

Jung / Friedrichs / Armbruster (Hg.)

# **Antikorruption und Leadership**

V&R Academic

# Management – Ethik – Organisation

Band 3

Herausgegeben vom Evangelische Bank Institut für  
Ethisches Management



Stefan Jung / Stefan Friedrichs /  
André Armbruster (Hg.)

# Antikorrruption und Leadership

Mit 9 Abbildungen

V&R unipress

**PLANSECUR**  

---

*Stiftung*  
**PUBLICONE**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

ISSN 2198-1477

ISBN 978-3-8470-0683-1

Weitere Ausgaben und Online-Angebote sind erhältlich unter: [www.v-r.de](http://www.v-r.de)

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Plansecur-Stiftung und Public One.

© 2018, V&R unipress GmbH, Robert-Bosch-Breite 6, D-37079 Göttingen / [www.v-r.de](http://www.v-r.de)  
Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt.  
Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Printed in Germany.

Druck und Bindung: CPI buchbuecher.de GmbH, Zum Alten Berg 24, D-96158 Birkach

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Inhalt

Stefan Jung / Stefan Friedrichs / André Armbruster Antikorrruption und Leadership – Ein Essay zu einem problematischen Zusammenhang . . . . .	7
Fran Osrecki Korruptionsbekämpfung durch transparente Organisationen – Die unbeabsichtigten Nebenfolgen eines populären Konzepts . . . . .	19
Stefan Jung Antikorrruption durch Ent-Moralisierung und Ent-Heroisierung – Für ein neues Verständnis von Führung als organisationale Störung . . . . .	43
Indira Carr Anti-Corruption and CSR . . . . .	67
Ruth Linssen / Maike Meyer Wehrmauer oder Wegbereiter? Wie Führung in der öffentlichen Verwaltung Korruption verhindern, aber auch auslösen kann . . . . .	87
Ina Voigt Korruptionsvorbeugung als besondere Führungsaufgabe . . . . .	103
Kai-D. Bussmann / Anja Niemeczek / Marcel Vockrodt Die Bedeutung der Unternehmenskultur für wirksame Antikorruptionsprogramme – Ein Vergleich von Deutschland, China und Russland . . . . .	113
Andreas Suchanek / Elisa M. Entschew Die Rolle der Wirtschaftsethik bei der Korruptionsbekämpfung . . . . .	135

André Armbruster Korruption im Vatikan – Eine Studie zur Verdrängung des Ökonomischen in der symbolischen Ökonomie der Kirche . . . . .	151
Joachim K. Rennstich / Karl W. Rennstich Korruption im Spiegel der Weltreligionen – Entwicklungspolitische Bedeutung eines moralisch-theologischen Urproblems . . . . .	179
Drago Kos Monitoring corruption in Afghanistan . . . . .	197
Sven Litzcke / Ruth Linssen / Max Hermanutz Neue Perspektiven für Führung mit der Hannoverschen Korruptionsskala (HKS 38) . . . . .	217
Die Autorinnen und Autoren . . . . .	237

Stefan Jung / Stefan Friedrichs / André Armbruster

## Antikorrruption und Leadership – Ein Essay zu einem problematischen Zusammenhang

Der nigerianisch-amerikanische Autor Teju Cole erzählt in seinem Buch „Every Day is for the Thief“ (2015) die Geschichte, wie er im nigerianischen Konsulat in New York einen neuen Pass beantragt. Wir geben die Erzählung hier zusammengefasst wieder:

Es ist ein Montagmorgen. Nachdem er eine Nummer gezogen und zwanzig Minuten gewartet hat, wird er aufgerufen. Mit seinen ausgefüllten Formularen und Dokumenten geht er an den Schalter, dort fragt ihn der schroffe Mitarbeiter nach der Zahlungsanweisung für die Gebühren für den neuen Pass. Diese hätte er nicht, antwortet Cole, da er hoffte, dass man die Gebühren bar begleichen könne. Der Angestellte zeigt auf ein Schild, auf diesem steht: „No cash please, money orders only.“ Daher macht sich Cole auf den Weg zur Bank, um eine Zahlungsanweisung zu erteilen. Kurze Zeit später kehrt er damit zum Konsulat zurück, zieht eine neue Nummer und wartet. Cole kommt mit dem ebenfalls wartenden Mann neben ihm ins Gespräch und fragt, wie lange es bei ihm gedauert hätte, einen neuen Pass ausgestellt zu bekommen. „Na ja, normalerweise vier Wochen“, antwortet der Mann. Cole ist aufgebracht, da auf der Website des Konsulats angegeben ist, dass es nur eine Woche dauern würde. Sein Flug nach Lagos geht schon in drei Wochen. Der Mann ergänzt, es sei möglich, den Pass in nur einer Woche zu bekommen, wenn man eine Beschleunigungsgebühr von 55 Dollar bezahlt – wiederum per Zahlungsanweisung. Auch darüber sei nichts auf der Website zu finden, meint Cole. Natürlich nicht, denn die Beschleunigungsgebühr sei *inoffiziell*, wie der wartende Mann versichert. Man erhalte ja auch keinen Beleg dafür: „That’s for their own pockets.“ Dass man in New York zur Bestechung aufgefordert wird, darauf ist Cole nicht vorbereitet. Er will auf einen Beleg über die Beschleunigungsgebühr bestehen. Der wartende Mann neben ihm fragt, worum er sich unnötig in Schwierigkeiten bringen wolle. Sie werden dann sein Anliegen nur mit Verzögerung bearbeiten und er werde seinen Pass nicht rechtzeitig für seinen Flug erhalten. Cole befindet sich in einem Dilemma: Weder möchte er bestechen noch seinen Pass zu spät bekommen. Als er dann an der Reihe ist, kommt es exakt so, wie der Mann es ihm vorausgesagt hat: Es gibt eine Beschleunigungsgebühr von 55 Dollar, die mit einer separaten Zahlungsanweisung beglichen werden muss. Also verlässt er zum zweiten Mal an diesem Morgen das Konsulat, um eine Zahlung anzuweisen. Als er zurückkehrt, zieht er keine Nummer, sondern er übergibt seine Formulare und Anweisungen gleich dem Konsularbeamten.



Dieser stellt ihm eine Quittung über die normalen Gebühren, nicht aber über die Beschleunigungsgebühr aus, den Pass könne er in einer Woche abholen. Cole hat also bestochen. Auf seinem Weg nach draußen sieht er ein halb abgerissenes Schild. Auf ihm steht zu lesen: „Help us to fight corruption. If any employee of the Consulate asks you for a bribe or tip, please let us know.“ Es gibt jedoch keine Nummer oder E-Mailadresse, an die åman sich wenden könnte. Die einzige Anlaufstelle, um Korruption zu melden, wäre demnach der Mitarbeiter des Konsulats, der keine Quittung für die Beschleunigungsgebühr ausgestellt hat – was selbstverständlich absurd wäre. Cole nimmt an, dass ein Teil der Gebühr an die Vorgesetzten des Mitarbeiters gehen. Die Angelegenheit sei eine Farce – mit einer „no cash please“-Tarnung.

Wir erzählen diese Geschichte hier nicht, um Stereotype zu bedienen, denn die nigerianische Verwaltung ist kein Synonym für Korruption. In postkolonialer Perspektive wäre an der Erzählung einiges zu verändern. Und wir erzählen die Geschichte Coles nicht nach, um Korruption ausschließlich als ein Problem des globalen Südens zu brandmarken – die mannigfaltigen Korruptionsskandale in Europa und Nordamerika widersprechen dem in aller Eindeutigkeit. Von der Flickaffäre über den Siemens- und Fifa-Skandal bis hin zu möglichen „Interessenskonflikten“ des gegenwärtigen amerikanischen Präsidenten – sie alle zeigen, dass Korruption, Patronage und Bestechung auch im globalen Norden große Probleme darstellen. Genauso wenig betrachten wir die Geschichte als ein generalisierbares Beispiel. Nicht alle Verwaltungen, auch nicht alle afrikanischen Verwaltungen, sind korrupt. Wichtig ist dennoch aufzuzeigen, dass alle Organisationen korrupt werden können. Denn wie Ashforth und Anand (2003) zeigen, kann jede Organisation, und somit jede Verwaltung, jeder Verein, jedes Unternehmen, Korruptionspraktiken normalisieren. Dieser Prozess vollzieht sich in drei Schritten: Erstens kommt es zu einer Institutionalisierung (*institutionalization*), da korrupte Praktiken routiniert werden, oftmals ohne ein bewusstes Nachdenken darüber. Zweitens legitimieren Personen, die bestechen oder sich bestechen lassen, mithilfe sozial akzeptabler Rechtfertigungen ihr Handeln, sodass Korruption rationalisiert wird (*rationalization*). Neumitgliedern der Organisation wird im dritten Schritt der Sozialisierung (*socialization*) schließlich beigebracht, Korruptionspraktiken zu akzeptieren und selbst zu vollziehen.

Wenn aber jede Organisation Korruption durch den Prozess der Institutionalisierung, Rationalisierung und Sozialisierung normativ absichern und zum Normalfall machen kann, was bedeutet dies für Maßnahmen der Antikorruption? Die Erzählung Coles verdeutlicht die Schwierigkeiten der Korruptionsbekämpfung. Denn es lassen sich in dem Kontinuum von Maßnahmen zur Verhinderung von Korruption zwei Pole denken: einerseits organisationale Maßnahmen wie beispielsweise Regeln, Routinen sowie Sanktionen und andererseits die Abwälzung des Problems auf Schultern der Führungskräfte, wie es die For-

schungsrichtung des Ethical Leaderships propagiert. Oder kurzum: Entweder Antikorruption oder Leadership. Beide Richtungen überziehen jedoch ihre Möglichkeiten, wie wir im Folgenden zeigen. Abschließend schlagen wir eine kurz angerissene Synthese beider Konzepte zur Implementierung der Antikorruption vor, die die Vorteile der maßnahmenorientierten Organisationsprogramme und des Ethical Leaderships verbindet. Wir plädieren daher für *Antikorruption und Leadership*.

## 1. Antikorruption durch Organisationsprogramme?

Dass Maßnahmen vorhanden sind, die Korruption und Bestechung verhindern sollen, beschreibt Cole eindeutig. Neben dem Schild, dass man doch Korruptionsversuche melden solle, ist auch die Anforderung, kein Bargeld und ausschließlich Zahlungsanweisungen anzunehmen, als Maßnahme gegen Korruption aufzufassen. Es handelt sich dabei um den einen Pol des Kontinuums zur Verhinderung von Korruption: die organisationale Seite. Die Organisation, die diese Maßnahmen ergreift, verstehen wir hier als entscheidungsbasiertes soziales System (Luhmann, 1988; Luhmann, 2006); Organisationen sind „decision machines“ (Nassehi, 2005). Alles, was in Organisationen passiert, geschieht in Form von Entscheidungen. Ob nun ein Projekt begonnen wird, eine neue Vorsitzende gesucht wird, eine Fusion durchgeführt wird, es handelt sich immer um Entscheidungen. In der Sprache Niklas Luhmanns können organisierte Sozialsysteme wie Firmen, Verwaltungen, Vereine, Kirchen oder Parteien „begriffen werden als Systeme, die aus Entscheidungen bestehen und die Entscheidungen, aus denen sie bestehen, durch die Entscheidungen, aus denen sie bestehen, selbst anfertigen“ (Luhmann, 1988: 166; Herv. getilgt). Insofern wäre auch Korruption eine Entscheidung einer Organisation, auch wenn sie nicht legal ist; die fehlende Quittung für die Beschleunigungsgebühr ist als Entscheidung anzusehen, selbst wenn sie Gesetzen oder moralischen Vorstellungen zuwiderläuft.

Dies wirft jedoch die Frage auf, wie Entscheidungen getroffen werden und vor allem, wie man die richtige Entscheidung findet. Organisationen müssen limitieren, was an Entscheidungen zulässig ist (Luhmann, 1988: 176). Es kann nicht immer alles zugleich möglich sein. Dies leisten Entscheidungsprämissen (Luhmann, 2006: 222–255); sie schränken ein, über was zu entscheiden ist, sie regeln die Entscheidungsfindung und mithilfe der Prämissen kann die Richtigkeit einer Entscheidung beurteilt werden. Mit ihnen kann man auch frühere Entscheidungen ändern. Entscheidungsprämissen sind Voraussetzungen für andere Entscheidungen (Kühl, 2011: 96).

Eine Form der Entscheidungsprämissen sind Programme; „Entscheidungsprogramme definieren Bedingungen der sachlichen Richtigkeit von Entschei-

dungen.“ (Luhmann, 2006: 257) Insbesondere in ihrer Wenn-dann-Form als Konditionalprogramme werden sie für Antikorruptionsmaßnahmen von Bedeutung. In Teju Coles Erzählung findet sich das Konditionalprogramm in der folgenden Form: Wenn jemand mit Bargeld bezahlen möchte (was anfälliger macht für Korruption), dann verweise darauf, dass nur Zahlungsanweisungen zulässig sind, bei denen der Geldverkehr besser kontrolliert werden kann. Im Konsulat – oder in einer höheren, weisungsbefugten Behörde – wurde darüber entschieden, dass dieses Programm als Grundlage weiterer Entscheidungen dienen soll. Die Entscheidung, dass nur Zahlungsanweisungen zulässig und somit sachlich richtig sind, ist eine institutionalisierte Maßnahme zur Verhinderung von Korruption.<sup>1</sup> Es ist darüber hinaus sehr wahrscheinlich, dass sich in diesem Zusammenhang weitere Programme anschließen. Zu denken wäre daran, dass die Annahme von Bargeld sanktioniert wird. Immer wenn ein Mitarbeiter des Konsulats Bargeld akzeptiert, wird er von seiner Vorgesetzten zum Beispiel verwarnt, sollte dies häufiger passiert, dann könnte der Mitarbeiter auch entlassen werden. Die Organisation versucht, indem sie Routinen schafft, Standards setzt und klare Regeln vorgibt, Korruption zu verhindern.

Dennoch zeigt die Erzählung, dass Korruption stattfindet. Und es ist nicht schwer vorstellbar, dass ähnliche Formen der Korruption auch in anderen Organisationen vorkommen. Gleichzeitig zeigt die Erzählung auch, dass Programme zur Verhinderung von Korruption nicht ausreichen, um korrupte Praktiken zu unterbinden. Hilfreich, um das zu erklären, ist die Unterscheidung von Formalität und Informalität (Luhmann, 1995). Die Programme sind Folge bzw. Ergebnis einer bewusst getroffenen Entscheidung, man spricht aus diesem Grund auch von „entscheidbaren Entscheidungsprämissen“ (Luhmann, 2006: 239; Herv. getilgt; siehe auch Kühl, 2011: 96–99). Dass sie entscheidbar sind, heißt auch, dass sie änderbar sind. Es ist denkbar, die Regeln zur Verhinderung der Korruption jederzeit zu lockern oder auch zu verschärfen. Programme gehören zur Formalstruktur einer Organisation, auf sie kann man sich immer verlassen, auch bei Unsicherheiten und insbesondere im Falle eines Konflikts.

Neben der formalen Seite der Organisation existiert jedoch auch eine informale Struktur, man kann auch von der Kultur einer Organisation sprechen. Es handelt sich dabei um eingespielte Routinen, Regeln, die nicht schriftlich fixiert sind, und um ein „Netzwerk bewährter Trampelpfade, die in einer Organisation immer wieder bestritten werden“ (Kühl, 2011: 115). Alles Informale ist nicht aber das Ergebnis einer Entscheidung wie die Formalstruktur, sondern das In-

---

1 Auch die meisten Maßnahmen zur Corporate Social Responsibility (CSR) folgen dem Muster der Konditionalprogramme: Wenn ein neuer Zulieferer für die Textilerstellung gesucht werden soll, dann achte auf die Löhne, die das Unternehmen zahlt, dann achte auf die Umweltschutzmaßnahmen etc.

formale hat sich entwickelt, eingespielt und ist aus Gewohnheit entstanden. Aus diesem Grund spricht Stefan Kühl auch von den „nicht entschiedenen Entscheidungsprämissen“ (Kühl, 2011: 116; Herv. getilgt). Sie dienen auch als Grundlage für Entscheidungen, sind aber informal, also nur organisationskulturell und gewohnheitsmäßig. An der Erzählung von Cole sieht man besonders gut, wie informale Strukturen wirken: Obwohl Korruption und Bestechlichkeit augenscheinlich verboten sind, kommen sie vor.<sup>2</sup> Informal scheint es die Regel zu sein, dass es legitim ist, die Beschleunigungsgebühr selbst zu behalten.<sup>3</sup> Niemand weist darauf hin, dass Korruption verboten ist. Selbst der Protagonist der Geschichte selbst entscheidet sich dagegen, auf die Quittung für die Beschleunigungsgebühr zu bestehen. Die informale Struktur gibt im alltäglichen Ablauf des Konsulats den Ausschlag, die Formalstruktur tritt dahinter zurück. Damit zeigt sich, dass Korruption allein nicht bekämpft werden kann, wenn ausschließlich Programme, Vorschriften und Sanktionen eingesetzt werden. Wenn Antikorruption nicht Teil der Kultur der Organisation wird, führen auch die stärksten Programme nicht an das gewünschte Ziel.<sup>4</sup>

## 2. Antikorruption durch Leadership?

Wenn der Konsularbeamte in Coles Geschichte die Gebühr für sich selbst behält, liegt die Forderung an die Führungskräfte nahe, dafür zu sorgen, dass die Vorschriften eingehalten werden. Antikorruption ist in diesem Sinne nicht nur durch Programme abgesichert, sondern die Befolgung der Programme obliegt der Aufsicht der Führungskräfte: Antikorruption durch Leadership ist der andere Pol der Maßnahmen, mit denen Korruption unterbunden werden soll. Dass es dennoch zu Korruption kommt, könnte wiederum an der Informalität liegen. Die Industriesoziologen Joseph Benschman und Israel Gerver haben bereits in den 1950er Jahren gezeigt, dass informale Strukturen für *alle* Mitarbeitenden einer Organisation gelten (Benschman u. Gerver, 1973). In ihrer Studie zur Nutzung

2 Damit ist nicht gesagt, dass informale Strukturen immer hinderlich, illegal oder schlecht sind. Denn die Beschleunigungsgebühr führt tatsächlich dazu, dass Cole seinen Pass schneller bekommt. Korruption als Beschleunigungskosten bzw. „speed money“ (Jansen, 2005: 35) kann dazu dienen, dass Leistungen schneller erfolgen können. Niklas Luhmann spricht in diesem Sinne auch von „brauchbarer Illegalität“ (Luhmann, 1995: 304–314), da informale Strukturen zum Funktionieren der Organisation beitragen. Siehe auch den Beitrag von Fran Osrecki in diesem Band.

3 Siehe hierzu noch einmal Ashforth und Anand, 2003.

4 Auch hiermit kann dem Vorurteil begegnet werden, dass Korruption ein Problem des globalen Südens sei, da dort eine ausreichende Programmierung in Form von Regeln fehle. Denn wie die Fälle Siemens oder der Kölner Müllskandal zeigen, können auch bei programmierter Korruptionsbekämpfung Bestechung und Vorteilsnahme entstehen.

eines formal untersagten Werkzeugs in einer Flugzeugfabrik zeigen sie, dass auch die Vorgesetzten die Arbeit mit dem Werkzeug tolerieren und sogar befürworten, da mit ihm der Organisationszweck besser erfüllt werden kann. Das zeigt, dass informale Strukturen nicht an eine Hierarchiestufe gebunden sind, sondern als Strukturen der Organisation von allen Mitgliedern gleichermaßen geteilt werden. Auch die Vorgesetzten im Konsulat teilen die informale Regel, dass man die Beschleunigungsgebühr einbehalten kann. In Verbindung mit der Normalisierung der Korruption in der Organisation (Ashforth u. Anand, 2003) kann man davon ausgehen, dass die Korruption informal von allen Mitarbeitenden der Organisation akzeptiert wird.<sup>5</sup> Auch Cole geht davon aus, indem er annimmt, dass der Konsularbeamte die einbehaltene Beschleunigungsgebühr mit seinen Vorgesetzten teilen wird.

Um dem zu entgehen, könnte man die Anforderungen an die Führungskräfte erhöhen. Man könnte von ihnen erwarten, dass sie sich integer verhalten und sich nicht korrumpieren lassen. Genau dies wird von Seiten des Ethical Leaderships versucht (siehe Brown u. Treviño, 2006; Brown u. Treviño, 2009; Treviño u. Brown, 2007; Treviño, Hartman u. Brown, 2000). Ethical Leadership wird dabei definiert

*„as the demonstration of normatively appropriate conduct through personal actions and interpersonal relationships, and the promotion of such conduct to followers through two-way communication, reinforcement, and decision-making. [...] The ‚reinforcement‘ component of the definition implies that ethical leaders set ethical standards, reward ethical conduct and discipline those who don’t follow the standards [...]“* (Brown, Treviño u. Harrison, 2005: 120; Herv. im Original)

Die Verantwortung für Antikorruption wird damit auf die Führungskräfte verlagert. Von ihnen wird erwartet, dass sie sich in verschiedenen Entscheidungssituationen normativ richtig verhalten und dass sie auch in persönlichen Beziehungen mit ihren Mitarbeitenden ein solches Verhalten fördern. Für die Mitarbeitenden sind die Ethical Leader Vorbilder, von denen sie sich in ihrem Verhalten beeinflussen lassen (Treviño u. Brown, 2007; Brown u. Treviño, 2009). Moralisch richtiges Verhalten liegt in diesem Top-down-Modell ausschließlich in der Verantwortung der Führungskräfte.<sup>6</sup> Damit handelt es sich um einen klaren Gegensatz zur Institutionalisierung der Antikorruption auf der Strukturebene der Organisation. Denn hier werden Eigenschaften der Führungskräfte als ausschlaggebend für die Verhinderung von Korruption gesetzt, organisationale Strukturen wie Vorschriften spielen keine Rolle mehr, da die Führungskräfte automatisch richtig handeln.

5 Zur unbewussten Akzeptanz der Korruption siehe auch den Beitrag von Armbruster in diesem Band.

6 Siehe als radikalen Gegenentwurf dazu Luhmann, 2016; Jung, 2015.

Wie jedoch der Philosoph Karl Homann darlegt, bedeutet eine moralische Intention nicht automatisch eine moralisch korrekte Lösung für Probleme wie Korruption:

„Für die Wissenschaft, speziell für die Ethik, wie sie traditionell besonders in der Philosophie entwickelt wird, ist aber wichtig, [...] dass aus dem moralischen Charakter der Probleme nicht folgt, dass man sie (nur) mit Moral im üblichen Verständnis tatsächlich lösen kann. Der ‚gute Wille‘ – hier als Kürzel für diese ‚Moral im üblichen Verständnis‘ gebraucht – mag eine notwendige Bedingung für die Lösung moralischer Probleme sein, er ist aber sicherlich nicht zugleich auch eine hinreichende Bedingung. Der Grund liegt darin, dass jeder ‚gute Wille‘ im Handeln einer ganzen Reihe von empirischen Bedingungen unterliegt, die einen mehr oder weniger starken, teils sogar einen bestimmenden Einfluss auf die konkreten Handlungsmöglichkeiten haben und von den Einzelnen nicht kontrolliert werden.“ (Homann, 2014: 13)

Der „gute Wille“, wie Homann es nennt, muss sich in der Welt beweisen, die so komplex ist, dass man mit Intention und Absicht nicht automatisch das gewünschte Ergebnis erzielt. Alle Bedingungen und Konsequenzen der Handlung können nicht überblickt, geschweige denn abgeschätzt werden, sodass das moralisch richtige Ergebnis nicht a priori festgelegt werden kann. Soziologisch gewendet könnte man auch mit Robert K. Merton (2010) sagen, dass soziale Handlungen unvorhergesehene (Neben-)Folgen haben können. Dies kann beispielsweise daran liegen, dass der Wissensstand begrenzt ist, dass das Handeln auf einem Irrtum beruht oder dass die Konzentration auf die erwünschten Folgen andere Folgen aus der Überlegung ausschließt. So muss sich der Wille, etwas gegen Korruption zu unternehmen, noch immer in der sozialen Wirklichkeit bestehen. Zugleich kann eben dieser gute Wille Konsequenzen zeitigen, die nicht gewünscht waren, und so möglicherweise doch Korruption ermöglichen.

Doch auch der Versuch des Ethical Leaderships, die Antikorruptionsmaßnahmen zu anthropomorphisieren (Jung u. Armbruster, 2016: 81), kann nicht garantieren, dass es nicht dennoch zu Korruption kommt. Denn wenn die Person der Führungskraft in den Fokus gestellt wird, ist es notwendig, dass die Personen über ein internalisiertes, ja geradezu habituell verankertes Moralverständnis verfügen, damit sie instinktiv richtig agieren. Wie aber Rebekka Skubinn und Lisa Herzog (2016) zeigen, kann moralisch richtiges Handeln auch durch organisationale oder gesellschaftliche Erwartungen motiviert werden. Man handelt moralisch, da erwartet wird, dass man moralisch handelt (siehe auch Jung u. Armbruster, 2016). Da man von außen aber nicht sehen könne, warum nun eine Handlung ausgeführt wird, da Personen und ihre Gedanken sich stets als *black boxes* präsentieren, kann nicht abschließend geklärt werden, ob Ethical Leadership ein internalisiertes Verhalten oder die Adoption einer sozialen Rolle ist. Dies hat zur Folge, dass es Ethical Leadership „with Machiavellian motives“ geben kann (Skubinn u. Herzog, 2016), was das Konzept insgesamt kollabieren

lässt. Man kann nicht sicher sagen, ob die Führungskräfte wirklich ethisch handeln oder nur aufgrund von Erwartungen von außen. Insofern ist es auch möglich, dass sie in bestimmten, kritischen Situationen nicht moralisch richtig handeln, etwa wenn ein Vorteil daraus für die Organisation entsteht. Damit ist auch hinfällig, dass die Mitarbeitenden von dem moralischen Verhalten ihrer Vorgesetzten beeinflusst werden, sodass ethisches Verhalten sich durch einen Trickle-down-Effekt in der Organisation durchsetzt. Auch eine Personalpolitik des Konsulats, die ausschließlich auf die vermeintlichen Qualitäten der Führungskräfte setzt, führt also nicht zwangsläufig dazu, dass in dem Konsulat korruptionsfrei gehandelt wird, da nicht auszuschließen ist, dass die Führungskräfte nicht doch korrumpierbar sind, wenn sich dadurch Vorteile für das Konsulat ergeben. Letztendlich kann wiederum die „brauchbare Illegalität“ (Luhmann) der Informalität mögliche moralische Normen ausstechen.

### 3. Antikorruption durch Organisation *und* Leadership

Die alleinige Konzentration auf Programme oder auf die angenommenen moralischen Qualitäten der Führungskräfte kann in letzter Konsequenz nicht garantieren, dass Korruption in der Organisation verhindert wird. Korruption ist möglich trotz institutionalisierter Antikorruption mittels Programme, Sanktionen und Vorschriften und trotz Personalauswahl nach moralischen Kriterien. Beide extremen Pole des Kontinuums zur Bekämpfung der Korruption führen nicht automatisch zum Erfolg. Dies bedeutet aber nicht, dass beide Maßnahmen gänzlich ungeeignet sind. Fragt man sich, wie Antikorruption praktisch organisiert sein könnte, wäre eine mögliche Lösung, beides miteinander zu kombinieren. Hier kann kein abschließendes, allgemeingültiges Urteil darüber gefällt werden, wie zu verhindern ist, dass Korruption in Organisationen stattfindet. Wir verfolgen daher nur das Ziel, ein paar grobe Linien der Synthese beider Ansätze aufzuzeigen, die weitere Forschungen anleiten können.

(1) Antikorruptionsmaßnahmen auf der Programmebene sind zwar nicht ausreichend, aber dennoch unverzichtbar zur Bekämpfung der Korruption in Organisationen. Gleichwohl muss die Eigendynamik von Organisationen ernst genommen werden, durch die sich informale Strukturen ausbilden können, die wie beschrieben Korruption ermöglichen. Die Eigendynamik von Organisationen kann dabei „als autonome Reproduktion von aufeinander bezogenen Entscheidungen auf der Basis von selbsterzeugten [sic] Strukturen erfasst werden“ (Besio, 2014: 96). Moral in Form von institutionalisierter Antikorruption

„can only be introduced into a system starting from the system’s own structures and dynamics. Given a description of organizations as decision-making systems, morality

can therefore only be introduced if it contributes to decision-making processes. Consequently, the question becomes how organizations use morality in order to make decisions, that is to say, in order to solve their own problems of complexity.“ (Besio u. Pronzini, 2014: 297)

Dies hat zur Folge, die Organisation in ihrer Besonderheit, mit ihrer eigenen Geschichte und den bereits vorhandenen Strukturen und Kulturen ernst zu nehmen, um darauf aufbauend zu analysieren, wie aus diesen selbsterzeugten Strukturen wirkungsvolle Maßnahmen zur Antikorrruption entwickelt werden können.

(2) Auch wenn eine Personalrekrutierung ausschließlich anhand internalisierter moralischer Normen nach der Kritik von Skubinn und Herzog (2016) sowie Homann (2014) nicht ausreichend ist, um moralisch richtiges Verhalten in Organisationen zu garantieren, heißt das nicht, dass die Mitarbeitenden und die Führungskräfte keine Rolle in der Bekämpfung der Korruption spielen. Zielführender wäre jedoch eine realistischere Konzeption der Möglichkeiten und Grenzen personaler Handlungen in Organisationen. Die Soziologie Luhmanns gibt auch hierfür Anhaltspunkte: Das Personal ist wie Programme eine Entscheidungsprämisse (Luhmann, 2006: 279–301): Es spielt eine Rolle, welche Person an einer Entscheidung beteiligt ist, da verschiedene Personen je verschieden handeln und entscheiden. Sie verfügen über unterschiedliche Erfahrungen, Einstellungen und auch moralische Präferenzen, sodass es wichtig ist, wen man einstellt – ohne dass dies gleich garantiert, dass keine Korruption stattfindet.

Ein realistisches Konzept zur Antikorrruption mag in der Verbindung von der Personalprämisse mit der Einschränkung der persönlichen Entscheidungsbefugnisse durch Entscheidungsprogramme liegen. Denn beides bietet zugleich Möglichkeiten und Grenzen für organisationale Entscheidungen zu Antikorrruption. Entscheidungsprogramme müssen Korruption sanktionieren und klare Regeln setzen, die Korruption verhindern können. Ferner ist die Eigendynamik der jeweiligen Organisation zu berücksichtigen. Gewohnheiten und Routinen, die Korruption schließlich doch möglich machen, wie in dem von Teju Cole geschilderten Fall, sind zu unterbinden. Hierzu braucht es eine Personalauswahl, die sich nicht an den unrealistischen Erwartungen des Ethical Leadership orientiert, sondern eher Anleihen an der evangelischen Wirtschaftsethik nimmt. Folgt man Traugott Jähnichen (2015: 343), dann begibt man sich auf die Suche nach Personen, die bereit sind, „für die eigenen Handlungen und Überzeugungen gegenüber Dritten einzustehen und bereit zu sein, Rechenschaft für vergangene Handlungen abzulegen.“ Mit Anleihen an Max Weber (1992) geht es um eine Verantwortungsethik (und nicht um eine Gesinnungsethik wie vom Ethical-Leadership-Ansatz propagiert) der Führungskräfte, die Handlungsfol-



gen abschätzt und sich danach richtet. Verantwortungsethische Führungskräfte sind auch eine gute Absicherung gegen die informelle Akzeptanz von Korruption, wenn eindeutig ist, dass die negativen Langzeitfolgen die möglichen kurzzeitigen Vorteile der Korruption überwiegen. In Kombination mit der Programmprämisse haben die Führungskräfte die Möglichkeit, die Spielräume, die ihnen die Programme bieten, zum Vorteil der Organisation auszunutzen. Da die Programme jedoch nicht jedes Verhalten steuern können, können Führungskräfte, die im Sinne einer Verantwortungsethik agieren, adäquat auf Neues, Unvorhergesehenes und Irritationen reagieren.

Der Vorteil der skizzierten Einbettung von Maßnahmen zur Antikorrruption liegt in der Kombination von Organisationssoziologie und Moralphilosophie, die beide Ansätze gleichberechtigt nebeneinanderstellt und unrealistische Zuspitzungen vermeidet. Dennoch muss sich auch diese Möglichkeit, wie Korruption verhindert werden kann, in konkreten Organisationen mit ihrer Kultur, ihrer Geschichte und insbesondere ihrer Eigendynamik beweisen. Der vorliegenden Band „Antikorrruption und Leadership“ versammelt in diesem Sinne Beiträge aus einer Reihe von Disziplinen – von der Kriminologie über die Soziologie und Politikwissenschaft bis hin zur Religionswissenschaft –, die dem Spannungsfeld von organisationalen Regeln und persönlicher Freiheit entweder aus theoretischer Perspektive oder auf Basis empirischer Daten Rechnung tragen.

## Danksagung

Für die materielle sowie immaterielle Unterstützung dieses Sammelbandes danken wir sehr herzlich der Plansecur-Stiftung, Kassel, der CVJM-Hochschule, Kassel, und der Public One GmbH, Berlin. Ohne ihre Hilfen hätte dieser Band nicht entstehen können. Bei Katja Rasmus und Rob Quirk bedanken wir uns für ihre wertvolle Arbeit beim Lektorat der einzelnen Beiträge.

## Literatur

- Ashforth, B. E., Anand, V. (2003). The Normalization of Corruption in Organizations. *Research in Organizational Behavior*, 25, 1–52.
- Bensman, J., Gerver, I. (1973). Vergehen und Bestrafung in der Fabrik: Die Funktion abweichenden Verhaltens für die Aufrechterhaltung des Sozialsystems. In H. Steinert (Hrsg.), *Symbolische Interaktion. Arbeiten zu einer reflexiven Soziologie* (S. 126–138). Stuttgart: Klett.
- Besio, C. (2014). Strategien der Balance. Vermittlung zwischen Moral und Profit am Beispiel von Energiekonzernen. *Sociologia Internationalis*, 52 (1), 93–118.

- Besio, C., Pronzini, A. (2014). Morality, Ethics, and Values Outside and Inside Organizations: An Example of the Discourse on Climate Change. *Journal of Business Ethics*, 119 (3), 287–300.
- Brown, M. E., Treviño, L. K. (2006). Socialized charismatic leadership, values congruence, and deviance in work groups. *The Journal of applied psychology*, 91 (4), 954–962.
- Brown, M. E., Treviño, L. K. (2009). Leader-follower values congruence: are socialized charismatic leaders better able to achieve it? *The Journal of applied psychology*, 94 (2), 478–490.
- Brown, M. E., Treviño, L. K., Harrison, D. A. (2005). Ethical leadership: A social learning perspective for construct development and testing. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 97 (2), 117–134.
- Cole, T. (2015). *Every Day is for the Thief*. London: Faber and Faber.
- Homann, K. (2014). *Sollen und Können. Grenzen und Bedingungen der Individualmoral*. Wien: Ibero.
- Jähnichen, T. (2015). Wirtschaftsethik. In W. Huber, T. Mereis, H.-R. Reuter (Hrsg.), *Handbuch der Evangelischen Ethik* (S. 331–400). München: C.H. Beck.
- Jansen, S. A. (2005). Elemente „positiver“ und „dynamischer“ Theorien der Korruption – Multidisziplinäre Provokationen zur Form der Korruption. In S. A. Jansen, B. P. Priddat (Hrsg.), *Korruption. Unaufgeklärter Kapitalismus – Multidisziplinäre Perspektiven zu Funktionen und Folgen der Korruption* (S. 11–42). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jung, S. (2015). Aufsicht von unten – Aufsichtsräte und Vorstände diakonischer Unternehmen zwischen Über- und Unterwachung. In A. Dietz et al. (Hrsg.), *Corporate Governance in der Diakonie. Beiträge zur diakonischen Aufsichtspraxis und Kultur* (S. 55–69). Berlin, Münster: LIT.
- Jung, S., Armbruster, A. (2016). Blind Spots in Ethical Leadership. What Christian Leader Can Learn from Modern Organization Theory. In J. Barentsen, V. Kessler, E. Meier (Hrsg.), *Christian Leadership in a Changing World: Perspectives from Africa and Europe* (S. 77–91). Leuven: Peeters.
- Kühl, S. (2011). *Organisationen. Eine sehr kurze Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Luhmann, N. (1988). Organisation. In W. Küpper, G. Ortman (Hrsg.), *Mikropolitik. Rationalitäten, Macht und Spiele in Organisationen* (S. 165–184). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, N. (1995). *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Luhmann, N. (2006). *Organisation und Entscheidung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Luhmann, N. (2016). Unterwachung oder Die Kunst, Vorgesetzte zu lenken. In N. Luhmann, *Der neue Chef* (S. 90–106). Berlin: Suhrkamp.
- Merton, R. K. (2010). Die unvorhergesehenen Folgen zielgerichteter sozialer Handlungen. In S. Neckel, A. Mijić, Ch. v. Scheve, M. Titton (Hrsg.), *Sternstunden der Soziologie. Wegweisende Theoriemodelle des soziologischen Denkens* (S. 71–82). Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Nassehi, A. (2005). Organizations as decision machines: Niklas Luhmann's theory of organized social systems. *The Sociological Review*, 53, 178–191.

- Skubinn, R., Herzog, L. (2016). Internalized Moral Identity in Ethical Leadership. *Journal of Business Ethics*, 133 (2), 249–260.
- Treviño, L. K., Brown, M. E. (2007). Ethical Leadership: A Developing Construct. In D. L. Nelson, C. L. Cooper (Hrsg.), *Positive organizational behavior* (S. 101–116). London, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Treviño, L. K., Hartman, L. P., Brown, M. E. (2000). Moral Person and Moral Manager. How Executives Develop a Reputation for Ethical Leadership. *California Management Review*, 42 (4), 128–142.
- Weber, M. (1992). *Politik als Beruf*. Stuttgart: Reclam.

Fran Osrecki

## **Korruptionsbekämpfung durch transparente Organisationen – Die unbeabsichtigten Nebenfolgen eines populären Konzepts**

### **1. Einleitung**

Trotz der langen und intensiven Auseinandersetzung mit dem Thema Korruption spielt das Thema Korruptionsbekämpfung eine eher marginale Rolle in den gegenwärtigen Sozialwissenschaften. Vor allem in Bezug auf organisationale Aspekte herrscht gewissermaßen eine Wissenslücke darüber, wie Antikorrupsionsprogramme die Strukturen formaler Organisationen verändern. Gerade in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren gab es zwar auch in den Sozialwissenschaften zum Teil heftige Auseinandersetzungen über Sinn und Unsinn von Antikorrupsionsprogrammen, doch drehte sich hierbei die Diskussion vor allem um das, was in der Politikwissenschaft als weltweite Ausbreitung eines „Transparenzregimes“ bezeichnet wird. Diese Debatte basierte vor allem auf einer Kritik des „Prinzipal-Agenten-Modells“ von Korruption, entsprechender anreizbasierter Modelle der Korruptionsbekämpfung sowie auf Versuchen, die Popularität dieser speziellen Rahmung von Antikorrupsion institutionell und ideologiekritisch zu erklären. Daher war der Diskurs um Korruptionsbekämpfung dominiert von ökonomischen und juristischen Debatten einerseits und einer politikwissenschaftlichen Kritik andererseits.

In diesem Beitrag wird erstens dargestellt, dass all diese Ansätze, obwohl sie zweifelsohne zum Verständnis von Korruptionsbekämpfung beitragen, selten auf organisationale Nebenfolgen solcher Reformmaßnahmen eingehen. Zweitens soll demonstriert werden, dass das Konzept der „brauchbaren Illegalität“ die Möglichkeit bietet, die Diskurse um Antikorrupsion und Erkenntnisse der Organisationsforschung stärker als bislang aufeinander zu beziehen. Dabei ist das zentrale Argument, dass Organisationen permanent auf Verhaltensweisen zurückgreifen, die zwar in illegitimer Weise von formalen Organisationsstrukturen abweichen, aber gerade dadurch ihre Flexibilität und Anpassungsfähigkeit steigern. Drittens soll anhand eines empirischen Beispiels dargestellt werden, wie transparenzbasierte Antikorrupsionsmaßnahmen, das heißt Maßnahmen zur Steigerung der externen Durchsichtigkeit organisationaler Abläufe, brauchbare Illegalität er-

schwerten und dadurch zu Inflexibilität und, paradoxerweise, Intransparenz organisationalen Verhaltens führten. Der Beitrag schließt mit einigen theoretischen Überlegungen zum Verhältnis von brauchbarer Illegalität und organisationaler Korruption.

## 2. Korruptionsbekämpfung in Organisationen: eine Bestandsaufnahme

Gegenwärtige Diskussionen um Korruptionsbekämpfung werden von drei Disziplinen dominiert: Ökonomie, Recht und Politikwissenschaft. Die führende Rolle spielt dabei die Ökonomie, konkreter die sogenannte neue Institutionenökonomie und der Prinzipal-Agenten-Ansatz, der im weitesten Sinne damit im Zusammenhang steht. Ohne auf konzeptionelle Details und den aktuellen Forschungsstand zu diesem Konzept eingehen zu können, kann der Prinzipal-Agenten-Ansatz zusammengefasst werden als Modell zur Erklärung des Verhältnisses zwischen zwei Parteien. Dabei beauftragt eine Partei, der Prinzipal (p), aus welchen Gründen auch immer eine andere Partei, den Agenten (a), in seinem Sinne zu agieren. Die Rolle des Prinzipals können zum Beispiel die Bürger einnehmen, die Agenten wären dann Beamte. Der Ansatz bietet sodann Wege, dieses Verhältnis zu modellieren, und zwar unter Bedingungen imperfekter Information (p weiß nicht, ob a genau das tut, wofür er oder sie beauftragt wurde) und inkongruenter Interessen zwischen p und a, das heißt, dass beide Parteien als in der Regel aus Eigeninteresse handelnd verstanden werden (Laffont u. Martimort, 2002). Einer der ersten Versuche, mit diesem Modell Korruption zu erklären und zu definieren, findet sich bei Becker und Stigler (1974), die Korruption als Tauschbeziehung verstehen, in der ein beauftragter Agent seinen Prinzipal zum Zwecke des persönlichen Vorteils hintergeht (dazu auch Banfield, 1975: 587–588; Rose-Ackerman, 1978: 7; Shleifer u. Vishny, 1993).

In solchen und ähnlichen Modellen wird korruptes Verhalten in Begriffen des Anreizes verstanden und erklärt: Agenten (z. B. Beamte) werden ihre Prinzipale (die Bürger) hintergehen, wann immer sie können und wann immer das Fehlen effektiver institutioneller Mechanismen ein genaues Beobachten des Verhaltens von Agenten verhindert. Dies ist auch der Hintergrund von Robert Klitgaard's (1988) relativ weit verbreiteter Formel zur Erklärung korrupten Verhaltens:  $\text{Korruption} = \text{Monopol} + \text{Ermessensspielraum} - \text{Rechenschaftspflicht}$ . Daraus folgt, dass Antikorruptionsprogramme auf einem organisationalen Design aufbauen sollten, das Transparenz (d. h. externe Einsichtigkeit), Rechenschaftspflicht und formale Regeltreue betont. Letztlich ist das Ziel von Korruptionsbekämpfung aus dieser Sicht die Anpassung von Agentenverhalten an die

tatsächlichen Interessen des Prinzipals. Den Rechtswissenschaften kommt in diesem Ansatz die Aufgabe zu, zu konkretisieren, unter welchen Umständen ein vorliegendes Verhalten als Betrug am Prinzipal zu werten ist und welche rechtlichen Konsequenzen ein solches Verhalten nach sich ziehen soll.

In den letzten zwei Jahrzehnten erwies sich diese Fassung der Korruptionsproblematik als überaus erfolgreich, was sich nicht zuletzt daran ablesen lässt, dass internationale Organisationen wie die OECD, die Weltbank, die UNO, der Europarat, Transparency International und viele andere mehr ihre Definitionen und Lösungsvorschläge des Problems Korruption in Begriffen der Prinzipal-Agenten-Modelle definieren (Jacobi, 2014; Nichols, 1999; Pieth, Low u. Cullen, 2007; Salbu, 2000; Webb, 2005). Diese Entwicklung führte vor allem in der Politikwissenschaft zu einer intensiven Diskussion darüber, ob und wie die Übernahme solcher Modelle durch internationale Organisationen zu einer weltweiten Ausbreitung der Norm der Antikorruption oder des „Transparenzregimes“ geführt hat und inwiefern nationale Policies in dieser Hinsicht konvergieren (Krasner, 1986; McCoy u. Heckel, 2001; Rioseco, 2013; Wolf u. Schmidt-Pfister, 2010).

Die Quintessenz dieser Debatte ist, dass die globale Verbreitung der Transparenz- und Antikorruptionsnorm eine unbeabsichtigte Nebenfolge von wirtschaftlicher Liberalisierung, Welthandel und Demokratisierung war und unterschiedliche Akteure dazu bewegte, das bis in die späten 1980er Jahre verwaiste Thema der Korruption verstärkt im politischen Diskurs zu verankern (z. B. Moroff, 2010) – sei es zum Zwecke der Vereinfachung globalen Handelns durch international angeglichenen Korruptionsgesetzgebung, sei es zur Aufrechterhaltung institutioneller Legitimität transnationaler Organisationen oder aufgrund des Wunsches diverser NGOs (vorrangig Transparency International), eine Nachfrage nach Antikorruptionsexpertise zu schaffen (z. B. Gephart, 2009: 10 ff.; Krastev, 2004). Korruption werde also aktiv von einer entstehenden „Antikorruptionsindustrie“ (Sampson, 2010a) als soziales Problem konstruiert.

Der zweite Kritikstrang ist sozialkritischer Art und dekonstruiert die gegenwärtige Welle der Antikorruption als neoliberales Unterfangen, durch das öffentliche Verwaltungen künstlich „verschlankt“ und ihre vermeintlich korruptionsanfälligen Monopolstellungen durch Märkte oder Quasi-Märkte ersetzt werden sollen (Hindess, 2005; Ivanov, 2007). In eine ähnliche Kerbe schlagen poststrukturalistische Ansätze, die den Antikorruptionsdiskurs und seine Protagonisten beschuldigen, gewisse Formen der Korruption (wie Bestechung) zu pathologisieren, während sie gleichzeitig Lobbyismus und die Schattenpolitik von Think Tanks als normale Bestandteile des politischen Prozesses nicht als Korruption im engen Sinne fassen und dadurch rechtfertigen (Bratsis, 2003). Aus dieser Sicht male die Antikorruptionsindustrie ein heuchlerisches und naives Bild einer potenziell korruptionsfreien Politik, während die politische Realität in

kapitalistischen Gesellschaften strukturell von Privatinteressen durchdrungen sei.

Die dritte skeptische Position ist weder akteursbasiert noch dekonstruktivistisch, sondern methodologisch und richtet sich vor allem gegen die sogenannten Korruptionsperzeptionsindizes, die Staaten anhand des dort wahrgenommenen Ausmaßes von Korruption vergleichen. Kern dieser Kritik ist, dass Korruptionsperzeptionsindizes (wie z. B. der CPI von Transparency International) aus methodologischen Gründen in der einen oder anderen Art das tatsächliche Ausmaß von Korruption verfälschen würden (Galtung, 2006; Jansen, 2005; Johnston, 2001; Sampson, 2010b).

Die Kritik an der Ausbreitung der Antikorruptionsnorm und des dahinter liegenden Prinzipal-Agenten-Modells hat viele weitere Aspekte, auf die hier nicht im Detail eingegangen werden kann (siehe z. B. Wedel, 2012). Bemerkenswert ist allerdings, dass sich die Kritik an besagtem Ansatz äußerst selten auf unbeabsichtigte Nebenfolgen bezieht, die durch *erfolgreich* durchgeführte, transparenzbasierte Antikorruptionsmaßnahmen auf der Ebene formaler Organisationen herbeigeführt werden. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass Antikorruptionsmaßnahmen, wenn sie denn überhaupt auf organisationale Aspekte bezogen sind, vor allem dafür kritisiert werden, nicht konsequent genug durchgeführt worden zu sein (z. B. Batory, 2012; Lawson, 2009; Maegher, 2005; Wolf, 2010). Dass aber gerade konsequent durchgeführte Transparenzmaßnahmen zur Korruptionsbekämpfung dysfunktionale Nebenfolgen für die davon betroffenen Organisationen haben können, ist selbst in den Studien kein Thema, die sich auf organisationale Formen von Korruption beziehen (z. B. Ashforth u. Anand, 2003; Ashforth, Gioia, Robinson u. Trevino, 2008; Pinto, Lena u. Pil, 2008).

Antikorruptionsmaßnahmen können tatsächlich sehr viele Formen annehmen, die sich nicht direkt auf organisationale Strukturen beziehen: die Verschärfung rechtlicher Standards, die unabhängige Überprüfung öffentlicher Auftragsvergabeverfahren, mediale „Bewusstseinsbildungsmaßnahmen“, die Abschaffung von Monopolen, die Veränderung von Gehaltsschemata oder die kontrollierte Rotation von Personal (siehe Rose-Ackerman u. Truex, 2012). Wo sich aber Korruptionsbekämpfung direkt auf die Reform organisationaler Strukturen bezieht, sieht sie in der Regel zwei Maßnahmenbündel vor. Erstens die Schaffung unabhängiger Kontrollorgane in Form von Antikorruptionsbehörden, die idealerweise mit einem rechtlichen Mandat zur regelmäßigen Überwachung der internen Prozeduren von Bürokratien ausgestattet werden, sowie die Schaffung eines rechtlichen Rahmens zur Bestrafung von entsprechenden Vergehen (Rose-Ackerman u. Truex, 2012: 14ff.). Das zweite Maßnahmenbündel wird in der entsprechenden Fachliteratur als „program redesign“ (Rose-Ackerman, 1999) bezeichnet und meint die *Reduktion von Anreizen* zu

korruptem Verhalten, also nicht die Aufdeckung und Bestrafung bereits vollzogener korrupter Transaktionen, sondern die Vermeidung von Korruption, noch bevor sie sich entfalten konnte. Im Sinne von Klitgaards (1988) bereits erwähnter Formel bezieht sich „program redesign“ direkt auf formale Organisationsstrukturen öffentlicher Institutionen und schlägt, neben der Abschaffung öffentlicher Monopole, vor allem die *Reduktion von Ermessensspielräumen* und die *möglichst genaue Regulierung von Entscheidungsprozessen* in der öffentlichen Verwaltung<sup>1</sup> vor.

Kerngedanke dieses Ansatzes ist es also, organisationales Entscheiden durch Überwachungsmechanismen *transparent* zu machen und, in Folge, öffentliche Verwaltungen zu *strenger Regeltreue* („Compliance“) zu verpflichten. Um dies zu erreichen, müssen Verwaltungsabläufe so eindeutig und so detailliert wie möglich formuliert werden. Dies zum einen, weil im Sinne des Prinzipal-Agenten-Ansatzes Entscheidungsspielräume unter dem Generalverdacht stehen, zum privaten Vorteil der Agenten ausgenutzt zu werden, und zum anderen, weil Antikorruptionsbehörden absolut klare Richtlinien brauchen, um aktiv werden zu können.

Diese Form der Regulierungstechnik in öffentlichen Verwaltungen findet weit über die Korruptionsbekämpfung hinaus ihre Anwendung. So wird bisweilen argumentiert, dass derartige Formen der „Governance“ vor allem Ausdruck eines schwindenden Vertrauens in professionelle Entscheidungsspielräume sind und dass dieses Vertrauen immer stärker substituiert wird durch ein generalisiertes Vertrauen in externe Kontrolle, Standardisierung und formalisierte Audits (Hood, James, Peters u. Scott, 2005; Hood u. Heald, 2006; Philp, 2009; Pollitt, Girre, Lonsdale, Mul, Summa u. Waerness, 1999; Power, 1997; Rose u. Miller, 1992).

Trotz dieser reichhaltigen theoretischen Grundlagen sind empirische Studien über die unbeabsichtigten organisationalen Nebenfolgen gelingender transparenter Korruptionsbekämpfung äußerst selten. Bevor ein empirischer Fall für diese Konstellation vorgestellt wird, soll im folgenden Abschnitt ein theoretischer Rahmen präsentiert werden, der den Schluss nahelegt, dass gerade gelingende Korruptionsbekämpfung im erörterten Sinne die Gefahr birgt, nicht nur korruptes, sondern auch „brauchbar illegales“ Verhalten zu unterbinden – mit paralysierenden Effekten für die betroffenen Organisationen.

---

1 Eine alternative, aber weitaus seltener rezipierte Strategie ist Korruptionsbekämpfung mittels sogenannter Integritätssysteme. Hier wird vorgeschlagen, Korruption nicht nur mittels externer Überwachung und Regeleinhaltung zu bekämpfen, sondern diese Mechanismen mit wertebasierter und ethischer Selbstkontrolle in öffentlichen Verwaltungen zu kombinieren (siehe z. B. Menzel, 2005; Huberts, Anechiarico, Six u. Van der Veer, 2008; Paine, 1994).



### 3. Transparenz, Regeleinhaltung, Effizienz

Einer der interessantesten Aspekte des Nexus aus Transparenz und Regeleinhaltung ist die Unterstellung, dass diese Art der Korruptionsbekämpfung die Effizienz oder die Legitimität des Verhaltens von Agenten erhöht. So wird zum einen argumentiert, dass Informationsfreigabe und die externe Einsicht in Verwaltungsabläufe sowohl das Vertrauen in und die Legitimität von öffentlichen Institutionen steigert (für eine Übersicht über solche Theorien siehe Albu u. Flyverbom, 2013: 9ff.). Hood (2007: 196) nennt dies eine „populistisch-partikularistische“ Vision von Transparenz, bei der Bürgern weitreichende Informationsrechte bei der Beobachtung öffentlicher Institutionen zugestanden werden, öffentlichen Institutionen aber in der Beobachtung von Bürgern enge Grenzen gesetzt sind. Die Bürger vertrauen aus dieser Sicht eher Institutionen, bei denen sie wissen, „was vor sich geht“. Zum anderen, und eng gekoppelt an das Prinzipal-Agenten-Modell von Korruption, gibt es eine „bürokratische“ oder „Bentham’sche“ Vision von Transparenz (Hood, 2007: 196f.). Hier wird davon ausgegangen, dass sich Agenten eher im Sinne ihres Prinzipals verhalten, wenn man sie permanent beobachtet oder ihnen gegenüber den Anschein permanenter Beobachtung aufrechterhält. Ob nun durch streng formalisierte Arbeitsabläufe, standardisierte Audits, verdeckte Ermittlungen oder Zielvereinbarungsverträge: Die Idee ist, dass die externe Beobachtbarkeit organisationalen Entscheidens Agenten dazu zwingt, die Interessen ihres Prinzipals zu verfolgen. Und da es das vorrangige Interesse des Prinzipals ist, dass seine Interessen möglichst effizient verfolgt werden, erhöhe die Transparenz organisationalen Entscheidens dessen Effizienz. Transparenz, Regelbefolgung und Effizienz sind aus dieser Sicht also wechselseitig steigerbar (Bennis, Goleman u. O’Toole, 2008; Wehmeier u. Raaz, 2012).

Aus dieser Sicht folgen zwei Schlüsse. Erstens eine *generelle Skepsis gegenüber Ermessensspielräumen und informalem Verhalten in Organisationen*. Da sich beide per Definition schwer beobachten und regulieren lassen, erlaubten sie die Verfolgung von Privatinteressen der Agenten – was sich an organisationalem Verhalten nicht extern und nach klar festgelegten Kriterien beobachten und bewerten lässt, sei stets anfällig für Korruption. Zweitens, und als Folge dieses Skeptizismus, neigt der von Prinzipal-Agenten-Modellen beeinflusste Antikorruptionsdiskurs dazu, die Kosten strenger Regelbefolgung und der Einschränkung von Informalität und Ermessensspielräumen zu unterschätzen oder sogar ganz auszublenden. Über kurz oder lang würden Agenten die ihnen zugestandenen Ermessensspielräume und Informalitäten stets zu ihrem privaten Vorteil ausnutzen. Kleine, zunächst gar nicht korrupte Abweichungen von formalen organisationalen Regeln summieren sich zu immer größeren (z. B. Elster, 1989: 268ff.). Darum seien die erwartbaren Kosten von Regeleinhaltung und Trans-

parenz (z. B. Verlangsamung von Entscheidungsabläufen, Schaffung von eigenen Compliance-Abteilungen, zusätzliche bürokratische Instanzen etc.) vernachlässigbar im Vergleich zu den langfristigen Kosten, die durch fehlende Überwachung entstehen (Rose-Ackerman u. Truex, 2012: 22f.). Obwohl also der Prinzipal-Agenten-Ansatz im Prinzip ein ökonomisches Anreizmodell ist, wird er in seiner praktischen Umsetzung zu einem quasi juristischen Prinzip, das es gar nicht mehr erlaubt, danach zu fragen, ob transparenzbasierte Korruptionsbekämpfung nicht manchmal auch höhere Kosten verursachen kann als unbeobachtetes, informales und formal unreguliertes organisationales Verhalten (Philp, 2009: 51).

Dass nun Ermessensspielräume und Informalitäten nicht nur unliebsame Regulierungslücken bilden, sondern zur Effizienz organisationalen Entscheidens beitragen, ist eine theoretisch und empirisch gut belegte Erkenntnis der modernen und klassischen Organisationssoziologie. Ein sehr praktisches Anschauungsbeispiel dafür ist, dass exakt regeltreues Verhalten durch seine formale Umständlichkeit organisationales Entscheiden extrem verlangsamt. Genau deswegen wird regeltreues Verhalten bisweilen als Drohung oder als Sabotage-technik verwendet. Der Alltagsbegriff dafür ist „Dienst nach Vorschrift“ – man arbeitet exakt nach den Regeln, weil man weiß, dass dies die Organisation paralyisiert (Collinson u. Ackroyd, 2005; Kühl, 2011: 117). Diese Alltagsplausibilität ist aber auch durch theoretische und empirische Befunde gut abgesichert. So kritisieren weite Teile der Organisationssoziologie rationale bürokratische Organisationsmodelle und argumentieren, dass klare Hierarchien und Zuständigkeiten, klar definierte Prozesse und Ziele und eine durchrationalisierte gesatzte Ordnung lediglich *die formale Seite* von Organisationen abbilden und durch eine *informale Ordnung* ergänzt werden, die regelmäßig und in signifikanter Weise von rationalisierten Strukturen abweicht. Für diese Einsicht stehen Ansätze wie die von einer „janus-gesichtigen“ Organisation (Gouldner, 1954), des „organisationalen Paradoxes“ (Selznick, 1948) oder des „organisationalen Dilemmas“ (Blau, 1955) des Kombinierens von formalen und informalen Organisationsstrukturen. Diese Erkenntnisse beziehen sich dabei sowohl auf den industriellen (z. B. Burawoy, 1979; Dalton, 1959; Roethlisberger u. Dickson, 1939) als auch den administrativen Sektor (Blau, 1968; Blau u. Scott, 1962). All diese Ansätze gehen davon aus, dass sich Organisationen trotz präziser Planung nicht von informalen sozialen Beziehungen „reinigen“ lassen und de facto von ihnen abhängen – sie schützen, wie noch zu zeigen ist, Organisationen vor ihrer eigenen Starrheit.