

# Schwer zu fassen, kaum zu verhindern

## In der Parallelordnung der Korruption zählen Netzwerke und Beziehungen

Gunnar Folke Schuppert

Eigentlich ist die Sache klar: Korruption ist von Übel. „Bestechung zerstört Gesellschaften“, schrieb die Süddeutsche Zeitung im März 2013, das Label *good governance* dürfen nur solche Länder beanspruchen, in denen Korruption nicht oder kaum vorkommt. Die einhellige Verurteilung von Korruption spiegelt sich in den internationalen und nationalen Korruptionsbekämpfungsprogrammen eindrucksvoll wider. Warum aber sind dann die Erfolgsmeldungen von der Front der Korruptionsbekämpfung so rar? Warum nimmt, im Gegenteil, die Korruption offenbar weiter zu, und das nicht nur in exotischen Gefilden, die gerne als Bananenrepubliken bezeichnet werden? Die neue chinesische Regierung muss zum Kampf gegen die grassierende Korruption blasen, so liest man, und in Russland soll es ähnlich zugehen. Korruption scheint in vielen Ländern der Erde völlig normal, ja sogar systemstabilisierend. Warum eigentlich ist Korruption so schwer einzudämmen? Ein Grund könnte sein, dass wir es mit einem hochkomplexen Phänomen zu tun haben.

Was tun Leute in Russland, Tschechien oder Korea, wenn sie einen Studienplatz, eine bessere Wohnung, einen Operationstermin brauchen, aber nach den gängigen Kriterien schlechte Karten haben oder die administrativen Mühlen zu langsam mahlen? Die empirischen Korruptionsforscher Richard Rose und Caryn Peiffer beobachteten, dass die Zahlung von Bestechungsgeldern durchaus nicht die erste Wahl ist. Vielmehr wirken zuerst andere Mechanismen: In sozialen Netzwerken tue einer dem anderen einen Gefallen – mit der Aussicht, später eine Gegenleistung zu bekommen. Erst wenn kein Netzwerk existiert, das die Gegenseitigkeit der Hilfe garantiert, kämen materielle Leistungen ins Spiel, berichten Rose und Peiffer. Wichtig sind also Beziehungen oder Freundschaften, informale Zugänge, die Zugehörigkeit zu Netzwerken – und unabdingbar ist die Einhaltung des Reziprozitätsgrundsatzes.

Wie eine Illustration dieser Mechanismen wirkt die „Affäre Wulff“. Freundschaften spielten im Netzwerk des früheren Minister- und Bundespräsidenten eine große Rolle, und zwar „instrumentelle Freundschaften“, wie die Korruptionsliteratur sie nennt. Informale Zugänge wurden genutzt (zum Beispiel ein Brief des Amtsinhabers an persönlich bekannte Vorstandsmitglieder). Netzwerkkompetenz war von kaum zu überschätzendem Wert; die Gegenseitigkeit von Gefälligkeiten wurde schließlich unausgesprochen vorausgesetzt. Ist dies alles schon Korruption oder bewegt man sich hier in einer Grau- und Grenzzone?

Nach vorherrschender Definition besteht Korruption im Missbrauch eines öffentlichen Amtes für private Zwecke. Korruption setzt also – und dies ist ein entscheidender Punkt – die Trennung von öffentlich und privat voraus. Die strikte Trennung von öffentlichen und privaten Mitteln ist nach Max Weber eine der tragenden Säulen einer rational-bürokratischen Verwaltung. Was aber gilt, wenn diese Trennung nicht existiert, wie in vielen Gegenden der Welt? Wenn etwa Politiker wie Robert Mugabe, Alleinherrscher in Simbabwe seit 30 Jahren, in Pressekonferenzen deklamieren: „Dies ist mein Land!“? Korruption setzt eigentlich moderne Staatlichkeit im Weber'schen Sinne voraus. Diese Voraussetzung ist allerdings nicht überall gegeben – und nicht zu allen Zeiten.

Der Staat ist nicht nur das seit der Neuzeit erfolgreichste Organisationsmodell politischer Herrschaft, er ist auch für diejenigen, die sich seiner durch Wahlen

---

**Summary:** Corruption is a complex social phenomenon found in different forms in every society and is extremely hard to confine. Corruption is grounded in a parallel universe of informal networks and is based on the principle of reciprocity. It is disputable whether the criteria of good governance in developed democracies can be applied to societies in which the separation between private and public spheres is not fully accepted. In those societies, corruption might even serve a purpose.

---

**Kurz gefasst:** Korruption ist ein komplexes gesellschaftliches Phänomen, das es in unterschiedlichen Formen in allen Gesellschaften gibt und schwer einzudämmen ist. Korruption beruht auf informalen Netzwerken, die als Parallelordnung funktionieren und auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit basieren. Es ist fraglich, ob die in gefestigten Demokratien herrschenden Kriterien für gutes Regieren sinnvoll auf Gesellschaften anzuwenden sind, in denen die Trennung von privat und öffentlich nicht ausgeprägt ist. Dort kann Korruption durchaus funktional sein.

oder revolutionären Umsturz zu bemächtigen vermögen, eine wertvolle Beute. Sie profitieren nicht nur ökonomisch vom privilegierten Zugriff auf Ressourcen, sondern auch juristisch von der praktischen Beigabe staatlicher Souveränität. Die Partei, die die Staatsmacht erringt, verteilt diese Beute an die Mitglieder einer Familie, an die Angehörigen eines Stamms oder an die Anhänger einer politischen Partei.

Ein besonders anschauliches Beispiel für diese Verhaltenslogik ist die Personalpolitik der Nationalsozialisten nach ihrer sogenannten Machtergreifung 1933, die in einer breit angelegten „Wiedergutmachung“ für „alte Kämpfer“ und in der Förderung von Parteigenossen bestand. Die in der „Kampfzeit“ absichtsvoll gepflegte Opferstilisierung war eine wichtige sozialpsychologische Grundlage für die unmittelbar nach 1933 einsetzende Politik der Patronage und des Nepotismus, mit der die NSDAP-Führung auf die Erwartungshaltung ihrer Anhänger reagierte.

Patronage und Nepotismus waren aber nicht nur eine Folge erbeuteter Staatlichkeit, sondern strukturell in der nationalsozialistischen Bewegung verankert. Denn diese sogenannte Bewegung zerfiel bei näherem Hinsehen in eine Agglomeration von Cliques und Seilschaften, die keiner Machtkontrolle und keinem Rechtfertigungszwang unterlag, oder, wie der Historiker Frank Bajohr schreibt: „Die klientelorientierte Substruktur der Partei regelte die Beziehungen der Nationalsozialisten untereinander viel stärker als formale Organisationszugehörigkeit und -hierarchien.“

Dort, wo personale Herrschaftsbeziehungen vorherrschen, spielt die Trennung von privat und öffentlich faktisch keine Rolle; dies war nicht nur in vormodernen Gesellschaften die Regel, sondern ist auch in sogenannten Räumen begrenzter Staatlichkeit häufig zu beobachten. Wenn die Rede von der Korruption aber genau diese Trennung voraussetzt, so stellt sich die Frage, ob man hier nicht eher von massiver Günstlings- und Vetternwirtschaft, von Klientelismus und Patrimonialismus sprechen sollte. Vielleicht ist allerdings auch eine Ausweitung des Korruptionsbegriffs denkbar: Wir hätten es dann mit einer herrschaftsstrukturell bedingten funktionalen Korruption zu tun.

Auf die Spitze getrieben findet sich eine solche Argumentation bei der Osteuropa-Historikerin Susanne Schattenberg, die einem Artikel über die russische Provinzverwaltung im 19. Jahrhundert einen provokativen Titel gibt: „Die Ehre der Beamten oder: Warum die Staatsdiener nicht korrupt waren“. Schattenbergs zentrale These ist, dass das Verhalten der Beamten – nämlich das Sich-bezahlen-Lassen für ihre Verwaltungstätigkeit – nicht als korrupt abgeurteilt werden könne, sondern als „sinnhaftes Sozialverhalten“ verstanden werden müsse, da man nur dann der patrimonialen, personalen Herrschaftsstruktur gerecht werde, die den Charakter des Beamtenverhältnisses präge.

Dieser russische Fall scheint berichtenswert, weil er auf ein methodisches Problem hinweist. Wenn man nämlich – nach Schattenberg – die Kriterien, die Max Weber für den Idealtypus des modernen Beamten aufgestellt hatte, als eine Art Qualitätstest verwendet, kann der russische Beamte dabei nur kläglich versagen. Die russische Geschichte wäre insoweit ausschließlich als Defizitgeschichte zu schreiben. Dies erinnert an Phänomene der Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Die vorherrschende Methode, die Qualität von Regierungsstrukturen zu messen, indem allein der Maßstab funktionierender OECD-Staatlichkeit zugrunde gelegt wird, kann nur zu vernichtenden Urteilen führen. Man könnte doch auch den Blick weiten und fragen, ob es sich nicht um eine – historisch, kulturell, strukturell – andere Staatlichkeit handelt, die mit OECD-Kriterien schlicht nicht zu messen ist.

Wenn ich im Folgenden von einer Parallelordnung spreche, dann meine ich Parallelordnungen, die in der Regel informaler Natur sind und neben der offiziellen Formalstruktur existieren, sei es, indem sie diese ergänzen oder auch in der Weise überlagern, dass die eigentlichen Spielregeln nicht die äußerlich sichtbaren offiziellen Regeln sind, sondern die eher unsichtbaren, aber tatsächlich praktizierten Verhaltensstandards. Ein Paradebeispiel für eine solche Parallelordnung ist eben die Parallelwelt der Korruption.

Der Clou hieran ist, dass hinter einer solchen Parallelordnung keineswegs die Absicht steht, die bestehende Ordnung in Frage zu stellen oder gar zu beseitigen. Vielmehr ist die Existenz und mehrheitliche Akzeptanz der geltenden Rechts- und Sozialordnung eine unabdingbare Voraussetzung für die Etablierung korrupter Praktiken. Diese funktionieren nämlich geradezu als nachhaltige Nutzung des offiziellen Systems. Als Vehikel solcher Parallelstrukturen dienen netzwerkartige Arrangements, deren Funktionslogik der Politikwissenschaftler Karsten Fischer unter Bezugnahme auf Niklas Luhmann erläutert: Diese Netzwerke voneinander durch Geldgeschäfte und Ehrenkodizes reziprok verpflichteten Personen seien durch eine Logik von Inklusion und Exklusion gekennzeichnet. Als wesentlichen Bestandteil der Teilnahmebedingungen macht Fischer den gemeinsamen Regelverstoß aus, der stillschweigendem Konsens unterliegen müsse. „Auf diese Weise wird Systemvertrauen durch hochgradig informelle und intransparente, personale Vertrauensbeziehungen ersetzt, die auf der Basis äußerlich fortbestehender, funktional differenzierter, formaler Organisationen parasitäre Netzwerke etablieren.“

Einmal etablierten korrupten Praktiken ist nur schwer beizukommen. Die wichtigste Erklärung dafür dürfte darin liegen, dass für die Beteiligten keinerlei Anreiz besteht, aus dem System auszusteigen. Der zahnradartige Mechanismus des reziproken Tuns ist schwer zu unterbrechen. In einer Privilegienkultur ist es nun einmal für die Akteure rationaler, zu versuchen, zu den Privilegierten zu gehören, statt die Regeln zu verändern.

Änderungen wird man nur erwarten dürfen, wenn die Antikorruptionsanstrengungen von der Staatsleitung selbst durchgesetzt werden, und zwar konsequent und kompromisslos. Ob dies eine gute oder eine schlechte Nachricht ist, mag jeder Leser für sich entscheiden.

#### Literatur

Bajohr, Frank: *Parvenüs und Profiteure. Korruption in der NS-Zeit*. Frankfurt a. M.: Fischer 2001.

Fischer, Karsten: *Parallelordnungen als Herrschaftstechnik? Eine heuristische Skizze*. Manuskript 2011.

Mungiu-Pippidi, Alina: „Corruption: Diagnosis and Treatment“. In: *Journal of Democracy*, 2006, Vol. 17, pp. 86–99.

Rose, Richard/Peiffer, Caryn: *Paying Bribes to Get Public Services: A Global Guide to Concepts and Survey Measures*. Working Paper 494, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde 2012. ([www.cspp.strath.ac.uk](http://www.cspp.strath.ac.uk))

Rothstein, Bo: *Anti-Corruption – A Big Bang Theory*. QoG Working Paper Series, Vol. 3, Göteborg University 2007.

Schattenberg, Susanne: „Die Ehre der Beamten oder: Warum die Staatsdiener nicht korrupt waren. Patronage in der russischen Provinzverwaltung im 19. Jahrhundert“. In: Jens Ivo Engels et al. (Hg.): *Geld – Geschenke – Politik. Korruption im neuzeitlichen Europa*. *Historische Zeitschrift, Beiheft* 48, 2009, S. 203–227.

Schuppert, Gunnar Folke: *Der Rechtsstaat unter den Bedingungen informaler Staatlichkeit. Beobachtungen und Überlegungen zum Verhältnis formeller und informeller Institutionen*. Baden-Baden: Nomos 2011.



Gunnar Folke Schuppert ist emeritierter Professor für Staats- und Verwaltungsrecht. Er leitete bis Ende 2012 geschäftsführend das WZB Rule of Law Center. Er ist Beauftragter für Korruptionsprävention am WZB. Foto: David Ausserhofer

[folke.schuppert@wzb.eu](mailto:folke.schuppert@wzb.eu)