

Zur Ökonomik der Korruption*

Von Kurt Schmidt, Mainz

I.

In ihrer Ausgabe vom 22. Oktober 1968 hat die Frankfurter Allgemeine Zeitung von einem Lotsenskandal berichtet, der zu jener Zeit die Holländer beschäftigte. Den Lotsen wird vorgeworfen, daß sie den Kapitänen von Seeschiffen nahegelegt haben, die Hilfe von mehr Schleppbooten in Anspruch zu nehmen, als für die Fahrt durch den Nordseekanal notwendig ist. Die Lotsen sollen dafür Geld von den Schleppbootreedereien erhalten haben. Die Seeschiffsreedereien sind angeblich innerhalb von zwei Jahren um einen Betrag von 1½ Millionen Gulden geschädigt worden. Der Staatsanwalt von Haarlem gab der Meinung Ausdruck, daß die Vergabe von Bestechungsgeldern an Lotsen nicht auf die Niederlande beschränkt sei und daß es sich um eine „historisch gewachsene Angelegenheit“ ohne kriminellen Einschlag handele.

Daß solchen „historischen Bräuchen“ eher aus ökonomischen als aus juristischen Gründen eine Überprüfung blühen kann, hatte sich ungefähr zwei Jahre vorher gezeigt, als die Frau eines Lotsen in einem Ehescheidungsprozeß bei der Zuerkennung von Alimenten forderte, sie wolle nicht nur am Gehalt ihres Mannes, sondern auch an dessen Bestechungsgeldern beteiligt werden. Daraufhin sollen die Schleppbootreedereien die Gewährung von Bestechungsgeldern eingestellt haben.

Tatsächlich kann das nicht streng eingehalten worden sein, denn im September/Oktober des vergangenen Jahres wurden Lotsen unter dem Verdacht, Bestechungsgelder akzeptiert zu haben, festgenommen und dem Richter zur Vernehmung vorgeführt. Daß sie danach wieder freigelassen wurden, hat Erstaunen erregt, weil Lotsen in den Niederlan-

* Überarbeitete Fassung meiner Antrittsvorlesung vor der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Johannes Gutenberg-Universität Mainz am 24. Oktober 1968.

Für eine große Zahl kritischer Anmerkungen, die mir bei der Überarbeitung zugekommen sind, danke ich Eva Bössmann, Norbert Kloten, Heinz Lampert und Hans Willgerodt.

den staatliche Beamte sind, die nach der Eröffnung einer Strafverfolgung in aller Regel sofort von ihrem Dienst suspendiert und bei erwiesener passiver Bestechung fristlos entlassen werden. Würde die Justiz auch in diesem Fall so verfahren haben, dann wäre die Schifffahrt auf dem Nordseekanal in kaum lösbare Schwierigkeiten geraten. Denn der Staatsanwalt von Haarlem bestätigte, daß etwa 80 von über 100 Lotsen in die Affäre verwickelt waren.

Soweit der Bericht der Zeitung. Von allgemeinem Interesse an diesem Fall sind natürlich die delikatsten Einzelheiten, aber auch die Kapitulation der Justiz vor wirtschaftlichen Fakten, die übrigens durchaus revidierbar sind. Für den Nationalökonom wirkt dieses Beispiel drei grundsätzliche Fragen auf.

Einen Hinweis auf das erste Problem liefert unser Strafgesetzbuch in den §§ 331 bzw. 332 und 333, wo zwischen passiver und aktiver Bestechung unterschieden wird¹. Als passive Bestechung gelten Geschenke oder andere Vorteile, die ein Beamter für dienstliche Handlungen annimmt, fordert oder sich versprechen läßt. Wer einem Beamten für dienstliche Handlungen Geschenke oder andere Vorteile anbietet, verspricht oder gewährt, erfüllt den Tatbestand der aktiven Bestechung. Ökonomisch gesehen handelt es sich offenbar um einen Tausch. In unserem Lotsenbeispiel vollzieht er sich zwischen den (aktiv bestechenden) Schleppbootreedereien und den (passiv bestochenen) Lotsen. Die Leistung der letzteren besteht darin, daß sie die Kapitäne von Seeschiffen veranlassen, die Hilfe von mehr Schleppbooten in Anspruch zu nehmen, als notwendig ist; als Gegenleistung dafür erhalten sie von den Schleppbootreedereien Geldbeträge.

Wenn wir von Korruption reden, meinen wir also einen Tausch. Das reicht jedoch für eine begriffliche Klärung nicht aus. Denn es gibt eine große Vielfalt von Tauschakten; wann sprechen wir dabei von Korruption? Ich schlage vor, das dann zu tun, wenn eine Partei, um ihre Ziele durchzusetzen, dafür zahlt, daß eine Leistung zustande kommt, die ihr Partner nur zu erbringen vermag, indem er gegen geltende Gesetze oder weitgehend anerkannte Verhaltensnormen verstößt². Diese Systembezogenheit ist wichtig, weil es z. B. bei einer Beamtenbesoldung durch frei ausgehandelte Sporteln — im Gegensatz zum Alimentationsprinzip — Korruption nur gibt, wenn der Beamte

¹ Ähnlich § 12 UWG.

² Diese Tauschakte vollziehen sich nicht in der Öffentlichkeit. Das scheint selbstverständlich zu sein. In Grenzfällen — beim Verstoß gegen Verhaltensnormen — kann das Merkmal der Nicht-Öffentlichkeit jedoch auch zur Abgrenzung dienen; insoweit ist die Nicht-Öffentlichkeit konstitutiv für die Korruption. (Diesen Hinweis verdanke ich Herbert Timm).

gegen Entgelt gesetzliche Vorschriften übertritt oder ihm zugestandene Kompetenzen überschreitet³.

Die Beschäftigung mit dem Personenkreis, der an der Korruption beteiligt ist, führt uns zum zweiten nationalökonomisch interessanten Problem: zur Verteilung des aus Bestechung herrührenden Einkommens. Daß bei Korruption zusätzliches Einkommen entsteht, ist offenbar so geläufig, daß dieses Einkommen für die Sache selbst genommen wird. „Im Alltagsleben“ — so schreibt *van Klaveren* — „versteht man unter Korruption, daß ein Beamter seine Amtsbefugnis dazu mißbraucht, sich vom Publikum ein Extra-Einkommen zu verschaffen“⁴. Das ist jedoch eine Verwechslung, die die wahren Zusammenhänge verdunkelt. Von Korruption sprechen wir im Zusammenhang mit einer bestimmten, oben definierten Art von Tauschakten; als Folge davon entsteht aus den Tauschgewinnen Einkommen. Dabei steht das Einkommen der passiv Bestochenen im Vordergrund des Interesses; diesem „Korruptionseinkommen“ werden auch wir in erster Linie unsere Aufmerksamkeit widmen. Man darf jedoch nicht übersehen, daß auch die aktiv Bestechenden materielle Vorteile einheimsen, die sich bei ihnen nach Abwicklung des „Grundgeschäftes“ — sozusagen sekundär — als Einkommen niederschlagen.

Was den Kreis der potentiell bestechlichen Personen angeht, so ist bisher ausschließlich von Beamten die Rede gewesen. Das ist jedoch nur als Beispiel zu verstehen, denn der Versuchung sind nicht sie allein ausgesetzt. So gehören Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst zu diesen „gefährdeten“ Personen. Ferner sind solche unselbständige Beschäftigten einzubeziehen, deren Kenntnis der eigenen Unternehmung für konkurrierende Firmen von Wert sein kann. Schließlich ist in Unternehmungen der Personenkreis auf Einkäufer und alle Stellen auszudehnen, die mit Lieferanten in Berührung kommen⁵.

³ Im übrigen ist zu bedenken, daß Korruption in dem soeben definierten Sinn nur zustande kommen kann, wenn bei dem aktiv Bestechenden subjektive Bestechungswilligkeit und objektive — z.B. durch finanzielle Mittel begrenzte — Bestechungsfähigkeit zusammentreffen und bei dem passiv Bestochenen sich subjektive Bereitschaft zur Bestechlichkeit (Bestechlichkeitsneigung) mit der objektiven Möglichkeit verbindet, eine Leistung zu erbringen (Bestechlichkeitschance), für die jemand eine korumpierende Gegenleistung zu zahlen bereit ist.

⁴ Jan *van Klaveren*: Die historische Erscheinung der Korruption, in ihrem Zusammenhang mit der Staats- und Gesellschaftsstruktur betrachtet. Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 44. Band (1957) S. 289.

⁵ Vgl. Jan *van Klaveren*: Die historische Erscheinung der Korruption. II. Die Korruption in den Kapitalgesellschaften, besonders in den Großen Handelskompanien. Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 45. Band (1958) S. 434 ff. — Siehe ferner Walter *Krähe*: Aktive und passive Bestechung in betriebswirtschaftlicher Sicht. Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, Neue Folge, 20. Jg. (1968) S. 205.

In unserem Lotsenbeispiel wird noch ein drittes nationalökonomisches Problem berührt. Wir haben es bereits angedeutet, als wir uns über die Kapitulation der Justiz vor den ökonomischen Fakten moierten. Daß man die Bestechung der Lotsen „herunterspielt“ und diese Praktik als „historisch gewachsene Angelegenheit“ sogar zu rechtfertigen sucht, hängt natürlich mit der Marktmacht der Lotsen zusammen. Diesem Umstand verdanken sie ihr (zusätzliches) Korruptionseinkommen. Die Korruption wirft also auch ordnungspolitische Probleme auf. Selbstverständlich sind diese nicht auf die Fragwürdigkeit unkontrollierter Marktmacht in einer verkehrswirtschaftlichen Ordnung begrenzt. Es geht um mehr, und zwar im Grunde um die Frage, welche Rolle die Korruption bei der Koordination von einzelwirtschaftlichen Plänen zu spielen vermag. Gregor von Rezzori hat diese Seite der Korruption etwas poetischer umschrieben: „Bakschisch ...“ — so sagt er — „ist Trinkgeld oder ... Bestechungsgeld und Judaslohn. Aber zugleich ist er das Öl im Räderwerk des Lebens, die Schmierung menschlicher Verstrickungen und Bindungen, der Schlüssel zum Herzen des Nächsten und zu den Pforten des Himmels obendrein⁶.“

II.

Wir haben gezeigt, daß es sich bei der Korruption um Tauschakte handelt, bei denen für etwas gezahlt wird, was eigentlich nicht käuflich sein sollte. Die Märkte, auf denen sich diese Tauschakte vollziehen, sind also — ebenso wie die Preise, die dort gelten — „illegal“ oder „inoffiziell“. Bei solchen Vokabeln fällt uns wiederum die Beamtenbestechung ein, und viele werden sich auch an die schwarzen Märkte der Nachkriegszeit erinnern.

Diese beiden Fälle haben übrigens mehr gemeinsam, als es zunächst den Anschein hat. Die Aufgabe der Beamten (und Angestellten im öffentlichen Dienst) besteht unter anderem darin, Güter an das Publikum zu verteilen. Das sind öffentliche Leistungen, die zum großen Teil kostenlos — oder genauer: ohne Zahlung eines speziellen Entgelts — abgegeben werden; ihr Preis ist also auf Null festgesetzt. Wenn sich ein Beamter bestechen läßt, verschafft er seinem Tauschpartner — kraft und unter Mißbrauch seiner Amtsbefugnis — unmittelbar oder mittelbar Vorteile. Man kann deshalb Zahlungen für Beweise öffentlicher Gunst aus der Nachfragekonkurrenz um knappe (und offiziell entgeltlos bereitgestellte) öffentliche Güter erklären. — Schwarze Märkte entstehen typischerweise dann, wenn es für ein Gut einen „offiziellen“, nämlich preisreglementierten Markt mit einem

⁶ Gregor von Rezzori: *Maghrebinische Geschichten*. Hamburg 1953. S. 10.

gesetzlich fixierten Höchstpreis gibt. Die Mengenrationierung, die dann zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage erforderlich wird, funktioniert nämlich hier, wie die Erfahrung lehrt, regelmäßig nicht. Ein Teil der mit Höchstpreisen versehenen Güter fließt auf schwarze Märkte, wo sie zu höheren, illegalen Preisen umgesetzt werden. Die Knappheitsverhältnisse kommen hier besser zum Ausdruck als auf den offiziellen Märkten.

Wir haben es also sowohl bei der Beamtenbestechung wie auch beim schwarzen Markt mit illegalen Märkten zu tun. Außerdem ist eine wesentliche Voraussetzung für ihre Entstehung in beiden Beispielen die gleiche: die Fixierung von Höchstpreisen für die offiziell abgegebenen Güter (im Fall der entgeltlos verteilten öffentlichen Leistungen ist der Höchstpreis Null). Schließlich werden in beiden Fällen die Güter offiziell nach anderen als tauschwirtschaftlichen Kriterien abgegeben (auf den reglementierten Warenmärkten wird auf Grund von Anrechnungsscheinen zugeteilt; der Preis der dabei außerdem zu entrichten ist, spielt eine untergeordnete Rolle)⁷.

Zwischen Beamtenbestechung und Schwarzmarkt besteht aber noch ein anderer (mittelbarer) Zusammenhang. Wenn Preise und Mengen staatlich reglementiert werden, müssen Beamte (und Angestellte im öffentlichen Dienst) für die „Bewirtschaftung“ der betroffenen Güter sorgen und die Einhaltung der zu diesem Zweck erlassenen Vorschriften kontrollieren. Dabei ist für uns die Erfahrung wichtig, daß mit der Ausdehnung solcher Staatseingriffe ein Ansteigen der Korruption einherzugehen pflegt. Wenn man bedenkt, was Beamte (und Angestellte im öffentlichen Dienst) jetzt illegal anzubieten haben und daß unter diesen Umständen der Kreis der potentiellen Nachfrager nach solchen Leistungen beträchtlich zunimmt, braucht man sich über die Parallelität in der Entwicklung von schwarzen Märkten und Beamtenbestechung nicht zu wundern.

Aber nicht nur die Bewirtschaftung von Gütern, für die Höchstpreise festgesetzt worden sind, gibt Anlaß zur Korruption. Auch im umgekehrten Fall, wenn der Staat im Zusammenhang mit der Fixierung von Mindestpreisen Mengen zu manipulieren versucht, öffnet sich für sie zusätzlich Raum. Das hat sich vor Jahren in den USA gezeigt. Dort dienen in der Agrarpolitik unter anderem Anbaubeschränkungen der Zementierung von Mindestpreisen. „Allotments“ sind daher ein begehrter Artikel, und so kam es mit Hilfe von hohen Beamten des betreffenden Ministeriums, die für ihre Dienste reichlich bedacht wurden, zu einem illegalen Handel in diesen Erlaubnisscheinen.

⁷ Bei staatlicher Preisreglementierung und Mengenmanipulation haben wir es also mit funktionslosen Märkten zu tun.

Die Sache wurde aufgedeckt und endete mit einer hochnotpeinlichen Untersuchung vor dem Senat.

Schon diese wenigen Bemerkungen zeigen, daß Korruption auftreten kann, wenn Güter entgeltlos oder zu reglementierten Preisen abgegeben werden — also dort, wo freie Preise zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage ausgeschlossen sind. Daraus folgt, daß die Korruptionsgefahr zunimmt, wenn sich der Bereich der nicht oder durch Geld allein nicht käuflichen Güter ausdehnt. Wir werden darauf später im Rahmen unserer ordnungspolitischen Überlegungen zurückkommen. Um Mißverständnissen vorzubeugen, möchte ich jedoch schon hier betonen, daß damit nicht der allseitigen Käuflichkeit aller Güter das Wort geredet wird. Denn es gibt stets Dinge, die nicht feilgeboten werden dürfen (z.B. Gerichtsurteile und Examenszensuren). Würde dies alles frei gehandelt werden, dann könnte man zwar die Korruption zum Verschwinden bringen, aber ein menschenwürdiges Leben wäre in einer solchen Gesellschaft nicht mehr möglich.

Wenn sich mit der Korruption inoffizielle Märkte bilden, haben wir es mit einem Vorgang zu tun, der der Marktspaltung ähnlich ist⁸. Im Fall der reglementierten Märkte ist das ohne weiteres klar: Teile des Angebots und der Nachfrage sondern sich ab und bilden einen neuen, inoffiziellen Markt. Wenn, wie bei öffentlichen Leistungen, Güter entgeltlos abgegeben werden, wird allerdings kein Markt gespalten, sondern neben dem offiziellen Verteilungsmodus entstehen überhaupt erst (illegale) Märkte. Auf den abgespaltenen oder neu etablierten inoffiziellen Märkten ist die Preisbildung frei. Im Hinblick auf ihre Verwendung werden hier großenteils die gleichen Güter gehandelt, die über preisreglementierte Märkte oder entgeltlos abgegeben werden⁹. Infolge der Korruption sind jedoch die Preise auf den illegalen Märkten von den fixierten Preisen (einschließlich des Preises Null) bei staatlich regulierter Güterzuteilung verschieden; diese Preisdifferenzen zeigen das Entgelt für Korruptionsleistungen an. Es gibt allerdings auch illegale Märkte, auf denen Güter gehandelt werden, die sonst weder kostenlos noch gegen Entgelt zu haben sind. Hierzu gehören z.B. Gesetzesübertretungen, für die sich ein Beamter bezahlen läßt¹⁰; aber auch an Menschenhandel und ähnliches ist zu denken. Als Entgelt für die Korruptionsleistung ist im ersten Fall die Bestechungssumme (Differenz zum Preis Null) anzusehen; im zweiten Fall besteht es in

⁸ Siehe hierzu Hans Willgerodt: Marktspaltungen. *Kyklos*, Vol. XIV (1961) S. 173 ff.

⁹ Bei kostenlos bereitgestellten öffentlichen Leistungen ist das dann der Fall, wenn sich ein Beamter Gefälligkeiten honorieren läßt, die innerhalb seines Ermessensspielraums liegen.

¹⁰ Hier handelt der Beamte nicht mehr innerhalb seines Ermessensspielraums.

dem Preisunterschied, der sich einstellen würde, wenn es neben dem illegalen auch einen erlaubten Menschenhandel gäbe¹¹.

Soeben ist von Korruptionsleistungen und außerdem davon die Rede gewesen, daß ihr Entgelt in Preisdifferenzen zum Ausdruck kommt¹². Das rührt daher, daß die Korruptionsleistungen gedanklich von den Gütern zu trennen sind, denen sie zu einem illegalen Handel verhelfen (Grundgeschäft). Beschäftigen wir uns noch ein wenig mit der Frage, was unter Korruptionsleistungen in diesem Sinne zu verstehen ist. Sie können in einem Tun oder Unterlassen bestehen. In unserem Beispiel werden die Lotsen veranlaßt, dafür zu sorgen, daß die Seeschiffskapitäne mehr Schleppboote in Anspruch nehmen, als notwendig sind. Die Gefälligkeiten, die ein Beamter im Rahmen seines Ermessensspielraums zu gewähren vermag, können z. B. in der schnelleren Bearbeitung eines Antrags, aber auch im Übersehen von Antragsmängeln bestehen. Darüber hinaus mag ein Beamter auch für Verstöße gegen geltende Gesetze oder Verwaltungsvorschriften bezahlt werden. Beim schwarzen Markt ist die Korruptionsleistung im Verkauf einer Ware „unter der Theke“ zu sehen. Das gleiche gilt z. B. für den Fall, daß ein Apotheker eine rezeptpflichtige Medizin ohne Rezept mit einem 100%igen Preisaufschlag abgeben würde. Ebenso ist es beim Menschenhandel: Nicht in der Lieferung von Babies nach Amerika oder von Blondinen in den Nahen Osten ist die Korruptionsleistung zu sehen, sondern in der Illegalität des Verkaufs. Dies oder der Verstoß gegen Verhaltensnormen ist in all diesen Fällen Inhalt der Korruptionsleistung.

Was können wir nun über die Funktionsweise dieser „Korruptions“-Märkte aussagen? Betrachten wir zunächst einen vereinfachten Fall. Wenn man annimmt, daß es einerseits Personen gibt, die bestimmte Korruptionsleistungen zu erbringen vermögen, und andererseits Personen existieren, die sich dafür interessieren, dann lassen sich im Hinblick auf eben diese Leistungen eine Angebots- und eine Nachfragekurve konstruieren. In der rücksichtslosen Sprache unseres Strafbuchgesetzes heißt das: Auf diesem Markt agieren als Anbieter potentiell (passiv) Bestechliche und als Nachfrager potentiell (aktiv) Bestechende. Was den Verlauf dieser beiden Kurven angeht, so ist damit zu rechnen, daß der Normalfall vorliegt: Für die Anbieter wird die Korruption um so attraktiver, je mehr der Preis steigt; für die Nachfrager gilt das Umgekehrte. Im übrigen ist das Angebot nach unten durch die „Beschaffungskosten“ (einschließlich Risiken), die Nachfrage

¹¹ Beim Sklavenhandel hat es dieses Nebeneinander gegeben.

¹² Mit der Gegenleistung von seiten der Bestechenden wird auch das Risiko der passiv Bestochenen entgolten; der Risikoaufschlag ist jedoch keineswegs mit dem Wert der Gegenleistung identisch. Er bestimmt allerdings dessen Minimum (und damit das Zustandekommen des Tauschaktes).

nach oben durch den Nutzen begrenzt, den die Korruptionsleistung für potentielle Käufer hat. Der Gleichgewichtspreis würde sich dort bilden, wo Angebot und Nachfrage gleich sind.

Hier wird schnell deutlich, daß wir offenbar zu sehr vereinfacht haben; denn diesen einheitlichen Preis für ein Gut (Korruptionsleistungen) gibt es nicht. In der Realität haben wir es — auch und gerade bei Korruptionsmärkten — nicht mit vollkommenen Märkten zu tun, und deshalb kann auch das Gesetz der Unterschiedslosigkeit der Preise von *Jevons* nicht gelten. Daß wir bei der Korruption außerordentlich unvollkommene Märkte vor uns haben, daß insbesondere die Unsicherheit eine fast selbstverständliche Begleiterscheinung ist, liegt vor allem an ihrem „Untergrundcharakter“. Er führt zu erheblichen sachlichen, örtlichen und zeitlichen Differenzierungen; außerdem gewinnen persönliche Präferenzen großes Gewicht. Weil die Märkte illegal sind, ist der Handel auf ihnen mit verhältnismäßig hohen und unterschiedlichen Risiken behaftet; das gilt wegen der Gefahr der Erpressung und auch bei etwaigen Reklamationen, wenn der „Ware“ des Grundgeschäfts zugesicherte Eigenschaften fehlen. Außerdem ist folgendes zu beachten: Selbst auf Märkten, auf denen die Lieferanten eines bestimmten Gutes bekannt oder leicht zu ermitteln sind, muß ein Nachfrager meistens erst eine Reihe von Anbietern befragen, um den jeweils günstigsten Preis zu ermitteln. Das gleiche gilt für einen Anbieter, der ein bestimmtes Gut bestmöglich verkaufen will¹³. Im Fall der Korruption ist aber nicht nur der „beste“ Preis zu ermitteln, sondern bereits die Suche nach dem Marktpartner wird zum Kardinalproblem. Schließlich ist zu bedenken, daß bei den beiden Marktparteien über das umzusetzende Gut des Grundgeschäftes häufig keine ganz klaren Vorstellungen bestehen und daß es nicht selten erst beim Verhandeln zu einer Konkretisierung kommt¹⁴.

¹³ Vgl. hierzu George J. Stigler: *The Economics of Information*. The Journal of Political Economy. Vol. 69 (1961) S. 213.

¹⁴ Ein interessanter Sonderfall liegt vor, wenn es sich bei dem Grundgeschäft um die Weitergabe oder das Zurückhalten von Informationen handelt. Damit berühren wir die schwierige Frage, was unter Informationen ökonomisch zu verstehen ist. Daß sie den Charakter von (wirtschaftlichen) Gütern haben, ist unbestritten; aber als solche zeigen sie eine Reihe von Besonderheiten. So wird darauf aufmerksam gemacht, daß sie nicht verbraucht werden, sondern mehrfach Nutzungen abgeben können. Es gibt auch den Fall, daß Informationen in cumulo und für die Zukunft gekauft werden, also zur Zeit des Vertragsabschlusses noch unbekannt sind. Was nun die Korruption betrifft, so kann der „Sender“ durchaus im Vorhinein für die illegale Lieferung von potentiellen Informationen bezahlt werden; es handelt sich dann um eine Quelle, die im Extremfall jederzeit angezapft werden kann. Aber der andere Fall, die illegale Beschaffung einer konkreten und aktuellen Information, ist nicht weniger wahrscheinlich. Interessanter für unser Problem ist jedoch die These, daß es sich bei Informationen um Gebrauchsgüter handelt. Das mag in vielen Fällen zutreffen. Aber im Geheimdienst und bei der Korruption wird es häufig anders sein: Sobald bestimmte Informationen genügend bekannt sind, verlieren sie

Diese enorme Aufsplitterung in persönlicher und sachlicher (wie auch in örtlicher und zeitlicher) Hinsicht legt es nahe, den Umsatz von Korruptionsleistungen als isolierten Tausch aufzufassen. Preistheoretisch gesehen begeben wir uns damit von der Marktform des (unvollkommenen) Polypols in jene des bilateralen Monopols. Allerdings: Ganz so isoliert stehen sich unsere Marktpartner nun auch wieder nicht gegenüber. Es gibt nämlich häufig Alternativen zur Korruption. Auch der Inspektor der Bauaufsichtsbehörde in New York City muß bei den zusätzlichen „Gebühren“, die er für sich selbst erhebt, gewisse Grenzen beachten. Denn sonst läuft er Gefahr, daß sich ein Hauseigentümer über ihn beschwert und seine passive Bestechlichkeit aufdeckt. Umgekehrt kann sich ein Hauseigentümer nicht einfach taub stellen, wenn ein solcher Inspektor über seine schlechten Zähne und die hohen Zahnarztrechnungen klagt. Denn es gibt dort so viele Bauvorschriften, daß es so gut wie unmöglich ist, alle korrekt zu befolgen, und die Beseitigung etwaiger Mängel ist meistens kostspieliger als eine Zahnbehandlung. Damit ist angedeutet, daß hier — wegen der genannten Ausweichmöglichkeiten — offenbar eine reduzierte Form des isolierten Tausches vorliegt, sozusagen ein Verhandeln mit Fallschirm.

Preistheoretisch heißt das nichts anderes, als daß wir ein bilaterales Monopol vor uns haben, das ebenfalls, und zwar in dem Sinne reduziert ist, daß nach den Ausbeuterpositionen hin bestimmte Bereiche für eine Einigung ausgeschlossen sind. Der Preis wird sich je nach Marktstellung und Verhandlungsgeschick innerhalb einer Spanne bilden, die durch die „Ausweichpunkte“ begrenzt ist. Der obere Ausweichpunkt ist in unserem Beispiel erreicht, wenn die Forderungen des Gebäudeinspektors so hoch sind, daß der Hauseigentümer die Kosten zu übernehmen bereit ist, um den Inspektor zu überführen. Nach unten ist der Ausweichpunkt dadurch bestimmt, daß der Hauseigentümer dem Inspektor zu wenig für die Gebäudeabnahme bietet; der Hauseigentümer muß dann mit Kosten für bauliche Veränderungen rechnen. Ausweichen bedeutet also Nicht-Einigung über das Korruptionsgeschäft. Aber damit ist das Spiel zwischen den beiden Parteien nicht zu Ende; es wird auf andere Weise fortgeführt.

Die Isolierung der beiden Marktparteien ist in unserem Beispiel auch deshalb nicht vollständig, weil es in einem Bezirk eine Reihe von Hauseigentümern und womöglich mehrere Gebäudeinspektoren gibt. Dann bestehen sowohl auf der Angebots- wie auf der Nachfrageseite Konkurrenzbeziehungen, die aber wegen der oben beschriebenen Unvollkommenheiten — auch für die Beteiligten — nur schwer durchschaubar sind. Im übrigen muß man auch hier zwischen aktiver und poten-

ihren Marktwert, und für ihre Beschaffung braucht niemand mehr korrumpiert zu werden.

tieller Konkurrenz unterscheiden. In unserem New Yorker Beispiel ist der Marktzugang zwar beschränkt, weil der Zutritt zum Korruptionsmarkt einerseits den Kauf eines Gebäudes und andererseits die Aufnahme in die Bauaufsichtsbehörde voraussetzt. Aber in vielen anderen Fällen, z. B. bei der Bestechung von Leuten, die mit Einkauf und Auftragsvergabe zu tun haben, kann die potentielle Konkurrenz auf der Seite der aktiv Bestechenden beträchtlich sein und in ihrer Intensität erheblich schwanken. Außer den großen Unvollkommenheiten und neben den soeben angedeuteten Schwierigkeiten bei der Bestimmung des Konkurrenzgrades wird die Analyse von Korruptionsmärkten auch dadurch erschwert, daß Leistung und Gegenleistung zeitlich auseinander liegen können. Das mag z. B. dann der Fall sein, wenn eine Unternehmung einem ihren Interessen „aufgeschlossenen“ Beamten für mehrere Jahre nach seiner (womöglich vorzeitigen) Pensionierung eine gut dotierte Stelle verspricht.

Schon diese Andeutungen zeigen deutlich, daß wir in der Analyse von Struktur und Funktionsweise der Korruptionsmärkte nur einen ersten Schritt getan haben. Mehr war in diesem Rahmen nicht möglich und deshalb auch nicht beabsichtigt. Als Grundlage für die folgenden distributions- und ordnungspolitischen Überlegungen sind unsere bisherigen Erörterungen jedoch unentbehrlich und — wie wir meinen — auch ausreichend.

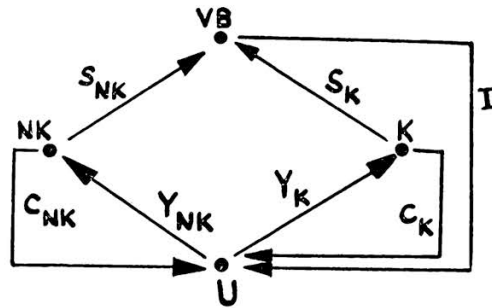
III.

Als nächstes wollen wir uns mit der Korruption unter verteilungspolitischem Aspekt befassen und dabei zuerst — um Klarheit über die Zusammenhänge zu gewinnen — ein einfaches Kreislaufschema betrachten.

Unser Modell enthalte nur Geldströme und möge zunächst drei (institutionell gegliederte) Pole umfassen: Haushalte (Einkommensbezieher), Unternehmungen und Vermögensbildung. Da das Korruptionseinkommen Haushalten zufließt (und in diesem ersten Fall nur von Unternehmungen gezahlt wird), Haushalte daneben von den Unternehmungen aber auch Einkommen anderer Art beziehen, müssen wir den Pol Haushalte in zwei Teilpole (funktionell) aufspalten, und zwar in einen für Korruptions- und einen für Nicht-Korruptionseinkommen¹⁵.

¹⁵ Wir gehen hier also davon aus, daß das Entgelt für Korruptionsleistungen in Geldbeträgen besteht. Vermutlich ist dies bei der Korruption die vorherrschende Form der Gegenleistung; aber sie ist natürlich nicht die einzige. Als Entgelt kommen auch illiquide Vermögensgegenstände und Dienstleistungen in Betracht. Dieser Unterschied in der Gegenleistung (Geld oder Dienste) spielt übrigens bei der moralischen Beurteilung der Korruption eine Rolle: Die Annahme von Geld gilt als besonders verwerflich. Siehe hierzu J. Q. Wilson: Corruption is not always scandalous. The New York Times Magazine, April 28, 1968, S. 54 ff., insbes. S. 57.

In der graphischen Darstellung sieht dieses Modell dann folgendermaßen aus:



VB ist der Pol der Vermögensbildung, U derjenige der Unternehmungen; NK ist der Teilpol, in den das Nicht-Korruptionseinkommen fließt, und K der Teilpol, an dem das Korruptionseinkommen erfaßt wird. Wir erhalten dann folgende Ströme: das Korruptionseinkommen (Y_K) von U nach K , das Nicht-Korruptionseinkommen (Y_{NK}) von U nach NK , die Ersparnisse aus beiden Einkommensteilen (S_K und S_{NK}) von K bzw. NK nach VB und den entsprechenden Konsum (C_K und C_{NK}) von K bzw. NK nach U . Schließlich müssen wir noch den Strom der (Netto-)Investitionen (I) von VB nach U einzeichnen.

Es lassen sich nun folgende Gleichungen ablesen:
am Pol der Vermögensbildung

$$(1) \quad I = S_{NK} + S_K ,$$

am Pol des Korruptionseinkommens

$$(2) \quad S_K = Y_K - C_K .$$

Setzen wir Gleichung (2) in Gleichung (1) ein, dann erhält man

$$(3) \quad I = S_{NK} + Y_K - C_K$$

oder

$$(4) \quad Y_K = I - S_{NK} + C_K .$$

Das Korruptionseinkommen ist also gleich der Differenz von Investition und Ersparnis aus dem Nicht-Korruptionseinkommen, vermehrt um den Konsum aus dem Korruptionseinkommen. Da der Strom C_K dem Strom Y_K entgegenfließt, muß sich (bei gleichbleibendem I und

S_{NK}) Y_K im gleichen Ausmaß wie C_K ändern. Im Anschluß an den Slogan vom „unverzehrbaren“ Unternehmergewinn bzw. Faktoreinkommen könnte man hier vom „Gesetz der Unverzehrbareit des Korruptionseinkommens“ sprechen¹⁶.

Nach diesem paradoxen Ergebnis — anders kann man ein solches „Gesetz“ wegen seiner (hier im einzelnen nicht genannten) Voraussetzungen kaum charakterisieren — sei noch darauf hingewiesen, daß Korruption auch zwischen Haushalten praktiziert werden kann. Bisher hatten wir angenommen, daß solche Beziehungen nur zwischen Unternehmungen und Einkommensbeziehern bestehen — etwa derart, daß die Firma A dem Angestellten P der mit ihr konkurrierenden Firma B für die Beschaffung von Informationen ein Entgelt zahlt. Es soll aber auch vorkommen, daß z. B. ein Einkommensbezieher Q dem Angestellten R der Firma C für den verbilligten Bezug von „durables“ einen Geldbetrag zuwendet. Um auch diese Art von Korruptionseinkommen zu erfassen, müßten wir in unser Modell einen Strom von NK nach K einfügen. (Da aus Leistungen von Haushalten an Haushalte ferner Nicht-Korruptionseinkommen entsteht, wäre auch ein Strom von K nach NK zu berücksichtigen.)

Außerdem wollen wir die staatliche Aktivität in unsere Betrachtung einschließen. Die Beziehungen, die zwischen Staat und den Empfängern von Nicht-Korruptionseinkommen (Besoldung und Unterstützungen einerseits, direkte Steuern andererseits) und zwischen Staat und Unternehmungen (Bezahlung von Verbrauchs- und Investitionsgütern sowie Subventionen einerseits, indirekte Steuern andererseits) bestehen, interessieren hier allerdings nicht. Wir können uns damit begnügen, unsere Aufmerksamkeit auf zwei Punkte zu konzentrieren: Erstens auf die Frage, ob es Korruptionseinkommen gibt, das vom Staat an Haushalte fließt. Die Antwort darauf muß ohne Zweifel „ja“ lauten; man denke nur an die Zuwendungen, die von staatlichen Sicherheitsdiensten für Bespitzelung und Beschaffung von Informationen bezahlt werden. Die Abgrenzung ist hier dagegen schwieriger als bei den Korruptionseinkünften, die von Unternehmungen und Haushalten gezahlt werden. Zum Teil hängt das damit zusammen, daß der Staat selbst darüber entscheiden kann, was legal und illegal ist; zum Teil erschwert auch die Befolgung des Opportunitätsprinzips die Grenzziehung¹⁷. Wir sehen also, daß es sich hier um einen Einkommensstrom

¹⁶ Vgl. Wilhelm Krelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. 2. Aufl. Berlin 1967. S. 56 f.

¹⁷ Darüber hinaus gibt es politische Praktiken, die der Korruption nahekommen. Von einer solchen Situation kann z. B. dann gesprochen werden, wenn die Beamtengehälter justament in der Woche vor einer wichtigen Wahl um einige Prozent erhöht werden.

handelt, dessen Existenz nicht ernsthaft bestritten werden kann, dessen genaue Erfassung jedoch Schwierigkeiten bereitet.

Der andere Punkt, den wir bei der Einbeziehung der staatlichen Aktivität beachten wollen, ist die Besteuerung. Steuern werden von Unternehmungen und von den Empfängern der Nicht-Korruptionseinkommen erhoben; das Korruptionseinkommen bleibt dagegen häufig unbesteuert. Für diejenigen, die sich bestechen lassen, besteht eine Attraktion des „Geschäfts“ vermutlich gerade darin, daß sie diesen Teil ihres Einkommens „brutto für netto“ erhalten. Zwar kann man sich Ausnahmen vorstellen — etwa derart, daß ein Bestochener wenigstens steuerehrlich bleiben möchte und sein Korruptionseinkommen deshalb deklariert. Die Steuerhinterziehung wird auch erschwert, wenn — wie bei uns — Vorschriften bestehen, die den Abzug von Bestechungsgeldern als Betriebsausgaben erlauben, wenn die Unternehmungen dem Finanzamt die Namen der Bestochenen angeben. Trotzdem ist damit zu rechnen, daß die Finanzbehörden das Korruptionseinkommen nur zum geringeren Teil erfassen. Denn die Bereitschaft von Unternehmungen, ihre Bestechungsaktionen mit Namensnennung der Bestochenen offenzulegen, ist sicher gering, wenn sie mit einer Strafverfolgung wegen aktiver Bestechung rechnen müssen. Außerdem ist es zweifelhaft, ob staatliche Stellen das Finanzamt darüber informieren, wen sie bestochen haben, und von dem Korruptionseinkommen, das aus dem Ausland stammt, wird die Buch- und Betriebsprüfung noch weniger erfahren¹⁸.

Bisher haben wir lediglich das (zusätzliche) Einkommen der passiv Bestochenen betrachtet. Ich habe aber bereits in der Einleitung darauf hingewiesen, daß neben diesem Korruptionseinkommen auch noch andere Einkommensverlagerungen zu beachten sind, die sich als Folge der Korruption zugunsten der aktiv Bestechenden ergeben. Diese Konsequenz wird sich regelmäßig einstellen, weil ohne solche Vorteile die aktive Bestechung unmotiviert bliebe.

Ein gutes Beispiel dafür ist der holländische Lotsenskandal. Gegen die Zahlung von Geldbeträgen von seiten der Schleppbootreedereien werden die Lotsen veranlaßt, dafür zu sorgen, daß die Seeschiffskapitäne mehr Schleppboote in Anspruch nehmen, als notwendig sind. Die Lotsen erhalten also ein Korruptionseinkommen; aber die Wirkungen der Korruption sind nicht darauf begrenzt. Die Schleppbootreedereien

¹⁸ Nur dann, wenn ein Bestechender einen Bestochenen „loswerden“ möchte, mag er eine (anonyme) Anzeige erwägen. Stellen (wie z.B. Nachrichtendienste), die wegen der Eigenart ihrer Tätigkeit in erheblichem Umfang auf Korruptionsleistungen angewiesen sind, werden allerdings von diesem Ausweg wahrscheinlich nur sparsam Gebrauch machen, weil sie sich sonst zumindest in „Fachkreisen“ um ihren „guten Ruf“ bringen.

erzielen nämlich höhere Umsätze und machen auch zusätzliche Gewinne; in unserem Beispiel betrug ihr Mehrerlös innerhalb von zwei Jahren $1\frac{1}{2}$ Millionen Gulden. Diese günstige Geschäftsentwicklung ist für sie der Grund für ihre Bestechungsaktion; ohne die Hoffnung darauf würden sie sie nicht begonnen haben, und ohne die Bestätigung ihrer Erwartung würden sie nicht damit fortfahren. Infolge der Bestechung der Lotsen kommt es also — sekundär über das Grundgeschäft — zu einer Einkommensverlagerung von den Eigentümern der Seeschiffe zu den Eignern der Schleppboote.

Aber auch damit sind die Wirkungen dieses Korruptionsfalles noch nicht abgeschlossen. Denn die Seeschiffsreedereien werden nun z. B. versuchen, die zusätzlichen Kosten durch Preiserhöhungen wieder herinzuholen. Wir haben es dann mit einem Überwälzungsvorgang zu tun. Dieser Prozeß kann sich fortsetzen (Weiterwälzung); die davon betroffenen Einzelwirtschaften werden von den Mehrkosten der Seeschiffsreedereien um so mehr tragen, je früher sie von der „Welle“ erfaßt werden und je schwächer ihre Marktstellung ist.

Werfen wir noch einen Blick auf die Finanzierung der Bestechungsgelder, die die Lotsen erhalten. Für die Schleppbootreedereien liegt es nahe, diese Zahlungen als Betriebsausgaben zu behandeln. Sollte das (wegen Beamtenbestechung) zu gefährlich oder (wegen steuerrechtlicher Vorschriften) unmöglich sein, dann müssen sie sie aus den (versteuerten) Gewinnen aufbringen. Sie können die Bestechungsaktion also solange zu ihrem Vorteil fortsetzen, wie die Höhe der Bestechungsgelder unter dem Mehrerlös bzw. Mehrgewinn liegt, den sie infolge der Pflichtverletzung der Lotsen erzielen.

Soweit unser Beispiel. Man kann sich indessen noch eine andere Variante dieses Korruptionsfalles vorstellen. So ist es denkbar, daß sich die Lotsen etwas einfallen lassen, um ihr Korruptionseinkommen weiter zu erhöhen. Das könnte dadurch geschehen, daß sie nun den Schiffskapitänen anbieten, gegen entsprechendes Entgelt die Fahrt durch den Nordseekanal mit weniger Schleppbooten zu bewerkstelligen. Wenn die Seeschiffskapitäne bereit sind, mehr zu zahlen als die Schleppbootreedereien, werden die Lotsen die Koalition wechseln und mit einem Minimum an Schleppbooten auszukommen versuchen¹⁹. Die

¹⁹ Einer solchen Koalitionsbildung der Lotsen mit den Seeschiffskapitänen stehen allerdings „technische“ Schwierigkeiten entgegen, weil die Kapitäne eine so heterogene Gruppe sind, daß sie regelmäßig einzeln als Partner gewonnen werden müssen; dagegen sind zwischen Lotsen und Schleppbootreedereien, weil sie als geschlossene Parteien agieren können, globale Abmachungen möglich.

Einem Koalitionswechsel der Lotsen stünden die Schleppbootreedereien im übrigen nicht machtlos gegenüber; sie könnten beispielsweise die Lotsen mit der Androhung von Anzeigen „zurückgewinnen“ oder auch die (staatlich fixierten?) Schleppraten (via Korruption?) zu erhöhen suchen.

Seeschiffskapitäne werden sich darauf einlassen, wenn die Bestechungsgelder, die sie zahlen müssen, geringer sind als die Mehrkosten infolge der Beschäftigung von zusätzlichen Schleppbooten. Das kann durchaus der Fall sein, weil die Schleppbootreedereien nur einen Teil ihres Mehrerlöses bzw. Mehrgewinns an die Lotsen weitergeben. Die Eigentümer der Seeschiffe werden mit diesem Verhalten ihrer Kapitäne einverstanden sein, weil sie dabei ein höheres Einkommen erzielen als in dem Fall, wenn die Lotsen nicht durch sie, sondern durch die Schleppbootreedereien bestochen werden.

Es ist jedoch auch denkbar, daß die Lotsen ein Doppelspiel versuchen und sich für einen „mittleren“ Mehreinsatz von Schleppbooten von beiden Seiten bestechen lassen. Das ist ein kompliziertes Spiel; aber es kann durchaus sein, daß sie auf diese Weise ihr Korruptionseinkommen zu maximieren vermögen.

Unsere Überlegungen zeigen unzweideutig, daß die Einkommensverteilung durch die Korruption in mannigfacher Weise beeinflußt wird. Das ist auch zu berücksichtigen, wenn man die Störungen abzuschätzen sucht, die der staatlichen Redistributionspolitik von seiten der Korruption drohen. Neben diesem qualitativen Moment ist dafür jedoch vor allem der Umfang der Korruption entscheidend. Damit kommen wir wiederum auf die ordnungspolitische Problematik zurück, der ich mich nun im folgenden zuwende.

IV.

Ich schlage vor, daß wir uns dabei an die Koordinationsinstrumente halten, mit deren Hilfe die einzelwirtschaftlichen Pläne aufeinander abgestimmt werden. Da wir uns bereits mit preistheoretischen Fragen befaßt haben, liegt es nahe, mit dem Preismechanismus zu beginnen. Bekanntlich handelt es sich dabei um den für die Marktwirtschaft typischen Abstimmungsautomatismus; praktisch ist er allerdings stets — schon wegen der Existenz des Staates — von anderen Koordinationsinstrumenten begleitet. Aber er dominiert; denn die Wirtschaftspläne der privaten Haushalte und der Unternehmungen werden vorwiegend über Preise und Märkte abgestimmt. Wie steht es hier mit der Korruption?

Wir haben oben gezeigt, daß die Korruptionsgefahr zunimmt, wenn sich der Bereich der nicht oder durch Geld allein nicht käuflichen Güter ausdehnt. Daraus darf jedoch nicht geschlossen werden, daß es dann, wenn freie Preise für den Ausgleich von Angebot und Nachfrage sorgen, keine Korruption gäbe. Was die Beziehungen zwischen privaten Haushalten und Unternehmungen betrifft, so haben wir bereits

darauf hingewiesen, daß Haushalte für den verbilligten Bezug von Waren Angestellte von Unternehmungen „schmieren“ können. Für die inoffiziellen Kanäle, die zwischen Unternehmungen bestehen, mag das noch mehr zutreffen. Man braucht nur daran zu denken, wie wichtig die Beschaffung von Informationen über die Absichten der Konkurrenten sein kann. Die Mittel, die zur Bezahlung der Korruptionsleistungen erforderlich sind, werden die bestechenden Firmen als Kosten (Betriebsausgaben) zu behandeln versuchen; „zur Not“ können sie den (versteuerten) Gewinnen entnommen werden. Diejenigen, die z. B. Zugang zu wichtigen Informationen haben, werden also immer wieder „unsittlichen Anträgen“ ausgesetzt sein. Ob sie sie akzeptieren, hängt von ihrer Bestechlichkeitsneigung ab, die ihrerseits durch eine Reihe von Faktoren wie Erziehung, Berufsethos, Anspruchsniveau und auch von ihrer Entlohnung bestimmt wird. Unter sonst gleichbleibenden Umständen wird die Korruptionsanfälligkeit dieser Personen also dann, wenn sie vergleichsweise schlecht bezahlt werden²⁰, größer sein als im umgekehrten Fall.

Bestechung gibt es also auch dann, wenn freie Preise die einzelwirtschaftlichen Pläne koordinieren. Werden jedoch Mengen und Preise staatlich manipuliert, dann öffnet sich darüber hinaus für die Korruption ein weites Feld. Ich habe schon oben darauf hingewiesen, daß bei staatlicher Fixierung von Höchst- und Mindestpreisen²¹ die Tendenz besteht, auf illegale Märkte auszuweichen. Es ist auch bereits angeführt worden, daß die staatliche Bewirtschaftung von Gütern Anlaß für eine Ausdehnung der Bestechung von Beamten (und Angestellten im öffentlichen Dienst) gibt. Je mehr sich die Wirtschaftspolitik dieser dirigistischen Praktiken bedient, um so zahlreicher werden die Versuche der Betroffenen sein, sich die Gunst der zuständigen staatlichen Stellen zu verschaffen. Ein anderer Fall, der ordnungspolitisch besonders interessant ist, sei noch erwähnt. Nehmen wir an, in einer Marktwirtschaft werden einige Branchen durch staatliche Maßnahmen „preisgestützt“ und gegen Wettbewerb abgeschirmt. Wenn nun die Absicht besteht, auch in diesen Wirtschaftszweigen die Preise freizugeben und die Märkte zu öffnen, werden die Beschützten über ihren Interessenverband sicher versuchen, diesen Zeitpunkt soweit wie möglich hinauszuschieben. Um das zu erreichen, wenden sie sich wahrscheinlich an

²⁰ Dabei wird die eigene Entlohnung am Einkommen vergleichbarer Arbeitnehmerkategorien gemessen; dieser Vergleich kann sowohl innerhalb als auch außerhalb des eigenen Betriebes angestellt werden.

Bei der betriebspolitischen Frage der Korruptionsvermeidung spielt im übrigen die Kontrolle eine wichtige Rolle, woraus folgt, daß wenigstens die Kontrolleure entsprechend bezahlt werden müssen.

²¹ Monopolistische Praktiken, wie die Preisbindung der zweiten Hand, führen zu ähnlichen Erscheinungen; neben dem „offiziellen“ Handel vollziehen sich „illegale“ Transaktionen, bei denen die Preisbindung „unterfahren“ wird.

Personen, die der wirtschaftspolitischen Entscheidung über das Schicksal der betreffenden Branche möglichst nahe sind. Erhoffen können sich die Angesprochenen mancherlei; ein schöner Posten in der Verbandsspitze für die Zeit nach der Pensionierung mag für sie besonders attraktiv sein. Dringt unser Wirtschaftszweig mit seinen Vorstellungen durch, dann wird das ordnungspolitische Ziel nicht erreicht, die Allokation der Ressourcen bleibt unkorrigiert, und die Steuerzahler müssen allfällige Subventionen weiter aufbringen. Hier wird also gewissermaßen die Wirtschaftspolitik korrumpiert.

Nun treffen wir in der Marktwirtschaft neben dem Preismechanismus auch die imperative Planung an; sie ist für den öffentlichen Bereich typisch. Die Haushaltspläne der öffentlichen Körperschaften haben zwei Hauptfunktionen: Sie sind einerseits ein „aller täuschenden Ideologien entkleidetes“ Programm politischen Handelns (*Goldscheid*), und sie haben andererseits den Charakter von Wirtschaftsplänen, an die die Verwaltung gebunden ist. Die staatliche Bürokratie sorgt im Rahmen dieser Pläne für die Erhebung von Einnahmen und stellt Leistungen bereit, wobei in der Regel weder spezielle Entgelte geboten noch gefordert werden. Um die vielfältigen Aufgaben wahrnehmen zu können, die bei dem heutigen Umfang der Staatstätigkeit und ihrer Heterogenität auftreten, muß der öffentlichen Verwaltung ein beträchtlicher Ermessensspielraum zugestanden werden. Dadurch wird die Möglichkeit geschaffen, daß öffentliche Bedienstete auch „innerhalb der Legalität“ zu privilegieren und zu diskriminieren vermögen. Da bei der Entscheidung innerhalb (und natürlich auch außerhalb) dieses Ermessensspielraums oft über materielle Vor- und Nachteile bestimmt wird, kann man verstehen, daß das Publikum Gunstbeweise von seiten der staatlichen Bürokratie zu honorieren bereit ist. Auf der anderen Seite ist die Bezahlung im öffentlichen Dienst meistens nicht üppig, und die Besoldungsstruktur hat — wenn man sie unter dem Gesichtspunkt der Arbeitsplatzbewertung sieht — z. T. archaische Züge. Ist es dann erstaunlich, wenn sich öffentliche Bedienstete, die sich einerseits diskriminiert vorkommen und andererseits „Gefälligkeiten“ gewähren können, auf die Möglichkeit besinnen, über (illegale) Sporteln ihr Einkommen etwas aufzubessern?

Wenn eine imperative Planung halbwegs effektiv verwirklicht werden soll, ist also die Qualität der öffentlichen Verwaltung von entscheidender Bedeutung. Was speziell die Besoldung angeht, so gilt hier das gleiche, was wir oben zur Entlohnung in Unternehmungen ausgeführt haben. Ja, bei Behörden müssen die Einkommensrelationen nach innen und außen noch besser ausbalanciert sein, weil — infolge der entgeltlosen Steuererhebung und Leistungserstellung sowie wegen deren materieller Bedeutung — die Anfechtungen, denen die öffentlichen

Bediensteten ausgesetzt sind, sicher groß sein werden. Eine imperative Planung wirft also schwierige „innerbetriebliche“ Probleme auf.

Aber das mag noch hingehen. Wenn jedoch ein solcher Plan für alle Bereiche einer großen Volkswirtschaft als verbindlich erklärt wird, kommt es zu einer hoffnungslosen Überforderung dieses Abstimmungsinstrumentes. Denn nun tritt zu den innerbetrieblichen Schwierigkeiten der Planung in den Behörden und den Unternehmungen das Problem der Koordination der einzelwirtschaftlichen Pläne. Preise und Märkte sind ja ihrer Abstimmungsfunktion beraubt, und durch die Bindung an den Gesamtwirtschaftsplan kommt eine enorme Starrheit in die zwischenbetrieblichen Beziehungen. Zum Teil tragen die Planexperten zentralgeleiteter Volkswirtschaften diesem Umstand Rechnung, indem sie bestimmte Bereiche, z. B. den Konsum, nur grosso modo planen und die Verbraucher — über administrativ festgesetzte Preise und oft auch durch leere Läger — selbst über ihre Einkommensverwendung bestimmen lassen. Ein gewisses Maß an Flexibilität mögen auch „freie Spitzen“ und ähnliches in den starren Plan bringen. Aber das wird regelmäßig nur in bescheidenem Umfang zugelassen oder toleriert. Um den Plan zu erfüllen, bleibt den Betrieben dann häufig nichts anderes übrig, als einen illegal operierenden „Beschaffungsbeauftragten“²² zu engagieren. Er bezieht natürlich ein ziemlich hohes (Korruptions-)Einkommen; denn seine Risiken sind nicht gering bei den Strafen, die in zentralgeleiteten Volkswirtschaften üblicherweise auf „Wirtschaftsverbrechen“ stehen. So entstehen schwarze Märkte zwischen Einzelwirtschaften (insbesondere zwischen Betrieben), die den Plan „ergänzen“. Die Korruption korrigiert also z. T. die Fehlentscheidungen der Planungsinstanzen und verbessert dadurch die Koordination innerhalb einer Volkswirtschaft mit imperativer Planung.

Schließlich wollen wir uns noch mit einer Erscheinung des wirtschaftlichen (und politischen) Lebens befassen, in der manche Autoren ein weiteres, drittes Koordinationsinstrument sehen. Ich meine die Vereinbarung²³ oder das „bargaining system“, wie es auch und etwas prosaischer genannt wird. Denn wenn weder Preise noch der Zentralplan eine Abstimmung der Einzelpläne bewirken, kann — so lautet das Argument — durch Aushandeln zwischen den beteiligten Einzelwirtschaften oder den Gruppen, zu denen sie sich zusammenschließen, ein Kompromiß und damit eine Koordination zustande kommen. Der Gedanke hat in der Lehre vom „*stato corporativo*“ und gelegentlich auch in der

²² Siehe Klaus Mehnert: *Der Sowjetmensch*. Rowohlt Taschenbuchausgabe 1967. S. 100 ff.

²³ Siehe Georg Weippert: „Vereinbarung“ als drittes Ordnungsprinzip. In: Harald Jürgensen (Hrsg.): *Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft* (Andreas Predöhl aus Anlaß seines 70. Geburtstages gewidmet). Göttingen 1964. S. 167 ff.

jugoslawischen Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit eine Rolle gespielt. Oft wird die Autonomie der Tarifpartner (Arbeitnehmer und Arbeitgeber) als Beispiel und Vorbild erwähnt. Aber die Vereinbarung ist als Ordnungsprinzip heute bei uns nicht auf den Arbeitsmarkt begrenzt. Sie dient überall dort dem Interessenausgleich, wo sich organisierte (Wirtschafts-)Gruppen gegenüberstehen. Man wird wohl auch die „konzertierte Aktion“ hier zu subsumieren haben, in deren Rahmen staatliche Instanzen als Verhandlungspartner von organisierten Gruppen und marktmächtigen Unternehmungen auftreten.

Von den zahlreichen Problemen, die die Vereinbarung als Koordinationsinstrument aufwirft, sind für unser Thema zwei Punkte wesentlich: Die wirtschaftspolitischen Folgen dieses Interessenausgleichs und — mehr noch — das Verhältnis der „happy few“, die an den Entscheidungen beteiligt sind, zu der großen Zahl der nur Betroffenen. Beginnen wir mit dem zweiten Punkt.

Beim „bargaining system“ werden Vereinbarungen zwischen Gruppen getroffen; aber nur deren Repräsentanten sind an den Beschlüssen unmittelbar beteiligt. Das Ergebnis dieser Abmachungen ist ein Kompromiß, der bei den Betroffenen regelmäßig keine einhellige Zustimmung finden wird. Für die „Nicht-Kooperationswilligen“ unter ihnen liegt es nahe, nach außenhin mitzumachen, tatsächlich aber abzuweichen und sich womöglich sogar untereinander zu verständigen („graue“ Vereinbarungen). Auf diese Weise geraten sie in den „Untergrund“, und damit ist eine wichtige Bedingung für das Auftreten zweifelhafter Praktiken, wie der Korruption, gegeben. Sie könnte z.B. dann geübt werden, wenn Abweichungen und „graue“ Vereinbarungen einigen Personen (Kontrolleuren?) bekannt werden und die „Unbotmäßigen“ die Kosten der Bestechung einer „Bloßstellung“ oder anderen Sanktionen vorziehen.

Es kommt folgendes hinzu: Vereinbarungen, die verschiedene Gruppen jeweils unter sich getroffen haben, können einander widersprechen. Irgendwie muß jetzt bestimmt werden, welche dieser Vereinbarungen vorgezogen werden soll. Staatliche Instanzen können diese Entscheidung kaum unbeeinflusst fällen, insbesondere dann nicht, wenn sie an derartigen Vereinbarungen beteiligt waren. Es ist wahrscheinlich, daß es in solchen Situationen zu einem „Spitzengespräch“ und damit zu einer neuen Verhandlungsrunde auf höherer Ebene kommt. Das Ergebnis wird wiederum ein Kompromiß sein, den die Beteiligten — unter Mitwirkung staatlicher Stellen — aushandeln. Abweichende Vereinbarungen zwischen Untergruppen müssen nun aufgehoben werden; das wird nicht einfach und oft nur mit staatlicher Hilfe zu erreichen sein. Solche staatlichen Maßnahmen können je nach der Macht der „Unbot-

mäßigen“ in Diskriminierungen oder Privilegierungen bestehen. Im ersten Fall „diszipliniert“ man sie, im zweiten Fall wird ihre Zustimmung zu Lasten Dritter (z. B. der Steuerzahler oder Konsumenten) erkaufte.

Man mag das Korruption nennen oder nicht; jedenfalls ist nicht sichergestellt, daß in einem solchen System der Gewaltenteilung die Wirtschafts- und Finanzpolitik vorwiegend an gesamtwirtschaftlichen Zielen orientiert ist. Dieser Umstand liefert den „Nicht-Kooperationswilligen“ für ihre Abweichungen und „grauen“ Vereinbarungen eine schöne Rechtfertigung; sie brauchen nun auch keine Skrupel mehr wegen fragwürdiger Praktiken zu haben: sei es, daß sie jemanden bestechen, um ihre „Unbotmäßigkeit“ zu vertuschen, sei es, daß sie sich für das Einschwenken auf die „offizielle“ Linie bestechen lassen.

Die Vereinbarung ist m. E. ein relativ ineffizientes Koordinationsmittel; vielleicht ist das der Grund, daß sie nur als „Ergänzung“ des Preismechanismus und des Zentralplans in Erscheinung tritt. Wollte man sie zum Hauptinstrument der Abstimmung von einzelwirtschaftlichen Plänen machen, so würden sich höchstwahrscheinlich starke Friktionen einstellen — und vermutlich könnte die Korruption dann auch hier Hilfestellung leisten.

Ich komme also zu dem Ergebnis, daß die ordnungspolitische Bedeutung der Korruption um so größer ist, je schlechter die (privaten und öffentlichen) Wirtschaftspläne über die offiziellen Koordinationsinstrumente aufeinander abgestimmt werden. Ob man scharf gegen die Korruption vorgehen soll oder nicht, darf deshalb nicht nur als eine Frage der Moral angesehen werden, sondern ist auch unter Zweckmäßigkeitgesichtspunkten zu prüfen. Je mangelhafter die einzelwirtschaftlichen Pläne koordiniert sind, um so gefährlicher ist ein rigores Vorgehen gegen die Korruption. Denn dadurch wird ein zwar illegaler, aber relativ effizienter Koordinationsbehelf ausgeschaltet, wodurch die betreffende Wirtschaftsordnung weiter an Funktionsfähigkeit einbüßt. Zwar ist die Korruption eben nur ein Notbehelf, und eine Strukturreform wäre zweifellos vorzuziehen. Aber solange das nicht geschieht, gilt hier Ähnliches wie für eine Maschine: Je verrotteter sie ist, um so mehr bedarf sie des Öls, um halbwegs wirksam zu arbeiten.

Hier zeigt sich übrigens, daß *Mandevilles* berühmter Satz, „private vices, public benefits“, auch eine ordnungspolitische Dimension hat. Inwieweit er in diesem Sinne gilt, ist allerdings von der Effizienz der offiziellen Koordinationsinstrumente abhängig: Je weniger diese leisten, um so mehr hat *Mandeville* recht. Wer aber, um die Moral zu retten, auch angesichts einer solchen Situation die Korruption glaubt ausrotten zu müssen, der sei an ein Wort von Nicolai *Berdjajew* erin-

nert, wonach nichts böser ist als das Bestreben, das Gute um jeden Preis zu verwirklichen.

Summary

On the Economics of Corruption

Economists have as far not paid much attention to problems of corruption. In this article the author discusses corruption behavior in government and private economy from various points of view.

An analysis based on price theory leads to the following findings: Corruption will especially arise if the price mechanism is not fully efficient. This, as a result, causes a division into two markets the one of which having a legal the other an illegal price. The difference between these two prices can be regarded as a recompense for the corruption good. These price differences in personal, material, regional, and temporal views are referred to as peculiarities of corruption markets. The existence of such market imperfections makes the author recommend to analyse the corruption market on the basis of the theory of the bilateral monopoly and to pay regard especially to the problem of uncertainty.

In the second part of the paper the corruption income is determined in a circular flow model. It is shown that this income is *ceteris paribus* increasing with rising consumption expenditures by the recipients of corruption income. Furthermore, some aspects of the distribution of corruption income and the advantages of the corrupting party are discussed.

The third part is devoted to problems of economic order. What importance has corruption in connection with the different instruments of coordination? First, the author deals with the price mechanism. If competition is working well and if the wage-structure is correct, there will be no great supply of and demand for corruption. On the contrary corruption and corruptibility will increase, if competition is reduced and the wage-structure distorted. In case that a central plan of the government provides coordination, the efficiency of this system will be increased if corruption is permitted to a greater extent. A third instrument of coordination is the so-called bargaining-system, which can hardly be successful if not all individuals comply with the binding agreements. Again, corruption may help to reach this aim. These results show that corruption gets important whenever the coordination problem cannot be solved by the official instruments. In this case corruption is — although illegal — a relative efficient help of coordination.