

Jungfer, Joachim

Article

Korruptionsbekaempfung: Hintergruende, neue Messkonzepte und Ergebnisse

ifo Dresden berichtet

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Jungfer, Joachim (2001) : Korruptionsbekaempfung: Hintergruende, neue Messkonzepte und Ergebnisse, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 08, Iss. 2, pp. 29-38

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/169585>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Korruptionsbekämpfung: Hintergründe, neue Messkonzepte und Ergebnisse

Korruption ein aktuelles Thema

Seit Beginn der 90er Jahre erregt das Thema Korruption immer mehr Aufmerksamkeit. Nach Tanzi¹, einem bekannten, langjährigen Mitarbeiter des IMF, ist das Verfassen von Büchern über Korruption in einigen Ländern zur beachtlichen „Wachstumsindustrie“ geworden. Die Financial Times deklarierte am 31. Dez. 1995 das Jahr 1995 zum „Jahr der Korruption“, allerdings ohne zu wissen, dass der ganz große Literaturboom zu diesem Phänomen erst noch kommen sollte. Die Weltbank und die ADB (Asian Development Bank) bieten seit Ende 2000 Materialien zur Durchführung von Antikorruptionskursen im Internet an. Worauf ist das große und noch zunehmende Interesse an der Thematik zurückzuführen? Korruption gibt es nicht erst seit den neunziger Jahren.

Ohne auf die Entwicklung im Einzelnen näher einzugehen, sollen hier die wichtigsten Meilensteine der Entstehungsgeschichte kurz dargestellt werden. In den USA ist die Bestechung ausländischer Staatsbediensteter zwecks Auftragserteilung schon seit etwa 20 Jahren strafbar, so dass amerikanische Firmen – im Gegensatz zu den übrigen OECD-Staaten – häufig keine Aufträge bekamen², weil sie nicht die üblichen Schmiergelder in Höhe von 10–20 % bezahlen durften. Die USA übten deshalb auf die OECD-Staaten massiven Druck aus, Korruption im Ausland ebenfalls unter Strafe zu stellen. Im Jahr 1997 verabschiedete die OECD nach heftigen Auseinandersetzungen eine Konvention³ zum Kampf gegen Korruption, die von allen 29 OECD-Staaten sowie Argentinien, Brasilien,

Bulgarien, Chile und der Slowakei unterzeichnet wurde und Anfang 1999 in Kraft trat.⁴ Weitere Staaten, darunter auch afrikanische, werden die Konvention demnächst unterzeichnen. Die Konvention stellt die Bestechung ausländischer Staatsbediensteter sowie von Mitarbeitern internationaler Organisationen unter Strafe.⁵ Der Korruptionsbegriff der Konvention ist ziemlich weit gefasst: Neben Bestechung, Diebstahl, Geldwäsche und undurchsichtiger Buchhaltung gehören u. a. auch fehlende fiskalische Transparenz über Herkunft und Verwendung von Geldern im Staatssektor dazu.

Die Implementierung entsprechender Gesetze wird noch einige Jahre dauern. Die OECD verpflichtete sich, alle 5 Jahre einen umfassenden Bericht, unter Mitwirkung von US-Regierungsbeamten, über die Umsetzung der Konvention zu erstellen. Die Hauptursache der Korruption liegt vermutlich in mangelhaften Institutionen des Staates. Internationale Organisationen (insbesondere IMF⁶ und Weltbank⁷) haben auf diesen Zusammenhang schon immer hingewiesen. „Good governance“ (gute Regierungsführung), „transparency“ und „accountability“ (Verantwortlichkeit) sind Prinzipien, mit welchen seitdem der Internationale Kampf gegen Korruption geführt wird.⁸ Inzwischen wurden sie auch in die Artikel-IV-Konsultationen des IMF (Pflicht des IMF zur jährlichen Überprüfung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer) mit aufgenommen.

Die Weltbank, die von zahlreichen Entwicklungsländern beim Kampf gegen die Korruption um Hilfe

¹ Tanzi, V. (1998), *Corruption Around the World – Causes, Consequences, Scope, and Cures*, IMF Staff Papers, Vol. 45, Dec., S. 560.

² Tanzi, V., a.a.O. S. 563.

³ OECD (1997), *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials*, Genf.

⁴ OECD (2001), *Fighting Bribery and Corruption* – www.oecd.org/subject/bribery, S. 6.

⁵ *Ausländische Staatsangehörige können vor das Gericht des Landes gestellt werden, in dem die Korruption begangen wurde. Diese Regelung gilt zwar als Meilenstein, findet aber nicht die volle Zustimmung der USA, da z.B. in Deutschland nur Einzelpersonen wegen Bestechung bestraft werden dürfen, aber nicht die gesamte Firma, was nach Meinung der USA aber das Entscheidende sei. Es würde ermöglichen, eine schwarze Liste für korrupte Firmen zu publizieren, um sie bei der Vergabe öffentlicher Aufträge auszuschließen.*

⁶ Vgl. z. B. Coptis, G. and Craig, J. (1998), *Transparency in Government Operations*, IMF Occasional Paper No. 158, Washington, Jan.

⁷ Vgl. insbesondere den Weltentwicklungsbericht von 1997; Easterly, W.; Ritzen, J. and Woolcock, M. (2001), *On „Good“ Politicians and „Bad“ Policies: Social Cohesion, Institutions, and Growth*, Governance and Anticorruption Working Paper 8. 2. 01 und die dort angegebene Literatur, sowie Krüger, A. (1978), *Foreign Trade Regimes and Economic Development*, New York.

⁸ Vgl. OECD (2001), a.a.O. S. 4.

gebeten wurde, hat eine eigene Abteilung für „Governance and Anticorruption“ gegründet. Eine herausragende Rolle spielte die European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) in London, die am direktesten mit dem Thema Korruption konfrontiert ist. Zum einen besitzt sie als größter Investor innerhalb der GUS-Staaten umfangreiche praktische Erfahrungen im Umgang mit korrupten Entscheidungsträgern, zum anderen überwacht sie die Privatisierung, bei welcher ungeheure Summen bewegt werden, was ein großes Einfallstor für illegale Transaktionen mit Hilfe korrupter Amtsträger öffnet. Die EBRD erzwang zahlreiche Prozesse wegen Korruption und initiierte zusammen mit der Weltbank mehrere Forschungsprojekte und Symposien zu dieser Thematik.

Korruptionmessung: Das Konzept von Transparency International

Transparency International (TI), ist eine Nicht-Regierungs-Organisation (NGO), die 1993 in Berlin gegründet wurde, um weltweit die Korruption zu bekämpfen. Sie ist die größte NGO dieser Art und verfügt über ein Steering-Komitee von hochqualifizierten Ökonomen und Ökonometrikern. TI besitzt inzwischen Sektionen in mehr als 70 Ländern, erarbeitet wissenschaftliche Analysen, Gesetzesvorschläge und bemüht sich, Allianzen zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppierungen zur Antikorruptionsbekämpfung zu gründen. TI war maßgeblich an der Erarbeitung der OECD-Konvention zur Korruptionsbekämpfung beteiligt, und kämpft mit großem Einsatz für deren Umsetzung. Außerdem setzt sich TI dafür ein, dass „good governance“ – von TI definiert als „transparentes und verantwortliches Management aller Ressourcen eines Landes für seine dauerhafte

und soziale Entwicklung“⁹ – den Grundrechten gleich gestellt wird.

Seit 1995 publiziert TI jährlich den Korruptions-Perzeptions-Index (CPI). Da dieser Index der bekannteste von allen Korruptionsindizes ist und bis vor kurzem am häufigsten in Forschungsarbeiten verwendet wurde, soll er hier etwas näher dargestellt werden.

Der Index misst, wie die Bestechlichkeit von „Amtsträgern und Politikern“ wahrgenommen wird. Dabei legt TI auf das Wort „Wahrnehmung“ besonderen Wert. Der Index basiert auf 16 Meinungsumfragen und Untersuchungen. In den Umfragen zur Ermittlung des Index werden meist Fragen im Zusammenhang mit dem Missbrauch öffentlicher Macht zum privaten Vorteil gestellt, wobei beispielsweise besonders auf die Bestechung von Amtsträgern bzw. die Schmiergeldzahlungen und -annahme bei der Vergabe öffentlicher Aufträge abgehoben wird¹⁰. Umfragen werden von TI nicht selbst durchgeführt, sondern nur ausgewertet. Einige der Befragten stammen aus dem Land selbst, andere aus dem Ausland. Dabei sind die Erhebungen teilweise auf die gesamte Öffentlichkeit bezogen, während sich andere auf die Wirtschaftselite konzentrieren. „Eine weitere Gruppe von Erhebungen beruht auf Analysen von Experten für die betreffenden Länder, die jedoch meist nicht selbst dort leben.“¹¹ Die Zahl der Länder, die in den CPI aufgenommen werden, ist jedoch nicht jedes Jahr gleich. TI nimmt nur dann ein Land in die Analyse mit auf, wenn „mindestens drei Quellen¹² von drei unabhängigen Einrichtungen“ vorliegen. Die Zahl der untersuchten Länder stieg fast kontinuierlich an. 1995 waren es erst 41 Staaten, 1996 bereits 54, 1997 wieder nur 52 Länder aber 1998 85 Staaten und 1999

⁹ TI (1999), *What remains to be done at EU Level, Working Paper, Nov.*, S. 11.

¹⁰ TI (2000), *Hintergrundinformationen zum CPI 2000*, o.V. 9.13. – Alle früheren CPIs einschließlich der Hinweise zu ihrer Konstruktion, inklusive Diskussionen und Aufsätze sowie TI Working Papers sind unter www.transparency.org/documents im Internet erhältlich.

¹¹ TI (2000), a.a.O.

¹² Zu den Untersuchungsquellen gehören u. a. folgende bekannteren Organisationen oder Quellen: *Political and Economic Risk Consultancy*, die den *Asian Intelligence Issue* veröffentlicht. Im Jahr 2000 erhielt TI hier für 14 asiatische Länder 1027 Antworten, während es im Jahr 1998 nur 280 Antworten waren, die sich auf 12 asiatische Länder bezogen. Weitere Untersuchungsquellen sind: das *Institute for Management and Development*, Herausgeber des „*World Competitiveness Yearbook*“; der „*Country Risk Service and Country Forecast*“ des *Economist Intelligence Unit*; der von Weltbank und EBRD herausgegebene „*Business and Enterprise Survey*“; „*Nations in Transit*“, herausgegeben vom *Freedomhouse* oder der „*International Crime Victim Survey*“, herausgegeben von der *International Working Group*. Alle einbezogenen Quellen werden mit der Art der Fragestellung, der Zahl der Antworten der Länder sowie mit ihrer Internetadresse angegeben.

sogar 95 Staaten. Im Jahr 2000 sank die Ziffer wieder auf 90, weil nicht genügend Untersuchungsquellen zur Verfügung standen. Dies sind zwar nur ca. die Hälfte aller Staaten der Welt, hinsichtlich der Weltbevölkerung dürfte es aber deutlich mehr als 90 % aller Menschen sein.

Da die Verhältnisse in den einzelnen Ländern keinen großen jährlichen Veränderungen unterliegen, und TI eine Überinterpretation von Veränderungen der Länderwerte von Jahr zu Jahr vermeiden will, besteht der Index seit dem Jahr 2000 aus dem Durchschnitt der letzten drei Jahre. Die folgende Tabelle 1 gibt einen kurzen Überblick zum Ranking interessanter Länder im Jahr 2000. Deutschland gelang es dabei nicht, unter die „saubersten“ ersten zehn Länder eingestuft zu werden.

Das „sauberste Land“ erhält den höchsten Punktwert, maximal 10. In der Tabelle erreicht Finnland sogar diesen Wert. Das Land mit dem niedrigsten Punktwert dagegen, gilt als das korrupteste. Ein Land mit einem Wert von 0 wird als äußerst korrupt wahrgenommen. Die Rangplätze werden in umgekehrter Reihenfolge angeordnet. Haben zwei oder mehrere Länder die gleiche Punktzahl, erhalten sie auch den gleichen Rang (vgl. Tab. 1).

Die TI-Ergebnisse sind auf Kritik gestoßen. Problematisch sind insbesondere die Eindimensionalität des Messkonzepts und die relativ hohen Standardabweichungen des CPI¹³. Bildet man ein 90 %-Vertrauensintervall um einen Indexwert, dann kann bei den meisten Ländern nur wenig über den Rang in der Korruptionshierarchie ausgesagt werden. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass beim CPI 2000 die angegebenen Varianzen bereits erheblich kleiner sind als 1998.

Die Schwächen des CPI waren ein Grund, weshalb andere Messansätze entwickelt wurden.

Multidimensionale Messansätze der Korruption

In einer finanziell sehr aufwendigen Untersuchung¹⁴ über die Formen, Ursachen und Bekämpfungsmöglichkeiten der Korruption, der Weltbank unter Mitarbeit der EBRD, und zahlreicher anderer internationaler und nationaler Institutionen wurden 3.000 Manager und Eigentümer von Unternehmen und Mitarbeiter von NGOs aus 22 Transformationsländern zur Korruption befragt. An dem Bericht arbeiteten 37 Autoren und viele bedeutende Persönlichkeiten, wie Justizminister und andere Politiker, insbesondere aus Russland, der Tschechei und anderen Ländern mit. Der Bericht enthält Anhörungen, empirische Untersuchungen, Querschnittsanalysen und einige sehr detaillierte Berichte über die Korruption in einigen Transformationsländern.

Mit Hilfe der Untersuchung konnte belegt werden, dass Korruption mindestens aus zwei (statistisch unabhängigen) Faktoren besteht und zwar State Capture (Bestechung der Legislative und der Regierung) und Administrative Capture (Bestechung staatlicher Bediensteter in der Exekutive). Außerdem wird noch „Einfluss“ als eigener Faktor erfasst, über den vor allem die Leiter von Staatsbetrieben verfügen. Diese können sich noch auf die alten Netzwerke stützen und relativ schnell mit wichtigen Entscheidungsträgern in Verbindung treten, um neue Gesetze zu erwirken, Ausführungsbestimmungen oder Verordnungen staatlicher Institutionen zu beeinflussen, ohne irgendwelche Zahlungen leisten zu müssen.

Administrative Capture

Unter administrativer Korruption, versteht man illegale Zahlungen welche an Staatsbedienstete für Leistungen gehen, die auf der Basis bestehender Gesetze, Verordnungen oder Regulierungen unentgeltlich oder zu niedrigen Gebühren erbracht werden müssten.

¹³ Vgl. hierzu insbesondere die großangelegte Studie zur Korruptionsforschung von zwei norwegischen Instituten (C. Michelsen Institute (CMI) and Norwegian Institute of International Affairs (NUPI)) unter Federführung von Andvig, J.C.; Fjeldstad, O.-H. et al., (2000), „Research on Corruption – A Policy Oriented Survey, Final Report, Dec. Oslo, S. 39 ff.

¹⁴ Worldbank (2000), *Anticorruption in Transition – A Contribution to the Policy Debate*, Washington, sowie Hellman, J.; Jones, G.; Kaufmann, D.; Schankerman, M. (2000), *Measuring Governance Corruption, and State Capture – How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies*, EBRD and the Worldbank, Policy Research Working Paper 2312.

Tab. 1

Korruptions-Index 2000 von Transparency International

Rang	Land	CPI-Punktwert	N*	Standardabweichung
1	Finnland	10,0	8	0,6
2	Dänemark	9,8	9	0,8
11	Luxemburg	8,6	7	0,7
	Schweiz	8,6	8	0,3
14	USA	7,8	10	0,8
17	Deutschland	7,6	8	0,8
18	Chile	7,4	8	0,9
23	Japan	6,4	11	1,3
27	Estland	5,7	4	1,6
31	Ungarn	5,2	10	1,2
42	Tschechien	4,3	10	0,9
43	Polen	4,1	11	0,8
50	Türkei	3,8	8	0,8
59	Mexiko	3,3	8	0,5
63	China	3,1	11	1,0
68	Rumänien	2,9	4	1,0
71	Bolivien	2,7	4	1,3
	Elfenbeinküste	2,7	4	0,8
	Venezuela	2,7	4	0,8
79	Usbekistan	2,4	3	0,9
82	Russland	2,1	10	1,1
87	Aserbajdschan	1,5	4	0,9
	Ukraine	1,5	7	0,7
90	Nigeria	1,2	4	0,6

* N = Zahl der verwendeten Untersuchungen

Quelle: www.transparency.org/documents/cpi/2000.de.html.

Meistens müssen Schmiergeldzahlungen geleistet werden, damit hoheitliche Akte innerhalb tragbarer Fristen ergehen. Außerdem wird auch Amtsmissbrauch von Staatsbediensteten bei Kontrollen (z. B. Feuerschutz, Gesundheit, oder Einhaltung von Umweltvorschriften) hierzu gezählt. Häufig müssen solche Zahlungen in kurzen Zeitabständen an mehrere „Kontrollure“ entrichtet werden. Administrative Korruption kann man am Anteil des Umsatzes, den eine Firma für

die Inanspruchnahme solcher Leistungen zu entrichten hat, messen. Mehrere empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass administrative Capture tendenziell um so größer ist, je niedriger das Gehalt der Staatsbediensteten ist. Einen Überblick über das Ausmaß an administrative Capture gibt Tabelle 2. Wie deutlich zu sehen ist, haben die EU-Beitrittskandidaten relativ niedrige Werte, während die zentralasiatischen Länder überdurchschnittliche Werte aufweisen.

Tab. 2

Zur Bestechung von Verwaltungsbeamten aufgewendeter Anteil des Jahresumsatzes und Gehaltsrelation staatlich besoldeter Richter zu privaten Anwälten

Land	Bestechungsanteil des Jahresumsatzes in %	Gehaltsrelation Richter / privatem Anwalt in %
Kroatien	1,2	54
Lettland	1,4	24
Polen	1,7	27
Ungarn	1,8	37
Bulgarien	2,2	30
Tschechien	2,5	47
Slowakei	2,5	30
Slowenien	1,4	49
Estland	1,6	71
Litauen	2,9	60
Kasachstan	3,1	14
Russland	3,8	16
Albanien	4,0	18
Moldawien	4,1	30
Rumänien	4,2	24
Georgien	4,3	41
Ukraine	4,4	17
Kirgisistan	5,2	20
Armenien	5,6	38
Aserbaidtschan	5,8	10

Quelle: Übertragen aus den Schaubildern von Worldbank (2000), a.a.O. S. xvii, sowie EBRD 2000, Transition Report 2000, S. 26.

Dabei muss jedoch erwähnt werden, dass sowohl zwischen den Ländern als auch zwischen den Zahlungen der Firmen eine relativ große Streuung besteht. Es gibt auch einflussreiche Firmen, die gar nichts bezahlen müssen und andere, die wiederum sehr viel mehr zu zahlen haben. Deshalb haben die Mitarbeiter der Weltbank das arithmetische Mittel der Zahlungen einer typischen Firma (gemessen am Median) berechnet.

State Capture

State Capture analysiert, in wie weit Unternehmen die Regierung bzw. die höchsten Beamten „kaufen“, um

für sie günstige Regelungen, Gesetze, Verordnungen und Erlasse, zu erhalten. Dies drückt die Überschrift einer von Weltbank und EBRD gemeinsam herausgegebenen Schrift: „Seize the State, Seize the Day“¹⁵ deutlich aus. In der amerikanischen Literatur hat sich der Ausdruck „Capture-Economies“ und „Capture Firms“ etabliert. In einer typischen Capture-Economy mit mangelhaften Institutionen „verkaufen“ Staatsbedienstete öffentliche Güter und Vorteile, z. B. Eigentumsrechte, welche die Erzielung dauerhafter Extrarenten ermöglichen sowie staatlichen Schutz und Garantien, was die Durchsetzung von Privatverträgen anbetrifft. Dies erfolgt, wie immer betont wird, auf Nachfrage „à la carte“. Während Firmen,

¹⁵ Hellman, J., Jones, G., Kaufmann, D. (2000), „Seize the State, Seize the Day“, Policy Research Working Paper No. 2444, Sept.

welche sich Gesetze, Regulierungen und Monopolrechte kaufen, rasch wachsen, erleiden andere Firmen Nachteile, bzw. werden ausgeschlossen.

Ein Schätzverfahren zur Erfassung von State Capture ist die Befragung von Firmen, ob sie unter State Capture gelitten haben. In einer Untersuchung¹⁶ wurde nach folgenden sechs Variablen gefragt:

1. Stimmenkauf von Parlamentariern bei Abstimmungen über Gesetze
2. Kauf von Präsidentenerlässen für eigene Interessen
3. Fehlleitung (mishandling) von Fonds der Zentralbank
4. Kauf von Gerichtsentscheidungen in Kriminalprozessen
5. Kauf von Gerichtsentscheidungen bei geschäftlich bedingten Prozessen
6. Illegale Parteispenden zur Förderung privater Interessen und Finanzierung von Wahlkampagnen

Die Einbeziehung von Gerichtsentscheidungen und der illegale Umgang mit Geld bei der Zentralbank wurden von den Autoren mit aufgenommen, weil in der Phase des Übergangs von der Plan- zur Marktwirtschaft Gerichte als Institutionen betrachtet werden, deren Aufgabe es ist, Recht zu schaffen. Die Zentralbank gilt in den Augen der Geschäftsleute als die Institution, deren Aufgabe es ist, die neuen Regeln zur Ordnung des Geldwesens einzuführen. Die Aufnahme dieser drei Variablen ist nur in der Transformationsphase gerechtfertigt.¹⁷

Die folgende Tabelle 3 gibt an, wie hoch der Anteil der Firmen in den Transformationsländern ist, die sich durch State-Capture geschädigt fühlen. Sie gibt sowohl die Sicht lokaler Firmen als auch der im Land ansässigen Tochtergesellschaften ausländischer Unternehmen wieder.

Erklärung der Unterschiede in der Korruption zwischen den Transformationsländern

Zahlreiche Forschungsarbeiten sind weltweit der Frage nach den Ursachen der Korruption nachgegangen. Eine entscheidende Erkenntnis war, dass Korruption ihre Wurzeln ebenso in mangelhaften In-

stitutionen wie in einer Wirtschaftspolitik hat, die freien Handel und Wettbewerb unterbindet bzw. beeinträchtigt. Die Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie die Comecon-Staaten – die Transformationsländer von heute – waren deshalb besonders anfällig.

Während der Zeit des Kommunismus gab es einen dichten Filz zwischen Wirtschaft und Politik. Ein autoritäres Regime duldet keine Trennung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative. Die kommunistische Partei kontrollierte das Verhalten ihrer Führung mit einer Mischung aus Repression und Anreizen. Zu Macht und Einfluss gelangte man über Beziehung zu den Machthabern im Parteiapparat. Als zu Beginn der Transformation die alten Vorschriften außer Kraft gesetzt wurden, entstand zunächst ein Vakuum, bis neue Institutionen entstehen konnten. In diesem Vakuum bildeten sich neue Eliten, zum größten Teil aus den alten Kadern, und suchten nach Posten in der Wirtschaft, die Einfluss und Macht versprachen. Reformen die dem im Wege standen, wurden mit allen Mitteln der Korruption blockiert. Trotzdem gibt es Unterschiede im Ausmaß der Korruption. Die Einflussfaktoren werden zunächst verbal erklärt, anschließend wird ihre Bedeutung in einer ökonomischen Analyse dargestellt.

Eigenstaatlichkeit und Korruption

Messgröße für die Erfahrungen mit der Eigenstaatlichkeit ist die Zahl der Jahre während des früheren Jahrhunderts, in dem das Land ein souveräner Staat war. Auch wenn sich die Außengrenzen eines Staates verschoben, entwickelte das Land eine intakte Verwaltungsstruktur. Russland und die Tschechei werden deshalb als Staaten mit einer eigenständigen Zentralregierung klassifiziert, aber nicht die Slowakei und die anderen früheren Nachfolgestaaten der Sowjetunion.

Das Erbe der Habsburger und Korruption

Die Länder, die früher zur Habsburger Monarchie gehörten, waren Kroatien, Tschechien, Ungarn, Polen, die Slowakei und Slowenien. Die Herrschaft

¹⁶ Vgl. Hellman, J., Jones, G., Kaufmann, D., Schankerman, M. a.a.O., S. 19 ff.

¹⁷ Vgl. Worldbank (2000), a.a.O. Annex 1, S. 90 ff.

Tab. 3

Anteil der durch State Capture geschädigten Firmen

- in % -

Land	Parlament Gesetzge- bung	Erlasse des Präsiden- ten	Zentral- Bank	Straf- gerichte	Kaufm. Verträge	Parteien- finanzie- rung	State Capt Index
Albanien	12	7	8	22	20	25	16
Armenien	10	7	14	5	6	1	7
Aserbaidschan	41	48	39	44	40	45	41
Weißrussland	9	5	25	0	5	4	8
Bulgarien	28	26	28	28	19	42	28
Kroatien	18	24	30	29	29	30	27
Tschechien	18	11	12	9	9	6	11
Estland	14	7	8	8	8	17	10
Georgien	29	24	42	18	20	21	24
Ungarn	12	7	8	5	5	4	7
Kasachstan	13	10	19	14	14	6	12
Kirgisistan	18	16	59	26	30	27	29
Lettland	40	49	8	21	26	35	30
Litauen	15	7	9	11	14	13	11
Moldawien	43	30	40	33	34	42	37
Polen	13	10	6	12	18	10	12
Rumänien	22	20	26	14	17	27	21
Russland	35	32	47	24	27	24	32
Slowakei	20	12	37	29	25	20	24
Slowenien	8	5	4	6	6	11	7
Ukraine	44	37	37	21	26	29	32
Usbekistan	5	4	8	5	9	4	6
Durchschnitt	21	18	23	18	18	20	20

Quelle: Hellmann, J.; Jones, G.; Kaufmann, D. (2000), „Seize the State, Seize the Day“, Policy Research Working Paper No. 2444, September, S. 9.

der Habsburger kennzeichnete starke zivile Institutionen und eine gute Verwaltungsstruktur. Im Gegensatz zu anderen Staaten war die Bevölkerung nicht willkürlichen Übergriffen von Behörden oder Staatsinterventionen ausgesetzt. Die Länder der ehemaligen Habsburger Monarchie waren auch geneigt, verschiedene Varianten des Sozialismus auszuprobieren, in welchen der Staat etwas zurückgedrängt wurde und der Markt eine größere Rolle spielte.

Demokratie und Korruption

Länder, die längere historische Erfahrungen mit der Demokratie aufwiesen, wurden in die Transformationsphase durch oppositionelle politische Bewegungen geführt, die nicht erst auftauchten als der Staat am Ende seiner Kräfte war. Als Maß für Demokratie wurde ein Durchschnitt gebildet, der aus folgenden Komponenten besteht: Zeit der politischen Unabhän-

gigkeit des Landes, Existenz eines Mehrparteiensystems, Präsenz politischer Opposition, Grad an Dezentralisierung, Rede- und Organisationsfreiheit. Die Daten zur Demokratie stammen von Adelman and Vujovic¹⁸.

Ressourcenausstattung und Korruption

In einigen Ländern stellen Bodenschätze die Basis des nationalen Wohlstands dar. Damit können hohe windfall-profits entstehen, was für mächtige Funktionäre ein großer Anreiz ist, sich auf diesen Geschäftsfeldern zu engagieren und zu versuchen, sich in State Capture zu üben, um sich diese Bodenschätze zu sichern und Barrieren gegen Wettbewerb zu errichten. So entstanden mächtige private Interessengruppen, d. h. die Bodenschätze wurden in wenigen Händen konzentriert. Dies gilt insbesondere für Aserbeidschan, Russland, Kasachstan und Turkmenistan.

Wechsel der Führung zu Reformbeginn

Ein abrupter Wechsel zu Beginn der Reform beschleunigte die Zerstörung der alten Netzwerke, begünstigte eine neue Elite, die miteinander im Wettbewerb stand und förderte den Aufbau neuer Institutionen. Ein früher Führungswechsel fand in folgenden Ländern statt: Armenien, Tschechien, Estland, Georgien, Ungarn, Kirgistan, Lettland und Litauen, Slowakei und Slowenien. Wichtig ist auch die Position gegenüber Mitgliedern der früheren Staats Sicherheitsdienste. In Tschechien, Polen und Estland wurde durchgesetzt, dass frühere Beamte des Staats Sicherheitsdienstes und deren Informanten keine Stelle im Staatssektor bekamen. In scharfem Gegensatz zu dieser Maßnahme bekleiden ehemalige Angestellte des Sicherheitsdienstes hohe politische und wirtschaftliche Stellen in Ländern wie Kasachstan, Usbekistan, Turkmenistan, Weißrussland, Armenien und Aserbeidschan. Obwohl die Machtstrukturen während der 90er Jahre in Russland undurchsichtiger wurden, zeigte sich, dass alte Netzwerke, Patronage und ganze Clan-Strukturen teilweise noch sehr stark

sind, insbesondere in verschiedenen Republiken innerhalb Russlands.

Die Vorzeichen der Regressionskoeffizienten in Tabelle 4 entsprechen den verbal beschriebenen Zusammenhängen. Als entscheidend für die Höhe der administrativen Korruption erweisen sich insbesondere die Bedeutung der Variablen „Demokratie“ und „Erbe der Habsburger“. Die Variable „Demokratie“ allein erklärt die administrative Korruption knapp zur Hälfte. Die anderen Variablen erweisen sich in der Einfachregression als weniger wichtig.

Was State Capture anbetrifft, reduziert ein rascher Wechsel der politischen Führung bei Reformbeginn offensichtlich am meisten die Bedeutung dieser Korruptionsvariante, während er für das Ausmaß der administrativen Korruption ziemlich bedeutungslos ist. Die Erfahrungen mit der Demokratie und der Herrschaft der Habsburger reduzieren ebenfalls signifikant die Bereitschaft zu State Capture. Allerdings sind diese beiden Variablen nur auf dem 5 %-Niveau signifikant.

Wichtige Ursachen der Veränderung der Korruption im Zeitablauf

Das Tempo der Transformation und seine Bedeutung für die Korruption

Wie bereits erwähnt, sind institutionelle Schwächen die Hauptursache der Korruption. Die EBRD in London misst als einzige Institution jährlich den institutionellen Fortschritt anhand von neun Indikatoren. Mit diesen Daten lässt sich zeigen, dass alle Länder außer Weißrussland in der Transformation Fortschritte erzielt haben. Zwischen den einzelnen Ländern bestehen aber immer noch sehr große Unterschiede. Ein Team um Abed und Davoodi nahm dies zum Anlass, den Durchschnittswert des aggregierten Liberalisierungsindex von 1994–98 mit dem Durchschnittswert eines selbst erstellten Capture Index (Korruptionsindex) für den gleichen Zeitraum, der aus mehreren Komponenten besteht

Tab. 4

Statistische Beziehung zwischen Korruption und historischen Einflussfaktoren

Abhängige Variable	Unabhängige Variable		r ²
	Adm. Corruption	State Capture	
Eigenstaatlichkeit	-1,89* (0,07)	-1,30 (0,21)	0,17 0,09
Erbe der Habsburger	-3,06*** (0,01)	-1,85* (0,08)	0,34 0,16
Demokratie	-4,06*** (0,00)	-2,27*** (0,04)	0,48 0,22
Reichtum an natürlichen Ressourcen	1,12 (0,28)	1,18 (0,25)	0,07 0,07
Wechsel der Führung bei Reformbeginn	-1,13 (0,27)	-2,81** (0,02)	0,07 0,30

*Signifikant auf dem 10% - Niveau; **auf dem 5 % - Niveau; ***auf dem 1% - Niveau.

Quelle: Worldbank (2000), a.a.O. S. 98.

(und u. a. auch den CPI enthält), zu korrelieren. Die Untersuchung ergab, dass Korruption zu 75 % durch mangelhafte Institutionen erklärt werden kann.¹⁹ Aus dieser Untersuchung folgt eindeutig, dass mit zunehmender Verbesserung der Institutionen, sich die Korruption in allen Transformationsländern zurückbilden wird. Wegen des Rückstandes bei den Reformen wird dies aber in den zentralasiatischen Staaten am längsten dauern.

Die Bedeutung des internationalen Drucks contra Korruption

Alle Länder, die sich einer internationalen Vereinigung angeschlossen haben (z. B. EU, WTO, IMF, Weltbank) oder Entwicklungshilfe von irgendwelchen Organisationen bekommen, unterwerfen sich Kontrolle und Kritik ihrer Regierungsarbeit (governance). Sie stehen auch unter ständigem Druck, Korruption zu

¹⁹ Abed, G. and Davoodi, H. (2000), *Corruption, Structural Reforms, and Economic Performance in the Transition Economies*, IMF Working Paper WP/00/132.

bekämpfen. Am deutlichsten wird dies bei den EU-Beitrittskandidaten. Sie schneiden erheblich besser ab als die zentralasiatischen Länder. In einem jährlichen Fortschrittsbericht müssen sie über die Maßnahmen berichten, welche sie gegen Korruption ergriffen haben. Der IMF spricht hier von der EU als „Anker“²⁰. Nicht zu unterschätzen ist jedoch der Einfluss des IMF, der nach Meinung vieler Experten primär für die Fortschritte der Reformen in Russland zuständig ist.

Multinationale Unternehmen – Korruptionsförderung oder Import marktwirtschaftlicher Institutionen?

Da es sich hier um eines der mit am heftigsten diskutierten Themen handelt, und viele Autoren behaupteten, die schlechten CPI-Werte der Entwicklungsländer lägen durchweg an der Korruption durch die MNU, gingen Hellmann, Jones und Kaufmann²¹ dieser Frage nach. Trotz aller Zweifel, steht inzwischen empirisch einwandfrei fest, dass MNU Länder mit einem hohen Ausmaß an Korruption meiden. Unklar ist jedoch, ob sie in den Transformationsländern die Korruption fördern oder nicht. Die Ergebnisse zeigten, dass sich MNU genauso wie andere Firmen verhalten.

MNU spielen weder eine große Rolle beim Import ausländischer Institutionen noch fördern sie entscheidend die Korruption. Ein Anreiz zur Beseitigung korrupter Strukturen besteht allerdings indirekt, weil Firmen aus Industrieländern bei Direktinvestitionen korrupte Länder meiden.

Zusammenfassung

Mit dem wachsenden Interesse an Korruption entstehen ständig neue Messkonzepte, bzw. Versuche, die älteren zu verbessern. Die Unterzeichnung der Anti-Bribery-Convention der OECD mit der Pflicht zur regelmäßigen Berichterstattung war ein Meilenstein in Richtung von mehr fairem Wettbewerb und weltweiter Transparenz. Dies ist durchaus vergleichbar mit anderen historischen Ereignissen, welche die Weltwirtschaft prägten, wie z. B. der Einführung der Pflichten des IMF zur Überwachung der Zahlungsbilanzen und der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer.

Alle großen internationalen Institutionen forschen intensiv über Korruption. Das Phänomen des State Capture stand in den letzten Jahren im Zentrum, nicht nur bei Transformationsländern, sondern auch bei Entwicklungsländern. Der Umfang an Korruption hängt in diesen Ländern in erster Linie vom Funktionieren leistungsfähiger Institutionen und der Bedeutung demokratischer Kontrolle ab. Die ständige Verbesserung der Qualität von Institutionen, welche eine Marktwirtschaft erfordert, ist deshalb nicht nur eine Hauptaufgabe, um mehr Wirtschaftswachstum zu erreichen, sondern auch gleichzeitig ein Kampf gegen Korruption, Willkür, Machtmissbrauch und für die Achtung der Rechte des Einzelnen.

Joachim Jungfer

²⁰ Vgl. hierzu IMF (2000), *World Economic Outlook October 2000, Focus on Transition Economies*, S. 143 ff.

²¹ Hellman, J., Jones, G., Kaufmann, D. (2000), *Are Foreign Investors and Multinationals Engaging in Corrupt Practices in Transition Economies?*, *Transition, May-June, The Worldbank/T. William Davidson Institute/ Stockholm*, S. 4 ff.