

Korruption aus ökonomischer Sicht

Von Björn Frank*

„Da hätte isch näh jesacht“, hielt der Richter im Kölner Müll-Korruptionsprozess einem der Angeklagten vor (Kläsken 2003). So wird es immer sein: Einige sagen ja, einige sagen nein bei unmoralischen Angeboten. Wer sich als Ökonom mit Korruption befasst, geht allerdings davon aus, dass dabei die Zahl der Schmiergeldzahler und der Bestechlichen nicht ganz zufällig bestimmt wird. Das Ausmaß von Korruption in einer Gesellschaft ist erkläbar und beeinflussbar: Alle Autorinnen und Autoren dieses Bandes verbindet die Überzeugung, dass Korruption eben nicht nur eine Frage der Moral, sondern auch der Anreize ist. Diese wiederum hängen von sozio-ökonomischen Verhältnissen, kulturellen Standards und institutionellen Regeln ab.

Determinanten und Folgen der Korruption werden seit einigen Jahren intensiv mit internationalen Querschnittsstudien untersucht. Im einleitenden Beitrag zur empirischen Korruptionsforschung gebe ich eine Einführung in diesen florierenden Forschungszweig. Die Beiträge von *Johann Graf Lambsdorff* und *Peter Graeff* sind dann Beispiele für die Anwendung dieser Methode an der Front der Korruptionsforschung. *Graf Lambsdorff* zeigt zunächst, dass die Korruption einen (negativen) Einfluss sowohl auf die Produktivität als auch auf die Nettokapitalzuflüsse eines Landes hat. Es gelingt ihm darüber hinaus aber auch, empirisch gestützt die Mechanismen zu durchleuchten, die hinter diesen beiden Zusammenhängen stehen. Administrative Korruption, also mangelnde Qualität der Bürokratie, wirkt auf die Produktivität, während korrupte Regierungen die rechtsstaatlichen Voraussetzungen für Kapitalimporte erschüttern. *Peter Graeffs* Beitrag schließt an Studien an, die – ebenfalls mit internationalen Querschnittsdaten – einen Zusammenhang zwischen Medienfreiheit und Abwesenheit von Korruption finden. Graeff zeigt nun, dass es daneben und vielleicht sogar noch stärker auf die tatsächliche Mediennutzung ankommt, ohne die die Medienfreiheit ihre erhoffte Wirkung auf die Korruption nicht voll entfalten kann.

Deutschland kommt in diesen Beiträgen nicht explizit vor – es geht wie andere Länder einfach nur in die Datenbasis ein. Natürlich ist Korruption in Deutschland ein Problem (Biallas 2002, Kühlhorn und Schweinsberg 2002). Zitieren wir aus der Aussage eines Unternehmers:

„Ich habe für einen Baubezirksleiter in einem Jahr absprachegemäß Bestellscheine von insgesamt 160 000 DM über Ausbesserungsarbeiten an Straßen und Gehwegen abgerechnet, davon aber nur 30 % erbracht. Der Rest betraf Arbeiten auf seinem Grundstück und am Haus seines Sohnes“ (Bannenberg und Schaupensteiner 2004: 108).

* DIW Berlin, E-Mail: bfrank@diw.de. Ich danke Michael Pflüger für Unterstützung und Beratung bei der Konzeption dieses Bandes.

Dieses charakteristische Zitat ist der Korruptionsmonographie einer Kriminologin und eines Oberstaatsanwalts entnommen, beide führende Experten auf dem Gebiet der Korruption in Deutschland. Viele weitere Beispiele allein aus dieser Quelle ließen sich dem hinzufügen. Aber was nützen uns diese für unsere Arbeit als Ökonomen? Solange wir nur Deutschland betrachten, spielt sich alles im selben Umfeld ab, mit denselben Gesetzen und Institutionen – uns fehlt der Vergleich. Schon aufgrund dieses methodischen Problems steht Deutschland, entgegen der Tradition der Vierteljahrsshefte zur Wirtschaftsforschung, hier nicht im Vordergrund.

Wir können in Deutschland auch nicht einen Parameter ändern, also etwa ein bundesweites Informationsfreiheitsgesetz einführen, gleichzeitig alles andere konstant halten und dann in Ruhe beobachten, was passiert. Zwar steht ein Informationsfreiheitsgesetz, also eine weitgehende Einschränkung des „Amtsgeheimnisses“ zugunsten des Rechtes der Bürger auf Akteneinsicht, zurzeit auf der bundespolitischen Agenda, und entsprechende Landesgesetze gibt es schon in Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. Doch so plausibel es auch sein mag, dass damit Korruption erschwert wird: Die bekannten Maße für Korruption sind viel zu grob, um diese Vermutung empirisch stützen zu können.

Ergiebiger für Forschungszwecke sind Länder wie Indonesien und Russland, die stärkeren institutionellen „Schocks“ ausgesetzt waren. Kaum ein Land ist stärker von Korruption geplagt als Indonesien. Die politischen Rahmenbedingungen änderten sich vor einigen Jahren relativ stark mit der Dezentralisierung. *Bert Hofman, Kai Kaiser und Günther G. Schulze* zeigen, dass aus theoretischer Sicht durchaus nicht klar ist, welche Wirkungen dies auf das Korruptionsniveau hat, und sie können einen reichhaltigen Querschnittsdatensatz über Korruption in etwa 150 indonesischen Distrikten für die empirische Überprüfung einiger Hypothesen nutzen. Ein ähnlich interessanter Fall ist die Entwicklung der Korruption in Russland unter dem Einfluss der Transformation. *Petra Stykow* zeigt in ihrem Beitrag, wie sich die Praxis der Korruption geändert hat: „Marktförmige“ Korruption gewann zunehmend an Bedeutung, aber „rent seeking“ und den nicht direkt monetären Austausch von Leistung und Gegenleistung durch Firmen und Staatsbedienstete oder Politiker, das gab es schon vorher, trat vorübergehend etwas in den Hintergrund, könnte sich aber als tiefer verwurzelt und schwerer zu bekämpfen erweisen.

Die jüngste Methode, zu empirisch gestützten Einsichten über Korruption zu gelangen, sind Laborexperimente. *Elke Renner* gibt eine gut verständliche Einführung in dieses Forschungsfeld und beschreibt, wie der Experimentator die Anreize für die Teilnehmer von Experimenten kontrollieren und verändern kann und welchen Einfluss dies auf Entscheidungen über Verhaltensweisen hat, die als „korrupt“ interpretiert werden können. Diese Einsichten über Determinanten der Korruption lassen sich auch in Politikempfehlungen ummünzen. Dies gilt auch für den Beitrag von *Wolfgang Maennig*, der nicht nur Ökonom ist, sondern auch Mitglied des Gold-Achters von Seoul 1988 und einige Jahre Vorsitzender des Deutschen Ruderverbandes war. Seine Studie über Korruption in Sportwettkämpfen und Sportorganisationen ist auch unter dem Aspekt der Entstehung und Bekämpfung von Korruption im Allgemeinen aufschlussreich.¹

¹ Unmittelbar nach Fertigstellung dieses Beitrags flogen die Schmiergeldzahlungen im Zusammenhang mit dem Bau des neuen Münchner Fußballstadions „Allianz Arena“ auf, und die beiden indischen Zweitliga-Fußballvereine Curtorim Gymkhana und Wilred Leisure Sports Club, die am letzten Spieltag punktgleich um den Aufstieg konkurrierten, so dass es auf das bessere Torverhältnis ankam, gewannen dank Mithilfe der Gegner 61:1 und 55:1 (Buse 2004).

Noch deutlicher liegt der Fokus auf der Korruptionsbekämpfung in den abschließenden drei Beiträgen. *Torsten Steinrücken* empfiehlt ein stärkeres Gewicht von Anhebung der Verurteilungswahrscheinlichkeit und Frühzeitigkeit der Bestrafung gegenüber einer simplen Erhöhung des Strafmaßes für Korruption; er stützt sich dabei auf Ergebnisse aus der ökonomischen Analyse des Rechts und der modernen wirtschaftspsychologischen Analyse intertemporaler Entscheidungen.

Georg Cremer befasst sich mit der Eindämmung der Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit. Der Autor zeigt auf, wie transparenzorientierte Reformen in den Entwicklungsländern durch Geberorganisationen unterstützt werden können. Transparenz ist auch eine wichtige Forderung einer Nichtregierungsorganisation, die binnen kurzem eine wichtige Rolle einzunehmen vermochte, was zumindest Ökonomen erstaunt; schließlich ist sie keine typische lobbyistische Bündelung von Partialinteressen, sondern aus philanthropischem Antrieb entstanden. Auf welche Weise *Transparency International* unter diesen Bedingungen zu wirken vermag, schildert ihre stellvertretende Vorsitzende *Anke Martiny*.

Einige Leser werden von dieser Sammlung methodische Diskussionen erwartet haben, andere dagegen konkrete empirische Ergebnisse, Fallstudien oder Politikberatung. Zu jedem dieser Themenkreise finden sich in diesem Band, wie diese kurze Übersicht schon deutlich gemacht haben sollte, gleich mehrere interessante Beiträge – zumal die meisten nicht trennscharf bloß einer Kategorie zuzuordnen sind. Horst-Eberhard Richter behauptete einmal:

„Liest man Bücher über Korruption, versteht man sie meist nur schwer, weil die Autoren vor lauter Scham kaum hinzusehen wagen auf das, was sie eigentlich beschreiben sollten“ (Richter 1989: 61).

Das ist, meine ich, schon seit einiger Zeit überholt. Für dieses Vierteljahresheft jedenfalls gilt ganz gewiss, dass den Autorinnen und Autoren für die Klarheit ihrer Analysen zu danken ist.

Literaturverzeichnis

- Bannenberg, Britta und Wolfgang Schaupensteiner (2004): *Korruption in Deutschland. Porträt einer Wachstumsbranche*. München, Beck.
- Biallas, Dieter (2002): Korruption in Deutschland – Kein „herbeigeschriebenes Problem“. *ifo Schnelldienst*, 55 (11), 6–9.
- Buse, Uwe (2004): Tor, Tor, Tor! *Der Spiegel*, Nr. 11 vom 8. März 2003, 130.
- Kläsgen, Michael (2003): „Da hätte isch näh jesacht.“ Wie der Richter Martin Baur mit souveräner Verhandlungsführung in rheinischem Idiom den Kölner Müll-Korruptionsprozess steuert. *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 299 vom 30. Dezember 2003, 8.
- Kühlhorn, Gerd und Klaus Schweinsberg (2002): Schmiergeld. Jeder 7. Unternehmer zahlt inzwischen! *impulse*, Juni 2002, 36–40.
- Richter, Horst-Eberhard (1989): *Die hohe Kunst der Korruption*. Hamburg, Hoffmann und Campe.