind. »[A] major problem with the risk factor paradigm is to determine which risk factors are causes and which are merely markers or correlated with causes« (Farrington 2000, S. 7). Es werden daher auch verschiedene theoretische Ansätze zur Erklärung von Korruption diskutiert. Verbreitet wird in diesem Zusammenhang auf ökonomische Rational-Choice-Ansätze zurückgegriffen (vgl. Claussen 2011; Litzcke et al. 2012b). Diese erfahren in der Fachliteratur allerdings zunehmend Kritik, da davon ausgegangen wird, dass Handlungen komplexere Entscheidungsprozesse vorausgehen (vgl. Litzcke et al. 2012b, S. 23). Denkbare Erklärungskonzepte liefern auch soziologische Kontroll- und Lerntheorien (vgl. Bannenberg 2002, S. 357). »Eine allgemein anerkannte und empirisch fundierte Theorie zur Erklärung korruptiven Verhaltens gibt es [bisher jedoch] nicht« (Dölling 2007, S. 31). Kritisch ist zudem zu sehen, dass es einem Großteil der Theorien nicht gelingt, individuelle und kontextuelle Einflussfaktoren zu integrieren, was im Hinblick auf Korruption jedoch durchaus bedeutsam ist (vgl. Kammigan & Linssen 2012, S. 332; Schön et al. 2011, S. 14; Thiel 2011, S. 339). »[W]ichtige

Elemente können erklärt werden, wenn man von einem Wechselspiel der Täterpersönlichkeit mit Gelegenheitsstrukturen, also einem multifaktoriellen Ansatz ausgeht. Rein soziologische Erklärungen ohne Berücksichtigung des Individuums und seines Verhaltens sind ebenso unrealistisch abzulehnen wie rein täterorientierte Erklärungen« (Bannenberg 2002, S. 357). Neben empirischen Forschungsdesideraten liegen entsprechend auch theoretische vor, welchen im Rahmen der vorliegenden Forschungsarbeit begegnet wird.

1.3 Fragestellungen der Arbeit

Die Forschungsarbeit verfolgt zwei Fragestellungen:

1. *In welchem Ausmaß, in welcher Form und wo tritt Korruption in kommunalen Verwaltungen auf?*
2. *Welche individuellen und kontextuellen Faktoren haben Einfluss darauf, dass Bedienstete kommunaler Verwaltungen sich korrupt bzw. nicht korrupt verhalten?*

Im Rahmen der Arbeit wird Korruption entsprechend phänomenologisch sowie ätiologisch untersucht. Die wissenschaftliche Relevanz dieser Fragestellungen ergibt sich aus den erläuterten Forschungsdesideraten (siehe Kapitel 1.2). Die Arbeit strebt eine theoretische und empirische Erweiterung des bisherigen Kenntnisstands an. Sekundäranalysen der Forschungsliteratur sowie explorative phänomenologische Analysen geben dabei Aufschluss über das Ausmaß, die Erscheinungsformen und Risikobereiche von Korruption in kommunalen Verwaltungen. Außerdem wird ein theoretischer Rahmen zur Erklärung von Korruption im Kontext kommunaler Verwaltungen entwickelt und überprüft. Dabei wird Bezug genommen auf die aktuell in der Korruptionsforschung diskutierte Situational Action Theory (vgl. Wikström et al. 2012; Kammigan & Linssen 2012). Darüber hinaus hat die Arbeit aber auch praktische Relevanz, indem sie Ansatzpunkte für fundierte wissenschaftliche Politikberatung identifiziert.

1.4 Forschungsdesign der Arbeit

Zur Beantwortung der Fragestellungen wurden zwischen November 2014 und März 2016 neben theoretischen Überlegungen und der Aufarbeitung

des Forschungsstandes verschiedene empirische Analysen durchgeführt: Experteninterviews, problemzentrierte Interviews und Gruppendiskussionen mit Beschäftigten kommunaler Verwaltungen, eine Online-Befragung von Beschäftigten kommunaler Verwaltungen sowie eine Hellfeldanalyse. Außerdem wurden bestehende Vorkehrungen zur Korruptionsbekämpfung in kommunalen Verwaltungen analysiert. Im Hinblick auf die Fragestellungen der Forschungsarbeit ist die zuletzt genannte Erhebung zwar zunächst hintergründig, ergänzend werden die in diesem Zusammenhang gewonnenen Erkenntnisse allerdings im Kontext der wissenschaftlichen Politikberatung aufgegriffen, welche am Schluss der Arbeit erfolgt.

Die Erhebungen wurden im Rahmen eines Mixed-Methods-Designs umgesetzt (vgl. Kuckartz 2014, S. 33), das über die Kombination qualitativer und quantitativer Erhebungsmethoden sowie den Einbezug von Hell- und Dunkelfelddaten eine multiperspektivische Betrachtung der Fragestellungen ermöglicht hat. Über die Kombination unterschiedlicher Methoden und Erkenntnisquellen sollten die beschriebenen methodischen Probleme abgeschwächt und somit möglichst umfassende und zuverlässige Erkenntnisse generiert werden.

Im Rahmen der ersten Fragestellung wird das Auftreten von Korruption in kommunalen Verwaltungen phänomenologisch betrachtet. Zur Beantwortung der Fragestellung wurde zunächst eine Sekundäranalyse des Forschungsstandes vorgenommen. Mit unterschiedlichen explorativen Analysen wurden die so gewonnenen Erkenntnisse anschließend angereichert. So wurden das Ausmaß, die Erscheinungsformen und Risikobereiche von Korruption in kommunalen Verwaltungen zunächst im Rahmen der Interviews und Gruppendiskussionen thematisiert. Mittels der Online-Befragung wurden die Befunde anschließend überprüft und ergänzt. Fokussiert wurde dabei unter anderem die Erfassung von »Drittbeobachtungen« korrupter Handlungen (vgl. Linssen et al. 2014, S. 20). Hiermit wurde angestrebt, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, welche Formen von Korruption in den Behörden tatsächlich auftreten. Abgeglichen wurden diese Erkenntnisse anschließend mit Erkenntnissen aus dem Hellfeld, die einer polizeilichen Datenbank entnommen wurden.

Hinsichtlich der zweiten Fragestellung wurde zunächst ein theoretischer Rahmen entwickelt. Dabei wurde die oben bereits benannte Situational Action Theory (SAT) herangezogen. Bei der von Wikström et al. (2012) entwickelten Theorie handelt es sich um eine vielversprechende kriminologische Handlungstheorie, die einen theoretischen Rahmen für die Kumulation von Risikofaktoren sowie bisherigen theoretischen Erklärungsansätzen für kor-

ruptes Verhalten bietet. Im Gegensatz zu anderen kriminologischen Theorien, die zumeist kriminelle Handlungen als Forschungsgegenstand definieren, erhebt die Theorie den Anspruch, alle Formen normverletzenden Verhaltens erklären zu können.

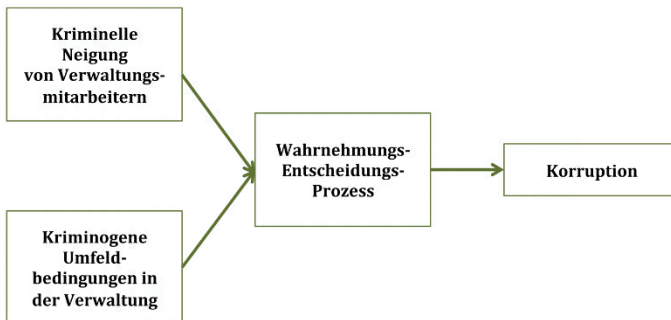
»What characterises acts of crime is that they are actions that breach rules of conduct. [...] When we look for causes and explanations of acts of crime we should look for causes and explanations of why people act in compliance with or breach of rules of conduct.« (Wikström 2010, S. 214)

Für die Erklärung von Korruption erscheint sie daher besonders geeignet, denn korruptes Verhalten charakterisiert nicht nur eine Ausprägung kriminellen Verhaltens, sondern vielmehr eine Ausprägung normverletzenden Verhaltens (vgl. Höffling 2002, S. 15 ff.). Die SAT berücksichtigt zudem sowohl individuelle, als auch kontextuelle Einflussfaktoren. Entsprechend bietet die Theorie eine Möglichkeit, neben den Akteuren auch das veränderte institutionelle Verwaltungsgefüge zu berücksichtigen.

»The theory aims to integrate individual and environmental perspectives on crime causation by proposing that acts of crime [...] are the result of a perception-choice process guided by the interaction between a person's propensity to commit crime and their exposure to criminogenic settings.« (Wikström et al. 2012, S. vii)

Korruption ist demzufolge Ergebnis eines Wahrnehmungs-Entscheidungs-Prozesses, der durch das Zusammenspiel zwischen krimineller Neigung und kriminogenen Umfeldbedingungen erklärt werden kann (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Grundannahmen der SAT



Die SAT geht davon aus, dass Moralvorstellungen den entscheidenden Einfluss auf das Verhalten haben. Rationale Bewertungen von Handlungsalternativen treten nur dann in den Vordergrund, »wenn fragile persönliche Moralvorstellungen und ein problematischer moralischer Kontext dies zulassen« (Hirtenlehner & Reinecke 2015, S. 173).

Den Grundannahmen der Theorie entsprechend wird in dieser Forschungsarbeit untersucht, inwieweit die kriminelle Neigung einer Person, kriminogene Umfeldbedingungen sowie die Interaktion der beiden Konstrukte für die Erklärung korrupten Verhaltens in kommunalen Verwaltungen geeignet sind. Zunächst wurden die Entstehungsbedingungen von Korruption dabei im Kontext der Interviews und Gruppendiskussionen thematisiert. Außerdem wurden die zentralen theoretischen Konstrukte der SAT in der Online-Befragung erhoben. Hiermit wurde eine statistische Überprüfung der theoretischen Annahmen ermöglicht.

Die Befunde beziehen sich insbesondere auf Verwaltungen nordrhein-westfälischer Kommunen mit über 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Nordrhein-Westfalen (NRW) ist das bis dato einzige Bundesland mit einem Antikorruptionsgesetz. Dennoch oder aber gerade deshalb – denn es kann angenommen werden, dass durch das Gesetz verstärkte Kontrollen stattfinden und die Aufdeckungswahrscheinlichkeit entsprechend höher ist – sind nordrhein-westfälische Kommunen von Korruption stark belastet. Dies zeigt auch eine Studie der PricewaterhouseCoopers AG (2011, S. 3), im Rahmen der im Jahr 2010 in insgesamt 500 mehrheitlich kommunalen Behörden deutschlandweit, davon 82 aus NRW, Verantwortliche für Korruptionsbekämpfung unter anderem nach Korruptionsfällen befragt wurden. Eindeutige Korruptionsfälle oder konkrete Verdachtsfälle lagen den Befragungsergebnissen in NRW deutlich häufiger vor, als deutschlandweit. Dies bestätigt sich auch im Hellfeld (vgl. LKA NRW, S. 6, 10; BKA 2014b, S. 4).

Die Erhebungen wurden im Kontext des am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster angesiedelten Forschungsprojektes »Analysegeleitete, evidenzbasierte und lebensweltorientierte Korruptionsprävention« durchgeführt. Hierbei handelt es sich um ein Teilprojekt des Verbundprojektes »Risikomanagement der Korruption aus der Perspektive von Unternehmen, Kommunen und Polizei« (Akronym: Ri-Ko). Das Konzept dieses Verbundprojektes wurde im Zuge der Förderrichtlinie »Zivile Sicherheit – Schutz vor Wirtschaftskriminalität« des Bundesministeriums für Bildung und Forschung entwickelt und wurde in diesem Rahmen gefördert. Übergeordnetes Ziel des Verbundprojektes war »ein systemübergreifendes Risikomanagement der Korruption, in dessen Fokus die

Erfassung, Analyse und Optimierung des forensischen Risikomanagements von mittelständischen Unternehmen und Kommunen in Deutschland mit Blick auf rechtliche Vorgaben und der institutsübergreifenden Kommunikation und Kooperation steht « (zitiert aus dem unveröffentlichten Projektantrag).

1.5 Struktur der Arbeit

Die Arbeit umfasst fünf Kapitel. In dem an die Einführung anschließenden Kapitel werden zunächst der Forschungsgegenstand sowie das Forschungsfeld beschrieben. Darauf aufbauend wird das Auftreten von Korruption in kommunalen Verwaltungen phänomenologisch betrachtet. Dabei werden theoretische Annahmen über das Ausmaß, die Erscheinungsformen und Risikobereiche von Korruption in kommunalen Verwaltungen erläutert. Außerdem wird im zweiten Kapitel der theoretische Rahmen für die Analyse der Entstehungsbedingungen von Korruption in kommunalen Verwaltungen entwickelt. Ein Fokus liegt hierbei auf der Erläuterung der SAT und dem Übertrag der theoretischen Annahmen auf den Forschungsgegenstand sowie das Forschungsfeld. Abschließend werden aus den theoretischen Überlegungen spezifischere forschungsleitende Annahmen abgeleitet.

Im dritten Kapitel wird das Forschungsvorgehen ausführlich beschrieben. Hier wird ein Überblick über potenzielle Forschungsansätze sowie deren Schwachstellen gegeben, bevor anschließend das empirische Design der Forschungsarbeit sowie die einzelnen Erhebungs-, Sampling- und Auswertungsstrategien beschrieben und begründet werden. Das Methodenkapitel ist vergleichsweise umfangreich. Einerseits ist dies darauf zurückzuführen, dass ein Mixed-Methods-Design angewendet wurde, weshalb es zahlreiche methodische Ansätze zu erläutern galt. Andererseits ist der Umfang darauf zurückzuführen, dass die Erhebung von Korruption, wie in Kapitel 1.2 bereits angedeutet wurde, mit zahlreichen Problemen einhergeht, die es im Rahmen der Entwicklung des empirischen Forschungsdesigns zu berücksichtigen galt.

Im vierten Kapitel werden die Ergebnisse der Forschungsarbeit dargelegt. Zunächst werden hier bisherige sowie im Rahmen der Studie gewonnene Erkenntnisse über das Ausmaß, die Erscheinungsformen und Risikobereiche von Korruption in kommunalen Verwaltungen thematisiert. Anschließend wird die Frage nach den Entstehungsbedingungen von Korruption in kommunalen Verwaltungen adressiert. Die entsprechenden Erkenntnisse der Analysen werden ausführlich beschrieben und erläutert.

Im fünften Kapitel werden abschließend die theoretischen und empirischen Erkenntnisse der gesamten Studie unter Bezugnahme auf die Forschungsziele aufbereitet und systematisiert. Aufbauend darauf werden methodische und theoretische Schlussfolgerungen gezogen und Perspektiven aufgezeigt. Da mit der Arbeit nicht nur angestrebt wurde, Forschungsdesideraten zu begegnen, sondern auch Ansatzpunkte für wirksame Strategien zur Bekämpfung von Korruption zu identifizieren, werden abschließend Implikationen für die Praxis formuliert. Im Rahmen eines Exkurses werden zuvor derzeitige Vorgehensweisen zur Bekämpfung von Korruption in kommunalen Verwaltungen betrachtet und daran die eingangs erläuterten Defizite veranschaulicht.

2 Theoretischer Rahmen: Korruption in Kommunalverwaltungen

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

2.1 Forschungsgegenstand und Forschungsfeld

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

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

2.1.1 Der Korruptionsbegriff im Diskurs

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

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

Rechtlicher Korruptionsbegriff

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

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