

Jens Bergmann

Korruption und Systemrationalität

Systemtheoretische Aspekte von Korruption am Beispiel
des Kölner Müllskandals

Diplomarbeit

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

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

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlanges. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

Copyright © 2005 Diplomica Verlag GmbH
ISBN: 9783832490508

Jens Bergmann

Korruption und Systemrationalität

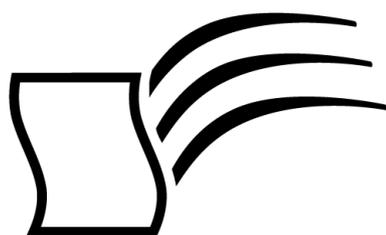
Systemtheoretische Aspekte von Korruption am Beispiel des Kölner Müllskandals

Jens Bergmann

Korruption und Systemrationalität

*Systemtheoretische Aspekte von Korruption
am Beispiel des Kölner Müllskandals*

**Diplomarbeit
Universität Hamburg
Fachbereich Sozialwissenschaften
Institut für Kriminologie
Abgabe Juli 2005**



Diplom.de

Diplomica GmbH _____
Hermannstal 119k _____
22119 Hamburg _____

Fon: 040 / 655 99 20 _____
Fax: 040 / 655 99 222 _____

agentur@diplom.de _____
www.diplom.de _____

ID 9050

Bergmann, Jens: Korruption und Systemrationalität - Systemtheoretische Aspekte von Korruption am Beispiel des Kölner Müllskandals
Hamburg: Diplomica GmbH, 2005
Zugl.: Universität Hamburg, Diplomarbeit, 2005

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtes.

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.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden, und die Diplomarbeiten Agentur, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

Diplomica GmbH
<http://www.diplom.de>, Hamburg 2005
Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

<i>Einleitung</i>	2
1. Korruption: Begriff, Forschungsstand und Erklärungsansätze	8
1.1 Korruptionsbegriff.....	8
1.2 Empirische Erkenntnisse und Korruptionstypen	17
1.3 Kriminologische Erklärungsansätze und ihre Grenzen.....	25
1.4 Konsequenzen für den theoretischen Zugang	46
2. Systemrationalität	51
2.1 Funktionale Differenzierung.....	51
2.2 Politik und Wirtschaft: Macht und Geld.....	57
2.3 Korruption, systemtheoretisch	70
3. Der Müllskandal	76
3.1 Der Abfallentsorgungsmarkt in Nordrhein-Westfalen	76
3.2 Kommunalpolitik: Vorteilsnahme und Ämterpatronage als System.....	82
3.3 Auftragsvergabe beim Bau der Kölner MVA	87
4. Fazit: Korruption als System im System	100
<i>Literatur</i>	105

„Das System war so. Wir haben alle gesündigt.“¹
(Bettino Craxi)

Einleitung

Wie bei kaum einem anderen Delikt wird in Fällen von Korruption allein schon durch die Benennung des Sachverhaltes das moralische Urteil gleich mit ausgesprochen. Anders als ein trickreicher Kaufhauserpresser etwa kann ein der Korruption Verdächtiger in der Öffentlichkeit kaum auf wohlwollende Anteilnahme hoffen; der Täter gilt schlicht als gierig und charakterlos², und ist er erst einmal überführt, hat er seinen Ruf und seine Karriere ruiniert. Um so erstaunlicher scheint es, dass gerade Politiker und Wirtschaftsbosse, Personen also, deren Karrieremöglichkeiten in besonderem Maße von ihrem Ansehen oder ihrem Bild in der Öffentlichkeit abhängen, das Risiko der Korruption eingehen.³

Man weiß, dass es zur Durchführung korrupter Handlungen in großem Stil eines relativ hohen Aufwandes an Planung, konspirativer Kontaktaufnahme und riskanter finanzieller Transaktionen bedarf. „Corruption is a crime of calculation, not passion.“⁴ Dieser beträchtliche Investitionsbedarf, der zudem auch meistens mit der Notwendigkeit des Innehabens von verantwortlichen Positionen in Organisationen einhergeht, sowie die permanente Gefahr einer Entdeckung und ihrer ruinösen Folgen passen nicht so recht zum Täterbild des habgierigen und skrupellosen Verbrechers. Es besteht also nicht nur ein Widerspruch zwischen dem hohen Risiko von Korruptionsdelinquenz und der gefestigten gesellschaftlichen Stellung der Täter, sondern auch einer zwischen dem Grad an klandestiner Kalkulation und der öffentlichen Darstellung korrupter Personen als kurzfristig profitorientierte Betrüger. Schon diese Widersprüche lassen erahnen, dass in Fällen von Korruption möglicherweise eine andere Art der Rationalität exekutiert wird, als allein diejenige des

1: Bettino Craxi, ehemaliger italienischer Staatspräsident, im Zusammenhang mit den gegen ihn erhobenen Korruptionsvorwürfen; zitiert nach *Die Zeit* vom 30. Dezember 1994.

2: Vgl. die Charakterisierungen der Hauptakteure im Kölner Müllskandal unter anderem als „dreist“ und „geldgierig“, als „machtbesessen“, „skrupellos“, „Nimmersatt“, „Abzocker“, „unersättlich“, „Wegelagerer“ und „Raubritter“; Berger/Spilcker 2003, S.12, S.38, S.97; Beuker/Überall 2003.

3: Vgl. dazu Bannenberg 2002, S.209ff..

4: Zitiert nach Azfar/Lee/Swamy 2001, S.51.

temporären Nutzenkalküls. Es soll in dieser Arbeit darum gehen, diese Form der Rationalität zu klären.

Bei Korruption handelt es sich um ein besonders unangenehmes Kapitel der Kriminalität, denn sie ist eine Form des Verbrechens, „die die Bürger in Umfang und Stil schädigen kann, wie es kein Bankraub, kein Einbruch oder manch andere Straftat vermag“.⁵ Korruption „erschüttert das Vertrauen in die Integrität der öffentlichen Verwaltung, führt zur Aushöhlung des Rechtsstaates und zu einem Verfall ethisch-moralischer Werte. (...) Sie untergräbt die staatliche Einnahmeerhebung. Preisabsprachen treiben die Kosten der Privatwirtschaft in die Höhe und führen zur Verschwendung von Steuergeldern.“⁶ Dadurch, dass Korruption sich nicht gegen einzelne Opferpersonen richtet, sondern gegen die Allgemeinheit, dass sie auch immaterielle Schäden nach sich zieht, zum Beispiel die Untergrabung der „Geschäftsmoral“,⁷ fühlt man sich anscheinend in besonderem Maße angegriffen. Émile Durkheims Feststellung von 1895, wonach das Verbrechen in einer Handlung besteht, die „gewisse Kollektivgefühle verletzt“ bzw. sie „beleidigt“⁸, ist also auch im Fall von Korruption offensichtlich zutreffend. Es werden hierbei anscheinend Normen übertreten, deren Geltung außerordentlich hohe Bedeutung zukommt: „Mit der Korruption wird eine gewaltige kulturelle Eroberung rückgängig gemacht, nämlich die Versachlichung der Beziehungen zwischen Amtsinhabern, Kollegen und Klienten.“⁹

In dieser besonders ausgeprägten negativen moralischen Konnotation von Korruption liegt vielleicht ein Grund für die im wissenschaftlichen Bereich vorherrschende Dominanz von individuums- und handlungszentrierten Erklärungsansätzen. Wenn Korruptionsfälle analysiert werden, kommen zumeist Motive, Rechtfertigungen und Einstellungen der Täter und Tätergruppen zur Sprache, es wird nach situativen Gelegenheitsstrukturen gefragt, nach Mustern strafrechtlicher Reaktionen oder nach Präventions- und Bekämpfungsstrategien, bestenfalls werden ökonomische oder politische Rahmenbedingungen verglichen. Verursacher der korruptiven mora-

5: Holtkamp/Munier 2002, S.185.

6: Zitiert aus einem Faltblatt des Justizministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen: „Was Sie über die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität wissen sollten“, herausgegeben vom Justizministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Referat für Öffentlichkeitsarbeit, Düsseldorf 2003.

7: Bannenberg/Schaupesteiner 2004, S.41.

8: Durkheim 1984, S.157.

9: Scheuch 2003, S.48.

lischen Verfehlung und Adressat einer bessernden Intervention kann, so die offensichtlich vorherrschende Auffassung, nur das selbstverantwortliche Individuum sein.

Selten jedoch kommt es zu einer systematischen Analyse des jeweiligen gesellschaftsstrukturellen Kontextes. Um dies im Hinblick auf Korruption leisten zu können, wäre die Soziologie gefragt, bisher hat sich jedoch kaum ein Korruptionsforscher ihrer Instrumente, Methoden oder Theorien bedient. So äußerte der Soziologe Mc Mullan diesbezüglich schon 1961: „Corruption still awaits its Kinsey report“ und Smelser konstatierte gegen Ende der 1960er Jahre: „In den letzten zehn oder zwanzig Jahren haben sich Soziologen überhaupt nicht mit Korruption befasst.“¹⁰ Dies ist bis heute weitgehend so geblieben, und nach wie vor besitzt die Feststellung von Christian Höffling Gültigkeit, wonach sich die bisherige Korruptionsforschung als „Domäne einer nahezu konkurrenzlos agierenden täterzentrierten und anwendungsorientierten Kriminologie“ darstellt.¹¹ Auch Britta Bannenberg, die 2002 die Ergebnisse einer erstmalig bundesweit durchgeführten empirischen Analyse von Korruptionsfällen veröffentlichte, stellt sich in diese Tradition. Sie wendet sich explizit gegen „rein soziologische Erklärungen“ korrupten Verhaltens, weil diese als „unrealistisch“ zu gelten hätten und plädiert für einen multifaktoriellen Ansatz. Man habe vom „Wechselspiel der Täterpersönlichkeit mit Gelegenheitsstrukturen“ auszugehen, möchte man Korruption adäquat erklären.¹² Sie dementiert sich auf diese Weise zum Teil selbst, denn eines ihrer Forschungsergebnisse besteht in der Erkenntnis, dass der typische Korruptionstäter „auffällig unauffällig“¹³ ist, sozial integriert und mit konventionellen Wertvorstellungen ausgestattet, die Täterpersönlichkeit also eher kaum Erklärungskraft für Korruption besitzt. Zwar werden Wirtschaftsstraftäter in der kriminologischen Forschung als überdurchschnittlich stark karriere- und erfolgsorientierte Persönlichkeiten beschrieben. Aber gerade weil Manager zwangsläufig kreativ und flexibel zu agieren haben, sind diese Eigenschaften nicht per se kriminogen, sondern auch für „normale“, in legalen Geschäften engagierte Entscheidungsträger üblich.¹⁴

10: Mc Mullan 1961, S.183; Smelser 1984, S.206.

11: Höffling 2003, S.83.

12: Bannenberg 2002, S.357.

13: Ebd., S.363.

14: Vgl. Coleman 1998, S.180ff..

In dieser Arbeit soll daher Korruption weitgehend unter Absehung vom konkreten Täter, seiner Motive und Einstellungen analysiert werden. Der Fokus wird demgegenüber auf Tatumstände und strukturelle Bedingungen für Korruption gerichtet. Die Soziologie, die sich dieses Themas bisher „nur sporadisch“¹⁵ angenommen hat, soll zu ihrem Recht kommen. Mit Hilfe der von ihr zur Verfügung gestellten Begrifflichkeit soll an einem konkreten Korruptionsfall versucht werden, soziale Bedingungen, transpersonale Muster oder auch systemische Eigenrationalitäten von Korruption zu identifizieren, denn vieles spricht dafür, dass es sich bei Korruption nicht immer um abweichendes Verhalten¹⁶ handelt, sondern um eine rationale Anpassungsreaktion unter ganz bestimmten sozialstrukturellen Bedingungen. Um es mit Merton auszudrücken: „Socially deviant behaviour (is) as much a product of social structure as conformist behaviour.“¹⁷

Eine solche These versucht auf keinen Fall, um dies vorab eindeutig zu klären, die Existenz von Korruption in irgendeiner Weise billigend zu rechtfertigen oder die Korruptionstäter von der Verantwortung für ihr Handeln zu entlasten. Es soll hier keine Verharmlosung oder Entschuldigung von Korruption betrieben werden, vielmehr ist von einer Unterscheidung zwischen gesellschaftlicher Verursachung und Schuld auszugehen. Korruptionstäter sind keineswegs fremdgesteuerte ‚Reaktionsdeppen‘, die quasi bewusstlos- strukturdeterminiert irgendwelchen Sachzwängen folgen, sondern sie verletzen gezielt geltendes Recht, sie begehen ihre Taten absichtlich und berechnend und sind deshalb auch zur Verantwortung zu ziehen. Dennoch wird an dieser Stelle davon ausgegangen, dass erst eine Rekonstruktion korruptiven Verhaltens aus seinen politischen und ökonomischen Bedingungen heraus kollektive Zwangslagen und Interessenkonflikte verstehbar machen sowie abweichendes Verhalten und die für den Täter riskante sanktionsbedrohte Normverletzung erklären kann.

15: Höffling 2003, S.83.

16: So auch der Buchtitel von Fleck/Kuzmics (Hrsg.)1986.

17: Merton 1968, S.175. Vgl. in diesem Sinne auch Pfeiffer/Scheerer, die Kriminalität als „eine `normale` Reaktion auf bestimmte gesellschaftliche Strukturprämissen“ charakterisieren; Pfeiffer/Scheerer 1979, S.11.

Da Korruption zumeist im sogenannten „Korruptionsdreieck“¹⁸ von Wirtschaft, Verwaltung und Politik auftritt, liegt es nahe, diese Gebiete näher zu betrachten. Unter soziologischen Gesichtspunkten ist also zunächst danach zu fragen, wie diese Bereiche normalerweise funktionieren und was ‚schief läuft‘, wenn es zur Korruption kommt: „Corruption is a symptom that something has gone wrong in the management of the state.“¹⁹ Mit der soziologischen Systemtheorie Niklas Luhmanns liegt derzeit ein Theorieangebot vor, das versucht, diese Gebiete von Politik und Wirtschaft systematisch im Kontext einer Gesellschaftstheorie zu analysieren. Sie soll daher zur Anwendung kommen, um darzustellen, welche Strukturen das ausmachen, was gemeinhin unter Wirtschaft und Politik verstanden wird und welche gesellschaftlichen Funktionen diese Bereiche normalerweise erfüllen (Kapitel 2). Erst wenn dies geklärt ist, kann auch Korruption unter strukturell-gesellschaftstheoretischen Aspekten bestimmt werden (Kapitel 2.3). Da die Systemtheorie Politik und Wirtschaft als autonome gesellschaftliche Subsysteme begreift, die einer je eigenen systemischen Logik folgen, soll die Korruption vor allem im Kontext dieser systemischen Rationalitäten betrachtet werden. Es wird danach gefragt, inwieweit die Korruption der Rationalität sozialer Systeme entspricht.

Zunächst wird jedoch der Gegenstand der Korruption in der Forschung verortet (Kapitel 1), das heißt, es wird dargestellt, was gemeinhin unter Korruption verstanden wird bzw. wie sie definiert wird (Kapitel 1.1), und welche empirischen Erkenntnisse über Korruption in Deutschland vorhanden sind (Kapitel 1.2). Sodann soll die Frage beantwortet werden, welche kriminologischen Erklärungsansätze zur Korruptionsanalyse in Frage kommen (Kapitel 1.3). Es wird sich dabei zeigen, dass diese theoretischen Ansätze nur sehr bedingt dazu im Stande sind, die strukturellen Aspekte von Korruption zu erfassen.

Um die in den ersten beiden Kapiteln erarbeiteten theoretischen Grundlagen anzuwenden, wird schließlich im dritten Kapitel ein konkreter Korruptionsfall aus der jüngsten bundesrepublikanischen Geschichte aufgerollt. Der sogenannte Müllskandal, der Anfang 2002 beträchtliches öffentliches Interesse gefunden hat, bietet sich hierfür an, weil er im Nachhinein durch eine relativ detaillierte journalistische Auf-

18: Bannenberg/Schaupensteiner 2004, S.21.

19: Rose-Ackermann 1999, S.9.