

Holmes | Korruption

Leslie Holmes

Korruption

**Was sie anrichtet und wie
wir sie bekämpfen können**

Aus dem Englischen übersetzt
von Reiner Buchegger

Reclam

RECLAM TASCHENBUCH Nr. 20475

Alle Rechte vorbehalten

© für die deutschsprachige Ausgabe

2017 Philipp Reclam jun. GmbH & Co. KG, Stuttgart

Die Übersetzung erscheint mit Genehmigung der Oxford University Press, Oxford.

Corruption. A Very Short Introduction was originally published in English in 2015. This translation is published by arrangement with Oxford University Press.

© Leslie Holmes 2015

Umschlaggestaltung: ZERO MEDIA GmbH, München

Umschlagabbildung: gettyimages / erhui1979

Satz: Reclam, Ditzingen

Druck und Bindung: GGP Media GmbH, Pöfßneck

Printed in Germany 2017

RECLAM ist eine eingetragene Marke der

Philipp Reclam jun. GmbH & Co. KG, Stuttgart

ISBN 978-3-15-020475-7

Auch als E-Book erhältlich

www.reclam.de



Inhalt

Vorwort 7

1 Was versteht man unter Korruption? 11

2 Warum Korruption ein Problem ist 33

3 Können wir Korruption messen? 55

4 Psychosoziale und kulturelle Erklärungen 77

5 Systembezogene Erklärungen 94

6 Was können Staaten unternehmen? 118

7 Was kann sonst noch getan werden? 141

Literatur 165

Abbildungsverzeichnis 176

Tabellenverzeichnis 177

Register 178

Vorwort

Wenn man heutzutage an einem beliebigen Wochentag in nahezu jedem beliebigen Land irgendeine Zeitung zur Hand nimmt, wird man einen Bericht über einen oder mehrere Korruptionskandale finden. Nach Erhebungen bei mehr als 24 000 Personen, die gegen Ende der Jahre 2010 und 2011 im Auftrag der BBC in 26 (2010) und 23 (2011) Staaten durchgeführt wurden, war Korruption das von der Öffentlichkeit global am häufigsten diskutierte Thema – noch vor extremer Armut, Arbeitslosigkeit, den steigenden Kosten von Ernährung und Energie, Klimawandel und Terrorismus. Da diese Befragungen zu einer Zeit durchgeführt wurden, als die meisten Länder noch an den Folgen der Globalen Finanzkrise des Jahres 2008 litten, belegen diese Ergebnisse die Bedeutung von Korruption in der Welt von heute. Tatsächlich liefert eine jüngere Erhebung (2013) bei nahezu 70 000 Personen in 69 Ländern, die von WIN/Gallup International durchgeführt wurde, einen zusätzlichen Beweis für diese Behauptung; sie identifizierte Korruption als das Problem Nummer 1 auf der Welt.

Ob in Entwicklungsländern, den Schwellenländern oder in Industriestaaten, immer mehr Bürgern werden die ernstesten negativen Effekte von Korruption bewusst, und sie verlangen, dass die Regierungen etwas dagegen unternehmen. Regierungen, welche solche Forderungen außer Acht lassen, gehen ein beträchtliches Risiko ein. So war zum Beispiel der Unmut der Öffentlichkeit über das hohe Ausmaß an wahrgenommener Korruption ebenso ein Hauptgrund für den Sturz des Janukowitsch-Regimes in der Ukraine Anfang 2014 wie für die Massenunruhen in Thailand 2013/2014, die so viele Menschen das Leben kosteten und zur Absetzung der Regierung führten. Man könnte zahllose weitere Beispiele anführen.

Dennoch wurden der internationalen Gemeinschaft erst seit relativ kurzer Zeit – etwa Mitte der 1990er Jahre – die zerstöleri-

schen und potenziell verheerenden Auswirkungen von Korruption voll bewusst. Die Tragweite dieser Problematik veranlasste mich, diese kurze Einführung zu verfassen.

Die wissenschaftliche Beschäftigung mit Korruption kann nicht säuberlich in die Schublade einer einzelnen Disziplin gesteckt werden, und meine kurze Analyse stützt sich auf die Arbeiten von Anthropologen, Historikern, Juristen, Kriminologen, Ökonomen, Politikwissenschaftlern und Soziologen. Das Thema wird heutzutage jedoch so umfassend diskutiert und betrifft so viele Menschen, dass es ein ernsthafter Fehler wäre, lediglich die Arbeiten von Wissenschaftlern zu berücksichtigen; die wichtigen Beiträge von Praktikern in internationalen Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und anderswo werden ebenfalls mit einbezogen.

Da ich über Korruption seit etwa drei Jahrzehnten geforscht und gelehrt habe, wäre es unmöglich, allen jenen einzeln zu danken, die zu meinem Verständnis dieses komplexen Phänomens beigetragen haben. Ich möchte jedoch jene mehreren Hundert postgradualen Studierenden hervorheben, die ich in Melbourne, Warschau und Bologna unterrichtet habe, die während vieler Jahre herausfordernde Fragen gestellt und ihre eigenen Erfahrungen mit und ihr Wissen über Korruption mit mir geteilt haben. Ich bin auch den vier anonymen Gutachtern dieses Projekts zu Dank verpflichtet; ohne sie wären in diesem Buch noch mehr Mängel und Flüchtigkeitsfehler, für die selbstverständlich allein ich verantwortlich bin. Ich danke dem Australian Research Council für die beträchtliche finanzielle Förderung, die er mir während fast dreier Jahrzehnte zur Erforschung der vielfältigen Aspekte von Korruption gewährte, sowie Andrea Keegan, Emma Ma und Jenny Nugee von Oxford University Press für all ihre Hilfe, die sie mir bei der Verwirklichung dieses Projekts zukommen ließen. Schließlich möchte ich meiner Frau Rebecca für ihre Zuneigung und ständige Unterstützung danken; ihre Toleranz und ihr Verständnis dafür, dass ich viel

mehr Zeit in meinem Arbeitszimmer verbringe und viel öfter ins Ausland verreise, als ich sollte, weiß ich in höchstem Maße zu schätzen.

L. H.

August 2014

1 Was versteht man unter Korruption?

Korruption gibt es seit Beginn der Menschheitsgeschichte, und ebenso lange ist sie auch ein Problem. Korruption und allgemeiner moralischer Verfall wurden als die Hauptfaktoren des Niedergangs des Römischen Reichs angesehen, während die Protestantische Reformation zu einem nicht geringen Ausmaß als Antwort auf die verschiedenen Formen der Korruption in der Katholischen Kirche, einschließlich des missbräuchlichen Ablasshandels, entstand.

In seiner herkömmlichen Bedeutung bezieht sich Korruption auf moralische Unreinheit; das Wort selbst stammt von dem lateinischen Ausdruck für »verderben, verunreinigen, missbrauchen oder zerstören«, je nach Zusammenhang. Das Konzept der Korruption hat sich jedoch im Verlauf der Jahrhunderte verändert und variiert auch quer durch die Kulturen. Im weiten Sinn wurde Korruption verwendet, um jede Abweichung von der Norm zu bezeichnen, die als missbräuchlich angesehen wird; in der Vergangenheit, und in Ländern wie dem Iran noch bis heute, bezieht sich das häufig auf religiöse Normen. Eine derartige Verwendung ist im gegenwärtigen Deutsch selten, heutzutage bezieht sich der Ausdruck vor allem auf unkorrektes Verhalten im Zusammenhang mit der eigenen öffentlichen Stellung; das ist auch der Fokus dieses kurzen Buchs. Was jedoch unkorrektes Verhalten oder selbst eine öffentliche Stellung darstellt, ist umstritten; die Diskussionen darüber, was Korruption heute bedeutet, bilden ein Schlüsselement dieses Kapitels.

Aktuelle Diskussionen über die Definition von Korruption

Ein wesentliches Problem bei den Versuchen, Korruption zu bekämpfen, besteht darin, dass sich die Experten nicht vollständig darüber einigen können, was Korruption ist. An einem Ende des

Spektrums gibt es die weite Interpretation, dass der Begriff Geschmackssache sei – und über Geschmack lässt sich trefflich streiten. Am anderen Ende findet man den juristischen Zugang, nach dem eine Handlung oder Unterlassung nur dann korrupt ist, wenn sie als solche explizit im Gesetz bestimmt ist.

Das begriffliche Durcheinander kann an zwei aussagekräftigen Beispielen demonstriert werden. Erstens gibt es in der von den Vereinten Nationen selbst als »das einzige weltweit rechtlich bindende Anti-Korruptions-Instrument« bezeichneten United Nations Convention Against Corruption (Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption, UNCAC) keine Definition von Korruption. Das liegt vor allem daran, dass sich die Initiatoren von UNCAC auf keine Definition einigen konnten. Zweitens hat die weltweit führende Internationale Nichtregierungsorganisation gegen Korruption, Transparency International (TI), während des Großteils des letzten Jahrhunderts *zwei* Definitionen verwendet – und stiftet damit Verwirrung. Für ihre bekannteste Veröffentlichung, den jährlichen Corruption Perceptions Index (Korruptionswahrnehmungsindex, CPI), kurz auch Korruptionsindex genannt, verwendete sie bis zum Jahr 2012 die auch heute noch am häufigsten zitierte Definition: »der Missbrauch eines öffentlichen Amtes zur persönlichen Bereicherung«. Diese Definition ist ähnlich oder sogar identisch mit der von vielen anderen Institutionen, wie zum Beispiel der Weltbank, verwendeten. In jedem anderen Zusammenhang hingegen definiert TI Korruption als »den Missbrauch einer anvertrauten Machtbefugnis zur persönlichen Bereicherung«. Der Hauptunterschied zwischen beiden Definitionen besteht darin, dass bei der ersten ein öffentlich Bediensteter involviert sein muss, während die zweite – die auch von Interpol favorisiert wird – umfassender ist und auch böswilliges Verhalten zum Beispiel von leitenden Angestellten privater Unternehmen einschließt, ja sogar Korruption innerhalb des privaten Sektors (B2B oder Business-to-Business – siehe Abbildung 1). Seit 2012



1 B2B: Manche bevorzugen eine weite Definition von Korruption

hat TI Korruption für ihren CPI nicht mehr definiert (obwohl er laut Text des CPI 2013 »das wahrgenommene Ausmaß an Korruption im öffentlichen Sektor misst«), was die allgemeine Verwirrung widerspiegelt.

Leider ist sogar die erste – eng gefasste – Definition Gegenstand unterschiedlicher Interpretationen. Ist der »Missbrauch eines öffentlichen Amtes« im Wesentlichen auf *ökonomisches* Fehlverhalten – bisweilen als »moderne« Korruption bezeichnet – beschränkt, wie Unterschlagung oder die Annahme von Schmiergeldern? Oder umfasst sie auch, was manchmal als *gesellschaftliches* Fehlverhalten – oder »traditionelle« Korruption – bezeichnet wird, nämlich die Berufung von Mitgliedern der eigenen Familie (Nepotismus) oder von Freunden und Kollegen

(Vetternwirtschaft) in öffentliche Ämter, obwohl sie nicht die für die jeweilige Position am besten qualifizierten Personen sind? Haben politische Parteien, vor allem solche, die nicht in der gesetzgebenden Körperschaft vertreten sind, öffentliche Ämter inne – und wenn nicht, können sie dann der Korruption in diesem engen Sinn beschuldigt werden?

Ein weiteres Problem mit dem Begriff »öffentliches Amt« hat in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen, seitdem sich der Neoliberalismus über den Globus ausgebreitet hat. Neoliberalismus ist eine Ideologie, die für eine Verringerung der Rolle des Staates und eine erweiterte Rolle des Marktes eintritt. Eines seiner Schlüsselmerkmale ist, dass er die Begriffe »öffentlich« und »privat« verschwimmen lässt. Viele Länder lagern Aufgaben aus, die sie bisher selbst ausführten, die jedoch von der Allgemeinheit noch immer in der Verantwortung des Staates gesehen werden. So wurden zum Beispiel früher Gefängnisse fast ausschließlich vom Staat betrieben, wohingegen heutzutage eine steigende Anzahl durch private Unternehmen im Auftrag des Staates betrieben wird. Wenn ein/e von einem privaten Unternehmen beschäftigte/r Gefängniswächter/in Bestechungsgelder annimmt, um Drogen für die Insassen ins Gefängnis zu schmuggeln, ist sie/er nach der engen Definition korrupt? Übt so eine Person ein *privates* oder ein *öffentliches* Amt aus? Wenn die Allgemeinheit eine bestimmte Tätigkeit letztlich in der Verantwortung des Staates sieht, so ist nach unserer Auffassung jemand korrupt, der diese Tätigkeit zu seinem persönlichen Vorteil oder zu dem einer Gruppe missbraucht.

Der Begriff »persönliche Bereicherung« ist ebenfalls weit davon entfernt, eindeutig zu sein. Es besteht allgemeine Übereinstimmung darüber, dass ein Beamter korrupt ist, wenn er Schmiergelder zur persönlichen Bereicherung annimmt. Was bedeutet es aber, wenn Funktionsträger politischer Parteien fragwürdige Spenden für ihre Organisation annehmen, jedoch anscheinend keinen unmittelbaren *persönlichen* Nutzen daraus

ziehen? Das ist ein weniger eindeutiges Beispiel als das erste, und es ist auch Gegenstand unterschiedlicher Auffassungen.

Es sollte inzwischen klar geworden sein, dass es häufig sehr gute Gründe für Unterschiede gibt, sowohl in der Definition von Korruption im Allgemeinen als auch in der Beurteilung, ob eine bestimmte Handlung oder das Fehlen einer Handlung (eine Unterlassung) Korruption darstellt. Wir können nun die Gründe für diese Unterschiede untersuchen.

Gründe für unterschiedliche Auffassungen von Korruption

Ein Grund für unterschiedliche Interpretationen von Korruption ist Kultur. In diesem Zusammenhang kann Kultur als die vorherrschenden Überzeugungen, die Einstellungen und das Verhalten einer gegebenen Gesellschaft definiert werden, die sich etwa auf ihre Hauptreligion beziehen können und darauf, ob das Land eine Kolonie oder eine Kolonialmacht war oder nicht. Kurz gesagt, Kultur wird sehr stark durch Tradition und Geschichte geprägt.

Ein Beispiel für eine kulturelle Interpretation der unterschiedlichen Zugänge zu Korruption besteht darin, dass das, was wir vorher als »ökonomische« oder »moderne« Korruption beschrieben haben, »westliche« Korruption genannt wird, während »gesellschaftliche« oder »traditionelle« Korruption als »asiatisch« bezeichnet wird. Wie mit so vielen Begriffen in den Sozialwissenschaften gibt es auch mit diesen beiden Probleme, sie können sehr irreführend sein. So wird manchmal behauptet, dass Begünstigung und Vetternwirtschaft für asiatische Gesellschaften typisch seien, wo sie – angeblich – nicht als eine Form der Korruption verstanden werden. Diese Behauptung weist mindestens zwei große Probleme auf.

Erstens variieren die vorherrschenden Auffassungen, ob Begünstigung und Vetternwirtschaft Korruption darstellen, je

nachdem, wo in Asien man sich befindet; sie sind zum Beispiel in Singapur nicht dasselbe wie in Kambodscha. Auch »im Westen« unterscheiden sich die Ansichten darüber. Während die meisten anglophonen und nordischen Korruptionsexperten die Auffassung vertreten, dass Vetternwirtschaft eine Form der Korruption darstellt, weisen das die meisten italienischen Experten zurück. In der Tat zeigen Umfragen in verschiedenen Ländern, dass sogar der Begriff »vorherrschende Auffassung«, was Korruption darstellt, häufig irreführend ist. In den späten 1990er und frühen 2000er Jahren führte die Weltbank »diagnostische Erhebungen« in verschiedenen Ländern durch. Sie bestanden aus erfundenen Szenarien, und die Teilnehmer wurden befragt, ob sie diese als Beispiele für Korruption ansahen oder nicht; in vielen Fällen stellte sich heraus, dass die Meinungen der befragten Personen äußerst geteilt waren. Somit ist die Annahme, dass »Russen« und »Britten« ein gemeinsames Verständnis von Korruption haben, durch die Ergebnisse der Erhebungen infrage gestellt. Des Weiteren sollte nicht angenommen werden, dass lediglich wegen der Behauptung eines Regierungssprechers des Landes X »das ist keine Korruption, sondern einfach Teil unserer Kultur« die meisten Bürger dem zustimmen. Wiederum zeigen Umfragen, dass viele Bürger eine bestimmte Handlung *sehr wohl* als korrupt betrachten und sie nicht gut heißen; sie empfinden sich aber als zu ohnmächtig, um sich gegen ihre Eliten zu stellen, die nur deswegen behaupten, dass es Teil ihrer Kultur sei, um ihr eigenes fragwürdiges Verhalten zu rechtfertigen. Das zweite – und umso überzeugendere – Gegenargument ist, dass es hinreichend »traditionelle« Korruption im Westen und keinen Mangel an »moderner« Korruption in Asien gibt.

Wir können uns nun einem Beispiel widmen, in dem häufig ein kultureller Unterschied zwischen vier Ländern hinsichtlich ihrer Einstellungen zu persönlichen Verbindungen gesehen wird. Die untersuchten Begriffe sind das russische Konzept *blat*,

das chinesische Konzept *guanxi*, das ursprünglich amerikanische (obwohl inzwischen zunehmend globalisierte) Konzept des Netzwerkens und das britische – hauptsächlich englische – Konzept von »Seilschaften« (»old school tie«).

Der russische Begriff hat seine Bedeutung in jüngerer Zeit geändert, in Zeiten der Sowjetunion bezog er sich hingegen auf informelle Übereinkommen zwischen Personen, um einander durch nicht-monetären Tausch zu unterstützen; das kommt dem Konzept eines Naturaltauschs sehr nahe und war ein Mechanismus, um in einem System mit weitverbreiteter Knappheit sowohl an Gebrauchs- als auch an Verbrauchsgütern zurechtzukommen. Es konnte also etwa ein Bauer mit einem Elektriker übereinkommen, ihn als Gegenleistung für die Neuverlegung von Kabeln in seinem alten Bauernhaus zwei Jahre lang mit Eiern und Hühnern zu versorgen. Während Naturaltausch bloß eine Form des Handels zwischen Personen darstellt, beinhaltet *blat* den Aufbau von persönlichen Beziehungen, insbesondere Vertrauen, und ein Gefühl der Gegenseitigkeit zwischen den Beteiligten.

Das chinesische Konzept *guanxi* bezieht sich ebenfalls auf Beziehungen, die sich zwischen Individuen oder Gruppen entwickeln und die möglicherweise langfristige wechselseitige Verpflichtungen umfassen – Gegenseitigkeit. Ich könnte entweder eine Freundschaft oder eine geschäftliche Beziehung mit einer chinesischen Person aufbauen, der ich in irgendeiner Form helfe. Diese Person fühlt sich dann verpflichtet, sich in der Zukunft für die Gefälligkeit zu revanchieren, vielleicht erst viele Jahre später. Aber sie wird nicht vergessen, dass sie mir eine Gefälligkeit schuldet.

Die zunehmend beliebte Idee des Netzwerkens besteht im Aufbau von informellen Bindungen mit der Absicht, dass sie den Beteiligten Vorteile bringen. Wenn ich die Nähe zu jemandem suche, den ich bei einer Unternehmertagung oder bei einer wissenschaftlichen Konferenz treffe, und dabei letztlich die Absicht

verfolge, diesen Kontakt zu meinem Vorteil zu nutzen, dann versuche ich, diese Person eher auf der Grundlage einer (möglicherweise schwach entwickelten) Beziehung als lediglich mit meinen Qualifikationen zu beeinflussen. Während das wahrscheinlich die von allen vier Typen am wenigsten kritisierte Form der hier analysierten informellen Beziehungen ist, so kann man es dennoch als eine Spielart der Korruption ansehen, wenn man eine sehr weit gefasste Definition dieses Begriffs zugrunde legt.

Während viele die Ansicht zurückweisen würden, dass Netzwerken irgendetwas mit Korruption gemein hat, wird das britische Konzept der »Seilschaften« weithin kritisiert. Menschen, die einander nicht einmal begegnet sein mögen, begünstigen einander lediglich aus dem Grund, dass sie eine der Eliteschulen im Vereinigten Königreich besucht haben. So besuchten etwa A, B und C eine der führenden Privatschulen (d. h. eine der besten Eliteschulen). C ist auf Arbeitssuche und ist mit B befreundet, der seinerseits A – der C überhaupt nicht kennt – dazu rät, C eine Stelle anzubieten, obwohl C nicht die für diese Stelle am besten qualifizierte Person ist. Von den vier angeführten informellen Beziehungen ist das Konzept der »Seilschaft« die am stärksten ausschließende; wenn ich als Jugendlicher keine der Eliteschulen besucht habe, dann gibt es für mich keine Möglichkeit, in diese Insider-Gruppe einzudringen. Das ist ein wichtiger Unterschied zwischen den ersten drei Formen der Beziehungen und dieser letzten, die am deutlichsten als eine Form der Korruption eingestuft werden kann.

Der wichtigste bei diesen vier Spielarten informeller Bindungen festzuhaltende Punkt ist der, dass sie – obwohl jede anders und kulturell bedingt ist – Gemeinsamkeiten aufweisen. Alle vier führen zur Entstehung von Insidern und Außenseitern, mit Privilegien für die Insider. Alle vier werden von einigen Mitgliedern der Gesellschaft als korrupt gesehen, wiewohl ein wesentlich höherer Anteil an Briten »Seilschaften« als missbräuchlich betrachten würde, als Chinesen *guanxi* kritisieren oder Ameri-

kaner das Netzwerken infrage stellen würden. Kurz gesagt, kulturelle Unterschiede bestehen, sie werden jedoch häufig übertrieben.

Wenn die enge Definition von Korruption herangezogen wird, dann würde selbstverständlich keine der vier Varianten Korruption darstellen, außer es wäre ein öffentlich Bediensteter darin verwickelt. Akzeptiert man jedoch die weite Definition von Korruption, dann sind der Beschreibung aller möglichen Beziehungen zwischen Menschen – sogar Freundschaften – als korrupt Tür und Tor geöffnet; das ist einer der Hauptgründe, warum in der vorliegenden Studie der engere Zugang zur Definition der Korruption bevorzugt wird.

Zusätzlich zu kulturellen Faktoren entsteht ein weiteres Problem, weil verschiedene Rechtssysteme mit unterschiedlichen Definitionen von Korruption arbeiten. Während das teilweise mit kulturellen Unterschieden zusammenhängen und daraus erklärt werden kann, so gibt es doch auch andere Gründe. Der hauptsächliche ist der, dass die Lage der Gesetzgebung variiert. Das kann daher rühren, dass die Gesetzgeber von verschiedenen Experten beraten wurden. In offeneren und demokratischen Gesellschaften mag die Gesetzgebung das Ergebnis eines Kompromisses zwischen verschiedenen Gruppen sein, sowohl innerhalb als auch außerhalb des Parlaments, und die spezifische Umsetzung der verschiedenen Interessen ist in jeder Gesellschaft anders. Es ist weniger wahrscheinlich, dass diese Erklärung für autoritäre Regierungsformen passt. Typischerweise sind jedoch solche Systeme korrupter als demokratischere, und die herrschenden Eliten entscheiden sich entweder dafür, keine klare Gesetzgebung gegen Korruption – und somit keine gesetzliche Definition – oder bewusst unklare Gesetze zu haben; sie möchten ihre privilegierte Stellung aufrechterhalten und erlassen lieber keine Gesetze, die zu deren Unterminierung verwendet werden könnten.

Schließlich bevorzugen Experten bisweilen aus methodischen

Gründen enge Definitionen von Korruption. So entschied sich ein führender deutscher Wissenschaftler, Korruption in einer seiner Untersuchungen grundsätzlich als Bestechung zu definieren, da eine begriffliche Fassung auf diese Art einfacher war, als umstrittenere Aspekte, wie gesellschaftliche Korruption, mit einzubeziehen.

Klassifizierungen von Korruption

Bevor wir auf den vorherrschenden Zugang zu Korruption, der in diesem Buch verwendet wird, genauer eingehen, lohnt es, einen Blick darauf zu werfen, auf welche Weise Experten verschiedene Arten von Korruption klassifiziert haben.

In Übereinstimmung mit der Aussage, dass sich die Ansichten der meisten Bürger möglicherweise von jenen der Eliten unterscheiden, traf der Wissenschaftler Arnold Heidenheimer, der häufig als Ahnherr der vergleichenden Korruptionsstudien angesehen wird, eine nützliche Unterscheidung zwischen dem, was er »schwarze«, »weiße« und »graue« Korruption nannte. Auf der Grundlage seiner Erkenntnis, dass Eliten und einfache Bürger manchmal Phänomene auf verschiedene Art und Weise wahrnehmen, definierte Heidenheimer schwarze Korruption als Aktivitäten, die von den meisten Mitgliedern sowohl der Eliten als auch der Massen verurteilt werden und die nach ihrem Willen bestraft werden sollen, während weiße Korruption sich auf Aktivitäten bezieht, die zwar formal als Korruption wahrgenommen, von beiden Gruppen aber mehr oder weniger toleriert werden und bei denen sie auch nicht wollen, dass die Täter bestraft werden. Graue Korruption bezieht sich auf Handlungen, über die Eliten und die breite Öffentlichkeit unterschiedliche Ansichten haben oder über die es ausgeprägte Meinungsverschiedenheiten gibt, einschließlich von Ambivalenzen sogar innerhalb dieser beiden Hauptgruppen.

Eine weitere von Heidenheimer getroffene dreiteilige Unterscheidung besteht zwischen Herangehensweisen an Korruption, die ihren Fokus entweder auf öffentliche Ämter, auf Märkte oder auf das öffentliche Interesse richten. Die erste bezieht sich auf Korruption als ein Verhalten, das von dem abweicht, was von einem öffentlich Bediensteten erwartet wird, und das durch das Streben dieses Bediensteten nach einem missbräuchlichen persönlichen Vorteil erklärbar ist. Marktzentrierte Ansätze interpretieren Korruption als das Verhalten von öffentlich Bediensteten, die ihre Stellung als eine Quelle ihres persönlichen Einkommens oder ihrer persönlichen Geschäftstätigkeit ausnutzen. Was sie anbieten und verlangen können (z. B. wie viel sie als Schmiergeld fordern können), hängt vom Angebot an und der Nachfrage nach den Gütern oder Dienstleistungen ab, die sie anbieten – kurz gesagt, von der Marktsituation. Der Ansatz, der das öffentliche Interesse in den Mittelpunkt stellt, konzentriert sich schließlich auf den Schaden, welcher der Öffentlichkeit durch das missbräuchliche Verhalten des eigennützigen öffentlich Bediensteten zugefügt wird.

Eine dritte häufig getroffene Unterscheidung ist die zwischen »Gras fressender« und »Fleisch fressender« Korruption. Diese Begriffe wurden im Bericht der Knapp Commission aus den frühen 1970er Jahren über Korruption bei der New Yorker Polizei geprägt. Erstere bezieht sich auf Beamte, die Bestechungsgeld annehmen, wenn es ihnen angeboten wird, während sich letztere auf räuberische Korruption bezieht, bei der Beamte tatsächlich Bestechungsgelder einfordern; erstere wird manchmal auch als reaktive Korruption, letztere als proaktive Korruption bezeichnet. Ein verwandter Ansatz ist die Unterscheidung zwischen erpresserischer und geschäftlicher Korruption. Bei erstgenannter übt der Bestechungsempfänger Druck auf jemanden aus, um ein Bestechungsgeld zu erhalten, was im Wesentlichen der »Fleisch fressenden« Korruption gleicht. In letzterem Fall sind die beiden Akteure (Bestechungs- oder Vorteilsnehmer

und Bestechungs- oder Vorteilsgeber) eher gleichwertig; beide sind grundsätzlich willige Partner, die eine Abmachung aushandeln.

Eine Unterscheidung, die man in vielen offiziellen Anti-Korruptions-Dokumenten findet, scheint sich auf den ersten Blick auf dieselben Phänomene wie »Gras fressende« und »Fleisch fressende« Korruption zu beziehen, da »passiv« wie eine andere Umschreibung für ersteres und »aktiv« wie ein anderer Ausdruck für letzteres erscheint. Das entspricht jedoch nicht der Verwendung dieser Begriffe. Der erste beschreibt üblicherweise das Angebot einer Bestechung, während der zweite sich auf die Annahme einer Bestechung bezieht. Diese Art der Verwendung ist problematisch, da die Bedeutungen der Begriffe »aktiv« und »passiv« in diesem Zusammenhang nahelegen, dass der Empfänger der Bestechung – ein Beamter – weniger Verantwortung für die missbräuchliche Handlung trägt als der sogenannte Gönner. Somit wäre ein Polizist, der einem Autofahrer vorschlägt, dass eine Bestechung ihm die Verkehrsbuße ersparen würde, nach dieser Klassifikation passiv korrupt, der Autofahrer hingegen wäre aktiv korrupt. Während man argumentieren könnte, dass die Verwendung dieser Begriffe eher akzeptabel ist, wenn sie zum Beispiel auf ein Unternehmen angewendet werden, das auf einen bisher nicht korrupten Einkäufer Druck zur Annahme einer Bestechung ausübt, so ist es jedoch in hohem Maße in jenen Fällen irreführend, in denen ein Beamter Geld von einem Bürger oder einem Unternehmen erpresst. Wenn es darüber hinaus Allgemeingut ist, dass Beamte den Bürgern und auch der Wirtschaft ein Beispiel geben sollten, so wird klar, warum diese Terminologie verwirrend ist.

Eine fünfte Unterscheidung wird zwischen Alltagskorruption (oder Korruption auf niedrigem Niveau) und Großkorruption (Korruption auf hohem Niveau oder elitäre Korruption) getroffen. Erstere betrifft jene Arten von Korruption, denen der einfache Bürger wahrscheinlich im Alltag begegnet – zum Bei-

spiel wenn er Auto fährt oder eine Genehmigung für einen Erweiterungsbaubau zu seinem Haus beantragt. Großkorruption bezieht sich, wie schon der Name andeutet, auf Korruption auf dem Niveau von Eliten, wie zum Beispiel beim Erlass von Gesetzen durch Politiker, die eine Gruppe bevorzugen, von der sie vorher bestochen wurden, oder wenn eine Ministerin gegen die Empfehlung ihrer Berater oder sogar gegen Vorschriften grünes Licht für ein größeres Vorhaben gibt – wiederum als Gegenleistung für eine Bestechung. Wenn man eine weite Definition von Korruption verwendet (das heißt unter Einbeziehung des eigennützigen Fehlverhaltens, das allein innerhalb des privaten Sektors stattfindet), dann würde sich ein Großteil der Korruption auf dem Niveau von Unternehmen abspielen und wäre damit näher bei der Großkorruption.

Ganz ähnlich hat die Weltbank seit dem Jahr 2000 zwischen »administrativer (oder bürokratischer) Korruption« und dem »gekauften Staat« unterschieden. Letzteres wurde von Joel Hellman und Daniel Kaufmann, die beide damals für die Weltbank arbeiteten, als »eine Art der Großkorruption« bezeichnet (Hervorhebung hinzugefügt); gemeinsam mit Geraint Jones (ebenso bei der Weltbank beschäftigt) definierten sie den gekauften Staat im Jahr 2000 als

»die Gestaltung und Beeinflussung der *Formulierung* der Spielregeln durch Unternehmen mittels verdeckter Zahlungen an Beamte und Politiker« (Hervorhebung hinzugefügt).

Seit der ursprünglichen Prägung dieses Begriffs wurde seine Bedeutung durch andere Forscher ausgeweitet, um zum Beispiel auch missbräuchliche Versuche zur Beeinflussung der Gesetzgebung durch das organisierte Verbrechen zu erfassen. Hellman, Jones und Kaufmann definierten »administrative Korruption« als

»geringfügige« Form der Bestechung im Zusammenhang mit der *Durchführung* von Gesetzen, Regelungen und Vorschriften« (Hervorhebung hinzugefügt).

Auch die Verwendung dieses Begriffs wurde durch viele Forscher erweitert, so dass jede missbräuchliche Handlung oder Unterlassung hinsichtlich der Durchführung von Regelungen als administrative Korruption bezeichnet werden kann.

Ähnlich wie die Begriffe »aktive« und »passive« Korruption hat der Begriff »gekaufter Staat« den Nachteil, dass er so verstanden werden kann, dass diejenigen, welche Bestechungen anbieten, schuldhafter handeln als jene, die sie annehmen. Die Mitarbeiter der Weltbank, die diese Konzepte ursprünglich ins Spiel brachten, betonen, dass dies nicht ihre Absicht sei; ihnen geht es insbesondere um die öffentlich Bediensteten, die diese Schmiergelder annehmen. Die Möglichkeit von Missverständnissen wäre allerdings reduziert worden, wenn ein Begriff eingeführt worden wäre, der sich in erster Linie auf korrupte öffentlich Bedienstete bezieht – wie der »verkaufte Staat« anstelle des »gekauften Staats«.

Eine kompliziertere Kategorisierung als jene der Weltbank wurde von Rasma Karklins entwickelt. Sie fokussiert hauptsächlich die post-kommunistischen Übergangstaaten Mittel- und Osteuropas – das bedeutet in diesem Zusammenhang den Übergang von einer Form eines autoritären Regimes entweder zu einer Demokratie oder zu einer anderen Form eines autoritären Regierungssystems – und teilt korrupte Handlungen in drei Haupttypen ein, von denen jede noch einmal unterteilt ist: administrative Korruption auf niedrigem Niveau; eigennützige Unterschlagung von Vermögen durch Beamte; korrupte Netzwerke, die den Staat unter ihre Kontrolle bringen (»Staatskauf«). Die Typen eins und drei entsprechen grundsätzlich jenen der Weltbank. Karklins' Typus zwei ist hingegen eine wichtige Ergänzung und ist in jüngerer Zeit in vielen Übergangstaaten zu

finden. So sprechen Kenner der post-kommunistischen Staaten häufig von »Nomenklatura-Privatisierung«. Dabei handelt es sich um ein gängiges Verfahren, in dem die früheren Eliten aus der kommunistischen Ära – die Nomenklatura – sich ethisch fragwürdige Vorteile (z. B. Schmiergelder von den Käufern, direkte eigene Käufe zu Schleuderpreisen) beim Ausverkauf der bisherigen Staatsbetriebe sichern konnten.

Damit zusammenhängende Konzepte

Viele Phänomene überlappen sich mit Korruption oder ähneln ihr. Da das Konzept der Korruption selbst ein umstrittener Begriff ist, der sowohl im engeren als auch im weiteren Sinn verstanden werden kann, ergibt es sich, dass manche zwischen eng verwandten Konzepten unterscheiden, während andere von Varianten der Korruption ausgehen. Die Leser sollten das bei der Einführung zu den folgenden Konzepten, die häufig mit Korruption in Zusammenhang gebracht werden, im Auge behalten.

Bestechung und Korruption

Die Tatsache, dass wir im Deutschen von »Bestechung und Korruption« sprechen, impliziert bereits deren engen Zusammenhang. Wie jedoch aus der bisherigen Diskussion klar wurde, kann Korruption auch in missbräuchlichen Geschäftsbeziehungen bestehen – irgendeine Art von Begünstigung – und muss daher nicht mit Bestechung einhergehen. Außerdem nutzen manche Beamte ihre Stellung, um staatliche Gelder zu veruntreuen; auch das ist eine Form der Korruption ohne Bestechung. Umgekehrt kann sich Bestechung lediglich im privaten Sektor abspielen; während das Korruption im weiteren Sinn darstellt, handelt es sich nicht um Korruption im engeren Sinn.