

Delhey, Jan

Working Paper

Korruption in Bewerberländern zur Europäischen Union: Institutionenqualität und Korruption in vergleichender Perspektive

WZB Discussion Paper, No. FS III 02-401

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Delhey, Jan (2002) : Korruption in Bewerberländern zur Europäischen Union: Institutionenqualität und Korruption in vergleichender Perspektive, WZB Discussion Paper, No. FS III 02-401, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/50211>

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.

Veröffentlichungen der Abteilung *Sozialstruktur und Sozialberichterstattung* des
Forschungsschwerpunktes *Sozialer Wandel, Institutionen und Vermittlungsprozesse* des
Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung

ISSN 1615-7540

FS III 02 - 401

Korruption in Bewerberländern zur Europäischen Union

Institutionenqualität und Korruption in
vergleichender Perspektive

Jan Delhey

Januar 2002

Abteilung „Sozialstruktur und
Sozialberichterstattung“
im Forschungsschwerpunkt III

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)
• Reichpietschufer 50 • D - 10785 Berlin
Telefon 030 - 25 491 - 0

Abstract

In diesem Beitrag* werden Verbreitung, Bedingungen und Folgen von Korruption in Bewerberstaaten für einen Beitritt zur Europäischen Union in doppelter Vergleichsperspektive untersucht. Die Beitrittskandidaten werden einerseits westeuropäischen EU-Mitgliedsstaaten gegenübergestellt, andererseits solchen postsozialistischen Gesellschaften, die keinen EU-Bewerberstatus haben. Bei der Erklärung der unterschiedlichen Korruptionsbelastung wird im Ost-West-Vergleich eine institutionalistische Perspektive favorisiert, die Besonderheiten der postsozialistischen Gesellschaftsformation und der Umbruchsituation als tendenziell korruptionsfördernd herausstellt. Unterschiede zwischen den Reformstaaten werden ebenfalls institutionell durch den unterschiedlichen Erfolg erklärt, eine effektive Demokratie und Marktwirtschaft aufzubauen. Weiterhin wird gezeigt, daß Korruption die Zufriedenheit der Mittel- und Osteuropäer mit der Leistungsfähigkeit der Demokratie schmälert und damit ein Hindernis für die Konsolidierung der jungen Demokratien ist.

This paper examines the extent, causes and consequences of corruption in accession countries to the European Union in a two-fold comparative perspective. On the one hand, the accession candidates are confronted with West European EU member states, on the other hand with post-socialist societies without EU candidate status. With regard to the east-west comparison, an institutional explanation is favoured arguing that the characteristics of post-socialist societies and the anomic situation of system transformation tend to promote corruption. Differences between the post-socialist countries are also explained institutionally by their varying success in establishing an effective democracy and market economy. Furthermore, the analysis reveals that corruption reduces the satisfaction of Central and East Europeans with the effectiveness of democracy, and thus is an obstacle to the consolidation of the new democracies.

* Dieser Artikel ist Teil des Forschungsprojekts „Wohlfahrtsentwicklung in Bewerberländern zur Europäischen Union“, das dankenswerterweise von der Fritz Thyssen Stiftung, Köln, finanziell unterstützt wird.

Inhalt

1	Korruption als gesellschaftliches Problem	3
2	Korruption: Begriffsbestimmung und empirische Messung	5
3	Gesellschaftliche Ursachen der unterschiedlichen Korruptionsbelastung	11
4	Folgen der Korruption: Korruptionswahrnehmung und Unterstützung der Demokratie	22
5	Zusammenfassung und Ausblick	25

Anmerkungen

Anhang 1: Die Messung von Korruption mit dem Corruption Perceptions Index (CPI)

Anhang 2: Dokumentation der verwendeten Variablen des NDB 5

Literatur

1 Korruption als gesellschaftliches Problem

Im Sommer 2001 wurde die polnische Regierung von einem Korruptionsskandal auf höchster Ebene erschüttert. Binnen zwei Wochen entließ Ministerpräsident Jerzy Buzek vier Minister. Ungereimtheiten gab es z. B. im Telekommunikationsministerium bei der Ausschreibung der UMTS-Lizenz. Im Verteidigungsministerium mußte der stellvertretende Minister wegen Korruptionsvorwürfen zurücktreten. Auch wenn diese Regierungskrise außergewöhnlich war, finden sich ähnliche Meldungen aus dem vormals sozialistischen Teil Europas regelmäßig in der Presse. Und so ist es kein Zufall, daß die Europäische Kommission in ihrem letzten Bericht über den Stand der Beitrittsbemühungen in den mittel- und osteuropäischen Staaten (MOE-Staaten) einem Problem besondere Aufmerksamkeit geschenkt hat: der Korruption.

„Korruption, Betrugsdelikte und Wirtschaftskriminalität sind in den meisten Bewerberländern weit verbreitet und führen zu einem Vertrauensverlust bei den Bürgern und zur Diskreditierung der Reformen. Zwar wurden Programme zur Bekämpfung der Korruption eingeleitet und gewisse Fortschritte erzielt, unter anderem der Beitritt zu einschlägigen internationalen Rechtsinstrumenten, doch bleibt die Korruption weiterhin ein ernstes Problem“ (Europäische Kommission 2000a: 19).

Das Drängen der Europäischen Union (EU) auf Korruptionsbekämpfung in den beitriftswilligen Ländern fällt dabei in eine Zeit, in der Bestechung auch in den EU-Mitgliedsstaaten wieder zum Thema geworden ist. Ein beredtes Zeugnis war der Rücktritt der EU-Kommission unter Jacques Santer im März 1999, nicht zuletzt ausgelöst durch Vorwürfe der Bestechlichkeit. Zudem gibt es Befürchtungen, daß die EU mit der Erweiterung nach Osten das Problem Korruption in nicht unerheblichem Umfang „importiert“. Hinter dieser Sorge steht auch die Tatsache, daß die neuen EU-Mitglieder nach dem Beitritt Anspruch auf finanzielle Förderung im Rahmen der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik haben (jährlich bis zu 4 % des Bruttoinlandsprodukts). Die Mittel aus den verschiedenen Struktur- und dem Kohäsionsfonds haben in der Vergangenheit schon in westeuropäischen Ländern zur „Zweckentfremdung“ in größerem Stil eingeladen, beispielsweise in Griechenland, und für die Länder Mittel- und Osteuropas wird ähnliches befürchtet.

Die Aufmerksamkeit der Politik für Korruption geht einher mit einer gestiegenen Sensibilität der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften für die Themen gute Regierungsarbeit (good governance), Institutionenqualität und Qualität von Gesellschaft insgesamt. Eine Art Startschuß war der Weltentwicklungsbericht 1997 „Der Staat in einer sich ändernden Welt“ (Weltbank 1997), in dem Korruption als ein Merkmal eines schlecht funktionierenden Gemeinwesens behandelt wurde. Korruption hat vor allem deshalb die wissenschaftliche Aufmerksamkeit – insbesondere der Politikberatung – auf sich gezogen, weil mehr und mehr

erkannt wird, wie nachteilig sie sich auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung auswirkt. Korrupte Gesellschaften verwirklichen nicht das größte Glück der größten Zahl, sondern maximieren das Glück einer kleinen Zahl. Auf Länderebene ergibt sich ein starker negativer Zusammenhang zwischen der Verbreitung von Korruption und der durchschnittlichen Selbsteinstufung der Bevölkerung als „glücklich“ (Veenhoven 1997). Die Annahme, daß Korruption wie ein Schmiermittel für die Wirtschaft wirke und damit positiv-funktional für die Gesellschaft sei, ist seit geraumer Zeit in die Defensive geraten, nachdem sie in den 70er Jahren noch populär war (vgl. Cremer 2000). Die Weltbank hat in einer Untersuchung von 170 Ländern die Dividende einer guten Regierungsarbeit - zu der auch die Begrenzung von Korruption zählt - nachgewiesen (Kaufmann/Kraay/Zoido-Lobaton 1999). „Saubere“ Institutionen führen demnach zu mehr Wachstum und Modernisierung, Korruption zu weniger.¹ Z. B. haben es Länder mit hoher Korruption und Rechtsunsicherheit schwerer, ausländische Direktinvestitionen anzulocken, denen eine wichtige Rolle im wirtschaftlichen Modernisierungsprozeß zukommt (Hellman/Jones/Kaufmann 2000). Zudem erhöht Korruption das Risiko von Finanzkrisen (vgl. Wei/Wu 2001). Eine weitere (vermutete) negative Auswirkung von Korruption hängt mit der politischen Unterstützung der Bürger zusammen. Es wird davon ausgegangen, daß Korruption die Systemunterstützung unterminiert (vgl. z. B. Mildner 1995: 355, Merkel/Croissant 2000: 23), was natürlich gerade für junge Demokratien wie die EU-Bewerberstaaten problematisch wäre. Sollte dies zutreffen, wäre Korruptionsbekämpfung noch dringlicher als ohnehin schon.

Im folgenden werden Ausmaß, Bedingungen und Konsequenzen von Korruption in den EU-Bewerberländern vergleichend analysiert. Die vergleichende Perspektive gilt dabei erstens den EU-Mitgliedsstaaten, zweitens solchen MOE-Ländern, die *nicht* in Aufnahmeverhandlungen mit der EU stehen (im folgenden auch als Nicht-Bewerberstaaten bezeichnet). Es soll untersucht werden, inwieweit die unterschiedliche Verbreitung von Korruption *institutionell* zu erklären ist, insbesondere durch Unterschiede in den zentralen Institutionen Demokratie und Marktwirtschaft. Dabei wird auch die Rolle des Beitrittsprozesses zur EU als externer Reformanker beleuchtet. Die These für den Ost-West-Vergleich ist, daß die Gelegenheitsstruktur des Umbruchs und die geringere Effektivität der neuen Institutionen für das höhere Korruptionsniveau in den postsozialistischen Gesellschaften verantwortlich sind. Die These für den Ost-Ost-Vergleich ist, daß die angestrebte EU-Mitgliedschaft in den Bewerberstaaten im Vergleich zu Nicht-Bewerberstaaten zur Etablierung besser funktionierender demokratischer und marktwirtschaftlicher Institutionen beigetragen hat und sich somit positiv auf das Korruptionsniveau auswirkt. Darüber hinaus wird unter Rückgriff auf Umfragedaten der Zusammenhang von Korruptionswahrnehmung durch die Bürger selbst und deren Unterstützung der Demokratie untersucht. Damit wird exemplarisch die Rückwirkung von Korruption auf die Entwicklung der politischen Institutionen thematisiert. Eine delegitimierende Wirkung von Herrschaft durch Korruption wird häufig postuliert, ist bislang aber noch wenig empirisch belegt. Hier ist die These, daß die Wahrnehmung von Korruption in den MOE-Staaten die Zufriedenheit mit der Leistungsfähigkeit des neuen Systems beeinträchtigt.

Der Aufbau des Artikels ist wie folgt. Den Ausgangspunkt bilden Begriffsbestimmung und Einordnung von Korruption in den theoretischen Zusammenhang von Institutionenqualität und Qualität der Gesellschaft. Des weiteren wird das Korruptionsniveau in den drei relevanten Ländergruppen – EU-Mitglieder, EU-Bewerberländer und andere Transformationsstaaten – mit Hilfe von Indikatoren untersucht (Abschnitt 2). Dann wird nach den gesellschaftlichen Ursachen der unterschiedlichen Verbreitung von Korruption gefragt (Abschnitt 3). Anschließend wird anhand repräsentativer Bevölkerungsumfragen untersucht, welche Folgen die Korruptionswahrnehmung der Bürger in den postsozialistischen Ländern für die Unterstützung der Demokratie hat (Abschnitt 4). Abschnitt 5 faßt die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

2 Korruption: Begriffbestimmung und empirische Messung

Was ist Korruption?

Kernelement von korruptem Verhalten ist das Ausnutzen einer Machtposition (wie groß die Macht auch immer sein mag) für den privaten Vorteil unter Mißachtung offizieller universalistischer Verhaltensnormen, seien es moralische Standards, Amtspflichten oder Gesetze. Im Sinne einer sozialen Interaktion werden für die Beteiligten vorteilhafte Leistungen ausgetauscht, beispielsweise Entscheidungsbeeinflussung gegen Geld. Korruption bezeichnet die Aktivitäten des „Gebenden“ wie des „Empfängers“ (vgl. die Definition von Myrdal 1989: 405). In vielen Gesetzbüchern wird dementsprechend von aktiver Bestechung und passiver Bestechung (Bestechlichkeit) gesprochen. Mindestens einer der Kooperationspartner mißbraucht eine Macht- bzw. Vertrauensposition und gerät deshalb in einen Normkonflikt zwischen offiziellen, universalistischen Normen und partikularistischen Normen. Die Beteiligten müssen abwägen, ob sie den erzielbaren Vorteil durch Korruption höher gewichten als die erwartbaren negativen Sanktionen bei einer möglichen Aufdeckung.²

Besondere Aufmerksamkeit kommt jenen Fällen zu, in die öffentliche Amtsträger verwickelt sind, die doch eigentlich dem Gemeinwohl dienen sollen. So definiert die Weltbank Korruption als „the abuse of public power for private benefit“ (Tanzi 1998: 564). Dieser

Mißbrauch öffentlicher Macht kann verschiedene Formen annehmen, z. B. Bestechung von Bürokraten, um die Anwendung von Regeln zu beeinflussen, oder Schmiergeldzahlungen, um bei Aufträgen der öffentlichen Hand zum Zug zu kommen. Eine besonders schwerwiegende und gerade für Demokratien besonders prekäre Spielart ist sicherlich der „Kauf“ von Gesetzen und politischen Maßnahmen (vgl. Hellman/Jones/Kaufmann 2000). Auch innerhalb des Wirtschaftssystems ist Bestechung nicht unbekannt, so daß im folgenden eine sektorneutrale Definition von Korruption Verwendung finden soll: Korruption ist der Mißbrauch von Macht, die Rollenträger aufgrund ihrer Position in einer Organisation innehaben, zum eigenen Vorteil – gleich wie groß die Macht sein mag und wie der eigene Vorteil aussieht. Korruptes Verhalten ist dabei nicht als isolierte Handlung zu sehen, sondern steht in einem größeren institutionellen und gesellschaftlichen Zusammenhang.

Bei engerer gesellschaftlicher Einbettung wird Korruption als Problem der Regierungsqualität (governance), also der Ausübung von Herrschaft, gesehen. Governance kann definiert werden als „the traditions and institutions by which authority in a country is exercised“ (Kaufmann/Kraay/Zoido-Lobaton 1999: 1). Dies beinhaltet den Prozeß der Auswahl und Kontrolle einer Regierung ebenso wie ihre Kapazitäten, vernünftige und effektive Politik zu formulieren und umzusetzen. Erkennungszeichen für gutes Regieren sind „secure and stable property rights, freedom of trade and of contract, enforceability of contracts, clear liability rules, stable money, and well-defined and predictable administrative and judicial procedures as well as policy regimes“ (Wagener 2000: 11). All diese Merkmale reduzieren Unsicherheit für Akteure und senken Transaktionskosten - Sicherheit muß nicht (mehr) über Bestechung erkaufte werden. Auch wenn eines der definitorischen Merkmale von governance, nämlich der Prozeß der Auswahl und Kontrolle einer Regierung, dies nahelegt, ist gutes Regieren nicht notwendigerweise an Demokratie gekoppelt. Singapur ist ein Beispiel dafür, daß bei ausgeprägter „culture of civil service“ (ebd.: 14) auch in autoritären Regimen mit ihrer engen Verflechtung von Politik und Wirtschaft Korruption eine Randerscheinung sein kann. Ein Zurückdrängen von Korruption erfordert unter Governance-Gesichtspunkten v. a. eine stärkere Transparenz der Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik/Verwaltung, effizientere Verwaltungen, eindeutige Rechtsrahmen sowie eine Stärkung derjenigen (zivil)gesellschaftlichen Institutionen, die unabhängig Machtkontrolle ausüben.

In makrosoziologischer Sichtweise läßt sich Korruption als Hinweis auf gesellschaftliche Anomie verstehen. Unter Anomie wird in Durkheimscher Tradition ein Zustand der Norm- und Regellosigkeit verstanden, in dem kulturelle Orientierungen infolge raschen sozialen Wandels erschüttert sind und egoistische Bestrebungen nicht ausreichend sozial begrenzt werden. Korruption ist eine Erscheinungsform einer „unzivilen Gesellschaft“ (Dubiel 2001) und damit ein negatives Merkmal der Gesellschaftsqualität insgesamt, v. a. mit Blick auf ihre moralischen Ressourcen und die Gemeinwohlorientierung zentraler Akteure. Implizit liegt diese Perspektive dem Konzept des „kriminellen Kapitalismus“ (Tatur 1998) zugrunde.³ Tatur unterscheidet zwei Idealtypen von Kapitalismus: Einen „demokratischen“ Kapitalismus, bei dem wirtschaftliche Entscheidungen nach verbindlichen Regeln und unter Anerkennung rechtlicher Standards sowie eines abstrakten Gemeinwohls getroffen werden, und einen „kriminellen“ Kapitalismus, bei dem das so nicht ist. Hier werden Teilbereiche der Wirtschaft

mit Hilfe politischer Beziehungen und Korruption, teilweise auch mit mafiosen Strukturen, kontrolliert und monopolisiert. Gewinne werden so internalisiert, Kosten externalisiert, d. h. auf die Gemeinschaft abgewälzt. Real mischen sich in allen Ländern, auch den westlichen, Formen des „demokratischen“ und des „kriminellen“ Kapitalismus. Als Paradebeispiel eines Landes, in dem der kriminelle Kapitalismus dominiert, wird oft Rußland genannt (vgl. z. B. Haug 2001). Ein Zurückdrängen von Korruption wird nach dieser Sichtweise vor allem durch eine Stärkung der moralischen Ressourcen einer Gesellschaft erreicht. Nötig ist eine stärkere Achtung formaler, universalistischer Normen und eine Selbstbeschränkung des Eigennutzens zugunsten eines abstrakten Gemeinwohls. Eine solche Akkumulation von generalisiertem Vertrauenskapital als Teil eines Bewußtseinswandels ist aber sicherlich nur langfristig zu erreichen.

Die Verbreitung von Korruption in Europa: Expertenurteile

Wie groß sind nun die innereuropäischen Unterschiede in der Verbreitung von Bestechung? Korruption ist in den meisten Bewerberstaaten – und erst recht in den übrigen postsozialistischen Ländern – offensichtlich weiter verbreitet als in den Staaten der EU (vgl. Tabelle 1). Dies legen Indikatoren wie der von Transparency International erarbeitete Corruption Perceptions Index (CPI) nahe, eine Experteneinschätzung zum Korruptionsproblem (zur Erläuterung des Index s. Anhang 1). Als *weltweit* am wenigsten korruptionsbelastet gilt Finnland, gefolgt von Dänemark und Schweden. Unter den weltweit „saubersten“ 25 Nationen finden sich 13 der derzeit 15 EU-Mitgliedsländer.⁴ Von den MOE-Ländern stehen mit Estland und Slowenien zwei EU-Kandidaten am besten da (Ränge 27 und 28 weltweit im Jahr 2000). Die übrigen Reformstaaten verteilen sich über das gesamte restliche Feld. Die Nicht-Bewerberstaaten Ukraine und Jugoslawien finden sich unter den Schlußlichtern der 90 bewerteten Länder. Sie gelten als äußerst korrupte Gesellschaften.

Für die EU ist ein deutliches Nord-Süd-Gefälle auszumachen: geringe Korruption in Skandinavien, vermehrte Korruption in den südeuropäischen Ländern, allen voran in Italien (Rang 39 im Jahr 2000) und Griechenland (Rang 35). Deutschland und Österreich liegen im Mittelfeld der EU-Länder. Für Westeuropa ist zu beobachten, daß katholische Länder schlechter abschneiden als protestantische. Die Einschätzungen der Experten machen deutlich, daß sich Anti-Korruptionsprogramme der EU nicht auf die Bewerberstaaten beschränken sollten. Beispiele für Bestechungsskandale in EU-Ländern (aber nicht nur dort) finden sich z. B. in Hetzer (2001). Mit Blick auf die Osterweiterung ist interessant, daß die Situation in drei Bewerberländern – Estland, Slowenien und Ungarn – für 2000 und 2001 als etwas besser oder zumindest ähnlich eingeschätzt wird wie in Griechenland und Italien. Die übrigen Bewerberstaaten schneiden im Expertenurteil jedoch schlechter ab (keine Angaben liegen für

Tabelle 1: Korruptionsniveaus in Europa (Corruption Perceptions Index, CPI)

CPI-Rang weltweit 2000 (von 90)	Land *	CPI-Wert 2000	Spanne 2000	Anzahl Quellen 2000	CPI-Wert 2001	Spanne 2001	Anzahl Quellen 2001	CPI-Rang weltweit 2001 (von 91)
1	Finnland	10	10,4 – 9,0	8	9,9	10,6 – 9,2	7	1
2	Dänemark	9,8	10,6 – 8,6	9	9,5	10,6 – 8,8	7	2
3	Schweden	9,4	9,9 – 8,1	9	9,0	9,7 – 8,2	8	6
6	Norwegen	9,1	9,5 – 7,6	8	8,6	9,6 – 7,4	7	10
9	Niederlande	8,9	9,9 – 8,1	9	8,8	9,2 – 8,4	7	8
10	Großbritannien	8,7	9,7 – 7,3	9	8,3	8,8 – 7,4	9	13
11	Luxemburg	8,6	9,3 – 7,4	7	8,7	9,5 – 8,1	6	9
15	Österreich	7,7	8,5 – 6,2	8	7,8	8,7 – 7,2	7	15
17	Deutschland	7,6	8,4 – 6,2	8	7,4	8,6 – 5,8	8	20
19	Irland	7,2	8,5 – 2,5	8	7,5	7,9 – 6,8	7	18
20	Spanien	7,0	8,0 – 5,9	8	7,0	8,1 – 5,8	8	22
21	Frankreich	6,7	7,7 – 4,4	9	6,7	7,8 – 5,6	8	23
23	Portugal	6,4	8,1 – 5,3	9	6,3	7,4 – 5,3	8	25
25	Belgien	6,1	8,8 – 4,3	9	6,6	7,6 – 5,7	7	24
27	Estland	5,7	8,1 – 4,4	4	5,6	6,0 – 5,0	5	28
28	Slowenien	5,5	7,3 – 4,1	6	5,2	7,1 – 4,1	7	34
32	Ungarn	5,2	8,1 – 3,9	10	5,3	6,2 – 4,0	10	31
35	Griechenland	4,9	8,1 – 3,7	8	4,2	5,6 – 3,6	8	42
39	Italien	4,6	5,6 – 4,0	8	5,5	6,9 – 4,0	9	29
42	Tschechien	4,3	6,2 – 3,3	10	3,9	5,6 – 2,6	10	47
43	Polen	4,1	5,6 – 2,8	11	4,1	5,6 – 2,9	10	44
43	<i>Weißrußland</i>	4,1	4,9 – 3,4	3	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
43	Litauen	4,1	4,4 – 3,8	4	4,8	7,5 – 3,8	5	38
50	Türkei	3,8	4,5 – 2,1	8	3,6	4,5 – 2,0	9	54
51	<i>Kroatien</i>	3,7	4,3 – 3,4	4	3,9	4,6 – 3,4	3	47
52	Slowakei	3,5	6,2 – 2,2	7	3,7	4,9 – 2,1	7	51
52	Bulgarien	3,5	4,3 – 3,3	6	3,9	5,0 – 3,2	6	47
59**	Lettland	3,4	4,3 – 2,0	3	3,4	4,3 – 2,0	3	59
68	Rumänien	2,9	4,3 – 2,1	4	2,8	3,4 – 2,0	5	69
74	<i>Moldawien</i>	2,6	3,8 – 1,8	4	3,1	3,8 – 2,1	3	63
82	<i>Rußland</i>	2,1	4,1 – 0,6	10	2,3	4,2 – 0,3	10	79
87	<i>Ukraine</i>	1,5	2,5 – 0,5	7	2,1	4,3 – 1,0	6	83
89	<i>Jugoslawien</i>	1,3	2,4 – 0,6	3	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.

* Normaldruck = EU-Mitglied, Fettdruck = EU-Beitrittskandidat; Kursiv = sonstiges Transformationsland.

** Rang/Werte für 2001.

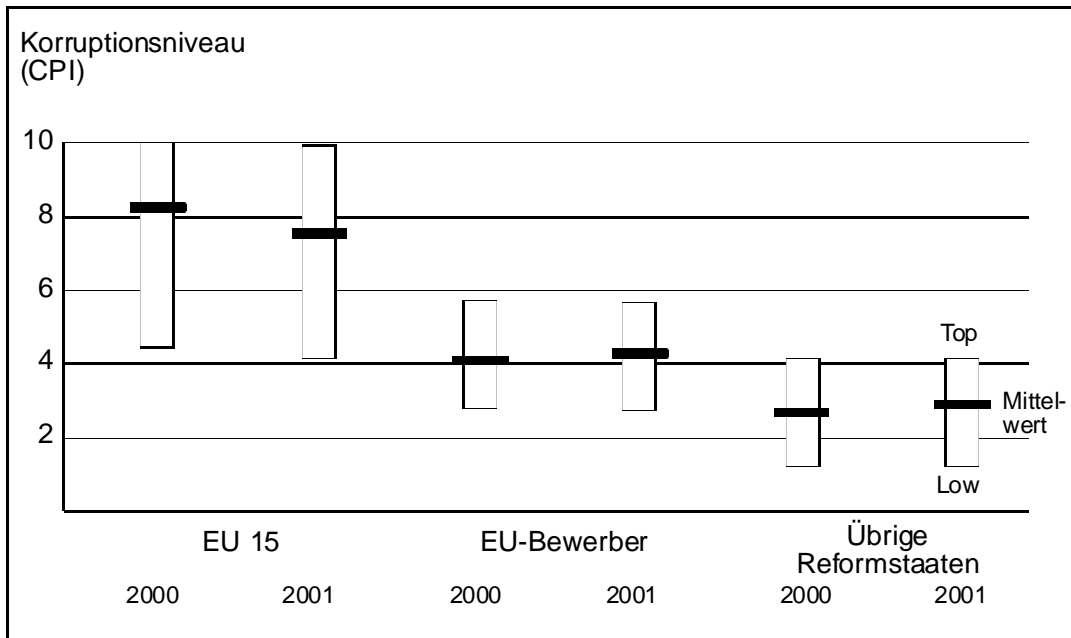
Daten: Transparency International

Malta und Zypern vor). Demnach wird die EU – verlängert man die derzeitigen Korruptionswerte in die nahe Zukunft – nach der für 2004 angepeilten Erweiterung *mehr* Länder beinhalten, in denen Bestechung und ähnliche Unregelmäßigkeiten keine Randerscheinung sind. Dies gilt insbesondere für eine mögliche zweite Erweiterungsrunde mit der Slowakei, Bulgarien, Lettland und Rumänien. Die Zahlen sind ein starkes Argument, der Korruptionsbekämpfung Priorität einzuräumen. Dennoch stehen selbst die EU-Bewerberländer der 2000er-Gruppe – ausgenommen Rumänien – immer noch besser da als viele ex-sowjetische Staaten und Jugoslawien, die zu „Kleptokratien“ geworden sind (vgl. Haug 2001, Wagstyl/Guzelova/Hope 2001).

Allerdings: Quality-of-Governance-Messungen, zu denen auch Korruptionsindikatoren gehören, sind notwendigerweise unpräzise (vgl. Kaufmann/Kraay/Zoido-Lobaton 1999: 9ff., Lambsdorff 2001). Dies zeigen z. B. die Spannen der Bewertungen für einzelne Länder an. Einer Informationsquelle zufolge, die in den CPI eingeflossen ist, ist beispielsweise Ungarn mit Deutschland und Österreich vergleichbar, einer anderen mit Kroatien oder Bulgarien. Große Bandbreiten weisen die Bewertungen für Irland, Frankreich und Belgien auf seiten der EU-Mitglieder auf, auf seiten der Bewerberstaaten für Estland, Ungarn, Tschechien und die Slowakei. Für die Nicht-Bewerberstaaten sind die Bewertungen mit Ausnahme von Rußland vergleichsweise homogen. Der Vorteil des CPI liegt aber gerade darin, verschiedene Datenquellen zusammenzuführen, was die Zuverlässigkeit der Einstufung erhöht: „This way, the probability of misrepresenting a country is seriously lowered“ (Lambsdorff 2001: 2). Zudem ähneln sich, trotz der erwähnten Ausreißer, die meisten Bewertungen der verschiedenen Quellen stark: „As most correlations are larger than 0.8, the sources do not differ considerably in their assessment of levels of corruption [in einzelnen Ländern]“ (ebd.: 3).

Die Rangordnung der Länder nach dem Korruptionsniveau bedeutet dennoch nicht, daß *jede* noch so kleine Punktdifferenz als realer Unterschied in der Korruptionsbelastung interpretierbar ist. Detaillierte Informationen, zwischen welchen Ländern die CPI-Differenzen als zuverlässige Hinweise auf signifikant unterschiedliche Korruptionsniveaus gelten können, finden sich in Lambsdorff (2001). Hieraus einige Beispiele (für 2001-Werte): Nach einem Permutationstest ist der finnische CPI-Wert nicht als signifikant besser als der dänische zu sehen, aber besser als der aller nachfolgenden Länder. Kein interpretierbarer Unterschied besteht zwischen Österreich und Deutschland, wohl aber zu den nachfolgenden Nationen. Bei den MOE-Ländern gibt es keinen interpretierbaren Unterschied zwischen Estland, Slowenien, Ungarn und Litauen, wohl aber zu den Ländern ab Polen. Kroatien ist mit der Slowakei, Lettland und Moldawien auf eine Stufe zu stellen, aber weniger korruptionsbelastet als Rumänien und die nachfolgenden Staaten. Mir kommt es an dieser Stelle ohnehin weniger auf die Position *einzelner* Länder als auf die Position der Ländergruppen an. Und hier gilt: Von den EU-Staaten über die EU-Bewerberländer bis zu den übrigen MOE-Ländern nimmt die Korruption, gemessen anhand der Gruppenmittelwerte, signifikant zu. Abbildung 1 illustriert das Korruptionsniveau („sauberstes Land“, Durchschnitt, korruptestes Land) für die drei Ländergruppen EU-Staaten, EU-Bewerber und übrige Reformstaaten.

Abbildung 1: Korruption 2000 (li) und 2001 (re) nach Ländergruppen



Mittelwertunterschied (eta)	2000	2001
EU-Länder vs. EU-Bewerberländer	.78**	.79**
EU-Länder vs. Übrige Reformstaaten	.84**	.84**
EU-Bewerberländer vs. Übrige Reformstaaten	.64**	.60*

* Signifikanzniveau 95 %, ** 99 %

Daten: Transparency International, eigene Berechnung

3 Gesellschaftliche Ursachen der unterschiedlichen Korruptionsbelastung

Ein Überblick über Erklärungsansätze

Die Korruptionsforschung macht mehrere Erklärungsangebote für unterschiedliche Korruptionsverbreitung im internationalen Vergleich, die sich gegenseitig keineswegs ausschließen. Im Gegenteil, als gesellschaftliches Phänomen ist die Entstehung von Korruption sicherlich an verschiedene Voraussetzungen geknüpft. Die gängigen Erklärungen im internationalen Vergleich sind Wohlstandsniveau (Stichwort armutsbedingte Korruption), Kultur (kulturell gewachsene Unterschiede in der bindenden Kraft universalistischer Verhaltensnormen) und Institutionen (formale und effektive Unterschiede in den zentralen politischen und wirtschaftlichen Institutionen). Mit Blick auf den Vergleich westeuropäischer und vormals sozialistischer Länder möchte ich zwei weitere mögliche Determinanten hinzufügen, nämlich die Prägung von Eliten und Bevölkerung durch unterschiedliche Gesellschaftssysteme und die Besonderheit des gesellschaftlichen Umbruchs in Mittel- und Osteuropa, die eine komplett unterschiedliche Rahmensituation für das soziale Handeln von Akteuren mit sich bringt als die demgegenüber vergleichsweise kontinuierliche Situation in den EU-Staaten. Gerade der Systemumbruch mit seinen anomietheoretischen Implikationen ist als eigenständiger Erklärungsfaktor für Korruption bislang unterbelichtet. Damit lassen sich für den Ost-West-Vergleich fünf prinzipielle Korruptionsursachen oder -bedingungen benennen, für den Vergleich der Reformstaaten untereinander drei Ursachen (s. Tabelle 2).

Tabelle 2: Mögliche Ursachen unterschiedlicher Korruptionsniveaus

Westeuropa vs. Bewerberländer	Bewerberländer vs. Nicht-Bewerberländer
Wohlstandsniveau	Wohlstandsniveau
Kulturelle Unterschiede	Kulturelle Unterschiede
Systemprägung	=
Institutionelle Unterschiede	Institutionelle Unterschiede
Umbruch-Situation	=

Im folgenden können nicht alle möglichen Ursachen beleuchtet werden. Ich möchte mich in diesem Papier in erster Linie mit institutionellen Bedingungsfaktoren und der Umbruchsituation (beim Ost-West-Vergleich) als Erklärungen beschäftigen. Da nach der Definition Korruption das Ausnutzen einer Machtposition ist, ist es sinnvoll, diejenigen politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Institutionen in den Blick zu nehmen, die den Möglichkeitsraum für Machtausübung abstecken – und damit auch für Korruption. Mit den politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Institutionen sind m. E. die *unmittelbaren Bedingungen* benannt, die im alltäglichen Handeln Korruption zulassen – oder eben begrenzen. So finden sich auf jeder Stufe der internationalen Wohlstandsskala, ebenso wie innerhalb derselben Kulturkreise, korrupte und weniger korrupte Gesellschaften, was auf die Pfortner-Funktion der ordnungspolitischen Institutionen verweist.

Für die sozialwissenschaftliche Transformationsforschung ist der Zusammenhang zwischen Korruption einerseits und Demokratisierung und/oder Wirtschaftsreformen andererseits von besonderem Interesse. In einer Untersuchung mit 97 Ländern (darunter keines des ehemaligen Ostblocks) fand Obinger (2000) eine mittelstarke negative Korrelation zwischen dem Grad an Demokratie und Korruption und eine mittelstarke positive Korrelation zwischen dem Grad an Autokratie und Korruption. Diese Befunde stützen Überlegungen, nach denen Demokratien bessere institutionelle Schutzvorkehrungen gegen Bestechung bieten als andere politische Systeme (vgl. Rose-Ackermann 2000, Obinger 2000). Der Hauptmechanismus dabei ist die Delegation von Macht auf Widerruf. Während in undemokratischen Regimen die Machthaber ihre Herrschaft relativ frei von Kontrolle ausüben können, sind die Amtsinhaber in Demokratien durch Wahlen in stärkerem Maße zu gemeinwohlorientiertem Handeln „gezwungen“: „Das Verlangen nach Wiederwahl schränkt die Gier von Politikern ein“ (Rose-Ackermann 2000: 73). Auch wenn Demokratien mit der Parteienfinanzierung und der Finanzierung von Wahlkämpfen zwei spezifische Einfallstore für Korruption besitzen, lassen sie insgesamt in geringerem Maße Bestechung zu als autoritäre Systeme. Daran sind in funktionierenden Demokratien eine ganze Reihe von Institutionen des politischen Prozesses beteiligt: neben den Wahlen das Kräftespiel von Regierung und Opposition, die Gewaltenteilung, die Unabhängigkeit der Gerichte und der Medien sowie die Kontrollfunktion zivilgesellschaftlicher Organisationen, um nur einige zu nennen. In analoger Weise läßt sich argumentieren, daß (effektive) Marktwirtschaften eine Verringerung wirtschaftlicher Macht und eine „Demokratisierung“ von Marktchancen gegenüber gesteuerten und/oder monopolisierten Wirtschaftssystemen bedeuten und damit Korruption ebenfalls zügeln. Korruptionsexperten der Weltbank stellen deshalb bei ihren Analysen *institutionelle* und *strukturelle* Faktoren in den Mittelpunkt (vgl. die Auflistung bei Tanzi 1998). Die folgende Untersuchung stellt ebenfalls die institutionalistische Perspektive heraus und fragt danach, wie weit dieser Erklärungsansatz trägt. Ergänzt wird er um anomietheoretische Erwägungen. Damit wird der besonderen Situation des Systemwechsels in den MOE-Ländern als gesellschaftlichem Umbruch mit rascher und tiefgreifender Veränderung des kompletten sozialen, politischen und wirtschaftlichen Institutionengefüges Rechnung getragen. Dies erweitert beim Ost-West-Vergleich den Erklärungsrahmen von Unterschieden in der Ausgestaltung *einzelner* Institutionen auf die Umbruchsituation *als solche*.

EU-Staaten und Bewerberstaaten im Vergleich

Wie angedeutet ist armutsbedingte bzw. *auf geringem Wohlstand basierende Korruptionsbereitschaft* eine mögliche Erklärung für die stärkere Korruptionsbelastung im Osten Europas. In ärmeren Ländern sind die Einkommen, insbesondere im öffentlichen Dienst, so niedrig, daß die Annahme von Schmiergeldzahlungen für Verwaltungsangestellte, Bürokraten und Amtsträger ein Weg ist, um einen höheren, bisweilen auch nur einen angemessenen Lebensstandard zu realisieren: „corruption due to need“ (Tanzi 1998). Die Nachfrage nach Vorteilsannahme ist also vergleichsweise hoch. Dieses Phänomen ist aus vielen Ländern mit mittlerem oder niedrigem Wohlstandsniveau bekannt (vgl. Cremer 2000). Bisweilen dient die Vorteilsannahme auch dazu, die in einigen Ländern eklatante Einkommenslücke zwischen privatem und öffentlichem Sektor zu verkleinern. In den reicheren, westlichen Ländern mit höheren absoluten und relativen Einkommen im öffentlichen Dienst ist das materielle „Verlustrisiko“ bei Aufdeckung von korruptem Verhalten dagegen höher zu veranschlagen. Vorteilsannahme ist deshalb seltener, und Bestechungsversuche müssen mit höherem „Einsatz“ verbunden sein, um Erfolg zu haben, was wiederum das Angebot von Bestechungsleistungen verringert. Für das hier untersuchte Teilsample von 26 Ländern ergibt sich eine signifikante Korrelation zwischen Wohlstandsniveau (gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf nach Kaufkraftstandards) und Korruptionsbelastung (gemessen am CPI) von .83 für das Jahr 2000 bzw. von .84 für 2001. Gleichwohl muß das Wohlstandsniveau nicht die kausale Ursache sein (Drittvariablen-Problem), und der Zusammenhang ist natürlich auch umgekehrt interpretierbar: Die verbreitete Korruption, die ja kein zeitlich punktuell Phänomen darstellt, kann für das geringere Wohlstandsniveau mitverantwortlich sein.

Eine zweite mögliche Erklärung wäre ein *Systemeffekt*, bei dem die starke Verbreitung von Korruption in den postsozialistischen Ländern als Sozialisierungseffekt des Sozialismus gesehen wird. Die Mehrzahl der Autoren, die sich mit Korruption im Sozialismus beschäftigen haben, gehen davon aus, daß die „kleine“ Korruption dort weitverbreitet war, weiter jedenfalls als in westlichen Demokratien (vgl. Mildner 1995, Srubar 1991, Kornai 1982).⁵ Dafür sprechen die Korruption begünstigenden strukturell-institutionellen Merkmale des Staatssozialismus wie bürokratisch gesteuerte Plan- und Mangelwirtschaft, Parteimonopol, mangelnder Rechtsstaat und schwache Öffentlichkeit. Beziehungswirtschaft und Klientelismus hatten ein Klima geschaffen, in dem die „kleine“ Bestechung eher die Regel war denn die Ausnahme. Die Parteispitzen wußten um dieses Problem, fanden jedoch keine Handhabe dagegen. Moralische Verhaltensstandards waren partikularistisch auf das jeweilige Beziehungsnetz ausgerichtet, nicht universalistisch auf das Gemeinwohl. Die offiziellen Regeln galten in der Bevölkerung stets als schlechte Regeln, die man umgehen mußte, wollte man zu etwas kommen, und ein solches Vorgehen war auch weithin akzeptiert. Es galt als „Ehrensache, vom Staat zurückzuklauen, was der uns ‘weggenommen’ hat“ (Marshall in Wirtschaftswoche 2000). Im Endeffekt entwertete das System des Staatssozialismus auch damit das *moralische Kapital* der mittel- und osteuropäischen Gesellschaften. Die Systemeffekt-

Erklärung geht nun davon aus, daß im alten System erlernte und tradierte Verhaltensmuster auch nach dem Systemwechsel erhalten bleiben und nur einem langsamen soziokulturellen Mentalitätswandel unterliegen. Korruption ist deshalb heute in den Reformstaaten im allgemeinen weiter verbreitet als in Westeuropa.

Wohlstands- wie Sozialisationsklärung mögen einen möglichen Ursachenausschnitt benennen, verkennen aber beide die zentrale Pförtner-Funktion von Institutionen und die anomischen Tendenzen des gesellschaftlichen Umbruchs. Die Haupterklärung, warum die MOE-Länder korruptionsanfälliger sind als die meisten EU-Staaten, liegt m. E. in der *Gelegenheitsstruktur des gesellschaftlichen Umbruchs* und den *systemisch-institutionellen Besonderheiten* der Reformstaaten, zwei Aspekte, die eng miteinander zusammenhängen. In der hybriden postsozialistischen Gesellschaftsformation – hybrid aufgrund der Mischung und Verschränkung alter und neuer Strukturmerkmale (vgl. Delhey 2001a) – ist die Gelegenheitsstruktur für Korruption günstig. Die mehr oder weniger erfolgreiche Hinwendung zur Marktwirtschaft und der Zerfall der alten Machtstrukturen bot und bietet neue – und verglichen mit der sozialistischen Zeit ungleich lukrativere – Möglichkeiten der Bereicherung. Nach dem Fall des Staatssozialismus hat die „große“ Korruption Einzug gehalten. Paradebeispiel ist die Privatisierung der Staatsbetriebe, die in manchen Ländern, insbesondere den ex-sowjetischen, oftmals eine dubiose Aneignung doch eigentlich „volkseigenen“ Besitzes war. Unternehmensbesitz in Milliarden-Euro ist dabei in private Hände übertragen worden. Da die Privatisierung staatlich organisiert war – Stanizskis (1998) nennt dies die paradoxe Entstaatlichung durch den Staat in einem *politischen Kapitalismus* –, ist auch die Macht der „Privatisierungsbeamten“ groß. Zudem hatte das Management der Staatsbetriebe, das oftmals den Systemwechsel schadlos überstanden hat, einen enormen Informationsvorsprung und eine besonders günstige Position, um aus den Privatisierungen Kapital für sich selbst zu schlagen. Diese Konstellation von hohem potentiellen Gewinn und politisch-administrativer Steuerung des Privatisierungsprozesses erhöht die Wahrscheinlichkeit von Schmiergeldzahlungen und Bestechung. Zugleich sind in den noch jungen Demokratien viele gesetzliche Regelungen unklar bzw. einem raschen Wandel unterworfen, und Verwaltungen und Justiz sind schwach und nicht in der Lage, Normverstöße effektiv zu kontrollieren und zu ahnden. Insbesondere galt dies für die ersten Jahre der Transformation. Formal sind heute Demokratie und Marktwirtschaft in den Bewerberstaaten implementiert, aber sie erreichen nicht dieselbe Effektivität wie im Westen. Denn in manchen Ländern haben sich trotz Demokratisierung (noch) keine voll funktionsfähigen liberalen Demokratien entwickelt, sondern mehr oder weniger „defekte Demokratien“ (Merkel/Croissant 2000). Defekte Demokratie steht für ein politisches System „in der Grauzone von konsolidierter, liberal-rechtsstaatlicher Demokratie und offener Autokratie“ (ebd.: 3). Insbesondere der Subtyp der „illiberalen Demokratie“ weicht in mehrfacher Hinsicht vom Idealtyp einer liberalen Demokratie ab: In ihr sind rechtsstaatliche Prinzipien beschädigt, die Gewaltenteilung funktioniert nur eingeschränkt, bürgerliche Freiheits- und Schutzrechte sind ebenfalls nur eingeschränkt wirksam. Erkennbar sind defekte Demokratien durch ein hohes Maß an Personalismus, Klientelismus und extrakonstitutionelle Entscheidungskartelle.

„Dies führt häufig zu weit verbreiteter Korruption im Staatsapparat ... mit der Auswirkung, daß die konstitutionell legitimierten Institutionen zu Gunsten der profitmaximierenden Strategien von Individuen oder Elitekartellen beschränkt, oder auch gänzlich außer Kraft gesetzt werden“ (ebd.: 21).

Offiziell gelten die universalistischen Normen, aber im Alltag werden sie durch informale, partikularistische Normen verdrängt bzw. überformt – dies ist genau der Unterschied zwischen formaler und effektiver Demokratie. Im institutionellen Umfeld defekter Demokratien blüht Korruption, und die Etablierung eines kriminellen Kapitalismus wird begünstigt. Nun sind die Bewerberstaaten keine defekten Demokratien – aber sie tragen (zumindest noch) mehr Elemente defekter Demokratien in sich als die meisten EU-Demokratien. Verglichen mit den EU-Staaten sind in den meisten Kandidatenländern diejenigen Faktoren stärker ausgeprägt, die nach Tanzi (1998) die zentralen Ursachen für Korruption sind: Der Staat greift stärker in das Wirtschaftsgeschehen ein (das Phänomen des politischen Kapitalismus). Das System der institutionellen Kontrollen ist weniger eingespielt. Die Verwaltungsverfahren und Gesetze sind weniger transparent und eindeutig. Die Justiz ist weniger konsequent in der Verfolgung von Vergehen, und Bestechung wird seltener geahndet. Die Märkte sind intransparenter, und es fällt schwerer, Monopole oder Oligopole zu bekämpfen. In der gleichsam anomischen, also relativ „regellosen“ Situation des systemischen Umbruchs haben sich deshalb, viel stärker als in den meisten westlichen Gesellschaften, Elemente eines kriminellen Kapitalismus herausgebildet, während Elemente des demokratischen Kapitalismus schwächer ausgebildet sind als in Westeuropa. Hinweise darauf, daß der Westen daran allerdings nicht ganz schuldlos ist, liefert eine Unternehmensbefragung der Weltbank und der Europäischen Bank für Wiederaufbau (EBRD). Sie hat ergeben, daß westliche Unternehmen das Spiel von Bestechung und Schmiergeldzahlung in den Reformstaaten keineswegs boykottieren (vgl. Hellman/Jones/Kaufmann 2000). Firmen, die mit westlichem Kapital in der Region operieren, beteiligen sich ebenso häufig an verschiedenen Formen der Korruption wie einheimische Firmen. Der Westen hat also alles andere als eine weiße Weste.⁶

Die Diversität der Transformationsländer und der Einfluß der EU-Beitrittsvorbereitungen

Warum schneiden nun aber die EU-Bewerberstaaten bei der Korruption signifikant besser ab als die Nicht-Bewerber? Woher rühren die Unterschiede zwischen relativ „sauberen“ postsozialistischen Ländern wie Estland, Slowenien und Ungarn einerseits und den „Kleptokratien“ Jugoslawien, Ukraine und Rußland andererseits? Ähnlich wie beim Ost-West-Unterschied kann auch hier der Verweis auf Unterschiede im Wohlstandsniveau (Slowenien hat ein rund siebenfach höheres BIP pro Kopf in Kaufkraftstandards als Moldawien) oder auf die unterschiedliche Dauer der sozialistischen Herrschaft als Grundlegung für eine kulturell-sozialisatorische Interpretation nur eine Teilerklärung sein; auf jeden Fall scheint es nicht die unmittelbare Bedingung für die ungleiche Korruptionsbelastung zu sein. Diese liegt m. E. im unterschiedlichen Erfolg der Länder, Demokratie und Rechtsstaat aufzubauen und konsistente marktwirtschaftliche Reformen zu implementieren. Ein Gradmesser für die Demokratisierungsfortschritte und die Qualität der politischen Institutionen bietet der Freedom House-Index (Freedom House 2000). Bewertet wird der Grad der Verwirklichung politischer Rechte und bürgerlicher Freiheiten, gemessen am Ideal einer freien Demokratie. Freedom House stuft *alle* EU-Bewerberländer, mit Ausnahme der Türkei, als „frei“ ein, vergleichbar den derzeitigen EU-Mitgliedern. Die hier betrachteten Nicht-Bewerberländer gelten dagegen entweder nur als „teilweise frei“ (Kroatien, Moldawien, Ukraine) oder sogar als „nicht frei“ (Weißrußland, Jugoslawien). Die EU-Kandidaten waren also erfolgreicher beim Aufbau einer rechtsstaatlichen Demokratie. Sie konnten vermeiden, daß sich nach dem Ende der sozialistischen Regime ein *anderes* autoritäres Regime, wie das von Lukaschenko in Weißrußland oder von Milosevic in Serbien, oder eine defekte Demokratie etablieren konnte – zumindest sind Elemente einer defekten Demokratie schwächer ausgeprägt. Zudem ist es in den Bewerberländern häufiger zu Regierungswechseln gekommen. Der damit einhergehende Austausch des politischen Personals und der politischen Beamten erschwert die Bildung dauerhafter Korruptionsnetzwerke.

Die vergangenen zehn Jahre haben gezeigt, daß sich politische und wirtschaftliche Reformen gegenseitig bedingen und verstärken und nicht etwa im Wege stehen, wie anfangs befürchtet wurde (vgl. im folgenden EBRD 1999). Deshalb ist es kein Zufall, daß sich die EU-Bewerber auch in wirtschaftlicher Hinsicht konsistenter reformiert haben als die übrigen Transformationsstaaten. Nach dem Transformationsindikator der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) rangieren die Bewerberländer 1999 auf einer Bewertungsskala von 1 („geringe Reformfortschritte“) bis 4 („große Reformfortschritte“) zwischen 2,8 und 3,7, mit Rumänien als Schlußlicht und Ungarn an der Spitze. Die übrigen MOE-Länder kommen schlechter weg, mit Noten zwischen 1,5 für Weißrußland und 3,0 für Kroatien. Die acht Länder, die beim Aufbau der Marktwirtschaft am weitesten gekommen sind, sind allesamt EU-Kandidaten. Gerade dort, wo nur partielle Reformen verwirklicht wurden, scheint eine besonders günstige Gelegenheitsstruktur für Korruption zu sein (vgl.

Hellman 1998). Korruptionscliquen sind bei partiellen Reformen ein innenpolitischer Machtfaktor, die begonnene Liberalisierung und Privatisierung zur Profitmaximierung zu nutzen, indem weiterer Wettbewerb und rechtliche Kontrolle verhindert werden. Die lukrativen Korruptionsnetzwerke zwischen Wirtschaft und Politik blockieren deshalb weitergehende Reformen, die eine Verringerung ihrer Profitchancen bedeuten würden. Wirtschaftsreformen, die nicht auf halbem Wege stecken bleiben, „demokratisieren“ dagegen den Wirtschaftsprozess, indem Markteintrittsbarrieren tendenziell niedriger und Wettbewerbsverzerrungen, dirigistische Eingriffe und Monopole tendenziell seltener sind.

In Tabelle 3 sind – neben dem Freedom House Index und der Wirtschaftsreformbewertung der EBRD – weitere Indikatoren institutioneller Merkmale aufgelistet, die als Bausteine für eine funktionierende rechtstaatliche Demokratie und Marktwirtschaft verstanden werden können – und als Schutzvorkehrungen gegen Korruption.

- Auf das *politische System* bezogen sind dies (1) die Bewertung des politischen Prozesses in Hinsicht auf Freiheit der Wahlen, Entwicklung des Parteiensystems und Partizipation der Bevölkerung am politischen Prozess; (2) die Entwicklung der Zivilgesellschaft, verstanden als Infrastruktur von Nicht-Regierungsorganisationen, freien Gewerkschaften und Interessengruppen sowie deren Beteiligung am politischen Prozess; (3) die formale und faktische Unabhängigkeit der Medien; sowie (4) die Qualität der Regierung und öffentlichen Verwaltung im Hinblick auf Kompetenzklarheit, Transparenz und Effektivität.
- Auf das *Rechtssystem* bezogen zählen dazu (1) eine Bewertung der Rechtsstaatlichkeit, in die Aspekte wie Rechtssicherheit, Minderheitenrechte und Unabhängigkeit der Gerichte einfließen; sowie (2) ein Maß für die Dichte an Regulierungen des Wirtschaftsprozesses.
- Bei der Qualität des *Wirtschaftssystems* wird bewertet (1) die Privatisierung hinsichtlich rechtlicher Grundlagen, Durchführung und Reichweite der Privatisierung, sowie (2) die makroökonomische Wirtschaftspolitik (Steuergesetzgebung, Steuer- und Finanzpolitik, Bankenreform) und (3) die mikroökonomischen Wirtschaftspolitik (Eigentumsrechte, Preisliberalisierung etc.).

In all diesen institutionellen Merkmalen, die auf Rating-Skalen bewertet werden, schneiden die EU-Bewerberstaaten im Länderdurchschnitt besser ab als die Nicht-Bewerberstaaten (s. Tabelle 3). Die hohen Korrelationen zwischen den einzelnen Indikatoren (sie liegen zumeist um die .90) deuten zudem an, daß es sich um ein *Syndrom* erfolgreicher – oder eben weniger erfolgreicher – Transformation zu Demokratie und Marktwirtschaft handelt.

Die Abbildungen 2 und 3 veranschaulichen den zunächst theoretisch skizzierten Zusammenhang zwischen Reformverlauf und Korruption. Bis auf wenige Ausnahmen – am deutlichsten Weißrußland – liegen die Untersuchungsländer relativ eng an der jeweiligen Trendgera-

Tabelle 3: Institutionelle Merkmale der MOE-Staaten

Merkmal	Skala (beste – schlechteste Bewertung) (f)	EU- Bewerber (N = 11)	Nicht- Bewerber (N = 6)	Korrelation mit Korruption Pearson's r	
				CPI 2000 (e)	CPI 2001 (e)
A: Politisches System					
Freedom House Index 1999/2000 (a)	7 - 1 (frei – unfrei)	6,1	3,7	.51*	.54*
Freedom House Index kumuliert 1990-2000 (a)	70 – 10 (frei – unfrei)	56	37	.64**	.67**
Politischer Prozeß (c)	7 - 1	6,1	3,6	.54*	.56*
Zivilgesellschaft (c)	7 - 1	6,0	3,9	n. s.	n. s.
Unabhängigkeit der Medien (c)	7 - 1	5,8	3,1	.61*	.59*
Regierung und Verwaltung (c)	7 - 1	5,4	3,1	.62*	.60*
B: Rechtsstaatlichkeit					
Rechtsstaatlichkeit (d)	+10 – -10	3,4	-4,4	.75**	.71**
Regulierungsdichte (d)	+10 – -10	4,7	-5,1	.54*	n. s.
C: Wirtschaftssystem					
Stand Wirtschaftsreform (EBRD) (b)	4 – 1 (große - geringe Reformfortschritte)	3,3	2,4	.53*	.52*
Privatisierung (c)	7 - 1	5,5	3,7	.65**	.64**
Makroökonomische Politik (c)	7 - 1	5,4	3,3	.65**	.63**
Mikroökonomische Politik (c)	7 - 1	5,3	3,2	.67**	.65**

* Signifikanzniveau 95 %, ** 99 %, n. s. nicht signifikant auf 95 %-Niveau.

(a) Freedom House, FH Country Ratings, <http://www.freedomhouse.org/ratings>.

(b) EBRD 1999.

(c) Karatnycky/Motyl/Schnitzer (Hg.) 2001; keine Angaben für die Türkei; die Angaben spiegeln den Zeitraum 07/1999 bis 10/2000 wider.

(d) International Monetary Fund 2000; keine Angaben für die Türkei.

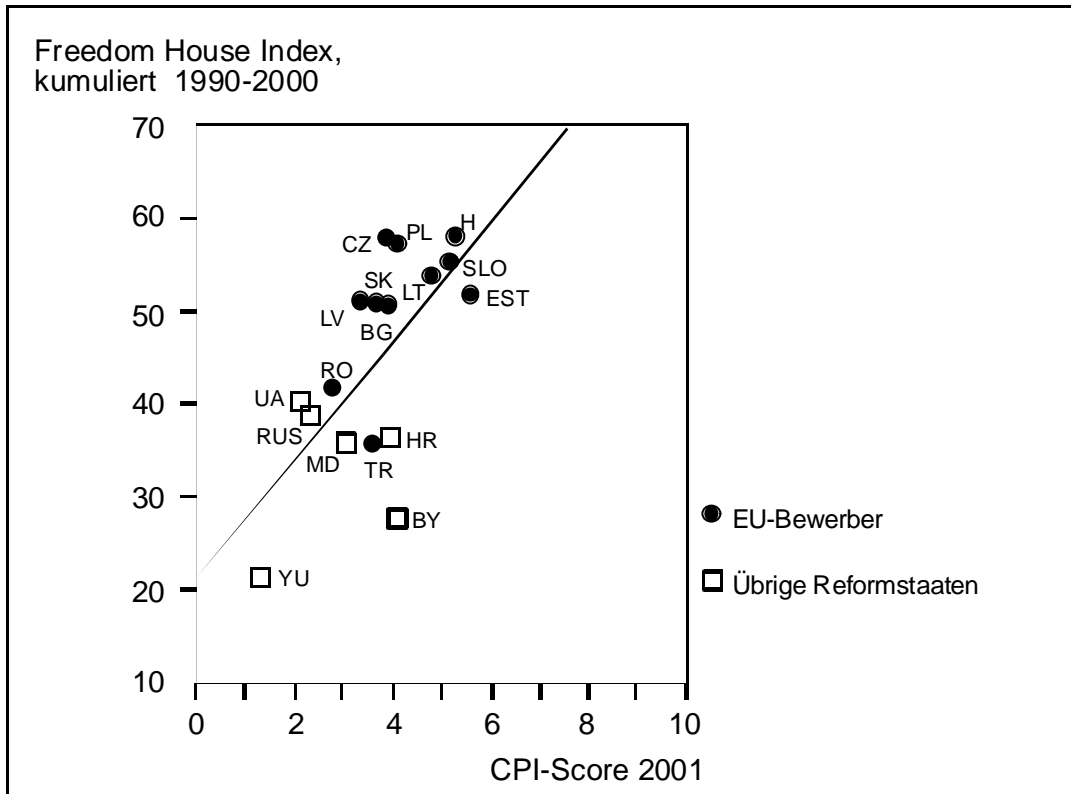
(e) Transparency International 2000, 2001.

(f) Angaben gegenüber original invertiert, ausgenommen Rechtsstaatlichkeit, Regulierungsdichte und Stand Wirtschaftsreform (EBRD).

den. Je umfassender Freiheitsrechte verankert sind und je konsequenter die Wirtschaftsreformen, umso geringer die Korruption (vgl. auch Wallace/Haerpfer 1999). Diese Regel hält auch einer statistischen Überprüfung stand (vgl. Tabelle 3). Der bivariate Zusammenhang zwischen dem über zehn Jahre (1990-2000) kumulierten Freiheitsindex von Freedom House und dem Korruptionsindex CPI liegt für das Subsample der 17 Reformstaaten bei .64 (CPI von 2000) bzw. .67 (CPI von 2001). Der Zusammenhang zwischen dem Stand der Wirtschaftsreformen (nach EBRD) und dem Korruptionsindex beträgt .53 (2000) bzw. .52 (2001). Bei zehn der zwölf untersuchten institutionellen Ländermerkmalen ergibt sich ein signifikanter Zusammenhang ($p < .05$) mit dem Ausmaß an Bestechung. Nur zwei Merkmale, die Entwicklung der Zivilgesellschaft und die Regulierungsdichte, erweisen sich bei dieser Hürde als nicht signifikant (im Jahr 2001). Besonders starke und signifikante Korrelationen ($p < .01$) mit dem Korruptionsniveau ergeben sich für die kumulierten politischen Freiheiten und bürgerlichen Rechte (Freedom House Index), Rechtsstaatlichkeit, Privatisierungsverlauf und die makro- und mikroökonomische Wirtschaftspolitik. Damit sind sowohl politische als auch rechtliche und wirtschaftliche Aspekte relevant für die Begünstigung bzw. Eindämmung von Korruption. Allerdings ist das Ländersample zu klein bzw. die Kollinearitäten zu groß, um die Zusammenhänge zwischen diesen Einzelaspekten institutioneller Qualität und Korruption in einem multivariaten Modell zu überprüfen. Darüber hinaus sagen die Korrelationen natürlich nichts über die kausale Richtung aus. Die Institutionen können das Korruptionsniveau beeinflussen, wie umgekehrt die Korruption die Ausgestaltung der Institutionen. Beide Wirkungsrichtungen sind plausibel, weshalb von einer *Wechselwirkung* von Reformen und Korruption auszugehen ist. Denn haben sich erst einmal korrupte Praktiken festgesetzt und eingeschliffen, so sind sie – wie beschrieben – ein Hindernis für Demokratisierungsfortschritte und weitere Wirtschaftsreformen. Diese Wechselwirkung ist einer von mehreren Gründen, warum es Reformnachzügeln schwer fällt, ihren Rückstand aufzuholen.

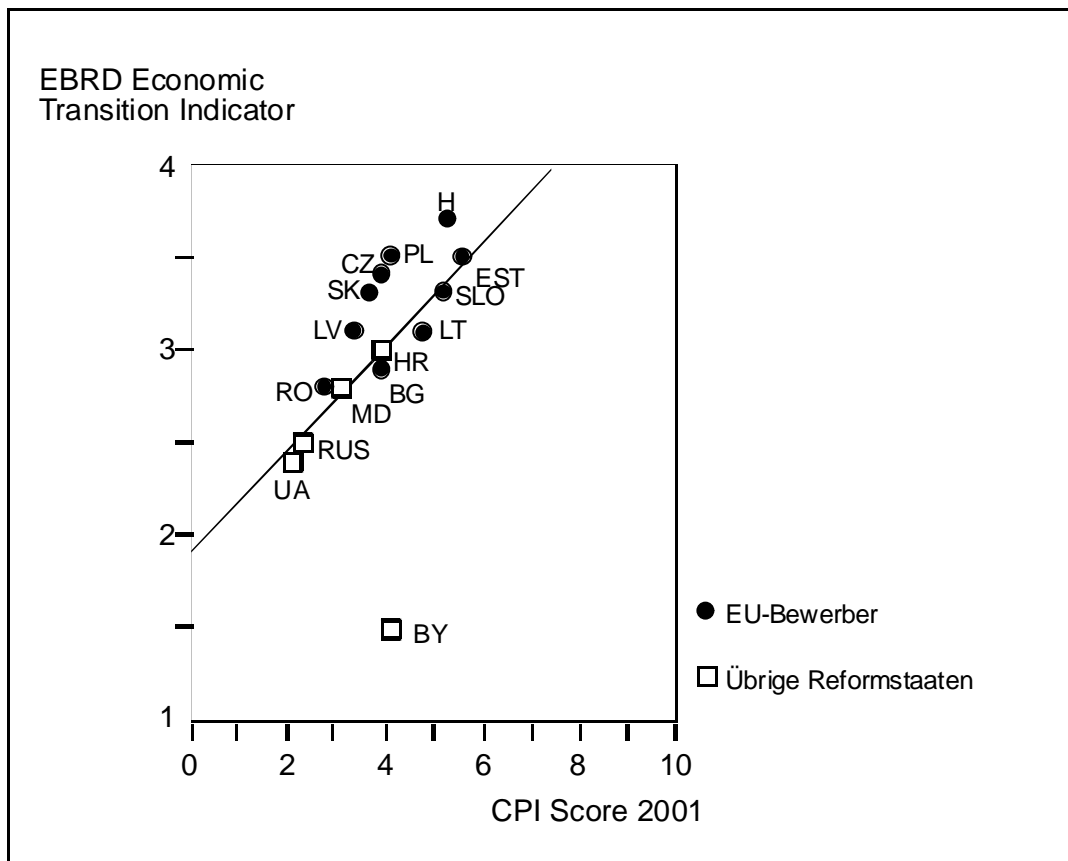
Doch *warum* sind die Reformen in den EU-Bewerberländer besser gelungen? Neben günstigeren gesellschaftlichen Ausgangsbedingungen (weniger Jahrzehnte unter sozialistischer Herrschaft, kulturell-ideengeschichtliche Nähe zu Westeuropa, stärkere Zivilgesellschaft, stärkerer Anfangsschwung der Transformation durch den bei den Gründungswahlen vollzogenen Bruch mit dem Sozialismus) war m. E. die frühzeitige Perspektive auf einen EU-Beitritt und die Ausrichtung an den hierfür nötigen Voraussetzungen ein entscheidender Faktor. Denn das Anforderungsprofil der EU ist ganz überwiegend ein institutionalistisches. Auch wenn die Anstrengungen der EU für die Modernisierung Ostmitteleuropas oftmals als unzureichend kritisiert wurden (vgl. Inotai 1994) und werden, hat sich die Aussicht auf die EU-Mitgliedschaft als „externer Anker“ positiv auf die Reformen ausgewirkt (vgl. auch Berglöf/Roland 2001). Nach den 1993 vom Europäischen Rat formulierten Kopenhagen-Kriterien sind eine funktionierende Demokratie und ein Rechtsstaat, in dem das Recht nicht nur pro forma gilt, sondern faktisch durchgesetzt wird, ebenso notwendige Bedingungen für den Beitritt wie eine funktionierende Marktwirtschaft (was weniger Raum für Kartelle und Monopole läßt) und unabhängige Medien (was die Transparenz fördert). Hinzu kommt die Anpassung von Rechts- und Verwaltungsnormen an den umfangreichen EU-eigenen Rechtsbestand, den *Acquis Communautaire*. Flankierend hat der Europäische Rat mehrfach die

Abbildung 2: Demokratisierung und Korruptionsniveau



Bedeutung leistungsfähiger Verwaltungsstrukturen betont, insbesondere mit Blick auf das Kriterium der Rechtsanpassung: „Es ist wichtig, daß die Gesetzgebung der Europäischen Gemeinschaft in die nationale Gesetzgebung übernommen wird; noch wichtiger ist jedoch, daß sie über geeignete administrative und justitielle Strukturen effektiv umgesetzt wird“ (Europäische Kommission 2000b: 10). Für die Umsetzung dieser Anforderungen erhalten die Beitrittsländer finanzielle Hilfen im Rahmen der Beitrittsvorbereitung. Beispielsweise stehen im neu ausgerichteten PHARE-Programme der EU für den Zeitraum 2000-2006 etwa 11 Milliarden Euro u. a. für die Stärkung der staatlichen Verwaltungen und den Institutionenaufbau in den Bewerberländern bereit. Die Anpassungen im Vorfeld des Beitritts wirken sich damit als *externes Transformationsregime* positiv auf die Institutionenqualität der Erweiterungsländer aus (vgl. Delhey 2001b). Die „Richtungstreue“ der Reformen ist höher, und es entstehen institutionelle Arrangements, die im Vergleich zu denen anderer MOE-Staaten tendenziell weniger stark korruptionsbegünstigend sind. Dies zeigt sich insbesondere bei den

Abbildung 3: Wirtschaftliche Transformation und Korruptionsniveau



Kandidaten der 1998er-Gruppe, die bei den Vorbereitungen auf den Beitritt am weitesten sind.⁷ Dieser externe Reformdruck spiegelt sich auch in den länderinternen Debatten über die Transformation wider. So trug die Slowakei unter Meciar Züge einer defekten Demokratie, was sich auch im Monitoring durch die EU-Kommission negativ bemerkbar machte. Die Erfüllung des politischen Kopenhagen-Kriteriums wurde der Slowakei zwar nicht abgesprochen, aber doch auf Defizite hingewiesen. Die Befürchtung, im Verhandlungsprozeß zurückzubleiben oder gar den EU-Beitritt zu gefährden, war ein Motiv bei der Abwahl Meciar bei den Wahlen 1998.

4 Folgen der Korruption: Korruptionswahrnehmung und Unterstützung der Demokratie

Als ein Beispiel für die Rückkopplung zwischen Korruption und Institutionenentwicklung soll an dieser Stelle die Unterstützung der Bürger in den MOE-Staaten für die Demokratie dienen. Die Frage ist: Schwächt Korruption tatsächlich die Legitimation des neuen Regimes? Mit der Systemunterstützung ist ein wesentlicher Faktor der politischen Stabilität angesprochen. Gerade für sich etablierende Demokratien ist es unerlässlich, auf die Unterstützung der Bürger bauen zu können. Obgleich man schwerlich sagen kann, welches Ausmaß an Regimeunterstützung genau notwendig ist, ist es plausibel, daß die neuen politischen Systeme bei fehlender Legitimität auf Sand gebaut sind. Merkel (1996) sieht in der Zustimmung der Masse *eine* Schlüsselvariable unter mehreren für die Konsolidierung der Demokratie. Für Diamond (1994) ist *es die* Schlüsselvariable schlechthin. Nach einem allgemeinen Modell der Legitimation (Fuchs/Roller 1998) kann sich die Unterstützung der Bürger auf drei Objekte bzw. Ebenen von Demokratie beziehen: auf der untersten Ebene auf die Leistung (Performanz) der Demokratie, auf einer mittleren Ebene auf die Struktur der Demokratie und auf der obersten Ebene auf demokratische Werte. Struktur und Werte zusammen bilden nach Fuchs/Roller die normative Ordnung der Demokratie. In Anlehnung an Easton (1975) kann man die Unterstützung der normativen Ordnung auch diffuse Unterstützung nennen, die Bewertung der Leistungsfähigkeit der Demokratie spezifische Unterstützung. Daß Korruption einen Einfluß auf die spezifische Systemunterstützung hat, ist unmittelbar zu vermuten. Schließlich ist Bestechung selbst ein systemisches Funktionsmerkmal. Die spannendere Frage ist, ob die korruptionsbedingte Unzufriedenheit in einer Art *Ketteneffekt* oder sogar *direkt* die diffuse Unterstützung des demokratischen Systems beeinträchtigt.

Das Neue Demokratien Barometer (NDB) enthält Informationen, wie die Bevölkerung selbst Korruption wahrnimmt. Das NDB ist eine repräsentative Bevölkerungsumfrage in elf MOE-Ländern, darunter sieben Bewerberländern, von der bislang fünf Wellen vorliegen.⁸ Im NDB 5 von 1998 wurde den pro Land rund 1000 Befragten erstmals die Frage gestellt, ob ihrer Meinung nach im Vergleich zum früheren, kommunistischen Regime die Korruption zugenommen oder abgenommen hat.⁹ Während also der CPI das *Niveau* der Korruption zu messen versucht, fragt das NDB nach der *Niveauveränderung* im Vergleich zum früheren Regime. Das möglicherweise unterschiedliche Ausgangsniveau von Bestechung aus der sozialistischen Zeit wird dabei nicht berücksichtigt. Der öffentlichen Meinung zufolge ist Korruption seit dem Zusammenbruch der sozialistischen Regime in allen MOE-Staaten ein *größer gewordenes Problem*. Jeweils geht eine absolute Mehrheit der Bürger, zwischen 52% in Polen und 87% in der Ukraine, von *mehr* Korruption als im Sozialismus aus (s. Tabelle 4). Nur wenige berichten einen Rückgang. Nur in Polen und Slowenien, zwei Bewerberländern, sind mehr als 10% der Befragten dieser Ansicht.¹⁰ Neben einer möglichen *faktischen Zunahme* von Korruption – insbesondere von „großer“ Korruption – mag auch eine *verschärfte Wahrnehmung* und öffentliche Problematisierung eine Rolle spielen. Für die

Tabelle 4: Die Entwicklung von Korruption seit 1989 nach Meinung der Bevölkerung

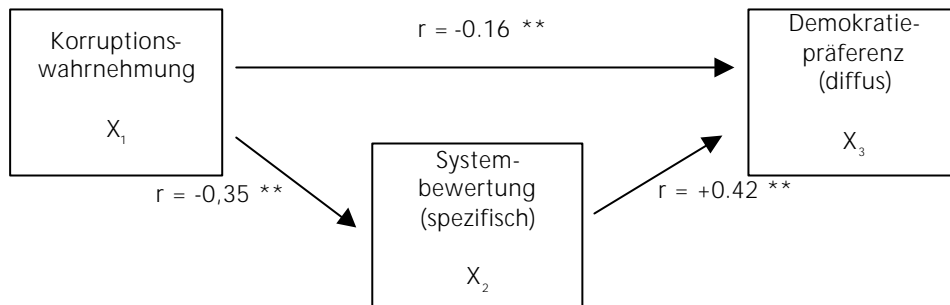
Land	Stark zugenom- men	Etwas zugenom- men	Gleich- geblieben	Etwas abgenom- men	Stark abgenom- men	Zugenom- men – abgenom- men
in %						
Polen	28	24	37	11	1	+40
Slowenien	35	23	28	8	6	+44
Kroatien	44	22	28	5	1	+60
Tschechien	44	26	24	5	0	+65
Bulgarien	49	22	25	3	0	+65
Weißrußland	54	16	26	4	1	+68
Slowakei	55	26	15	3	1	+77
Ungarn	58	19	20	2	0	+75
Serbien	64	17	17	2	0	+79
Rumänien	66	19	13	2	1	+81
Ukraine	75	12	11	1	0	+85

Daten: NDB 5 (1998), eigene Berechnung.

Sowjetzeit wird von einer zumindest passiven Duldung korrupter Praktiken durch das Volk berichtet. Unsaubere Praktiken der Bürokraten seien „vor allem von jenen Bevölkerungsschichten akzeptiert worden, denen ein nicht besonders hohes, aber von ihrem persönlichen Beitrag wenig abhängiges Lebensniveau durchaus paßte“ (Smirnov, zit. nach Haug 1989: 171). Heute, wo viele Osteuropäer im Laufe der Transformation soziale Unsicherheit erfahren haben und die Kluft zwischen Reich und Arm spürbar angewachsen ist, fehlt dieses „Schweigegehd“, und der Unmut über „die da oben“ macht sich Luft. Außerdem können nun die Medien – in den meisten Ländern zumindest – frei über dieses Thema berichten, ohne Repressalien fürchten zu müssen. Eine unrühmliche Ausnahme ist die Ukraine, in der schon einige Journalisten ermordet wurden, nachdem sie Bestechungsskandale aufgedeckt hatten.

Nach dieser Beschreibung der öffentlichen Meinung soll mit Hilfe eines pfadanalytischen Modells geprüft werden, ob die Korruptionswahrnehmung die Haltung zum politischen System beeinflusst. Das zugrundeliegende Modell (s. Abbildung 4) ist ein einfaches Drei-Variablen-Modell mit den Variablen Korruptionswahrnehmung (X_1), spezifische Unterstützung des neuen Systems (X_2) und diffuse Unterstützung der Demokratie (X_3). Operationalisiert wurde die spezifische Unterstützung als Kombination der Beurteilung, wie gut das neue politische und das neue wirtschaftliche System funktioniert, jeweils im Vergleich zum entsprechenden System aus der sozialistischen Zeit.¹¹ Hier wird also die Zufriedenheit mit der Leistung des neuen Systems in Relation zum alten gemessen. Die diffuse Unterstützung wurde operationalisiert als Ablehnungsgrad von vier politischen Alternativen zum jetzigen Regime, die die Präferenz einer nicht-demokratischen Ordnung gegenüber einer demokratischen Ordnung thematisieren.¹² Es wurden alle formal demokratisch organisierten Reformstaaten

Abbildung 4: Pfadmodell zum Einfluß der Korruption auf die Systemunterstützung



** Signifikanzniveau 99 %

Direkter Effekt Korruption —> Demokratiepräferenz = -.01

Indirekter Effekt Korruption —> Demokratiepräferenz (über Systembewertung) = -.14

Daten: NDB 5 (1998), eigene Berechnung.

in einer gemeinsamen Analyse zusammengefaßt (Fälle gepoolt, gültige Fälle $N = 7.411$), also Bulgarien, Kroatien, Polen, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ukraine und Ungarn.¹³ Einzelanalysen ergaben so starke Übereinstimmungen in den Korrelationsmustern, daß diese Zusammenfassung gerechtfertigt ist. Im Modell sind an den Pfeilen die bivariaten Zusammenhänge eingetragen. Bivariat betrachtet schwächt Korruptionswahrnehmung deutlich die spezifische Unterstützung, in geringerem Umfang die diffuse Unterstützung für Demokratie.

Die Pfadanalyse ergab, daß ein *direkter* Zusammenhang zwischen Korruptionswahrnehmung und diffuser Unterstützung *nicht* besteht. Dieser direkte Einfluß ist mit $-.01$ vernachlässigbar. Der obige bivariate Zusammenhang ergibt sich mit einem Effekt von $-.14$ fast ausschließlich *indirekt* über die Systembewertung (spezifische Unterstützung).¹⁴ Mit der Korruptionswahrnehmung erhöht sich die Unzufriedenheit mit der politischen und wirtschaftlichen Performanz des Systems, was wiederum die Präferenz für eine demokratische Ordnung unterminiert. Die Pfadanalyse liefert demnach eine gute und eine schlechte Nachricht. Die gute Nachricht ist, daß die Perzeption gesteigener Korruption aus den Bürgern der Erweiterungsländer (und Kroatiens und der Ukraine) nicht unmittelbar Anti-Demokraten werden läßt. Die schlechte Nachricht ist, daß sie die Demokratiepräferenz indirekt beeinträchtigt (über die Systemzufriedenheit). Korruption erschwert somit die demokratische Konsolidierung, auch wenn sie, zumindest auf der Ebene der Einstellungen, kein starker Einflußfaktor ist. Die Bekämpfung von Korruption, so sie gelingt, kann dennoch einen Beitrag zu höherer Systemzufriedenheit leisten, und damit indirekt auch zu höherer Stabilität der

Demokratie. Dies ist insbesondere in einer Phase wichtig, in der die Demokratie als Ordnungsmodell noch sehr stark nach ihrem Output beurteilt wird, also unter anderem danach, ob sie die wirtschaftliche Lage verbessert und soziale Sicherheit schafft (vgl. z. B. Delhey/Tobsch 2000).

5 Zusammenfassung und Ausblick

In den meisten zukünftigen EU-Mitgliedsstaaten ist Korruption weiter verbreitet als in den derzeitigen EU-Staaten. Mit Blick auf die Erweiterung wird die Gemeinschaft dem Problem Bestechung in Zukunft mehr Beachtung schenken müssen. Die Nachwirkungen des Systemwechsels als umfassender gesellschaftlicher Umbruch, die Besonderheit des politischen Kapitalismus und die institutionellen Schwächen der jungen Demokratien machen die postsozialistischen Gesellschaften anfällig für Korruption. Verstärkend wirken das zumeist geringe Einkommensniveau und das sozialistische Erbe einer geringen Verbindlichkeit (Normbefolgung) der offiziellen, staatlich gesetzten Normen.

Korruption ist in den Bewerberstaaten zur EU weniger verbreitet als in Nicht-Bewerberländern. Hier besteht ein enger Zusammenhang mit dem Erfolg, seit dem Ende des Staatssozialismus eine funktionsfähige rechtsstaatliche Demokratie und Marktwirtschaft aufzubauen. Die Erfolgchancen der jetzigen Beitrittsländer waren unter anderem deshalb größer, weil die EU-Beitrittsperspektive mit ihrem institutionellen Anforderungskatalog als externes Transformationsregime eine größere Richtungstreue der Reformen begünstigt hat.

Korruption schwächt die Zufriedenheit der Mittel- und Osteuropäer mit dem neuen politischen und wirtschaftlichen System und damit auch indirekt die Befürwortung der Demokratie. Von einem normativen Gesichtspunkt aus betrachtet, läßt sich dieser Tatsache auch etwas Positives abgewinnen. Indirekt zeigt dies nämlich, daß den Bürgern Korruption in Wirtschaft und Staat nicht gleichgültig ist. Deshalb wird sich die Eindämmung von Korruption positiv auf die Systemzufriedenheit der Bürger und die Stabilität der Demokratie auswirken.

Für die EU-Kandidaten ist davon auszugehen, daß die weiteren Vorbereitungen auf den Beitritt, insbesondere wirtschaftliche Reformen und die Programme zur Stärkung der Verwaltungen und der Justiz, zu einem Rückgang von Korruption führen werden. In fünf oder zehn Jahren wird der Begriff politischer Kapitalismus auf die gesellschaftliche Realität der Bewerberstaaten weit weniger zutreffen als heute, und es wird kaum noch Privatisierungsprojekte geben. Damit werden eine Reihe begünstigender Faktoren für Korruption weniger wirksam. Zur Bekämpfung von Korruption wurden in den letzten Jahren überdies mehrere internationale Rechtsabkommen geschlossen: die OECD-Konvention über die Bekämpfung

der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (1997); die Criminal Law Convention on Corruption des Europarates (1999); sowie das EU-Finanzschutzabkommen (1995) und das EU-Bestechungsgesetz (1998).¹⁵ Sie bilden die rechtliche Handhabe, um Korruption – nicht nur in den Bewerberstaaten – wirksamer bekämpfen zu können. Das EU-Finanzschutzgesetz zielt beispielsweise auf Subventionsbetrügereien und die Hinterziehung von Zöllen und Abschöpfungen zu Lasten der Haushalte der Europäischen Union. Ob diese Instrumente greifen, wird sich erst mittelfristig zeigen. Eine positive Wirkung ist auch von den Anti-Korruptionsprogrammen der Weltbank zu erwarten, die z. B. die Regierungen von Polen, Rumänien, der Slowakei und Bosnien-Herzegowina berät. Um den Kampf gegen Korruption in den Bewerberstaaten glaubhaft zu unterstützen, sollten die EU-Staaten energischer gegen Korruption im eigenen Land und gegen Bestechung durch EU-Investoren in den Reformstaaten vorgehen.

An erster Stelle bei der Korruptionsbekämpfung muß die Stärkung derjenigen Institutionen stehen, die wirksame Schutzvorkehrungen gegen Korruption sind. Die EU-Mitgliedschaft ist allerdings kein Regulierungsrahmen, der *automatisch* ein niedriges Niveau an Korruption garantiert – dies zeigt die Diversität innerhalb der EU. Ganz offensichtlich verfügen die einzelnen EU-Gesellschaften über strukturell oder kulturell bedingte unterschiedlich ausgeprägte Standards der Gültigkeit universalistischer Normen. Diese Standards können auch innerhalb von Nationen unterschiedlich sein, wie Putnam (1993) mit seinen Untersuchungen zum sozialen Kapital in Nord- und Süditalien nachgewiesen hat. Für die Bewerberstaaten heißt das, daß die soziale Ächtung betrügerischen und nicht-universalistischen Verhaltens auch Teil eines Mentalitätswandels, eines kulturellen Modernisierungsprozesses im Sinne von Wertgeneralisierung sein muß. Die Voraussetzungen hierfür sind sicherlich von Land zu Land unterschiedlich und bedürfen weiterer Untersuchungen.

Anmerkungen

1. Zumindest ergab sich dieses Ergebnis in einem Querschnittsvergleich. Ein noch stärkerer Beweis wäre der Längsschnittvergleich von Gesellschaften.
2. Dabei braucht es für Korruption nicht zwangsläufig zwei Akteure: Bei der Autokorruption (Brooks 1974) nutzt ein Positionsinhaber seine Macht und Informationen aus eigenem Antrieb für seinen Vorteil; er korrumpiert sich also selbst.
3. Die Argumente lassen sich natürlich problemlos auf Wirtschaftssysteme mit anderer dominanter Eigentumsstruktur übertragen.
4. Unter den Top-25 finden sich weiterhin die Schweiz, Norwegen und Island, die OECD-Länder aus Nordamerika und Ozeanien sowie Singapur.
5. Für die Zeit vor 1989 liegen allerdings keine quantifizierenden Vergleiche wie die von Transparency International vor.
6. Ein Auswahlproblem könnte hier allerdings darin bestehen, daß diejenigen westlichen Firmen, die gerade wegen der Korruption ein Investment scheuen, nicht in den Reformstaaten präsent sind.
7. Mit den Ländern der „1998-Gruppe“ (Tschechien, Estland, Ungarn, Polen, Slowenien und Zypern) wurden die Beitrittsverhandlungen im Jahr 1998 aufgenommen, mit den übrigen Kandidaten im Jahr 2000.
8. Nähere Informationen zum NDB finden sich auf der Webpage <http://www.cspp.strath.ac.uk/index.html> (19.11.2001). In Österreich, das als westlicher „Benchmark“ im NDB vertreten ist, wurde die Korruptionsfrage leider nicht gestellt.
9. Die Fragetexte der wichtigsten im folgenden verwendeten Variablen sind im Anhang 2 dokumentiert.
10. Mit diesem Ergebnis finden sich die ehemals sozialistischen Länder in bester (oder schlechtesten) Gesellschaft. Im Latinobarometro von 2001 äußern vier Fünftel der Südamerikaner die Meinung, die Korruption habe in den letzten drei Jahren deutlich zugenommen (vgl. The Economist 2001).
11. Die Bewertung des politischen Systems und die des wirtschaftlichen Systems gehen nahezu gleichgewichtig in den Faktor Systembewertung ein.
12. Dazu wurde mittels Faktorenanalyse ein Faktorwert aus den Antworten zu (1) „Starker Führer ist besser als Parlament“, (2) Zustimmung oder Ablehnung einer Parlamentsauflösung und Abschaffung der Parteien, (3) „Wir sollten zur kommunistischen Herrschaft zurückkehren“ und (4) „Die Armee sollte regieren“ gebildet (Nennung in der Reihenfolge der Faktorladung). Ein hoher Faktorwert zeigt eine hohe Legitimation der demokratischen Herrschaft an (durch eine Ablehnung der nicht-demokratischen Alternativen), ein niedriger Faktorwert eine niedrige Legitimation.
13. Bei den autoritär regierten Ländern ist die Bedeutungsäquivalenz der Fragen zu den Systemalternativen nicht gewährleistet.
14. Die Differenz des sich aus der Pfadanalyse ergebenden Totaleffekts der Korruptionswahrnehmung auf die Demokratiepräferenz (-.15) zum bivariaten Zusammenhang (-.16) ist rundungsbedingt.
15. Für nähere Informationen s. die Webpages <http://www.transparency.de> (27.08.2001) und http://bmj.bund.de/misc/1998/m_13_98.htm (27.08.2001).

Anhang 1: Die Messung von Korruption mit dem Corruption Perceptions Index (CPI)

Die Messung von Korruption steht vor einem naheliegenden Problem: Wie soll man messen, was meist hinter verschlossenen Türen passiert und was jeder abstreitet? Justiz-Statistiken über Korruption, sofern diese überhaupt ein Straftatbestand ist und verfolgt wird, können nicht mehr anzeigen als die Spitze des Eisbergs.

Der Corruption Perceptions Index (CPI) von Transparency International ist ein Versuch, einen validen Indikator für die Verbreitung von Korruption zu entwickeln (vgl. im folgenden Transparency International 2000). Auf einer Skala von 10 („äußerst sauber“) bis 0 („äußerst korrupt“) werden derzeit rund 90 Länder eingeordnet. Der Index-Wert steht für „the degree to which corruption is perceived to exist among public officials and politicians“ (ebd.). Er konzentriert sich also auf im weiteren Sinne politische Korruption und basiert auf der *Wahrnehmung* von Korruption in einem Land durch Auskunftspersonen.

Als zusammengesetzter Index greift er auf Daten verschiedener Institutionen zurück, darunter die Weltbank, die Economist Intelligence Unit und Gallup International. Dabei werden drei Arten von Informationen verarbeitet: Bewertungen von Länderexperten; Umfragen unter „informierten Experten“, in der Regel Geschäftsleute; und eine repräsentative Bevölkerungsumfrage des Gallup Instituts (zu den spezifischen Vor- und Nachteilen dieser Datentypen vgl. Kaufmann/Kraay/Zoido-Lobaton 1999: 4f.).

Um die Stabilität der Länderbeurteilungen zu erhöhen, werden Länder nur dann in die Liste aufgenommen, wenn mindestens drei Einschätzungen („Quellen“) vorliegen. Die CPI-Werte für 2000 beruhen auf Erhebungen aus den Jahren 1998 bis 2000, die für 2001 aus Erhebungen der Jahre 1999-2001. 90 von derzeit 192 Staaten wurden 2000 in die Liste aufgenommen (2001: 91 Staaten).

Mehr Informationen zum CPI auf der Website: <http://www.transparency.de/documents/cpi/>

Anhang 2: Dokumentation der verwendeten Variablen des NDB 5

Korruption:

Q26 By comparison with the former Communist regime, would you say that the level of corruption and taking bribes has increased a lot, increased a little, has remained much the same, decreased a little, decreased a lot?

Nicht-demokratische Systemalternative:

Q24 Our present system of government is not the only one that this country had. Some people say that we would be better off if the country was governed differently. What do you think? Please tell me for each point whether you strongly agree, somewhat agree, somewhat disagree or strongly disagree.

24a We should return to Communist rule.

24b The army should govern the country.

24c Best to get rid of parliament and elections and have a strong leader who can quickly decide everything.

Q30 If Parliament was closed down and parties abolished, would you: Definitely approve, somewhat approve, somewhat disapprove, definitely disapprove?

Systembewertung:

Here is a scale for ranking how our system of government works. The top, plus 100, is the best; the bottom, minus 100, the worst.

Q21 Where on this scale would you put the former Communist regime?

Q22 Where on this scale would you put our current system of governing with free elections and many parties?

Here is a scale for ranking how the economy works. The top, plus 100, is the best; the bottom, minus 100, the worst.

Q21 Where on this scale would you put the Socialist economy before the revolution of 1989?

Q22 Where on this scale would you put our current economic system?

Literatur

- Berglöf, Erik, Roland Gérard (2001), „From Regatta to Big Bang? The Impact of the EU Accession Strategy on Reforms in Central and Eastern Europe“. In: *Transition*, February-March, pp. 26-27.
- Brooks, Robert C. (1974), *Corruption in American Politics and Life*. New York: Arno Press.
- Cremer, Georg (2000), *Korruption begrenzen. Praxisfeld Entwicklungspolitik*. Freiburg: Lambertus-Verlag.
- Delhey, Jan (2001a), *Osteuropa zwischen Marx und Markt. Soziale Ungleichheit und soziales Bewußtsein nach dem Kommunismus. Reihe Beiträge zur Osteuropafor-*schung, Band 4. Hamburg: Krämer-Verlag.
- Delhey, Jan (2001b), „The Prospects of Catching up for New EU Members. Lessons for the Accession Countries to the European Union from Previous Enlargements“. In: *Social Indicators Research*, Vol. 56, No. 2, pp. 205-231.
- Delhey, Jan, Verena Tobsch (2000), „Freiheit oder Wohlstand? Regimeperformanz und Demokratiezufriedenheit in Ostdeutschland und Ungarn“. In: *Berliner Debatte Initial*, Heft 5/6, S. 33-46.
- Diamond, L. (1994), „Toward Democratic Consolidation“. In: *Journal of Democracy*, Vol. 5, No 3, pp. 4-17.
- Easton, David (1975), „A Re-Assessment of the Concept of Political Support“. In: *British Journal of Political Science*, Vol. 5, No. 4, pp. 435-457.
- Dubieli, Helmut (2001), „Unzivilisierte Gesellschaften“. In: *Soziale Welt*, Jg. 52, Heft 2, S. 133-150.
- EBRD (1999), *Transition Report 1999. Ten Years of Transition*. European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). London.
- The Economist (2001), „An alarm call for Latin America's democrats“. In: *The Economist*, July 28th, pp. 49-51.
- Europäische Kommission (2000a), *Strategiepapier zur Erweiterung. Bericht über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt*. Brüssel (Internet: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/>, Version vom 09.01.2001).
- Europäische Kommission (2000b), *Die Europäische Union-Erweiterung. Eine historische Gelegenheit*. Brüssel.
- Freedom House (2000), *Freedom in the World. The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, 1999-2000*. New Brunswick, London: Transaction Publishers.
- Fuchs, Dieter, Edeltraud Roller (1998), „Cultural Conditions of the Transition to Liberal Democracy in Central and Eastern Europe“. In: Samuel H. Barnes, Janos Simon (eds.), *The Postcommunist Citizen*. Budapest: Erasmus Foundation, pp. 35-77.
- Haug, Fritz W. (1989), *Gorbatschow*. Hamburg: Argument.
- Haug, Roland (2001), „Korruption und Kleptokratie“. In: *Der Bürger im Staat*, 51. Jg., Heft 2/3, S. 147-150.
- Hellman, Joel S. (1998), „Winners Take All. The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions“. In: *World Politics*, Vol. 50, No. 2, pp. 203-234.

- Hellman, Joel S., Geraint Jones, Daniel Kaufmann (2000), „Are Foreign Investors and Multinationals Engaging in Corrupt Practices in Transition Economies?“ In: *Transition*, May-June-July, pp. 4-7.
- Hetzer, Wolfgang (2001), „Organisierte Kriminalität und Korruption. Schattenseiten der Globalisierung“. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 32-33/2001, 3. August 2001, S. 30-38.
- Inotai, Andras (1994), „Erfolgreiche Modernisierung oder dauerhafte Instabilität? Wirtschaftliche Perspektiven des europäischen Einigungsprozesses für die ostmitteleuropäischen Länder“. In: Max Haller, Peter Schachner-Blazizek (Hg.), *Europa - wohin? Wirtschaftliche Integration, soziale Gerechtigkeit und Demokratie*. Graz: Leykam, S. 95-108.
- International Monetary Fund (2000), *World Economic Outlook October 2000. Focus on Transition Economies*. Washington D.C.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, Pablo Zoido-Lobaton (1999), *Governance Matters. Policy Research Working Paper 2196*, Washington: The World Bank.
- Kornai, Janos (1982), *Growth, Shortage and Efficiency. A Macrodynamical Model of the Socialist Economy*. Oxford: Blackwell.
- Karatnycky, Adrian, Alexander Motyl, Amanda Schnetzer (eds.) (2001), *Nations in Transit 2001*. Freedom House, <http://www.freedomhouse.org>.
- Lambsdorff, Johann Graf (2001), *How Precise are Perceived Levels of Corruption? Background Paper to the 2001 Corruption Perceptions Index*. Transparency International (TI) and Göttingen University.
- Marschall, Miklos (2000), „Nur langsam Besserung“. Interview in der *Wirtschaftswoche* Nr. 43, 19.10.2000, S. 82.
- Merkel, Wolfgang (1996), „Theorien der Transformation: Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Gesellschaften“. In: Klaus von Beyme, Claus Offe (Hg.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation*. Opladen: Westdeutscher Verlag, pp. 30-58.
- Merkel, Wolfgang, Aurel Croissant (2000), „Formale und informale Institutionen in defekten Demokratien“. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 41. Jg., Heft 1, S. 3-30.
- Mildner, Kirk (1995), „Korruption in Rußland: Wurzeln, Effekte und Strategien“. In: Hellmut, Wollmann, Helmut Wiesenthal, Frank Bönker (Hg.), *Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs*. Leviathan, Sonderheft 1, S. 346-364.
- Myrdal, Gunnar (1989), „Corruption as a hinderance to modernization in South Asia“. In: Arnold J. Heidenheimer et al. (eds.), *Political Corruption*. New Brunswick, pp. 405-421.
- Obinger, Herbert (2000), „Korruption, Wirtschaftswachstum und politisches Regime“. In: Zentrum für Europa- und Nordamerika-Studien (Hg.), *Politische Korruption. Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien*, Band 3. Opladen: Leske + Budrich, S. 93-115.
- Putnam, Robert D. (1993), *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rose-Ackermann, Susan (2000), „Politische Korruption und Demokratie“. In: Zentrum für Europa- und Nordamerika-Studien (Hg.), *Politische Korruption. Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien*, Band 3. Opladen: Leske + Budrich, S. 73-92.

- Schwarz, Charles A. (1979), „Corruption and Political Development in the USSR“. In: Comparative politics, Vol. 11, No. 4, pp. 425-443.
- Srubar, Ilja (1991), „War der reale Sozialismus modern? Versuch einer strukturellen Bestimmung“. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 43, Heft 3, S. 415-432.
- Staniszki, Jadwiga (1998), „Postkommunismus. Versuch einer soziologischen Analyse“. In: PROKLA, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Heft 112, 28. Jg., Nr. 3, S. 375-394.
- Tanzi, Vito (1998), Corruption around the world. Causes, Consequences, Scope, and Cures. International Monetary Fund (IMF) Staff Papers, Vol. 45, No. 4.
- Tatur, Melanie (1998), „Ökonomische Transformation, Staat und moralische Ressourcen in den post-sozialistischen Gesellschaften“. In: PROKLA, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Heft 112, 28. Jg., Nr. 3, S. 339-374.
- Transparency International (2000), Transparency International Releases the Year 2000 Corruption Perceptions Index. Press Release, <http://www.transparency.de/documents/cpi/2000/cpi2000.html>.
- Transparency International (2001), New index highlights worldwide corruption crisis, says Transparency International. Press Release, <http://www.transparency.de/documents/cpi/2001/cpi2001.html>.
- Veenhoven, Ruut (1997), Advances in Understanding Happiness. (English version of the French article, published in Revue Québécoise de Psychologie, 1997, Vol. 18, pp. 29-74).
- Wagener, Hans-Jürgen (2000), On the Relationship Between State and Economy in Transformation. FIT Arbeitsberichte – Discussion Paper 14/00.
- Wagstyl, Stefan, Irena Guzelova, Kerin Hope (2001), „Der Plünderer“. In: Financial Times Deutschland, 06.04.2001, S. 29.
- Wallace, Claire, Christian Haerpfer (1999), „Democratization, Economic Development, and Corruption in East-Central Europe. An 11-Nation Study“. In: IHS Newsletter 3/99, pp. 10-11.
- Wei, Shing-Jin, Yi Wu (2001), Negative Alchemy? Corruption, Composition of Capital Flows and Currency Crisis. NBER Working Papers, July 2001.
- Weltbank (1997), Der Staat in einer sich ändernden Welt. Weltentwicklungsbericht 1997. Washington: Oxford University Press.