

Immer und überall Marktprozesse?

Korruption und ökonomische Theorie

Ingo Techmeier

Parteispendenaffären von Kohl bis Köln rücken das Thema Korruption nicht nur in das öffentliche, sondern auch in das akademische Interesse. In diesem Beitrag soll am Beispiel der Neuen Institutionen Ökonomik (NIO) diskutiert werden, in wie weit eine ökonomische Theorie, die im Wesentlichen auf Marktprozesse abstellt, zu einem Verständnis des Phänomens Korruption beitragen kann. Nach einer Einführung in die Begrifflichkeiten der NIO wird ein Blick über den ökonomischen Tellerrand zeigen, dass das Phänomen Korruption am Besten verstanden werden kann, wenn es als eine persönliche Beziehung gefasst wird und nicht als ein Marktergebnis auf einem wie auch immer gearteten Markt für Korruption.

Korrumpierte Verhältnisse aus Sicht der NIO

Die seit Beginn der 90er Jahre den ökonomischen Mainstream der Neoklassik bereichernde Theorie der Neuen Institutionen Ökonomik teilt mit ihm Theoreme, die auf Adam Smith zurückgehen: a) Dem Menschen wird ein ihm innewohnender Hang zum Tausch unterstellt. b) Der (abstrakte) Ort, an dem der Tausch stattfindet, ist der Markt. Illustriert wird dies von Smith interessanterweise mit dem Tausch von zwei Bibern gegen einen Hirsch. Es werden zwei ‚Naturprodukte‘ ohne die Vermittlung von Geld getauscht. Hierin folgt die die Neue Institutionen Ökonomik Smith und fasst einen Naturaltausch in traditionellen Gesellschaften ebenso als Tausch wie den Abschluss eines bürgerlichen Kaufvertrags.

Eine korrumpierte Beziehung lässt sich in den Begriffen der Neuen Institutionen Ökonomik beispielhaft so darstellen: Ein Prinzipal (hier ein Bauamt) beauftragt einen Agenten (Beamten), mit der Auftragsvergabe für den Bau eines öffentlichen Gebäudes. Ein Klient (Bauunternehmer) bietet sich dafür an.

Bei der Ausgestaltung des Vertrages zwischen Bauamt und Beamten kommt nun das so genannte Transaktionskostentheorem zum Tragen: Im Beispiel wäre es so, dass ein Vertrag, der so detailliert gefasst wäre, dass er Missbrauch ausschließt, zu hohe Kosten verursachen würde, so dass es ökonomisch rational ist, dem Beamten Handlungsfreiheiten zu belassen. Diese können natürlich genutzt werden, um einen Unternehmer entgegen den Interessen des Bauamts zu bevorzugen. An korruptem Verhalten wären im Beispielfall demnach drei Seiten beteiligt: ein bestechendes Unternehmen, ein Bestochener und der geschädigte Vertragspartner des Bestochenen, das Bauamt.¹ Damit ist die traditionelle Betrachtung,

dass an einem Tausch, als welcher der Vertrag gefasst wird, lediglich zwei Parteien beteiligt seien, zu Gunsten einer Betrachtung erweitert, die es erlaubt, das Verhältnis von drei Parteien zu analysieren.

Für das Verhältnis von Beamten und Bauunternehmen gilt in diesem Beispiel folgendes: Gegen einen wie auch immer gearteten Anreiz (die Bestechung), gibt der Agent den Auftrag an den Klienten. Diese den Regelverstoß begründende Handlung wird als ein Tausch gefasst², der dem oben erwähnten, als dem Menschen innewohnend unterstellten Hang zum Tausch entspricht. Werden wie in Adam Smiths „Wohlstand der Nationen“ zwei Biber gegen einen Hirsch getauscht, ist mit dem Naturaltausch auch dieses spezielle Tauschverhältnis beendet. Im Unterschied dazu dauert die persönliche Verpflichtung³ in einem Verhältnis, das auf Korruption begründet ist, fort. Die Beteiligten müssen sich der Verschwiegenheit des jeweiligen Gegenübers sicher sein können. Da sich sowohl der Bauamtsbeamte als auch das Unternehmen strafbar gemacht haben, können sie dabei auf ein Eigeninteresse an der Nichtoffenlegung hoffen, wobei dies – wie das Beispiel der Aufdeckung der Baukorruption unten zeigen wird – trügen kann.

Dieses Verständnis der Bestechung als **Tausch** zwischen Klienten/innen und Agenten/innen führt dazu, dass dieser der Form nach nicht von einem legalen Tausch zu trennen ist. Dabei ist es gerade das Kennzeichen der bürgerlichen Gesellschaft, dass der „Tausch“⁴, die Form eines Vertrages annimmt, dessen Erfüllung staatlicherseits garantiert wird. Außerdem ist bei einem Vertrag in der bürgerlichen Gesellschaft mit dessen Erfüllung auch das Verhältnis, das die Vertragsparteien bindet, gelöst. Dagegen besteht in einem korrupten Verhältnis die Beziehung zwischen Agent/in und Klient/in fort, da darüber Stillschweigen bewahrt werden muss und sie sich zudem oft verstetigt.

Lösung nach der NIO

Vor dem Hintergrund der NIO bieten sich für das Problem der Korruption folgende Lösungen.

a) Die einfachste Lösung ist, Korruption zu legalisieren. Die Bestechung sei Folge einer staatlichen Überregulierung und gleiche insofern nur staatliche Ineffizienzen aus.⁵ Andere Vorstellungen gehen nicht ganz so weit, meinen aber, dass Korruption möglicherweise aus überzogenen staatlichen Forderungen (zum Beispiel Steuerforderungen oder Umweltschutzaufgaben) entstünde⁶. Zur Beseitigung des „Markts für Korruption“ wäre demnach zum Beispiel ein konsensfähiger Steuersatz zu bestimmen, der keinen Anreiz zu Umgehung durch die Bestechung von Finanzbeamten bietet.

b) Wird dagegen Korruption als ein Nicht-Kooperieren mit gesellschaftlich gewünschten Verhaltensweisen gefasst, dann gilt: „(...) durch glaubhafte Sanktionierung der Nicht-Kooperation wird die Kooperation zur eindeutig vorteilhafteren Strategie“⁷. Dies ist aber eine *second best choice*, da der Markt so gestaltet sein sollte, dass der Markt selbst Anreize zu einem kooperativen Verhalten bietet. Nur weil diese Anreize ihre Wirkung verfehlen könnten, wird eine Durchsetzung der Regeln auch durch Sanktionen für nötig gehalten.

c) Auch wird die Ansicht vertreten, dass die Vermittlung von sozialer Sicherheit, die sich mit dem Arbeitsplatz von Agenten/innen verbindet (Beispiel des Berufsbeamtentums), oder die Zahlung eines hohen Gehalts Korruption entgegenstehen sollten. Gegen diesen Vorschlag lässt sich allerdings einwenden, dass das Beispiel von Alt-Bundeskanzler Kohl, der sich weigert, Namen in der "CDU-Spendenaffäre" zu nennen, zweifeln lässt, dass soziale Absicherung und Stellung gegen Korruption immunisieren und dass materielle Not die Ursache korrupten Verhaltens ist. Im Gegenteil gibt die CDU-Spendenaffäre Hinweise darauf, dass es um persönliche Verpflichtungen geht. Es ist durchaus glaubhaft, dass sich Kohl als ein "Ehrenmann" an sein Ehrenwort gebunden fühlt, nicht über die Gebenden zu sprechen.

Korruption als vorbürgerliches Verhältnis

Bevor die oben genannten Vorschläge diskutiert werden, soll im Folgenden ein Gegenentwurf skizziert werden, der es erlaubt, das Phänomen Korruption besser zu fassen. Im Mittelpunkt steht die Überlegung, dass die Gesellschaft, in der wir leben, keine Tauschwirtschaft ist, sondern eine Geldwirtschaft. Anders als zum Beispiel in einer feudalen Gesellschaft, in der Tributpflichtige Abgaben in festgesetzter Form zu leisten (bzw. ihre Arbeitskraft direkt auf dem Feld des Lehnsherrn einzusetzen) haben, gilt in einer monetär gesteuerten Gesellschaft *"das Recht, jede persönliche Verpflichtung mit Geld abzukauften"*⁸. Diese monetär auflösbaren Verpflichtungen werden im Folgenden sachliche genannt, um sie von solchen abzugrenzen, die nicht aufgelöst werden können, sondern fortbestehen und als persönliche bezeichnet werden.⁹

So können vom Staat festgesetzte Verpflichtungen sowie Verbindlichkeiten, die aus dem Konsum oder der Produktion resultieren mit Geld aufgelöst werden. Vertragsparteien sind demnach sachlich aneinander gebunden, bis der Vertrag erfüllt ist, danach sind sie "frei" von jeder weiteren Verpflichtung. Dieses Ende der Verpflichtung markiert den Unterschied zu einer persönlichen Verpflichtung. Diese besteht im Fall der Korruption fort, sei es dadurch, dass diese eine weitere einleitet und sich so verfestigt, sei es durch die mit ihr verbundene Verschwiegenheit.

Das Vorherrschen von persönlichen Verpflichtungen ist ein Kennzeichen vorbürgerlicher Gesellschaften und ihr Fortbestehen erklärt sich aus der Tatsache, dass für sie das selbe Vermittlungsmedium benutzt wird, dem gemäß in der bürgerlichen Gesellschaft sachliche Verpflichtungen eingegangen (Schulden machen) und aufgelöst (Schulden begleichen) werden: Geld bzw. geldwerte Vorteile. Geld ist aber keine Erfindung der bürgerlichen Gesellschaft, sondern hatte im Feudalismus bereits die Funktion, gesellschaftlich produzierten Reichtum zuzueignen und zu repräsentieren. *"Qualitativ oder seiner Form nach ist Geld schrankenlos, d.h. allgemeiner Repräsentant des stofflichen Reichtums, weil in jede Ware umsetzbar. Aber zugleich ist jede wirkliche Geldsumme quantitativ beschränkt, daher auch nur ein Kaufmittel von beschränkter Wirkung. Dieser Widerspruch zwischen der quantitativen Schranke und der qualitativen Schrankenlosigkeit des Geldes treibt den Schatzbildner stets zurück zur Sisyphusarbeit der Akkumulation"*¹⁰. Wenn wir uns vor diesem Hintergrund der obigen Forderung nach einem *"konsensfähigen Steuersatz"*

erinnern, erscheint es zweifelhaft, dass die Bereitschaft, sich legal zu verhalten, durch Anreize geschaffen werden kann. Zumindest mathematisch ist das Optimum immer die Steuervermeidung – zumindest so lange wie die Kosten der Korruption unter der Steuer liegen. Die Steuerzahlung kann daher nur erreicht werden durch eine effektive Durchsetzung der Steuerforderungen – sei es durch Kontrolle oder die Einsicht, in die Notwendigkeit der ihrer Zahlung.

Persönliche Verpflichtung und Amt

Allerdings darf die hier vertretene These der persönlichen Verpflichtung nicht so verstanden werden, als handle es sich um eine Verpflichtung zwischen bestimmten Personen, sondern sie beschreibt das Verhältnis beliebiger Personen, die sich in bestimmten Positionen befinden. So gaben Behördenangestellte anlässlich der Ermittlungen eines Bestechungsskandals in einem Frankfurter Hochbauamt an, *"dass sie die Annahme von Gratifikationen im Amt nachgerade 'geerbt' hätten"*¹¹. Die Zahlung und ihre Entgegennahme gehören zu dem Aufbau einer persönlichen Verpflichtung und sind Norm gewordener Teil des dortigen Arbeitsalltags.

Dies führt zum Ursprung des Begriffs Korruption: als solche wurde der Ämterkauf im *Ancien Régime* denunziert¹². Die Möglichkeit des Kaufes von Ämtern zur persönlichen Bereicherung ist ein Kennzeichen einer auf persönliche Verpflichtung basierenden Gesellschaft, die ursprünglich nicht allen Mitgliedern der Gesellschaft offen stand, sondern dem Adel vorbehalten war. Wenn Ämter aber wie im *Ancien Régime* gegen höchstes Gebot an jeden/jede verkauft werden können, unterminiert dies die Basis der feudalen Gesellschaft, da nicht mehr die Herkunft, sondern der Geldbeutel über eine Amtsübernahme entscheidet. Andersherum wird in der bürgerlichen Gesellschaft gerade versucht, durch Korruption die Regeln der Geldwirtschaft zum eigenen Vorteil zu verletzen, indem der Agent/die Agentin nicht die Partei zur Vertragspartnerin des Prinzipals macht, die das ökonomisch sinnvollste Angebot unterbreitet, sondern die Partei, zu der der Agent/die Agentin eine besondere Beziehung unterhält.

Diese Verletzung der Funktionsbedingungen der bürgerlichen Gesellschaft wird verschleiert, wenn die korrupte Agent-Klient-Beziehung dahin gehend untersucht wird, ob sie im Einzelfall

Anmerkungen:

- 1 Dietz, 1998, 29.
- 2 Dietz, 1998, 31.
- 3 Dieser Begriff wird unten ausgeführt.
- 4 Tatsächlich kann von dem Vorhandensein von Geld gar nicht abstrahiert werden, sollen die Gesetzmäßigkeiten einer Geldwirtschaft untersucht werden, vgl. Riese, 2000, 104 ff.
- 5 Siehe die Literaturhinweise bei Dietz, 1998, 40; Becker, 1994, 8, nennt als Beispiel die Umgehung unsinniger Bauvorschriften, deren Befolgung jede Bautätigkeit beenden würde.
- 6 Dietz, 1998, 40.
- 7 Suchanek, 2001, 51; allerdings geht er mit seiner "Ökonomischen Ethik" über die NiO hinaus.
- 8 Simmel, 1989, 378.
- 9 Es scheint verwirrend zu sein, die gerade eingeführte 'ablösbare persönliche Verpflichtung' in eine 'sachliche Verpflichtung' umzudefinieren, aber es wird sich zeigen, dass es eine sinnvolle Differenzierung ist.
- 10 Marx, 1972, 147.
- 11 taz v. 12.07.2001 nach Gerstenberger, 2001, 457.
- 12 Gerstenberger, 2001, 447 ff.

gesamtgesellschaftlich positive Wirkungen hat oder nicht. Ein Beispiel dafür wäre ein vom Konkurs bedrohtes Unternehmen, das durch die Zahlung eines Bestechungsgeldes einen für das Fortbestehen entscheidenden Auftrag erhält. Diese Deutung ist auch vor dem Hintergrund der Neoklassik nicht zulässig, da diese betont, nicht-rentable Unternehmen hätten zum Wohle Aller zu verschwinden, da ihr Bestehen andernfalls eine Verschwendung knapper Ressourcen bedeute, denn würde es Ressourcen effektiv einsetzen, wäre es nicht vom Konkurs bedroht. Der methodische Mangel dieser theoretischen Erklärung ist also, dass sie gerade nicht der Aufgabe einer Theorie nachkommt, vom Einzelfall abzusehen, um zu allgemeinen Aussagen zu kommen.

Allgemeine Aussagen sind hingegen zu treffen, wenn *an dieser Stelle* nicht auf Einzel- oder auf schicht- und klassenspezifische Interessen abgestellt wird, sondern auf die Funktionsbedingungen einer Geldwirtschaft. In der Geldwirtschaft ist Korruption der Versuch, eine politische oder sachliche Steuerung (dort wo die Vergesellschaftung ihrer Mitglieder über den Markt vermittelt wird) außer Kraft zu setzen, um an ihre Stelle die persönliche Beeinflussung durch Klienten/innen zu setzen.¹³

Zur Stabilität korrupter Beziehungen

Folgt aus oben Gesagtem, dass sich Korruption deswegen schwer verhindern lässt, da sie im gleichen Vermittlungsmedium (Geld beziehungsweise geldwerte Vorteile) eingegangen wird wie auch bürgerliche Verträge, soll nun ein Beispiel für die Auflösung einer korrupten Beziehung gegeben werden, die diesmal der mangelnden Verfügung über Geld geschuldet ist. Ein Bauunternehmer war Teil eines korrupten Verhältnisses, hat sich aber an die Grenze seiner Zahlungsfähigkeit gebracht. Während er auf dem anonymen Markt noch hätte konkurrieren können, war er außerstande, weitere Korruptionszahlungen aufzubringen. Er sah seine Überlebenschance als Unternehmer folglich im dem Zerschlagen des korrupten Netzes um die Baubehörde und erstattete in der Hoffnung, selber nicht als Teil des Netzes entdeckt zu werden und als Anbieter ohne Bestechungsgelder wieder Aufträge akquirieren zu können, anonym Anzeige. Hier wurde mit der Anzeige versucht, die sachliche Ebene des anonymen Marktes wieder herzustellen.¹⁴

Hätte der Agent paternalistisch gehandelt und den betreffenden Unternehmer mit seinen Forderungen nicht überfordert, wäre die Anzeige ausgeblieben. Zu einer wohlverstandenen persönlichen Verpflichtung gehört auch, dass man eine Fürsorgepflicht gegenüber der anderen Seite wahrnimmt. Ein korruptes Netzwerk dann sehr stabil, wenn aufgrund der Befürchtung strafrechtlicher Konsequenzen über das gegenseitige Verhältnis Stillschweigen bewahrt wird.

Schlussbemerkung

Dagegen, dass die neoklassische Ökonomik auch in ihrer Variante der NIÖ nach marktkonformen Lösungen für Probleme sucht, wurde argumentiert, dass dies beim Phänomen der Korruption nicht erfolgsversprechend scheint. Denn es handelt sich dabei um ein persönliches Verhältnis, dass einer Regelung über den Markt nicht zugänglich ist. Die oben zitierten

Vorschläge lassen sich vor diesem Hintergrund wie folgt beurteilen:

Natürlich kann Korruption durch einen Abbau staatlicher Regulierung eingeschränkt werden, da damit die Möglichkeiten, korrupte Beziehungen aufzubauen, abnehmen. Da aber auch allgemein als sinnvoll akzeptierte Regulierungen die Möglichkeit der Korruption bergen können, kann diese kein Kriterium für ihr Fortbestehen ihre Abschaffung sein. Daher gehört dieser Vorschlag in die Auseinandersetzung um die von neoklassischen Ökonomen aufgestellte Maxime einer möglichst weitgehenden Deregulierung.

Es gibt keinen empirischen Hinweis dafür, dass fehlende soziale Absicherung oder ein zu niedriges Gehalt ursächlich für das Phänomen Korruption in der Bundesrepublik sind. Die *„qualitative Schrankenlosigkeit des Geldes“* macht es zweifelhaft, dass ein absoluter Betrag bestimmt werden kann, mit dessen Zahlung die Annahme von Bestechungsgeldern aufhört. Teilweise wird Korruption als ein Nicht-Kooperieren mit gesellschaftlich gewünschten Verhaltensweisen gefasst. Diese Kooperation soll im optimalen Fall durch marktkonforme Anreize erreicht werden, wobei die Möglichkeit des Misslingens gesehen wird. Dann gilt *„durch glaubhafte Sanktionierung der Nicht-Kooperation wird die Kooperation zur eindeutig vorteilhafteren Strategie“*¹⁵. Dies deckt sich mit dem Befund, dass Korruption kein im Markt angesiedeltes Phänomen, sondern ein außerhalb des Marktes stehendes Verhältnis ist und folglich nicht mit marktförmigen Anreizen zu verhindern ist. Entsprechend wenig kann eine ausschließlich auf Marktprozesse rekurrierende Ökonomik zu ihrem Verständnis beitragen

Ingo Techmeier ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Kriminalwissenschaften, Universität Münster.

Anmerkungen:

- 13 Dass das Vorherrschen persönlicher Verpflichtungen die Funktionsbedingungen einer Geldwirtschaft bis zur absehbaren Funktionsunfähigkeit unterminieren kann, beschreibt Bajohr, 2001, am Beispiel des Nationalsozialismus.
- 14 Der Hinweis stammt aus einer Seminararbeit von Martin Asholt, die auf einem Fallbeispiel basiert, das ihm seitens einer nordrheinwestfälischen Ermittlungsbehörde dargelegt wurde.
- 15 Suchanek, 2001, 51.

Literatur:

- Asholt, Martin**, Fallstudie zur Korruption in staatlichen Bauämtern, unveröffentlichte Seminararbeit 2002.
- Bajohr, Frank**, Parvenüs und Profiteure, 2001.
- Becker, Gary S.**, Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens, 2. Aufl. 1993.
- Becker, Gary S.**, To Root Out Corruption, Boot Out Big Government, in: Business Week, 31 January 1994, 8.
- Dietz, Markus**, Korruption: eine institutionenökonomische Analyse, 1998.
- Gerstenberger, Heide**, 2001, Öffentliche Staatsgewalt? Zum Verhältnis von Korruption und Staatsform, in: PROKLA 124, 447 ff.
- Marx, Karl**, Das Kapital, Band 1, MEW 23, 1972.
- Riese, Hajo**, Simmel und die Nationalökonomie, in: Backhaus, Jürgen **Stadermann, Hans-Joachim (Hrsg.)**, Georg Simmels Philosophie des Geldes: einhundert Jahre danach, 2000.
- Simmel, Georg**, Philosophie des Geldes, in: Georg Simmel Gesamtausgabe Bd. 6., 1989 (zuerst 1900).
- Suchanek, Andreas**, Ökonomische Ethik, 2001.