

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 544

Corporate Governance und Korruption

**Wirtschaftsethische und moralökonomische Perspektiven
der Bestechung und ihrer Bekämpfung**

Herausgegeben von

Detlef Aufderheide und Martin Dabrowski

In Verbindung mit

**Karl Homann · Christian Kirchner
Michael Schramm · Jochen Schumann
Viktor Vanberg · Josef Wieland**



Duncker & Humblot · Berlin

DOI <https://doi.org/10.3790/978-3-428-51478-6>

Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:01

FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

AUFDERHEIDE/DABROWSKI (Hrsg.)

Corporate Governance und Korruption

Volkswirtschaftliche Schriften

Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann †

Heft 544

Anschriften der Herausgeber:

Priv.-Doz. Dr. Detlef Aufderheide

Institut für Anlagen und Systemtechnologien
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Am Stadtgraben 13 – 15
D-48143 Münster

Dr. Martin Dabrowski

Akademie Franz Hitze Haus
Fachbereich Wirtschaft, Soziethik, Umwelt
Kardinal-von-Galen-Ring 50
D-48149 Münster

Die Tagungsreihe „Wirtschaftsethik und Moralökonomik. Normen, soziale Ordnung und der Beitrag der Ökonomik“ wird in Kooperation zwischen der katholisch-sozialen Akademie FRANZ HITZE HAUS und der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster durchgeführt.

Corporate Governance und Korruption

Wirtschaftsethische und moralökonomische Perspektiven
der Bestechung und ihrer Bekämpfung

Herausgegeben von

Detlef Aufderheide und Martin Dabrowski

In Verbindung mit

Karl Homann · Christian Kirchner
Michael Schramm · Jochen Schumann
Viktor Vanberg · Josef Wieland



Duncker & Humblot · Berlin

DOI <https://doi.org/10.3790/978-3-428-51478-6>

Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:01
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2005 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-9372
ISBN 3-428-11478-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ©

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Korruption wird zunehmend zu einer erheblichen Belastung für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung von Entwicklungs-, Schwellen- und auch Industrieländern.

Unter Ökonomen war lange Zeit die Auffassung verbreitet, dass Korruption unter bestimmten Bedingungen als „Deregulierungsinstrument“ vorteilhafte Wirkungen zeigen könne. Heute wird jedoch erkannt und anerkannt, dass dabei ein ausschlaggebender Umstand übersehen wurde: Korruption stellt nicht nur die moralische Ordnung einer Gesellschaft in Frage. Sie zerstört zugleich nachhaltig ihre kodifizierten Institutionen, zu denen nicht zuletzt eine funktionierende Wettbewerbsordnung gehört.

Kurzfristig mag Korruption Einzelnen der beteiligten Akteure Vorteile versprechen, die auf diese Weise hoffen, einen Vorteil gegenüber Wettbewerbern zu erringen oder einen Nachteil auszugleichen.

Mittel- und langfristig werden Wohlstand und Wachstum und damit die Interessen aller Beteiligten und Betroffenen in erheblichem Maße beeinträchtigt. Diese Erkenntnis wird gerade in jüngster Zeit durch eine Reihe von Untersuchungen gestützt, ohne dass allerdings die Ursachen und Implikationen im Einzelfall klar wären.

Korruption in Gestalt aktiver und passiver Bestechung wird nicht zuletzt zu einem wachsenden Problem für Unternehmungen, und hier insbesondere für solche, deren Geschäftstätigkeit weit über die Landesgrenzen hinausgeht. Es ist derzeit noch eine offene Frage, in welchem Maße und in welcher Form betroffene und beteiligte Unternehmungen selbst zu einer Überwindung der durch Korruption aufgeworfenen Probleme beitragen können und inwiefern sie auf die Beiträge anderer Akteure angewiesen sind.

In diesen Fragen ergeben sich zahlreiche Anknüpfungspunkte zu anderen Forschungsfeldern und Problembereichen, insbesondere im Hinblick auf die allgemeine Debatte um wirksame Regeln guter Unternehmensführung (Corporate Governance), die von den Unternehmungen selbst, aber auch durch staatliche Instanzen gesetzt werden können und zugleich in der öffentlichen Diskussion stehen.

Vor diesem Hintergrund bietet es sich an, in einem disziplinenübergreifenden Diskurs aktuelle Forschungsergebnisse zu präsentieren und – auch in Be-

zug auf ihre praktische Anwendung – zu diskutieren. Genau dieses Vorhaben wurde in der Akademie Franz Hitze Haus im Rahmen einer Fachtagung im Dezember 2003 umgesetzt. Dabei stand vor allem die Leistungsfähigkeit moderner ökonomischer Lösungsvorschläge im Dialog mit Theologen, Politikwissenschaftlern, Juristen und Philosophen sowie unter Beteiligung von Praktikern auf dem Prüfstand.

Der vorliegende Sammelband dokumentiert die überarbeiteten Beiträge dieser Tagung. Der Band ist zugleich der vierte einer kleinen Reihe, die unter dem Rubrum „Normen, soziale Ordnung und der Beitrag der Ökonomik“ im Jahre 1996 begann. Die drei vorangegangenen Sammelbände tragen die folgenden Titel und Untertitel:

„Wirtschaftsethik und Moralökonomik. Normen, soziale Ordnung und der Beitrag der Ökonomik“;

„Internationaler Wettbewerb – nationale Sozialpolitik? Wirtschaftsethische und moralökonomische Perspektiven der Globalisierung“;

„Gesundheit – Ethik – Ökonomik. Wirtschaftsethische und moralökonomische Perspektiven des Gesundheitswesens“.

Sie sind in den „Volkswirtschaftlichen Schriften“ als Nr. 478, Nr. 500 und Nr. 524 im selben Verlag erschienen.

Ausgangspunkt und Basis dieser Reihe ist eine Kooperation zwischen der Akademie Franz Hitze Haus und der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster.

Deren vorrangiges Ziel liegt darin, dem neu begonnenen Diskurs zwischen Ethik und Ökonomik, zwischen Ökonomen und Theologen bzw. Moralphilosophen sowie Vertretern anderer Disziplinen ein Forum zu bieten, um sich über aktuelle Forschungsergebnisse ebenso wie über die sich ergebenden Implikationen für die Praxis auszutauschen.

Das Franz Hitze Haus in Münster liefert geradezu ideale Voraussetzungen für dieses ehrgeizige Vorhaben, und wir sind dem Leiter des Hauses, Herrn Prof. DDr. Thomas Sternberg, für die außerordentlich harmonische Zusammenarbeit und die großzügige Unterstützung der Tagung sehr dankbar.

Auch bei diesem Vorhaben konnten wir inhaltlich in der Vor- und Nachbereitung auf guten Rat aus dem disziplinenübergreifend besetzten Beraterkreis zurückgreifen: Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Jochen Schumann danken wir an dieser Stelle ebenso herzlich wie den Herren Prof. Dr. Dr. Karl Homann, Prof. Dr. Dr. Christian Kirchner, LLM., Prof. Dr. Michael Schramm, Prof. Dr. Viktor Vanberg und Prof. Dr. Josef Wieland.

Den Autoren dieses Bandes sei an dieser Stelle besonders dafür gedankt, dass sie fast durchweg in äußerst kooperativer und effizienter Weise ihre überarbeiteten Beiträge beigesteuert haben.

Die Vorbereitung dieses Bandes für den Druck übernahmen Malte Lindner und Bastian Mell, die die Autorenvorlagen mit großer Sorgfalt in die vorliegende Form mit einheitlichem Layout brachten. Ihnen gilt unser herzlicher Dank.

Münster, im Juni 2005

Detlef Aufderheide

Martin Dabrowski

Inhaltsverzeichnis

Johann Graf Lambsdorff	
How corruption affects economic development	11
Detlef Aufderheide	
Corruption and the reason of rules (Korreferat).....	35
Karl-Wilhelm Dahm	
Korruptions-Mentalität und Protestantischer Faktor	
9 Thesen (Korreferat).....	41
Christian Harm	
Politische Determinanten der Unternehmensaufsicht:	
Korruption und andere Spielarten des ‚Rent-Seeking‘	47
Rupert Pritzl	
Corporate-Governance-Strukturen, Korruption und politische Systeme:	
Zum Beitrag von Christian Harm (Korreferat)	67
Jörg Faust	
Politische Ordnung, politische Stabilität und Rent-Seeking (Korreferat) ...	75
Michael Schramm	
Moral im Dilemma? Das Korruptionsproblem und die Relevanz moralischer Interessen im unternehmensethischen Integritätsmanagement.....	83
Eric Christian Meyer	
Korruption im spieltheoretischen Aufriß – Zur Residualcharakteristik moralischer Interessen (Korreferat)	111
Peter Schallenberg	
Beteiligung an Korruption in Dilemmasituationen? (Korreferat)	119
Hansjörg Elshorst	
Die Rolle der Nichtregierungsorganisationen – insbesondere Transparency International – bei der Bekämpfung der Korruption	127

Jochen Schumann	
Korruptionsbekämpfung durch Nichtregierungsorganisationen (NGOs):	
Zum Beitrag von Hansjörg Elshorst (Korreferat)	151
Dagmar Richter	
Korruptionsbekämpfung durch Nichtregierungsorganisationen	
in einer entstehenden Weltrechtsordnung (Korreferat)	159
Martin Leschke	
Netzwerke: Instrumente zum Aufbau von Sozialkapital oder	
Türöffner für Korruption?	169
Georg Horntrich	
Von Netzwerken zur Korruption? (Korreferat).....	199
Monika Markmann	
Netzwerkstrukturen und die Beharrungstendenz informeller	
Institutionen als Türöffner für Korruption (Korreferat)	209
Hansrudi Lenz	
Bilanzpolitik, Bilanzfälschung und Bilanzprüfung –	
eine moralökonomische Analyse von Interessenkonflikten.....	219
Hermann-Josef Tebroke	
Bilanzpolitik und Managementkontrolle (Korreferat)	253
Rüdiger Wilhelmi	
Ethikrichtlinien und Interessenkonflikte bei der Bilanzierung	
Rechtstheoretische Grenzen und institutionelle Sicherungen	
als Alternative (Korreferat).....	269
Autorenverzeichnis	279

How corruption affects economic development

By Johann Graf Lambsdorff¹

A. Introduction

That corruption adversely affects economic development has become a commonplace assertion in academia and public discussion. Identifying the precise reasons for this impact is not straightforward, however. Recent empirical and theoretical investigations shed light on the reasons by suggesting that corruption may either deter investments or render them less productive.² The appropriate remedy depends on which impact is of greater concern in a given country.

This paper provides evidence that an increase in corruption by one point on a scale from 10 (highly clean) to 0 (highly corrupt) lowers productivity by 4 per cent of GDP and decreases net annual capital inflows by 0.5 per cent of GDP. An improvement with regard to corruption by 6 points of the Transparency International Corruption Perceptions Index – for example, Tanzania improving to the level of the United Kingdom – increases GDP by more than 20 per cent and increases net annual capital inflows by 3 per cent of GDP.

A principal-agent model is taken as a framework for the subsequent analysis (section 2). The existence of a corrupt agent suggests an adverse impact of corruption on productivity, which is in line with empirical findings (section 3). Decomposing corruption into different subcomponents reveals that the impact on productivity largely results from a positive association of corruption and a low bureaucratic quality (section 4). The existence of a corrupt principal suggests different welfare losses. Such a principal may be unable to credibly commit himself to effective policies, discouraging sunk investments (section 5). Empirical evidence supports this argument by revealing net annual capital in-

¹ Johann Graf Lambsdorff is professor of economics at the University of Passau, Germany.

² See *Lambsdorff* (2003a), (2003b) and (2003c).

flows to deteriorate with high levels of corruption (section 6). Decomposing this impact reveals that an absence of law and order plays a central role for the calculus of investors (section 7). This provides direction to reform (section 8).

B. Corrupt agents

Traditional economic writers argued that corruption may facilitate economic exchange, helping to overcome cumbersome regulation. This argument has been commonly countered by observing that cumbersome regulation and corruption are often two sides of the same coin. For example, Kaufmann and Wei prove that high levels of corruption are positively associated with the time managers waste with bureaucrats.³ This suggests that regulation should commonly not be regarded exogenous in an analysis of corruption.⁴ The argument of corruption “greasing the wheels” can thus no longer be upheld. Within a principal-agent approach the rules designed by the principal are the actual subjects of analysis, suggesting that this approach better serves our purpose. The application of a principal-agent framework to the investigation of corruption goes back to Rose-Ackerman⁵ and is meanwhile standard to many economists.⁶

A principal (i.e. the government)⁷ is assumed to create rules directed at assigning tasks to the agent (e.g. the tax authorities). These are intended to regulate exchange with a client (e.g. the taxpayer). Such exchange relates, for example, to the payment of taxes and customs tariffs, the provision of services and licenses, or the awarding of contracts. This framework is then used to determine an optimal regulatory system. A conflict of interest arises between principal and agent. The principal may be insufficiently skilled or facing time constraints that favor delegation of tasks to the agent. But the agent in turn will have an informational advantage. Either his effort is not observable by the principal (he can hide his true effort from the principal after the contract is negotiated) or he can obfuscate his qualifications before the contract is sealed. An example of the last-named case is that agents may have a certain propensity to

³ See *Kaufmann/Wei* (1999).

⁴ See *Lambsdorff* (2002b).

⁵ See *Rose-Ackerman* (1978), p. 6.

⁶ See *Jain* (1998), *Kitgaard* (1988), p. 73.

⁷ This study uses the terms principal and government as synonyms. Another approach would be to assign a government the role of the agent, facing the constituency as the principal. Yet, since the power of the constituency is highly limited, this approach does not fit into our analysis.

behave honestly which is hidden to the principal.⁸ Given this informational advantage, it may not be possible to write contracts contingent on the agent's quality. Likewise a contract that specifies the agent's effort level may not be enforceable because information on effort is not available to the principal or to courts and arbitrators.⁹ The principal thus faces problems of moral hazard or adverse selection.

Whether the self-serving behavior of agents can already be termed corruption is food for debate. There is an unavoidable normative element in the judgment of whether an agent is regarded as being entitled to maximize his self-interest or whether this is a misuse of public funds and a breach of the trust he was given. Particularly when the size of funds involved is small and the agent is simply lazy, the term corruption seems inappropriate. But in the case of large-scale cost padding and embezzlement some observers may consider this term adequate.¹⁰ Another crucial characteristic of corruption can be seen in the agents' relationship to third parties. A client adds another dimension to the principal-agent approach, because he provides another opportunity for the agent to cheat. Corruption is deemed to take place when an agent trespasses on the rules set up by the principal by colluding with the client and promoting his own benefit. He obtains a bribe that is hidden to the principal. The aim of a bribe is to loosen loyalty between agent and principal and to induce the agent to bend the rules in favor of the client. It is particularly this type of collusion between a client and the agent that distinguishes corruption from simple self-serving behavior among agents.

Another variant of the principal agent model emerges when a supervisor/auditor is introduced who is supposed to monitor the agent and report truthfully to the principal, so as to alleviate the informational asymmetries faced by the principal. But if a supervisor can collude with the agent, he can be induced to falsify his reports. In exchange for a bribe he turns a blind eye on the agent's noncompliance.¹¹

Corrupt agents certainly harm their principals. But the overall loss might be less because the agent gains and the principal may adjust. A net loss will result,

⁸ See *Besley/McLaren* (1993).

⁹ See *Furubotn/Richter* (1998), p. 179-180.

¹⁰ Whether embezzlement represents a type of corruption can be up to dispute because it does not require an exchange between two parties at the cost of others – that is, the existence of a client. But in order to conceal the true costs of a project and to over-invoice, agents often require the cooperation of outsiders. They employ clients who provide fake documents, falsely certify the provision of services and pay kickbacks for obtaining inflated prices in procurement.

¹¹ For a review of the relevant literature see *Khalil/Lawarrée* (1995).

however, if the agent not only makes inroads in the principal's realm, but if decision-making is distorted. This type of distortion is not easy to pin down. A first apparent effect is that corruption will lower the agent's effort. If he colludes with third parties who falsely certify that the agent served them he obtains slack and can devote more time to leisure.

There is also an important impact on the quality of goods. An agent may have to choose between various clients. In case of corruption, his decision would be biased in favor of those clients who pay the largest bribe, instead of those who provide high quality. This can be best illustrated for the case of an auction, where corruption may be a means for inefficient firms to win a public tender. Certainly, in perfect markets those who produce most efficiently can also afford the largest bribes, suggesting that no distortion arises. This conclusion is even valid when information about competitor's actions is incomplete.¹² But markets are typically imperfect and competitors will differ in their inclination to offer bribes.¹³ This commonly results from the large transaction costs associated with making corrupt deals. Due to the associated risks and the private institutional arrangements required to enforce corrupt deals, the circle of those in a position to make corrupt deals is limited to some insiders.¹⁴ Those who are most inclined to bribe and best connected for arranging a corrupt transaction are not necessarily the most efficient.

Not only might the wrong competitors be chosen. Corrupt income may also induce a misallocation of resources. Customized goods present better opportunities to arrange for hidden payments than off-the-shelf products. Shleifer and Vishny report on a bottle-making factory in Mozambique that needed a new machine for fixing paper labels onto the bottles.¹⁵ A simple machine could have been bought for US \$ 10,000, but the manager wanted a more sophisticated version for ten times that price. Since there was only one supplier of this machine, this provided sufficient room to over-invoice and pay a kickback to the manager. The loss to the factory would in this case have been substantial. Winston¹⁶ argues that the risk associated with corruption increases with the number of transactions, the number of people involved, the duration of the transaction and the simplicity and standardization of the procedure. Because the risk does not clearly increase with the value of a transaction, large, one-shot purchases create a more efficient base for a kickback. This biases the decisions

¹² See Beck/Maher (1986) and Lien (1986).

¹³ For the case of exporting countries this is shown in Lambsdorff (1998).

¹⁴ See Lambsdorff (2002a).

¹⁵ See Shleifer/Vishny (1993).

¹⁶ See Winston (1979), pp. 840-841.

made by corrupt public servants in favor of capital intensive, technologically sophisticated and custom-built products and technologies.

Furthermore, it can be the explicit goal of collusion between agents and clients to create distortions. When clients pay agents for restricting competition by harassing their competitors, distortions are a straightforward consequence of the corrupt dealings.¹⁷ It may not help in this context that their competitors may do the same and that the most efficient firms may win the battle, because the level of competition suffers. Another apparent example at hand is when clients pay agents (or supervisors) for turning a blind eye to the use of sub-standard material.¹⁸ The creation of a distortion becomes the actual intention of the corrupt inducement.

The principal, on the other hand, will seek ways to counter self-dealing by the agent. He will try to induce the agent to reveal his actions and characteristics truthfully. In case this inducement is unsatisfactory, the principal can anticipate the agent's income from corruption and gain by lowering the official salary. But this will not be sufficient to avoid distortions. All the principal can achieve are second-best solutions. Losses still arise for all concerned because some types of contracts that would be beneficial to both sides cannot be carried out. Those contracts that require honesty and the absence of corruption will not be sealed when the principal faces an agent who will take advantage of the arising opportunities.

As seen from an agency perspective, the possibility to behave in a corrupt manner does not enlarge the contractual possibilities. Quite the contrary, contractual possibilities are limited when agents do not adhere to the prohibition of accepting side-payments. When agents cannot credibly promise to reject side-payments from clients, they are not trustworthy when writing contracts that require the absence of such payments. Principals will not offer such contracts in the first place. For example, it may be thought worthwhile to construct good-quality roads but bad quality is expected to result from unavoidable collusive behavior; in this case, principals may cancel the project and the possible benefits for all parties cannot be achieved. Or imagine that a fair and efficient tax system should be established, but tax collectors cannot be kept from taking bribes in exchange for turning a blind eye to underreporting; the project may fall into disfavor and be terminated by the principal. A related situation arises for the principal's relation to a supervisor. If the supervisor cannot guarantee that he will not fake reports in exchange for a bribe, his contribution loses

¹⁷ See Bardhan (1997), p. 1322.

¹⁸ See Frisch (1999), pp. 92-94, Klitgaard (1988), pp. 36-48.

value for the principal and he may not be hired in the first place – even though an honest exchange would have been favorable to all.

C. Corruption and productivity

The likely adverse impact of corruption on productivity has also been suggested in a variety of empirical investigations. The relationship between corruption and growth of GDP brought about ambiguous results. However, growth does not depict levels of productivity and these findings are irrelevant to our argument. Tanzi and Davoodi examine the impact of corruption on the quality of investments.¹⁹ Referring to panel data on corruption for 1980–95, the authors suggest that corruption lowers the quality of the infrastructure as measured by the condition of paved roads and power outages. They support their hypothesis by reporting a high significance in their statistical results.²⁰ Isham and Kaufmann and the World Bank²¹ present an alternative approach. They correlate the economic rate of return on World Bank-financed projects with indicators of institutional quality and present a positive association of these variables.

I complement the prevalent findings by employing a macroeconomic approach: determining productivity by the GDP to capital stock ratio, the latter being calculated with the help of a perpetual inventory method.²² Table 1 reports the regressions. I control all regressions by the (logarithm of the) capital stock per head. Absence of corruption is positively associated with the ratio of GDP to the capital stock, indicating that corruption reduces the productivity of capital. An increase in corruption by one point on a scale from 10 (highly clean) to 0 (highly corrupt) lowers productivity by 2 percent.

These results also remain valid when including further explanatory variables. As shown in regression 2, secondary school enrollment (as a proxy for human capital accumulation) does not reveal a significant influence. This may result

¹⁹ See *Tanzi/Davoodi* (1997).

²⁰ Based on own regressions for a cross-section of countries and using the Transparency International Corruption Perceptions Index 2001 (TI CPI 2001) it was not possible to reproduce significant results. This sheds some doubt on the robustness of the findings to different methodologies. Also, the corruption index used by Tanzi and Davoodi is the one from the International Country Risk Guide (ICRG). This indicator does not measure corruption but the political risk associated with corruption. As explained by ICRG's editor in personal correspondence, the political risk measured by ICRG not only increases with levels of corruption but also with intolerance towards corruption. Various researchers have misleadingly interpreted the ICRG data on corruption.

²¹ See *Isham/Kaufmann* (1999) and *World Bank* (1997), p. 39.

²² A more detailed description of the results is available in *Lambsdorff* (2003b).

from a high correlation of this variable with the capital stock per head where the latter variable dominates the regression. The insignificance may also be the result of constant returns to human capital. Also raw materials exports are insignificant. These are an important production factor; countries with these resources may obtain higher returns to their existing capital stock, because importing is usually more costly than extracting. A potential explanation for the poor result is that potential gains from raw materials extraction are absorbed by the military and political protection necessary to defend the proceeds or by the waste generated by competition over the given rents – an explanation which is standard in the rent-seeking literature.

*Table 1: Dependent variable: Productivity,
measured by the ratio of GDP to capital stock, 2000^{a)}*

Independent variable	1. OLS	2. OLS	3. OLS	4. TSLS ^{b)}
Constant	1.49 (7.9)	1.54 (7.1)	1.46 (5.3)	1.57 (5.2)
Absence of corruption (TI CPI 2001)	0.020 (3.3)	0.017 (2.8)	0.017 (2.9)	0.024 (2.0)
Capital stock per head, log.	-0.080 (-5.5)	-0.082 (-4.7)	-0.077 (-3.8)	-0.087 (-3.5)
Sec. school enr. 1990-95		0.01 (0.2)	0.01 (0.1)	
Export of fuels and minerals		-0.09 (-1.3)	-0.08 (-1.2)	
Openness, contr. for pop.		-0.08 (-2.0)	-0.08 (-1.9)	
Invest. to GDP price deflator			0.01 (0.4)	
Obs.	69	56	56	69
R ²	0.36	0.48	0.49	0.36
Jarque-Bera ^{c)}	3.4	3.1	2.7	3.3

a) White corrected t-statistics are in parenthesis.

b) Share of protestants is used as instrument for absence of corruption.

c) The Jarque-Bera measures whether a series is normally distributed by considering its skewness and kurtosis. The assumption of a normal distribution can be clearly rejected for levels above 6.

Capital productivity might be assumed to increase with a country's openness, because international competition induces an efficient use of resources. However, contrary to our intuition, openness was found to lower productivity. This result should not be overrated because it is largely driven by one single country, Malaysia, which has a very high level of openness. The result may also be reconciled with intuition when considering that countries with a high level of openness are successful in attracting capital. The higher capital stock may bring about a lower average productivity of capital. Closed economies, on

the other hand, might deter private investments and the few that are undertaken must be encouraged by high returns. It could arise that this impact is not perfectly captured by our variable on capital per head.

What we have measured may relate only to a nominal price effect of corruption, not a real effect on productivity. This price effect can arise when investment goods become dearer due to corruption and when their book value exceeds their real value. Controlling for the investment price deflator, as in regression 3, provides a test for the existence of this effect. Increases in this variable are supposed to raise the costs of physical capital and thus reduce the ratio of GDP to the capital stock. But the variable is insignificant and its inclusion did not alter the impact of our corruption variable. This might be due to consumption goods being equally inflated by corruption as investment goods. I use table 1, regression 1 as the benchmark regression for the subsequent analysis. This regression is illustrated in figure 1.

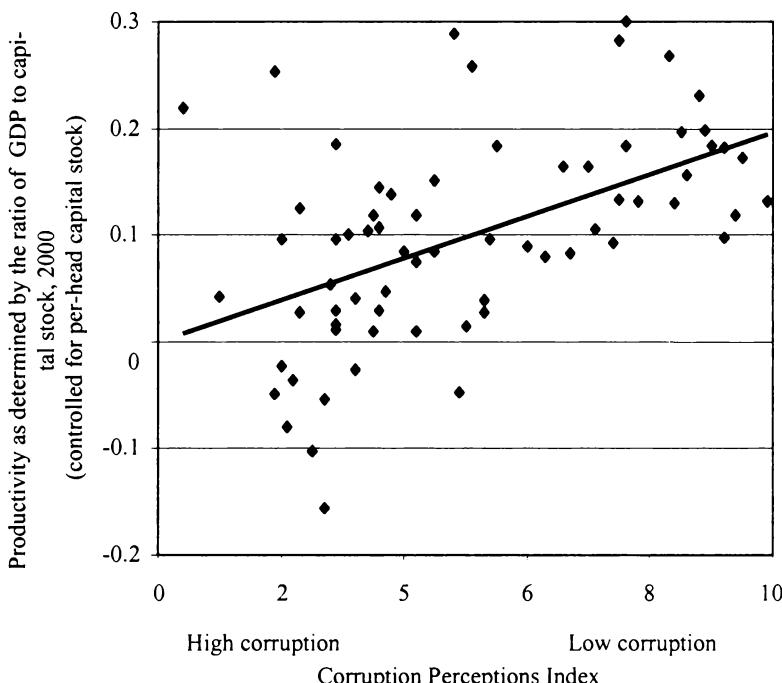


Figure 1: Corruption and productivity

What remains to be clarified is whether the causality indeed runs from corruption to low productivity, whether an omitted variable bias might prevail and

whether measurement errors of the corruption variable bias the results. Testing this requires an adequate instrument, which well correlates with corruption but not with the error term of the regression. I employ here the share of Protestants in a country.²³ Countries with a large share of Protestants have been found to exhibit lower levels of corruption.²⁴ The argument is that Protestantism is a less hierarchical religion, where individuals are less embedded in networks that pursue the material benefit of their members at the expense of society at large. Such an embeddedness otherwise represents a breeding ground for corruption by helping in the enforcement of illegal agreements. This instrument has a significant impact on corruption but does not correlate with the error term of our benchmark regression. This suggests that its impact on productivity runs primarily via its effect on corruption. As shown in regression 4, table 1, the impact of absence of corruption on productivity survives the use of this instrument.

An increase in corruption by one point on a scale from 10 (highly clean) to 0 (highly corrupt) lowers productivity by 2 percent. An improvement with regard to corruption by 6 points of the Transparency International Corruption Perceptions Index – for example Tanzania improving to the level of the United Kingdom – increases GDP by more than 10 per cent of the total capital stock. Because the capital stock is, on average, roughly twice the value of GDP, the income level would hence rise by about 20 percent. Had the investments in Tanzania been undertaken at the low level of corruption that prevails in the United Kingdom, the total output would have been 20 percent higher.

D. Decomposing corruption

Corruption includes many different types of institutional malfunctioning; the focus on corrupt agents may depict only one of them. Which aspect of corruption might be most relevant for lowering productivity? This can be answered by decomposing corruption into governance-related subcomponents and incorporating these into our regressions. This study employs the data from the International Country Risk Guide (ICRG)²⁵ and the data by Gastil on political rights and civil liberties.²⁶ I test all these variables in their potential to explain our cor-

²³ We tested also other variable for their use as instruments, for example ethnolinguistic fractionalization, used by Mauro (1995). However, this variable did not significantly impact on corruption in the first step of TSLS.

²⁴ See Treisman (2000), Paldam (2001).

²⁵ The data used are International Country Risk Guide (ICRG), May 1998, The PRS Group, East Syracuse, NY, USA.

²⁶ See Gastil (1986).

ruption index. A significant impact, as reported in table 2, is exerted by government stability, law and order, bureaucratic quality and civil liberties. High values by ICRG and low values for Civil liberties indicate favorable government conditions. Government Stability is measured on a scale from 0 to 12 with the worst score of 5 actually assigned to a country in our sample, Law and Order is given on a scale from 0 to 6, bureaucratic quality from 0 to 4 and Civil Liberties from 7 to 1.

*Table 2: LS
Dependent variable:
TI Corruption Perceptions Index 2001*

Independent variables	1.	2.
Constant	-2.27 (1.7)	-9.34 (-3.7)
Capital stock per head, log.	0.569 (3.2)	
Government stability (ICRG)	0.24 (2.3)	0.23 (2.7)
Law and order (ICRG)	0.56 (5.3)	0.47 (4.2)
Bureaucratic quality (ICRG)	1.23 (7.8)	0.88 (4.7)
(Lack of) Civil liberties, Gas- til, 1985	-0.26 (-3.1)	-0.17 (-1.8)
Obs.	78	70
R ²	0.80	0.82
Jarque-Bera	1.8	0.8

Bureaucratic quality signals an administration that is autonomous from political pressure, which uses established mechanisms for recruiting and training and where government services are characterized by strength and expertise. If such characteristics are missing, public servants may create artificial bottlenecks so as to increase their corrupt income. Once corruption becomes embedded, the bureaucracy is less concerned with expertise and open to political pressure. As a result, corruption can go along with bureaucratic inefficiency.

Government stability is an assessment of the government's aptitude to carry out its declared programs and its ability to stay in office. These goals are assumed to be achieved with a high level of government unity, strong legislative power and popular support for the government. A strive for corrupt income among some politicians is commonly in contrast to the declared program, it reduces popular support and threatens the ability to stay in office. Therefore, cor-

ruption undermines government stability. This absence of stability is often regarded the primary channel by which corruption deters investment.²⁷

Law and order indicates that a country has sound and accepted political institutions, a strong court system and provisions for an orderly succession of power. This can be seriously violated in case of corruption. If judicial decisions and laws can be bought for a price a country cannot develop a tradition of law and order. An orderly succession of power is substituted for a system where power can be bought. The resulting insecurity of property rights is likely to alienate investors.

Civil liberties, finally, comprise the freedom of expression and belief, personal autonomy as well as human and economic rights. A government that limits economic rights and civil liberties easily distorts markets, inducing the search for illegal ways to circumvent regulation. This creates opportunities for corruption.

As can be observed from table 3, three of the variables formerly identified are significant when regressed on productivity, namely government stability, bureaucratic quality and civil liberties. Interestingly, law and order is irrelevant to productivity.²⁸

Bureaucratic quality exerts a significant impact. Once included, it captures a significant portion of the former impact of corruption, rendering this variable insignificant. A one-point increase in bureaucratic quality increases productivity by almost 5 percent. The impact of government stability is mostly significant. This must be seen in light of the variable's definition: A high level of government unity, strong legislative power and popular support for the government are crucial to this variable. It appears likely that a good performance in this respect can only be achieved when governments avoid the wasting of resources and abstain from giving preferential treatment to individuals – activities that lower productivity. Lack of civil liberties obtains a negative impact on productivity – in line with our expectations. This impact may refer to the fact that absent civil liberties often go along with cumbersome regulation and market distortions. These adversely affect productivity, e.g. by bringing about an inefficient allocation of resources. Inclusion of the latter two variables, however, does not lower the impact of corruption. This suggests that they are important per se, but not primarily because they correlate with corruption.

²⁷ See Brunetti/Weder (1998).

²⁸ The sample of countries has slightly decreased from 69 to 67 countries. However, the values reported in table 1, regression 1 are equal to those obtained with this restricted sample, allowing for direct comparisons.

The irrelevance of law and order is noteworthy. One may have assumed that a tradition of law and order sufficiently restricts politicians and bureaucrats in arranging shady deals that disregard efficiency and productivity. But law and order may also bring about excessive regulation and impede the functioning of market forces. It may therefore also impede productive activities.

Table 3: Least squares regressions
Dependent variable: Productivity,
measured by the ratio of GDP to capital stock, 2000

Independent variables	1.	2.	3.	4.	5.	6.
Constant	1.37 (6.6)	1.65 (8.0)	1.51 (8.1)	1.76 (7.7)	1.74 (7.6)	1.66 (7.3)
Absence of corruption (TI CPI 2001)	0.019 (3.1)	0.009 (1.2)	0.024 (2.6)	0.015 (2.6)	0.007 (0.7)	
Capital stock per head, log.	-0.078 (-5.5)	-0.096 (-5.7)	-0.080 (-5.4)	-0.092 (-5.8)	-0.106 (-6.1)	-0.102 (-5.7)
Government stability (ICRG)	0.011 (1.6)				0.017 (2.5)	0.019 (3.1)
Bureaucratic quality (ICRG)	0.048 (2.0)				0.051 (2.1)	0.058 (2.8)
Law and order (ICRG)			-0.010 (-0.6)		-0.012 (-0.8)	-0.008 (-0.6)
(Lack of) Civil liberties, Gastil 1985				-0.021 (-2.4)	-0.020 (-2.6)	-0.021 (-2.6)
Obs.	67	67	67	67	67	67
R ²	0.37	0.41	0.37	0.42	0.50	0.50
Jarque-Bera	2.7	2.1	3.5	9.7	1.8	1.6

E. Self-serving governments

Another type of corruption emerges when it is not primarily agents that misuse their position but principals themselves. Corruption is commonly defined as the misuse of public power for private benefit. But the term “misuse” is open to different interpretations. With respect to corrupt agents it involves the rules set up by a benevolent principal, which are trespassed by a self-serving agent. But a self-serving principal may create an environment where laws do not prohibit his own self-enrichment or that of a ruling class. In this case “misuse” is not clearly related to the trespassing of rules (in the legal sense). In-

stead, it relates to acts which the general public regards as illegitimate, or which contradict the *public interest*.²⁹

A principal, self-serving or benevolent, always dislikes welfare losses because they absorb what otherwise belongs to him or to the public. A self-serving principal (who disregards his duty of serving the public) will therefore be opposed to welfare losses. For example, corruption resulting in price increases is particularly distorting when it bears on some goods while the prices of others are unaffected. But such a distortion will not arise if prices for all goods and services increase evenly. When the impact of corruption is equal on all economic sectors, resource allocation will not be distorted to favor one sector over another. A self-serving government will thus attempt to organize a corrupt system to operate as smoothly as a tax. Bribes may still be than taxes because they must be concealed.³⁰ Self-serving governments may have to obfuscate their self-enrichment and employ costly mechanisms for gathering bribes. As a result Rose-Ackerman³¹ notes “efficient regulatory reforms will be opposed by the kleptocrat if the reforms would convert illegal into legal pricing systems”. On the other hand, secrecy is not an issue when the media and the judiciary can be pressured to play along with corrupt political leaders.³² If a self-serving government equally controls revenues that result from the legal pricing system it does not have to distort allocation to favor illegal pricing systems.

Also the option of discriminating with prices would avoid a distortional allocation. Self-serving governments may want to charge their customers according to their willingness to pay, discriminating with their prices between the needy and the less interested. While this discriminatory power may cause the public to feel uncomfortable and deprived of its consumer’s rent, the classic welfare loss does not come about. Instead, a corrupt government can seize the full rent and all deals that are mutually profitable are carried out.

A strong government will even seek to contain low-level corruption among the bureaucracy. This behavior is already known with regard to laziness. Superiors, even those who are self-serving, will discourage slack behavior among subordinates because this absorbs “slack resources” which are otherwise available to them.³³ A self-serving principal will equally avoid corruption among

²⁹ See Heidenheimer/Johnston/LeVine (1989), pp. 3-14, for a review of various approaches to defining corruption.

³⁰ See Rose-Ackerman (1978), p. 8, Shleifer/Vishny (1993).

³¹ See Rose-Ackerman (1999), p. 117.

³² Githongo (1997) provides evidence that the Kenyan press was largely free to report on corruption but that its impact was so minor that the government was basically indifferent to widespread revelations of high-level corruption.

³³ See Moe (1984), p. 763.

agents simply because any self-enrichment by the bureaucracy takes away from the resources the principal considers to be his own. Also, a self-serving principal cannot gain from allowing sub-standard quality in public procurement. Either he prefers to embezzle the required funding right away, or he hopes for future economic (corrupt) gains resulting from an improved public infrastructure – which then has to be of good quality. X-inefficiency among the bureaucracy will not be condoned.³⁴ It appears unlikely that favoring unqualified contractors in tendering procedures is helpful to such a regime. Lobbyists will not be allowed to waste resources and time in an attempt to influence the principal. Also distorting regulation, in contrast to the argument by the Chicago School, may not be an issue for self-serving governments. McChesney³⁵ argues that such regimes strive for income via extortion but are able to levy the burden equally on all private parties. Governments threaten inefficient regulation, but these are avoided by payments from private parties. Due to this negotiating process, inefficient regulation is commonly avoided. A strong principal will also prevent individual corrupt departments from “overgrazing” the market because he monopolizes the market for corrupt income.³⁶

Clearly, avoiding these distortions requires a corrupt government to be particularly strong. Such a strong ruler is sometimes referred to as a “stationary bandit” or a “kleptocrat”.³⁷ While such a government is in a prime position to acquire large bribes, a negative effect on public welfare is not trivial to proclaim. Quite the contrary, McGuire and Olson argue that self-serving rulers with complete coercive power have an incentive to exercise this power consistent with the interests of society.

An illustrative example of such a consistency took place in Indonesia. One of the grandchildren of President Suharto attempted to make a cut from taxes on beer that was collected by his private company. But as a result, tourism in Bali was suffering from a shortage of beer and inflated prices, forcing President Suharto to withdraw the tax.³⁸ The journal *The Economist* presumed that probably some of his relatives were strong in the hotel business. This argument well illustrates the “encompassing interest” of a strong ruler, who comes to consider how inefficient solutions in one sector spill over to other parts of the economy. If provided with sufficient power a ruler will avoid such consequences. He will keep subordinates from overgrazing the market by taxing ex-

³⁴ See Posner (1974), pp. 337-339.

³⁵ See McChesney (1997), pp. 153-155.

³⁶ See Shleifer/Vishny (1993).

³⁷ See McGuire/Olson (1996), Grossman (1995).

³⁸ *The Economist*, February 10, (1996), “Indonesia. When trouble brewd”.

cessively and even provide public goods so as to increase future tax income. But whether the principle of the encompassing interest effectively motivates a corrupt ruler to serve the public has been questioned.

Even the most powerful kleptocrats have to share power with their subordinates and the resulting coordination problems may produce inefficient outcomes. Kleptocrats may have to assign property rights in exchange for peace with potential contestants, i.e. for buying off competing factions, and not to those who put it to the most productive uses.³⁹ A flourishing economy may threaten a principal's power because it can provide potential competitors with resources to overthrow the ruler.⁴⁰ Inefficiency may also result when a ruler has a short time horizon.⁴¹ These caveats imply that a perfectly strong and corrupt government might be utopian. But the resulting conclusions with regard to public welfare remain ambiguous, because losses of public welfare could either be traced to the self-serving of rulers or to the constraints faced by the principal. Cynics would conclude that public welfare does not suffer from the principal's corrupt intention but from his deficient powers. In their view, problems do not reside with governments being corrupt but with the fact that they are permanently contested. Society would not have problems with bandits per se but with those who are not stationary and lack power. Cynics may thus argue that corruption should not be fought but perfected. Along this line, Murphy, Shleifer and Vishny⁴² argue that the problems with corruption are mitigated when corrupt rulers can collect bribes efficiently. But such cynical conclusions are easily overemphasized, because a perfectly powerful kleptocrat produces other forms of inefficiencies.

The most crucial problem with a strong self-serving principal is that he will not be able to credibly commit himself to policies.⁴³ Such credibility issues have been fruitfully applied to the operation of political institutions and the political economy of dictatorship.⁴⁴ Investments are often sunk and cannot be redeployed if investors are disillusioned about the institutional environment of a country. Railroads cannot be moved, pipelines cannot be relocated and real estate cannot possibly be used in a different region. Politicians and bureaucrats may misuse their position once investments are sunk. They can delay necessary

³⁹ See North (1981), p. 28.

⁴⁰ See North (1993), p. 14.

⁴¹ See McGuire/Olson (1996).

⁴² See Shleifer/Vishny (1993), p. 413.

⁴³ See Grossman/Noh (1994), Charap/Harm (2000).

⁴⁴ See North (1993), Weingast (1993), Wintrobe (1998), pp. 24-33 and 38-39, Stiglitz (1998), pp. 8-11.

permits and hold up investors until offered a bribe. Governments with a reputation for corruption find it difficult to commit to effective policies and to convince investors of their achievements. Thus, investors become locked into a particular usage of resources and, being limited in their power to protect their property against rival attacks, they must fear for the expropriation of their rents. Investors are particularly vulnerable where there is corruption because self-serving rulers are not motivated to honor their commitments, nor are they sufficiently constrained to do so.⁴⁵ In order for commitments to be credible the respective person must be motivated or forced to honor them.⁴⁶ But a corrupt ruler is devoted primarily to personal enrichment and lacks the motivation for honoring commitments.⁴⁷ For example, in a survey of business people in Karnataka, India, it was found that the high level of corruption among the local administration strongly affected most sectors but had little impact on the software industry. This results from the minor role of immovable assets for the software industry. This lower dependency seems to have reduced extortionate demands for bribes among public officials and rendered aspects of credibility less pressing.⁴⁸

The problem with lacking credibility might be alleviated in more stable dictatorships where rulers attempt to establish a reputation for sticking to their promises.⁴⁹ With most investments being rather long term and average ruling periods being rather short, it is debatable whether this effect is strong enough to attract investors. In any case, a perfect kleptocrat lacks important means of binding himself, suggesting that reputation effects may at best dampen the resulting credibility problems but are unlikely to provide a perfect substitute.

F. Corruption and net capital inflows

The impact of this type of corruption will be felt most by international investors. I will thus test the impact of corruption on net capital inflows by determining the latter variable as the ratio of a country's current account to GDP.⁵⁰ In the first regression there was one outlier, Nicaragua, which experienced unexplained capital inflows. The Jarque-Bera indicates that a normal distribution of

⁴⁵ See Ades/Di Tella (1997), p. 1026, Mauro (1995).

⁴⁶ See North (1993), p. 13.

⁴⁷ See Rose-Ackerman (1999), p. 118.

⁴⁸ See *The Hindu*, 10.1.2000, "Investors see Red in Karnataka", *Times of India*, 28.3.2001, "Bribes are a big barrier for investors".

⁴⁹ See Grossman/Noh (1994), Charap/Harm (2000), p. 197.

⁵⁰ A more detailed description of the results can be found in Lambsdorff (2003a).

the residuals was not obtained. Due to lack of data this country is not included in the subsequent regression.

Table 4: Least squares regressions
Dependent variable: Average net annual capital inflows to GDP ratio, 1970-95

Independent variables	1. OLS	2. OLS	3. OLS	4. OLS	5. TSLS ^{a)}
Constant	0.043 (4.8)	-0.004 (-0.3)	0.029 (1.8)	0.035 (1.9)	0.039 (2.0)
Absence of corruption (TI CPI 1998)	0.0028 (1.7)	0.0063 (4.1)	0.0067 (5.3)	0.0056 (3.4)	0.0044 (1.6)
GDP per head 1970*10 ⁻⁶	-6.2 (-5.2)	-4.8 (-4.4)	-5.0 (-6.0)	-4.2 (-4.3)	-4.1 (-2.9)
Raw materials exports to GDP ratio		-0.066 (-2.4)	-0.062 (-2.2)	-0.068 (-2.3)	-0.069 (-2.0)
Population growth		1.16 (2.8)	0.88 (2.4)	0.81 (2.2)	0.72 (1.8)
Dom. savings to GDP ratio, 1970-95			-0.141 (-3.1)	-0.169 (-3.1)	-0.135 (-2.8)
Change in reserves relative to GDP				0.03 (1.6)	
Obs.	64	54	54	54	54
R ²	0.25	0.50	0.59	0.60	0.57
JB	337	0.0	0.4	0.4	0.1

^{a)} Share of protestants and ethnolinguistic fractionalization are used as instruments for absence of corruption.

The coefficient for corruption barely misses the 10% error level when applying two-stage least squares. Still, the impact of absence of corruption largely survives the use of instruments. The coefficients are close to those obtained previously and the same results can be obtained for other specifications of the regression. This provides some confidence that measurement errors, omitted variables or endogeneity issues do not bias the results.

The level of development as given by GDP per head is significant. The negative sign of the coefficient indicates that countries with a high GDP per head export capital. Population growth and domestic savings exert a positive influence. This is in line with predictions from neoclassical growth models.⁵¹ Raw materials reduce net capital inflows. The reason is that countries with a large

⁵¹ Measures of secondary school enrollment were also employed but had no impact on the results (regressions not reported). Also openness was insignificant and is not further considered here.

endowment of raw materials are not short of capital. Regression 4 tests whether changing reserves of central banks between 1970 and 1995 present a significant impact on capital inflows, which are determined in our study by the current account. As the positive coefficient indicates, increasing reserves accompany a deficit in the current account and therefore capital imports. A potential explanation could be that a country's dependence on net capital imports induces the central bank to increase reserves so as to smooth the impact of volatile short-term capital flows. The impact is not significant at conventional levels. Regression 3, table 4, will serve as our benchmark for subsequent regressions. This regression is illustrated in figure 2.

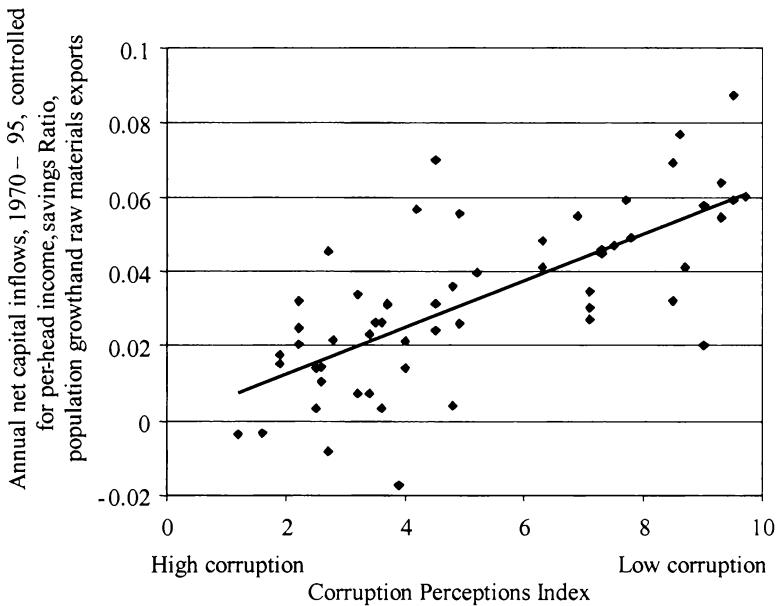


Figure 2: Corruption and capital inflows

G. Identifying channels of influence

As derived in section 4, we can decompose corruption into different sub-components.⁵² Introducing these subcomponents allows to identify how an im-

⁵² In table 3 different explanatory variables have been used. In particular, we did not control for the capital stock per head but for GDP per head. In line with this approach

pact of corruption on capital inflows may come about. Adding these governance indicators to our standard regressions again allows conclusions with regard to the channels of influence. The results are in table 5. Regression 1 repeats the results from table 4, regression 3. Interestingly, government stability enters the regressions with a negative sign, albeit insignificant. This suggests that government stability per se is not a crucial criterion for foreign investors. Some examples might be illustrative to support this conclusion. Countries such as Nigeria had a long reputation for high levels of corruption, but due to tight military control the leadership managed to remain in power for long and the government was rated stable by ICRG. But such a stability, which comes close to the description of a perfect kleptocracy, does not make the country attractive to investors.

To our surprise, also bureaucratic quality does not consistently exert the expected impact, as shown in regressions 3 and 6. Regression 7 reveals a positive impact on capital inflows for bureaucratic quality. But the other regressions disclose that this impact is dominated by our corruption index, which correlates 0.84 with bureaucratic quality. One potential explanation for the poor performance of bureaucratic quality might be that its absence is more strenuous to small domestic firms. Bureaucratic red tape and troublesome regulation might effectively deter investments by local firms that lack political power. Large-scale foreign investors might be better connected, profit from diplomatic support of their home countries and be able to engage high-ranking politicians to accelerate administrative procedures. Thus, multinational firms, banks and portfolio investors might substitute lacking bureaucratic quality for the quality of political connections.⁵³

Law and order does exert a positive and significant impact on capital inflows, as shown in regressions 4, 6 and 7. Once included the coefficient for the absence of corruption drops slightly and becomes slightly less significant. This implies that a fraction of the impact of corruption on capital inflows results from its correlation with law and order. One may assume that this influence is even larger than shown in the regression: The subjective variables determined by ICRG can be subject to measurement errors. In contrast, the variable by TI is a composite index where such errors are likely to be smaller. Such a measurement error may bias downward the coefficient of the variables by ICRG.

also the subcomponents can be determined by checking whether their impact survives once controlling for GDP per head. All the subcomponents except civil liberties survive this test. Civil liberties may thus only spuriously correlate with corruption.

⁵³ A positive association between bureaucratic quality and domestic savings supports this explanation.

Finally, civil liberties did not significantly contribute to explaining capital inflows. Even when disregarding the corruption variable, there is no measurable impact. The impact of this variable might already be captured by income. Above that, the result might be parallel to that of bureaucratic quality: while civil liberties may be indispensable for small scale local business; foreign capital owners might be in a politically advantaged position so that they can sufficiently protect their interests, even in an environment where civil liberties are missing.

Table 5: Least squares regressions
Dependent variable: Average net annual
capital inflows to GDP ratio, 1970-95

Independent vari- ables	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7
Constant	0.029 (1.8)	0.054 (1.9)	0.028 (1.6)	0.012 (0.7)	0.035 (2.2)	0.054 (1.8)	0.021 (0.6)
Absence of cor- ruption (TI 2001)	0.0067 (5.3)	0.0072 (5.5)	0.0066 (3.7)	0.0051 (4.2)	0.0067 (5.2)	0.0064 (3.8)	
GDP per head $1970 \cdot 10^{-6}$	-5.0 (-6.0)	-5.3 (-6.2)	-5.0 (-5.5)	-5.4 (-7.0)	-5.8 (-4.3)	-6.3 (-4.3)	-5.2 (-3.4)
Raw materials exports to popula- tion ratio	-0.062 (-2.2)	-0.059 (-2.1)	-0.061 (-1.7)	-0.058 (-2.0)	-0.056 (-2.0)	-0.062 (-1.8)	-0.037 (-1.1)
Population growth	0.88 (2.4)	0.84 (2.4)	0.88 (2.5)	1.10 (3.1)	0.94 (2.4)	1.06 (3.0)	1.11 (2.8)
Dom. savings per head, 1970-95	-0.141 (-3.1)	-0.153 (-3.3)	-0.141 (-3.0)	-0.169 (-3.7)	-0.133 (-2.8)	-0.173 (-3.6)	-0.185 (-3.4)
Government sta- bility (ICRG)		-0.0024 (-1.1)				-0.0030 (-1.4)	-0.0007 (-0.3)
Bureaucratic quality (ICRG)			0.0003 (0.0)			-0.0031 (-0.6)	0.0066 (1.7)
Law and order (ICRG)				0.0064 (3.1)		0.0068 (3.7)	0.0091 (4.5)
Civil liberties, Gastil 1985					-0.0021 (-0.7)	-0.0018 (-0.7)	-0.0018 (-0.6)
Obs.	54	54	54	54	54	54	54
R ²	0.59	0.60	0.59	0.63	0.60	0.66	0.58
JB	0.4	0.7	0.4	1.3	0.2	2.4	1.0

H. Conclusion

Two stylized models of corruption were presented, one with a corrupt agent and another with a corrupt principal. While in reality a mixture of these is most likely to prevail, grand corruption among the leadership might be more relevant

in one country while petty forms might be more pressing in another. Hypotheses were developed with respect to the subsequent detrimental impact on welfare.

Empirical analysis reveals that the crucial means by which corruption adversely affects capital inflows is through an absence of *law and order*. A good performance with respect to law and order is assigned to countries that have sound and accepted political institutions, a strong court system and provisions for an orderly succession of power. Corruption can undermine a tradition of law and order, for example when judicial decisions and laws are for sale. It is particularly the failure of a country's integrity system and the resulting insecurity of property rights which alienates investors. This is particularly the case with corrupt principals. I found the other governance indicators to be less significant in the calculus of investors.

Corruption was also shown to lower capital productivity. The relationship with productivity can be traced to a variety of channels. A country's tradition of law and order is insignificant in this context. The crucial reason why corruption has an adverse impact on productivity is related to accompanying low levels of *bureaucratic quality* (and to a lesser extent *government stability and civil liberties*). Corruption may imply that public servants are appointed on the basis of nepotism or bribes, without regard to honesty and the willingness to serve the public. Various distortions are likely that lower productivity. This type of corruption is particularly relevant with corrupt agents.

Anti-corruption reform strategies should be fine-tuned, depending on whether countries are primarily concerned with increasing productivity or attracting foreign capital. Public sector reform aimed at increasing bureaucratic quality, improving government stability and expanding civil liberties should be given priority if countries are to increase productivity. Legal reform should be addressed primarily with the aim of improving law and order and the security of property rights if countries want to attract foreign capital. Tying politicians' hands by the rule of law is important in attracting foreign capital, but it helps little in increasing productivity. Reforming the public sector improves productivity, but it is less central for the calculus of foreign investors.

Abstract

An increase in corruption by one point on a scale from 10 (highly clean) to 0 (highly corrupt) lowers productivity by 4 per cent of GDP and decreases net annual capital inflows by 0.5 per cent of GDP. Central to the impact of corruption on productivity is its adverse influence on bureaucratic quality. Crucial for corruption to deter net annual capital inflows is its association with a lacking

tradition of law and order. Anti-corruption reform should focus on public sector reform if priority is given to increasing productivity. Legal reform should be addressed if countries want to attract foreign capital.

References

- Ades, Alberto / Di Tella, Rafael* (1997): National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic, *The Economic Journal*, 107, pp. 1023-1042.
- Bardhan, Pranab* (1997): Corruption and Development: A Review of Issues. *Journal of Economic Literature*, 35, pp. 1320-1346.
- Beck, Paul J. / Maher, Michael* (1986): A Comparison of Bribery and Bidding in Thin Markets, *Economics Letters*, 20, pp. 1-5.
- Besley, Timothy / McLaren, John* (1993): Taxes and Bribery: The Role of Wage Incentives. *The Economic Journal*, 103, pp. 119-141.
- Brunetti, Aymo / Weder, Beatrice* (1998): Investment and Institutional Uncertainty: A Comparative Study of Different Uncertainty Measures, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 134, pp. 513-533.
- Charap, Joshua / Harm, Christian* (2000): Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State, in: Institutions, Contracts and Organization – Perspectives from New Institutional Economics, ed. by C. Ménard, (Cheltenham, UK: Edward Elgar), pp. 188-208.
- Frisch, Dieter* (1999): Entwicklungspolitische Gesichtspunkte der Korruption, Korruption im internationalen Geschäftsverkehr: Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention. Ed. by M. Pieth and P. Eigen, (Basel, Frankfurt am Main: Luchterhand).
- Furubotn, Eirik G. / Richter, Rudolf* (1998): Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics, (Ann Arbor: University of Michigan Press).
- Gastil, Raymond D.* (1986): Freedom in the World. Political Rights and Civil Liberties 1985-86 (New York: Greenwood Press).
- Githongo, John* (1997): Independence, Investigation and Denunciation of Corruption from the Press – The Case of Kenya, 8th International Anti-Corruption Conference, Lima, Peru, September.
- Grossman, Herschel I.* (1995): Rival Kleptocrats: the Mafia versus the State. The Economics of Organized Crime, ed. by G. Fiorentini / S. Peitzman, (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 143-156.
- Grossman, Herschel I. / Noh, Suk-Jae* (1994): Proprietary public finance and economic welfare, *Journal of Public Economics*, 53, No. 2, pp. 187-204.
- Heidenheimer, Arnold J. / Johnston, Michael / LeVine, Victor T.* (1989): Political Corruption – A Handbook, (New Brunswick: Transaction Publishers).
- Isham, Jonathan / Kaufmann, Daniel* (1999): The Forgotten Rationale for Policy Reform: The Productivity of Investment Projects, *Quarterly Journal of Economics*, 114, pp. 149-184.

- Jain, Arvind K.* (1998): Models of Corruption. *Economics of Corruption*, ed. by A. K. Jain, (Boston, London, Dordrecht), pp. 13-34.
- Kaufmann, Daniel / Wei, Shang-Jin* (1999): Does 'Grease Money' Speed up the Wheels of Commerce?, National Bureau of Economic Research Working Paper 7093: Cambridge MA.
- Khalil, Fahad / Lawarrée, Jacques* (1995): Collusive Auditors, *The American Economic Review Papers and Proceedings*, 85 (2), pp. 442-446.
- Clitgaard, Robert* (1988): *Controlling Corruption*, (Berkeley: University of California Press).
- Lambsdorff, Johann Graf* (1998): An Empirical Investigation of Bribery in International Trade, *European Journal of Development Research*, 10, pp. 40-59. Reprinted in: *Corruption and Development*, ed. by M. Robinson, (London: Frank Cass Publishers).
- (2002a): Making Corrupt Deals – Contracting in the Shadow of the Law, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 48 (3), pp. 221-241.
 - (2002b): Corruption and Rent-Seeking, *Public Choice*, 113 (1/2), pp. 1-29.
 - (2003a): How Corruption Affects Persistent Capital Flows, *Economics of Governance* 4 (3).
 - (2003b): How Corruption Affects Productivity, *Kyklos*, 56 (4), pp. 457-474.
 - (2003c): Invisible Feet and Grabbing Hands – the Political Economy of Corruption and Welfare. In: *Rational Obfuscation and Transparency in Politics*, ed. by A. Breton / G. Galeotti / P. Salmon / R. Wintrobe. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lien, Da-Hsiang D.* (1986): A Note on Competitive Bribery Games, *Economics Letters*, 22, pp. 337-341.
- Mauro, Paolo* (1995): Corruption and Growth, *Quarterly Journal of Economics* 110 (3), pp. 681-712.
- McChesney, Fred S.* (1997): Money for Nothing. Politicians, Rent Extraction, and Political Extortion, (Cambridge: Harvard University Press).
- McGuire, Martin C. / Olson, Mancur* (1996): The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force. *Journal of Economic Literature*, 34, pp. 72-96.
- Moe, Terry M.* (1984): The New Economics of Organization, *American Journal of Political Science*, 28 (4), pp. 739-777.
- Murphy, Kevin M. / Shleifer, Andrei / Vishny, Robert W.* (1993): Why is Rent-Seeking so Costly to Growth, *The American Economic Review Papers and Proceedings*, 82 (2), pp. 409-414.
- North, Douglas C.* (1981): *Structure and Change in Economic History*, (New York and London: Norton).
- (1993): Institutions and Credible Commitment. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 151, pp. 11-23.
- Paldam, Martin* (2001): Corruption and Religion. Adding to the Economic Model, *Kyklos* 54, (2/3), pp. 383-414.
- Posner, Richard A.* (1974): Theories of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics and Management*, 5 (2), pp. 335-258.

- Rose-Ackerman, Susan* (1978): *Corruption – A Study in Political Economy*, (New Haven: Academic Press).
- (1999): *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shleifer, Andrei / Vishny, Robert W.* (1993): *Corruption*. *Quarterly Journal of Economics*, 108, pp. 599-617.
- Stiglitz, Joseph* (1998): *Distinguished Lecture on Economics in Government: The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions*, *The Journal of Economic Perspectives*, 12 (2), pp. 3-22.
- Tanzi, Vito / Davoodi, Hamid* (1997): *Corruption, Public Investment, and Growth*, *International Monetary Fund Working Paper*, 97/139.
- Treisman, Daniel* (2000): *The Causes of Corruption: A Cross-National Study*, *Journal of Public Economics*, 76, pp. 399-457.
- Weingast, Barry R.* (1993): *Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets*. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 151, pp. 286-311.
- Winston, Gordon C.* (1979): *The Appeal of Inappropriate Technologies: Self-Inflicted Wages, Ethnic Price and Corruption*, *World Development*, 7 (8/9), pp. 835-845.
- Wintrobe, Ronald* (1998): *The Political Economy of Dictatorship*, (Cambridge University Press: Cambridge, UK).
- World Bank* (1997): *World Development Report 1997*. Washington D.C.: World Bank.

Corruption and the reason of rules

By Detlef Aufderheide

A. Introduction: Empirical findings

The contribution by Johann Graf Lambsdorff is extremely stimulating and instructive, especially in the empirical part of his paper. I start with commenting on this one and refer to the theoretical part later on.

There are at least two reasons to find the empirical findings interesting and very helpful.

First, Graf Lambsdorff's paper provides us with empirical evidence where anecdotal evidence had to suffice yet. This fact as such can hardly be overestimated, given the current status of our empirical knowledge, e.g., of correlations between corruption and economic development.

Second, the paper presents a decomposition of the phenomenon itself which doubtlessly gives strong reason to further research. It will – hopefully soon – help us obtain a deeper insight into the specifics of corrupt practices. There is, for instance, a decomposition into the principle of legal certainty on the one hand and the rule of law on the other hand that offers a convincing reference for further work on the problem.

Some restrictions apply, of course. Above all, Graf Lambsdorff himself makes clear that the empirical findings are currently in part ambivalent, in part puzzling and therefore subject to interpretative efforts. As he himself stresses, correlations do by no means imply causalities!

This means that theory comes into play again. There is strong evidence of additional intensive efforts being necessary to push further theoretical research. These efforts shall in future help us in a threefold way:

- to better understand older empirical findings as well as the new ones,
- to better appraise and interpret the ambivalent data and
- to guide future empirical research itself more efficiently.

With respect to these objectives, the theoretical part of Professor Lambsdorff's paper provides a plenitude of inspirations as well. However it does also reveal a number of challenging questions:

- a) Still on the agenda: the appropriate *theoretical* conceptualisation of the *phenomenon* of corruption (see below, section B).
- b) The puzzling normative ambivalence of corruption as a 'means of deregulation' (section C).
- c) The questionable correlation between autocracy, political efficiency, and corruption (section D).

B. What is the task of theoretical concepts?

I would like to start by recapitulating two methodological approaches in the social sciences, i.e. (i) morphological-phenotypic ones and (ii) theoretical-deductive ones. Both represent distinctive conceptual views on corruption.

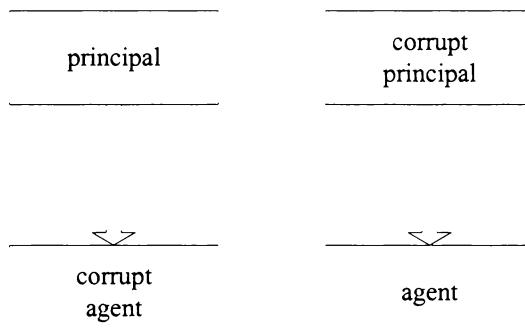


Figure 1: Morphological-phenotypic approach to corruption

The morphological-phenotypic approach, as sketched above in figure 1, refers directly to appearance and empirical observation. It takes as its starting point the uncontested observation that sometimes those persons are corrupt who are, mainly through employment contracts, "agents", i.e. who mainly receive orders, and sometimes those who, as "principals", give orders. There is good reason to take this morphological-phenotypic approach as it is a pragmatic one and as it seems to be fully in line with our daily observations.

However: As we learnt from K. R. Popper and others, empirical observation itself is already theory-driven: Any method of gathering information and inter-

preting what has been gathered before is already dependent on the mental model of the problem we have got in mind.

Therefore, it may be at least as good a reason to take the more tedious theoretical-deductive approach to corruption as sketched in figure 2 below. From this point of view, the task of theory design, including the usage of terms, is to let the researcher take a systematic, unified view on the problem in *any* empirical environment (*Meyer 2005* may serve as an example with respect to the famous prisoners' dilemma).

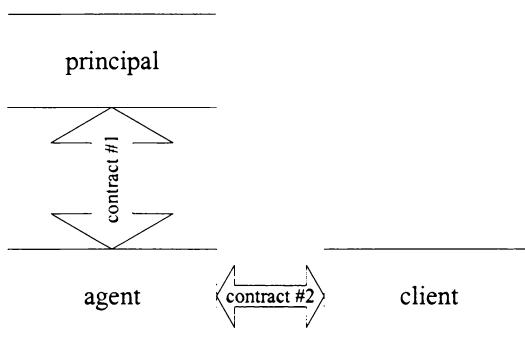


Figure 2: Theoretical-deductive approach to corruption

This kind of approach is designed to deliberately exclude some observed aspects of the problem which are considered 'true' or 'real' but less important. It should be clear that considerations of this kind are already guided by an elaborated theory and thereby subject to methodological errors, but it should be clear as well that this holds for any approach – see above.

With respect to the problem of corruption this would imply to *define* corruption as cases where an "agent" (i) has been provided with some degree of power by other people or groups of people through an – explicit or implicit! – contract #1, where this person (ii) at least in part abuses the power he or she has been provided with, and where he or she does so (iii) through a hidden (intransparent) – explicit or implicit! – contract #2 with a third person (or, more general, a third party) whom theory may call the "client". This theory-driven approach places a *lexical order* on these two contracts right at the beginning: contract #1 is legitimate, contract #2 is illegitimate as it implies a breach of contract #1. Again: The decision to assess an *empirical* contract as being of type #1 or #2 relies on theoretical considerations which are subject to error, but the same holds for *any* conceptualisation of an empirical phenomenon. The theoretical-deductive approach makes this implicit condition explicit, and it already helps – and forces! – us to organise our thoughts. The specific risks of the theo-

retical-deductive approach are, after all, justified by their potential to pave the way to new perspectives on old phenomena.

C. Efficiency through corruption? or The reason of rules

There may, of course, be some good reason to assume that corruption may frequently (in countries with corrupt government), serve as a “*means of deregulation*”. Doesn’t daily experience support this view?

I tend to decline this hypothesis. The main reason is that there is no need to assume that people will only circumvent senseless regulation and only obey with reasonable rules even if they can improve their individual position either way. This means that if people, e.g., can do better by faking passports and by bribing public officials, too many will do so. If entrepreneurs can increase profits by circumventing public regulation on lorry drivers’ driving times and by bribing policemen, too many will do so, and so on. Who is to judge in what case corruption is really “desirable”?

It seems to me that only the contractarian perspective on the problem, which always regards the constituents of a democratic society as the *principals* and any persons that take decisions as *agents*, presents a viable theoretical approach: Efficient deregulation implies that decisions of private and public players are subject to the democratic rules of the game; the *reason of rules* is to let rules yield efficient constraints on individual decisions, not to provide a *rule of reason* for different people involved in one or the other case.¹ This means that the legitimacy of outcomes is not to be assessed with respect to a specific case but with respect to the underlying rules, i.e. with respect to the democratic *procedure* that directly generated the rules and indirectly lead to the results: If outcomes are repeatedly regarded as unsatisfactory, there is reason to change the rules, not to let individuals take discretionary decisions.² The contractarian view, of course, does imply strong support of Graf Lambsdorff’s hypothesis that, in order to increase the well-being of the people, an efficient and effective anti-corruption reform would focus on public sector reform.

¹ Cf. Brennan/Buchanan (1985).

² Cf. Luhmann (1975).

D. Longing for dictatorship?

Some economic analyses tend to offer a conceptualisation of “efficient autocracy”: A “benevolent dictator”, one may argue, would be able to deliver efficient rules. I cannot find this approach convincing. The reason resembles the one that makes economists prefer economic competition to economic monopolies: When compared with politicians in (functioning!) democracies who are subject to political competition, autocrats appear as political monopolists who coercively erect high barriers to political market entry against potential new entrants and who face a remarkably lower degree of incentives to take care of the citizens’ well-being (some cynics may tend to say: an *even lower* degree of incentives). Those who would argue in favour of political monopolies should be prepared to explain why they would not, at the same time, argue in favour of economic monopolies. Additionally, it would be rather a strong assumption that a benevolent dictator be a sensible and wise person – which he or she would need to be as a precondition of sensible and wise decisions. Some democrats may not be the wisest and most sensible persons, but I do not see any systematic reason to assume that dictators would be more sensible or wiser. To sum up, in political as well as in economic affairs there is good reason to argue that only competition rules can effectively limit inefficiencies and the abuse of power.

E. Consequences

After all, we are well advised to trace back macroeconomic results – growth, productivity, and investments, for example – to a cascade of microeconomic reasons:

- efficiency can only be obtained through competition,
- competition can only be obtained through strong rules and rule-directed transparency of performance,
- a lack of transparency of performance paths way for corruption, and
- corruption destroys the institutions of competitive efforts in politics and in the economy.

References

- Brennan, Geoffrey / Buchanan, James M. (1985): The reason of rules, Cambridge et al.
Lambsdorff, Johann Graf (2005): How corruption affects economic development, in this volume, pp. 11-34.

Luhmann, Niklas (1975): Legitimation durch Verfahren, 2nd ed., Darmstadt.

Meyer, Eric Christian (2005): Korruption im spieltheoretischen Aufriß – Zur Residualcharakteristik moralischer Interessen, in this volume, pp. 111-118.

Korruptions-Mentalität und Protestantischer Faktor

9 Thesen

Von Karl-Wilhelm Dahm

1. Seit den Anfängen seiner Erhebung zu Beginn der 1990er Jahre zeigt der Corruption Perceptions Index (CPI) an, dass die nordischen Länder (Skandinavien und Island) in der Rangliste von ca. 130 weltweit erfassten Staaten den geringsten Korruptionsgrad aufweisen. In der beispielsweise im Oktober 2004 vorgelegten CPI-Liste gehören zu den ersten 12 am wenigsten korrupten Ländern:

1. Finnland, 2. Island, 3. Dänemark, 4. Neuseeland, 5. Singapur, 6. Schweden, 7. Niederlande, 8. Australien, 9. Norwegen, 10. Schweiz, 11. Kanada, 12. United Kingdom (England usw.).

Es handelt sich, einschließlich England und den Niederlanden, um 7 nordeuropäische Gesellschaften; drei weitere sind stark von nordeuropäischen Einflüssen geprägt (Kanada, Australien, Neuseeland). Nur Singapur fällt aus diesem Rahmen heraus.

Es ist oft aufgefallen und diskutiert worden, dass es sich – nimmt man die Schweiz hinzu – um 11 von 12 Ländern handelt, die über Jahrhunderte hin auf das Stärkste durch den Protestantismus geprägt wurden. Man spricht deshalb in der Diskussion über die Ursachen dieses Phänomens gerne von einem ‚Protestantischen Faktor‘. Es wird jedoch nicht immer deutlich, was unter diesem Begriff inhaltlich zu verstehen sein soll. Eine mögliche Bedeutung des ‚Protestantischen Faktors‘ im Blick auf Korruption soll darum hier in wenigen Thesen versucht werden. Unsere Hypothese ist, dass bei diesem Faktor an erster Stelle hinzuwiesen ist auf eine internalisierte, genuin *lutherisch geprägte Gewissensreligion*, wie sie sich am deutlichsten in den skandinavischen Ländern herausgebildet hat. Darüber hinaus muss gefragt werden, ob über das konfessionelle Luthertum hinaus weitere als ‚protestantisch‘ geltende Momente der reformatorischen Ethik eine Rolle für die Korruptionsthematik spielen könnten.

2. Es geht bei diesem Gegenstand um eine der klassischen religionssoziologischen Fragestellungen der letzten 150 Jahre, in denen die Wechselbeziehun-

gen zwischen Religion und Gesellschaft, Religion und Wirtschaft sowie Religion und Sozialverhalten unter verschiedenen Aspekten thematisiert worden sind.

Für alle diese *Wechselbeziehungen* gilt, was Max Weber in seinem methodisch wegweisenden Aufsatz über „Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus“ (zuerst 1905) zur Prämisse gemacht hat: Sie sind fast *nie monokausal* aufzufassen. Jeder Deutungsversuch muss darum bewusst machen, dass immer zugleich eine Reihe von weiteren Faktoren die jeweiligen Wechselbeziehungen beeinflussen: Solche der Geografie wie des Klimas, der politischen wie der Kriegsgeschichte, der Wirtschafts- wie der Sozialordnung, der Aufklärung wie des Bildungsstandes.

Wenn darum hier im Anschluss an neuere Kongress-Diskussionen ein Protestantischer Faktor fokussiert werden soll, so müssen dabei ebenfalls andere Einflussfaktoren vernachlässigt werden; damit soll aber nicht gesagt werden, dass diese anderen Faktoren unwichtig sind. Der mehrdeutige Begriff ‚Protestantischer Faktor‘ soll vielmehr isoliert betrachtet werden, um ihn in seinen ethischen Komponenten für die Korruptionsthematik genauer zu differenzieren.

3. In den Diskussionen über unser Thema wird ‚protestantisch‘ gerne nahe an das Max-Webersche Verständnis von ‚protestantischer Ethik‘ herangerückt: In diesem Verständnis geht es vorwiegend um eine Einstellung, die in calvinistisch stark beeinflussten Gesellschaften (etwa in England oder Westdeutschland, den Niederlanden oder den Vereinigten Staaten) entwickelt und praktiziert wurde: Fleiß, Leistungswille, Sparsamkeit, Verzicht auf den Konsum von Luxusgütern sowie geschäftliche Redlichkeit werden als ‚innerweltliche Askese‘ auf eine zentrale religiöse Motivation von Calvinisten, insbesondere von Puritanern zurückgeführt. Schon beim ersten Blick auf die CPI-Liste fällt jedoch auf, dass die Länder mit dem anscheinend geringsten Korruptionsgrad, besonders die skandinavischen Staaten zwar protestantisch, nicht aber durch den Calvinismus, sondern durch ein genuin *lutherisches Volkskirchentum* geprägt sind. Es muss darum zuerst gefragt werden, welche anderen Bestandteile außer oder neben den in der Max-Weber-These erörterten Merkmalen, insbesondere der innerweltlichen Askese für einen ‚Protestantischen Faktor‘ charakteristisch sein könnten; im Blick auf unser Phänomen also: welchen Einfluss die lutherische Ethik auf die soziopolitische und wirtschaftliche Mentalität der Skandinavier genommen haben könnte. Es muss auch gefragt werden, warum vergleichbare Wirkungen in anderen lutherischen Ländern weniger deutlich sind. Weiter ist zu fragen, welche ähnlichen oder anderen theologisch-ethischen Momente diejenigen Länder mit einem niedrigen Korruptionsgrad beeinflusst haben könnten, die stärker calvinistisch geprägt sind.

4. Ausgangspunkt und theologisches Kriterium aller protestantischen Glaubenslehre, der lutherischen ebenso wie der calvinistischen und der anglikanischen ist, dass die Gnade Gottes und damit das ewige Heil des Menschen

nicht durch so genannte fromme ‚Werke‘ (wie Fasten, Ablasszahlung oder auch karitative Aktivitäten) erworben, sozusagen erkauft werden kann. Die Gnade Gottes wird den Menschen vielmehr als Geschenk, eben als „Gnade“ zugewandt, nämlich dann, wenn er dem im Evangelium bezeugten Christusgeschehen glaubt. Allein in der Begegnung mit diesem Evangelium, dem „Wort Gottes“ wird dem Menschen diese Gnadenzuwendung nicht nur bewusst gemacht – sondern sie wird ihm dadurch auch zuteil. Dieses Evangelium richtig zu verkündigen und den Menschen damit zu konfrontieren, ist im Kern der protestantischen Lehre der eigentliche und einzige Auftrag von Kirche und Priester. Es ist nicht deren Aufgabe, durch einen sakramentalen Mitteldienst das Verhältnis zwischen Gott und den Menschen in Ordnung zu bringen, wie es zumindest in der Reformationszeit durch die katholische Kirche praktiziert wurde. Das Verhältnis zwischen Gott und Mensch ist für den Protestant vielmehr durch und in Unmittelbarkeit konstituiert. Die lutherischen wie die calvinistischen Christen leben in der Gewissheit, dass sie in jedem Augenblick ihres Lebens *unmittelbar vor Gott gestellt* sind, dass sie diesem Gott direkt (und nicht im ‚katholischen Umweg‘ über Priester und Beichtstuhl) Rechenschaft schulden für all ihr Tun und Unterlassen: in religiöser wie in profaner Hinsicht. Sie wissen, dass ihnen ihre Schuld nicht (wiederum im ‚katholischen Umweg‘) über die vom Priester verordneten Buß- oder Kompensationsleistungen (gute Werke) erlassen werden kann. Sie gehen vielmehr davon aus, dass ihnen nur durch ein aufrichtiges Schuldbekenntnis Gott selbst gegenüber diese Schuld vergeben werden kann. Sie wissen zugleich, dass sie sich zu jeder Zeit in der Nähe Gottes und in der von ihm geschenkten Liebe geborgen und aufgehoben fühlen dürfen.

5. Es ist diese Unmittelbarkeit der Gottesbeziehung, das Wissen, sich Gott gegenüber direkt verantworten zu müssen, aus denen heraus jene *Eigenverantwortung* und *Gewissenssensibilität* des Individuums entstehen, die in ihren Anfängen hinter die Reformationszeit zurückgehen und durch die reformatorische Theologie einen nachhaltigen Entwicklungsschub erfuhren. Die sich in allen Lebensbereichen auswirkende individuelle Eigenverantwortung hat sich freilich nicht in allen Regionen des Protestantismus gleichmäßig stark entwickelt und ungebrochen erhalten. Die Verschiedenheiten könnten insbesondere durch die unterschiedliche Ausformung und Durchsetzung der Lehre von einer ethischen ‚Eigengesetzlichkeit‘ wichtiger profaner Lebensbereiche wie Staat oder Wirtschaft verursacht sein. Diese im Ansatz auf Luther zurückgehende Lehre betont ursprünglich die Selbständigkeit und eigene Würde dieser Lebensbereiche gegen kirchlich-klerikale Übergriffe, hat sich aber dann in verschiedenen gesellschaftlichen Umwelten unterschiedlich entwickelt. Im wilhelminischen Deutschland kann Eigengesetzlichkeit (etwa von Bismarck) so verstanden und praktiziert werden, dass zwar für den Bereich der frommen Innerlichkeit oder der Familie die christlichen Gebote der Nächstenliebe, der Vergebung, der Friedensstiftung uneingeschränkt gelten, dass aber für den Bereich von Staat und

Politik die Rationalität von Blut und Eisen zu gelten habe. (Der Theologe Karl Barth spricht im Zusammenhang dieser Entwicklung von einer Abkopplung der Politik von der Moral). Ähnliches gilt für den Bereich der Wirtschaft mit der Auffassung, dass Gewinnmaximierung einer ethischen Eigengesetzlichkeit zu folgen habe – oder dass Ethik und Wirtschaft(swissenschaft) inkompatible Größen seien. Offenbar hat sich in Skandinavien die These von den ethischen Eigengesetzlichkeiten profaner Bereiche weder in derselben Ausrichtung noch im gleichen Ausmaße entwickelt wie im deutschsprachigen Raum. In einem theologischen Klassiker der protestantischen Sozialgeschichte ist unter diesem Aspekt für Schweden und Finnland geradezu von einem ‚autochthonen‘ Luthertum die Rede. Exemplarisch dafür erscheint folgende in Finnland gewonnene, aber wohl darüber hinaus reichende Beobachtung: ‚Das fromme Leben ist nicht ein abgesonderter Bezirk, sauber abgegrenzt von den Dingen dieser Welt. Es ist vielmehr deren volle Bejahung, aber unter beständiger Verantwortung vor Gott‘ (so Werner Elert schon 1931 in: Morphologie des Luthertums, Bd. 2, S. 216 und S. 223).

6. In den skandinavischen Ländern konnten sich in einer nun bald 500 Jahre andauernden Tradition ungebrochener lutherischer Frömmigkeit und in einem langen Erziehungsprozess die aus der Unmittelbarkeit der Gottesbeziehung erwachsenen Formen von Eigenverantwortung und Gewissenssensibilität anscheinend so nachhaltig entwickeln, dass sie auch dann und da wirksam blieben, wenn und wo ihr religiöser Grundimpuls langsam verblasste und seine Erneuerungskraft teilweise einbüßte. Man kann darum von der Herausbildung einer *säkularisierten Gewissensreligion* sprechen, von einer sich verselbständigung weiterwirkenden Kraft der Eigenverantwortung oder anders, mit Max Weber, von der ‚Veralltäglichung der religiösen Grundmotivation‘ einer unmittelbaren Verantwortung gegenüber Gott.

Die wichtigste Hypothese dieser thetischen Differenzierung lautet also: Es ist diese säkularisierte Gewissensreligion mit ihren Grundbestandteilen einerseits von Eigenverantwortung sowie von tiefssitzenden Hemmungen, das eigene Schuldigwerden im Alltag (gerade auch im Wirtschaftsgeschehen) durch Wiedergutmachungs(-Buß)leistungen zu kompensieren, die auch die Grundeinstellung zu Korruption und Bestechlichkeit geprägt hat und weiterhin beeinflusst.

Den meisten Menschen in Skandinavien wird diese Prägung kaum mehr bewusst sein und nur wenige werden ihre heutige Einstellung zur Korruption in einen unmittelbaren Zusammenhang mit ihrer Religion bringen. Doch widerspricht diese Haltung kaum der These von einem Ursprungszusammenhang. Unseres Erachtens wird diese These auch nicht dadurch widerlegt, dass in jüngster Zeit (im Jahr 2004) von erheblichen Korruptionsfällen in Skandinavien berichtet wurde. Was die Masse der Bevölkerung angeht, scheint die skizzierte Grundmentalität nach wie vor in Geltung zu sein; kaum beantwortet werden

kann freilich die Frage, ob die jüngsten Korruptionsfälle als Ausnahmen von der Regel oder eher als Anzeichen eines Erosionsprozesses der überkommenen Mentalität zu interpretieren sind.

7. Wie oben (These 1) angedeutet, sind es nicht nur die genuin lutherisch geprägten skandinavischen Gesellschaften, die einen auffällig geringen Korruptionsgrad aufweisen, sondern auch einige der eher calvinistisch-, reformiert' geprägten Länder Westeuropas mit ihren religiös-mentalalen Ausstrahlungen auf Kanada, Australien und Neuseeland. In den calvinistisch-, reformierten' Gebieten Westeuropas hat Max Weber das Begründungs- und Anschauungsmaterial seines auf religiös motivierte ‚innerweltliche Askese‘ zurückgeführten Idealtypus ‚Geist des Kapitalismus‘ gewonnen. Auf diese so genannte Max-Weber-These wurde und wird in populärwissenschaftlichen Diskussionen gerne das Etikett ‚protestantischer Faktor‘ angewendet und reduziert. Gefragt werden muss darum im Blick auf das korruptionsbezogene Wirtschaftsverhalten, wie sich die aus der calvinistischen Ethik abgeleitete ‚innerweltliche Askese‘ zu einer genuin lutherischen Ethik verhält, aus der einerseits die Ablehnung von ‚Werkerei‘, also von eigener auf den Erwerb von Gnade ausgerichteten religiösen Leistung (u.a. Askese) abgeleitet wurde und aus der sich andererseits die Vorstellung von einer Eigengesetzlichkeit der profanen Lebensbereiche wie Staat und Wirtschaft entwickelte. Um diese, in der inner-protestantischen Sozialgeschichte mehrfach diskutierte Frage besser zu verstehen, muss das Erklärungsmuster ‚innerweltliche Askese‘ kurz im Zusammenhang der so genannten *Max-Weber-These über ‚Die protestantische Ethik und den Geist des Kapitalismus‘* rekapituliert werden. Weber geht aus von der Angst des (calvinistischen) Gläubigen, durch eine Prädestination Gottes statt erwählt von vornherein verworfen sein zu können. Um dieser Angst entgegen zu wirken, haben sowohl die pastorale Seelsorge wie auch die Dordrechter Synode (1618) mit ihrer Anerkennung eines Syllogismus practicus darauf verwiesen, dass, wo Segen Gottes im eigenen Alltagsleben erkennbar sei, man nicht von einer praedestinatio zum Bösen ausgehen könne, sonst würde Gott sich selbst widersprechen. Im Bemühen und Suchen nach Zeichen des Segens im eigenen Leben erkennt der Gläubige bald, dass man solchen Zeichen des Segens gleichsam nachhelfen kann: durch Fleiß, Sparsamkeit, Verzicht auf Luxusgüter, Reinvestition des erarbeiteten und ersparten Gewinnes in das eigene Geschäft oder den eigenen Bauernhof. All dies, was von Max Weber dann unter den Begriff ‚innerweltliche Askese‘ gefasst wird, ist nach Herkunft und Prinzip durchaus kompatibel mit dem von Martin Luther selbst formulierten Postulat, alle eigene Berufsarbeit, ob die der Magd oder die des Kaufmanns, als ‚Gottesdienst‘ aufzufassen, darum in und mit dem eigenen Beruf Gott zu dienen und sozusagen die Berufsarbeit zum eigenen Herzensanliegen zu machen. Im Zuge der Weiterentwicklung dieses Gedankens entsteht offenbar die Vorstellung, dass auch oder sogar an herausgehobener Stelle die Investition des in innerweltlicher Askese erwirt-

schafteten Arbeitsertrages, also des ‚Gewinns‘, in das eigene Geschäft als Gottesdienst zu verstehen sei. ‚Investition als Gottesdienst‘ oder in später säkularisierter Vorstellung ‚Investition als Eigenzweck‘ – das ist für Max Weber der eigentliche ‚Geist des Kapitalismus‘. Offenkundig hat dieses Denken – in vielerlei Modifikationen im calvinistischen Protestantismus einen fruchtbaren Boden gefunden. Nicht so im Luthertum (vgl. Elert, Morphologie, S. 492), wahrscheinlich vor allem deshalb, weil nicht wenige Theologen in der innerweltlichen Askese eine neue Art von ‚Werkgerechtigkeit‘, also eine Vergewisserung des Heils durch eigene Leistung und darum eine Abwertung des ‚solo gratia‘ erkannten und bekämpften.

8. Unabhängig von der Praxismoral der innerweltlichen Askese mit ihrem theologischen Für und Wider dürfte jedoch auch in den calvinistischen Kirchen der protestantische Grundgedanke der Unmittelbarkeit zu Gott und damit eines hohen Anspruchs an die Eigenverantwortung ähnlich lebendig und wirksam geblieben sein wie im Luthertum. Das *Leitprinzip von Eigenverantwortung und die Moral der innerweltlichen Askese* müssen einander nicht ausschließen. Für die Einstellung zur Korruption mag die in weiten calvinistisch geprägten Gebieten erkennbare Hochschätzung des geschäftlichen Erfolges eine bereits aus Gründen der Verantwortung vor Gott oder internalisierter Gewissenssensibilität motivierte Distanz zu Korruptionspraktiken noch dadurch verstärkt worden sein, dass Korruption oft genug Geschäftserfolg beeinträchtigt oder schädigt.

9. Zusammenfassung: Der protestantische Faktor im Blick auf eine geringere Korruptionsanfälligkeit protestantisch geprägter Gesellschaften insbesondere in Nord-, Mittel- und Westeuropa, hat, zusammengefasst, seinen wichtigsten Ursprung in der genuin reformatorischen, die protestantischen Konfessionsunterschiede übergreifenden Grundvorstellung einer Unmittelbarkeit zu Gott, die sich im Lauf der Jahrhunderte weithin zu einer säkularisierten Moral der Eigenverantwortung und der Gewissenssensibilität modifiziert hat. Diese Grundeinstellung hat sich durchaus mit anderen und unterschiedlichen protestantisch-ethischen Grundmustern des Wirtschaftsverhaltens verbinden können: sowohl mit einem puritanisch motivierten Gewinnstreben als auch mit einem (etwa skandinavischen) Luthertum, das der Moral einer innerweltlichen Askese und deren Derivat, Investition als Gottesdienst aufzufassen, eher distanziert gegenübersteht. Gemeinsam bleiben ihnen einerseits die verinnerlichte Kritik gegenüber der Bagatellisierung von unmoralischem Alltagshandeln und deren kompensatorischer Wiedergutmachung sowie andererseits eine Ethik individualisierter Verantwortung. Diese Komponenten bilden den Kern eines ‚Protestantischen Faktors‘ auch in der Einstellung gegenüber Korruption.

Politische Determinanten der Unternehmensaufsicht: Korruption und andere Spielarten des ‚Rent-Seeking‘

Von Christian Harm

A. Einleitung

Seit einer guten Dekade ist die Unternehmensaufsicht – oder Neudeutsch „Corporate Governance“ – in Wissenschaft und Praxis ein Dauerbrennerthema. Nicht erst Skandale wie bei Enron oder Worldcom legen die Frage nahe, wie Geschäftsführungen großer Konzerne optimal gesteuert werden können. Hatte man zunächst noch einzelne Mechanismen¹ bezüglich ihrer Effizienz untersucht, wurde später klar, dass die Gesamtheit der verschiedenen Mechanismen zur Steuerung und Kontrolle des Managements ein Regime darstellen, das sich im Einzelfall von Land zu Land stark unterscheiden kann. So diskutiert z.B. Charkham (1995) verschiedene Regime, und erklärt internationale Unterschiede vor allem auch durch kulturelle Besonderheiten.

Ich möchte nicht so weit gehen wie ein Kollege, der einmal sagte, „Kultur“ sei das letzte Refugium des akademischen Hochstaplers. Aber eine Aussage, die lediglich auf exogene Faktoren verweist, die schlecht definiert sind, bleibt für die Wissenschaft letztlich unbefriedigend. Dieser Aufsatz verfolgt eine andere Strategie.

Ich möchte im Folgenden Politik als Erklärungsmuster für international unterschiedliche Strukturen der Unternehmensaufsicht und der Finanzsektoren heranziehen, und dabei argumentieren, dass auch verschiedenste politische Systeme unter einem gemeinsamen Dach klassifiziert und analysiert werden können. Das gemeinsame Dach heißt ‚Rent-Seeking‘: das Bestreben der Politik, zum eigenen persönlichen Vorteil, zum Vorteil der Parteidächer, oder zum Vorteil von Wählern oder einzelner Wählergruppen eine Umverteilung ohne Gegenleistung herbeizuführen. Diese Definition stellt auch den Zusammenhang

¹ Aufsichtsratsstrukturen, Entlohnungssysteme, aber auch Übernahmemärkte.

zum Konferenzthema ‚Korruption‘ her, die dieser Aufsatz für einige politische Regime als endogen definiert.

Dieses Vorgehen ermöglicht eine Analyse der Unterschiede nationaler Systemstrukturen unter einem gemeinsamen theoretischen Dach, die uns ggf. weiter führen kann, als der simple Verweis auf die ‚black box‘-Kultur. Doch soll die Kultur nicht gänzlich aus der Argumentation verschwinden. Ich werde nur im Folgenden anführen, dass sie vor allem in funktionierenden Demokratien als Erklärungsmuster übrig bleibt, weil hier und nur hier die Politik durch ihre Rahmenbedingungen genötigt wird, die Wertvorstellungen ihrer Klientel in politische Entscheidungen umzusetzen. Dies ist jedoch leider in vielen Ländern der Welt nicht gegeben. Aufgabe des ersten Kapitels ist es, verschiedene Rahmenbedingungen der Politik von der Autokratie zur Demokratie unter dem gemeinsamen Nenner ‚Rent-Seeking‘ zu typologisieren.

Im zweiten Kapitel werde ich dann kurz wesentliche Meilensteine in der Forschung zur ‚Corporate Governance‘ erläutern. Hervorzuheben sind hier vor allem jüngere empirische Studien, die zeigen, dass der staatliche Ordnungsrahmen mit seinen Gesetzen zum Schutz von Gläubigern oder Minderheitsaktionären, aber auch der Durchsetzung privater Verträge, als zentrales Element des Regimes der Unternehmensaufsicht Grundbedingung eines funktionierenden Finanzsektors ist, der seinerseits wieder den Wachstumserfolg eines Landes zentral mitbestimmt.

Ziel des dritten Kapitels ist dann, die Intentionen der Politik in verschiedenen Regimen herzuleiten, und auf für die Unternehmensaufsicht relevante Entscheidungen anzuwenden. Dies geschieht entweder abstrakt, oder an Hand von tatsächlichen Erfahrungen in einzelnen Ländern. Im Kern argumentiere ich in diesem Kapitel, dass sich unterschiedliche Strukturen von Finanzsektoren und ‚Corporate Governance‘ hauptsächlich von der Politik bestimmt werden, und dass sich die Politik wiederum vorhersagbar verhält, wenn das Regime richtig klassifiziert worden ist. Zwar werden einzelne Tatbestände am Ende auch durch kulturelle Unterschiede definiert werden, aber die Argumentation zielt darauf, die großen, weltweit beobachteten, Strukturunterschiede durch unterschiedliche politische Regime zu erklären.

Das vierte und Schlusskapitel fasst die vorangegangene Analyse noch einmal zusammen und behält sich abschließende Bewertungen vor.

B. Endogene Korruption

Zu Beginn der Ausarbeitung möchte ich gerne ein Modell der Korruption vorstellen, das ich vor fünf Jahren mit Joshua Charap vom IWF entwickelt habe². Ausgehend von existierenden Diktaturtheorien³ war unsere Kritik, dass diese Theorien nicht wirklich eine soziale Gemeinschaft widerspiegeln, sondern vielmehr einem Zwei-Personen-Spiel ähneln, wie sie in den Theorien von Konfliktforschern üblich sind⁴. Damit aber wird der wesentliche empirische Tatbestand des Machtwechsels in Autokratien wegdefiniert: die Palastrevolution. Die Möglichkeit einer solchen Machtübernahme durch ‚Vertraute‘ ist aber wesentlicher Bestandteil des Kalküls eines rationalen Autokraten, der einerseits den persönlichen Reichtum vermehren möchte, andererseits aber auf loyale Mitstreiter angewiesen ist, und deswegen teilen muss.

I. Kurzdarstellung der Theorie

Ein erster Ansatzpunkt für einen passenden Rahmen fand sich in der Theorie der organisierten Kriminalität, die sowohl das Thema der Palastrevolution aufgriff, als auch strukturelle Ähnlichkeiten zwischen Mafias und ‚primitiven Staaten‘ fand⁵. So wurde sowohl für Mafias als auch für Staaten in ähnlicher Form die Theorie territorialer Ausdehnung diskutiert⁶.

Ausgehend von den konzeptionellen Ähnlichkeiten zwischen Mafias und Staaten haben wir zwei Einsichten hinzugefügt: zum Ersten, dass die Einführung einer Hierarchiestruktur die territoriale Ausdehnung der Gesamtorganisation erweitern kann, zum Zweiten, dass die ‚optimale‘ Abschöpfung von Mehrwert in der unterdrückten Gesellschaft durch Schaffung von Monopolen erfolgt. Letzteres kann auf dem Wege der direkten Monopolisierung eines Standes oder einer Industrie erfolgen, oder aber durch eine Bürokratie, die das Monopol über die Vergabe von Lizzenzen für dezentrale Wirtschaftsakteure hat. Letztere Struktur bildet dann den Nährboden für Korruption.

Die Monopolisierung der Wirtschaft stabilisiert die Autokratie, wenn die Wirtschaftsführer teil des Patronagenetzwerkes der Regierung sind, und ein aktives Interesse an dem Erhalt des Status Quo haben. Gleichermaßen gilt für korrupte

² Charap/Harm (2000).

³ Z.B. Grossman (1991).

⁴ Z.B. Hirshleifer (1991).

⁵ Skaperdas/Syropoulos (1995) oder Baumol (1995).

⁶ Andersen (1995) für Mafias, Findlay (1996) für Staaten.

Bürokratien: so lange der persönlich zu erwirtschaftende Mehrwert mit jeder Hierarchiestufe steigt, bietet diese Form der staatlichen Organisation einen idealen Nährboden für ein Patronagesystem, das den Machthaber stärkt.

Damit ist ein direkter Zusammenhang zwischen Korruption und Staatsform hergestellt: autokratische Systeme bedienen sich der Korruption sowohl als Einkommensquelle als auch als stabilisierende Kraft in einem Patronagenetzwerk. Dieses Patronagenetzwerk verhindert den Zerfall der Machtstruktur und kann ein Abgleiten eines Landes in den Bürgerkrieg somit verhindern. In diesem Kontext sollte das ursprünglich bei Bardhan⁷ gefundene Zitat interpretiert werden: „As Ronald Wraith and Edgar Simpkins⁸ say of English history: ‚For two hundred and fifty years before 1688, Englishmen had been killing each other to obtain power ... The settlements of 1660 and 1688 inaugurated the Age of Reason, and substituted a system of patronage, bribery and corruption for the previous method of bloodletting.‘“

II. Implikationen

Sieht man das Phänomen der Korruption aus diesem Blickwinkel, so ergeben sich diverse weitreichende Implikationen: zunächst ist die Korruption in manchen Ländern kein dezentrales und ungesteuertes Phänomen, sondern ist geplant und gewollt. Des Weiteren führt der Kampf gegen Korruption und für Demokratie nicht zwangsläufig zum intendierten Ziel: Schlimmstenfalls wird das gegenwärtige Regime destabilisiert ohne dass man eine realistische Alternative hat, und das Land fällt zurück in Bürgerkrieg oder ‚Warlord‘ System. Diese Tendenzen wurden leider in Kambodscha, Somalia oder Afghanistan und zum Teil auch auf dem Balkan beobachtet. Einher mit dem Machtwettbewerb geht dann normalerweise auch ein Korruptionswettbewerb, der ökonomisch noch schädlicher als monopolistische Korruption ist⁹. Zum Dritten aber erlaubt die oben skizzierte politische Theorie den Versuch, Politik in erster Linie als ‚Rent-Seeking‘ zu definieren. Die folgende Tabelle 1 verknüpft unterschiedliche politische Systeme mit den dort vorrangig zu beobachtenden ‚Rent-Seeking‘-Strukturen.

⁷ Bardhan (1997), S. 1329.

⁸ Wraith/Simpsons (1963).

⁹ Das Argument stammt u.a. von Shleifer/Vishny (1993), die den Korruptionswettbewerb mit der doppelten Marginalisierung zweier hintereinander geschalteter Monopole vergleichen.

Eine Form des Abschieds von der Diktatur geschieht, wenn der Diktator merkt, wie sehr die korrupten Strukturen die Kräfte der Wirtschaft lähmen, und in erster Linie auf Wirtschaftswachstum setzt¹⁰. Die alten Strukturen sind jetzt ein Hindernis und können erstmals als Korruption im klassischen Sinne verstanden werden: sie sind nicht mehr gewollt und finden dezentral statt. Der vermutlich häufiger zu beobachtende Weg in die Demokratie findet aber eher über die korrupte Demokratie statt, deren wirtschaftliche Strukturen noch im alten Geist funktionieren, und eine echte Wahl für den Bürger kaum besteht. Mit wachsender Ordnung verschwindet die persönliche Bereicherung aus dem politischen Leben, nicht aber die Bereicherung zu Gunsten der Parteidienstleister, um besser für Wahlen aufgestellt zu sein: Dies wird als politische Korruption definiert. Selbst in einer funktionierenden Demokratie gibt es aber noch ‚Rent-Seeking‘: Der Verteilungskampf zwischen den Interessengruppen ist auch eine Möglichkeit, sich ohne wirtschaftliche Gegenleistung eine Rente anzueignen. Der wesentliche Unterschied zu den anderen Regimes: Der Verteilungskampf ist durch Demokratie und Verfassung legitimiert.

Tabelle 1: Rent-Seeking und politische Regimes

POLITISCHES REGIME	RENT-SEEKING-STRUKTUR
Anarchie	„Jeder gegen jeden“
Warlords / Schwache Diktatur	Korruptionswettbewerb
Starke Diktatur	Monopolistische Korruption
Benevolenter Monarch	„Wahre“ Korruption
Korrupte Demokratie	Persönliche Bereicherung und Interessengruppen
Schwache Demokratie	Politische Korruption und Interessengruppen
Funktionierende Demokratie	Interessengruppen

Nun ist es natürlich übertrieben, der Politik im modernen Staat lediglich Verteilungsziele nahe zu legen. Schließlich stellt der Staat auch öffentliche Güter bereit. Allerdings ist dies eine Tätigkeit, die durchaus auch vom rationalen Diktator durchgeführt wird. Auch er profitiert von der Wirtschaftskraft seiner Untertanen, die durch öffentliche Investitionen gefördert werden. Die primäre Motivation aber bleibt die Umverteilung. Die durch das Regime auferlegten Beschränkungen bestimmen dann den Empfänger der Verteilungsaktivitäten: die politische Elite in der Diktatur, die schwarzen Kassen in der schwachen Demokratie, oder die Transferempfänger in der funktionierenden Demokratie. Die Bereitstellung öffentlicher Güter ist Bestandteil der Politik, ist aber dem ‚Rent-Seeking‘ als Motivation untergeordnet.

¹⁰ Dieses könnte in der Vergangenheit in Südkorea der Fall gewesen sein.

Und doch gibt es in der Demokratie noch einige weitere Besonderheiten zu beobachten. Während sich die Patronagenetzwerke heutiger und vergangener Autokraten zwischen Indonesien, Libyen, oder Paraguay nur unwesentlich unterscheiden, bestimmt in der Demokratie in erster Näherung der ‚Median Wähler‘ den Kurs der Politik¹¹. Dieser kann dann, geprägt durch die Heterogenität der Kulturen, international sehr unterschiedlich ausfallen, was im Folgenden zu berücksichtigen sein wird.

C. Corporate Governance, Recht und Wachstum

Zunächst jedoch ein paar grundsätzliche Worte zum Thema ‚Corporate Governance‘. Es handelt es sich hier prinzipiell um ein Regime von Institutionen, mit denen die von Managemententscheidungen betroffen Parteien Ihre Interessen gegenüber den Firmen durchsetzen wollen. Dies kann über Anreize (Märkte), Verträge, rechtliche Normen, oder Autoritätsstrukturen (property rights) geregelt werden. Normalerweise findet man in jedem Land ein Portfolio solcher Institutionen zum Schutz der diversen Gruppierungen.

Die Notwendigkeit solcher Governance-Strukturen ergibt sich primär daraus, dass jedwede Vorleistung gegenüber einem Unternehmen als spezifisches Gut im Sinne von Williamson¹² zu verstehen ist. Welche Form der Absicherung dann gewählt wird hängt dann von der Größe des Problems spezifischer Güter im jeweiligen Fall ab. Während Lieferanten sich i.d.R. einen (eingeschränkten) Eigentumsvorbehalt einräumen lassen, und Konsumenten sich durch Garantien (aber auch Verbraucherschutzgesetze) absichern, sind die Bereisteller langfristigen Kapitals nur relativ schwer allein durch langfristige Verträge oder starre Gesetze abzusichern. Der Grad der Vorleistung von Arbeitnehmern ergibt sich oftmals nicht so sehr im Kontext des Beschäftigungsverhältnisses, sondern des Arbeitsmarktes. I.d.R. kann der Arbeitnehmer wesentliche Elemente seines Humankapitals mit zum nächsten Arbeitsplatz mitnehmen. Daher beschreibt die Literatur zur Corporate Governance im Wesentlichen Institutionen des Finanzsektors.

Während Fremdkapitalgeber sich zunächst durch Verträge absichern, reichen diese im Fall notleidender Unternehmen im Allgemeinen nicht aus, und werden durch Konkursrecht bzw. quasi-hierarchische Strukturen in gläubiger-induzierten Sanierungen ergänzt. Im Falle von Einlegern bei Banken gibt es zudem staatliche Regulierungsinstitutionen.

¹¹ Zur Theorie des Median Wählers vgl. *Hotelling* (1929).

¹² Z.B. *Williamson* (1985).

Für Eigenkapitalgeber wären diese Strukturen i.d.R. zu starr. Die klassischen Eigenkapitalinstrumente knüpfen an die Bereitstellung des Kapitals Eigentumsrechte, und behalten sich vor, die Beschäftigungskonditionen des Managements der von ihnen finanzierten Gesellschaften zu bestimmen, und die Form der Berichte über die Geschäftstätigkeit mitzudefinieren, wie sie insgesamt die Aufsicht über das Management definieren. Im Notfall haben sie durch ihre Stellung als Eigentümer auch das Recht, die Aktiva der Firma per Beschluss zu liquidieren.

Um die Märkte für die Bereitstellung von Risikokapital einem größeren Publikum zu öffnen, sind in den meisten Ländern Gesetze zum Schutz von Minderheitsaktionären erlassen worden. Auch definiert der Staat die Publikationspflichten der Gesellschaften innerhalb seiner Rechtsprechung, was historisch gesehen allerdings durch sein Eigeninteresse der Besteuerung getrieben ist. Dadurch entsprechen dann auch die nach öffentlichen Vorgaben erstellten Berichte nur in relativ wenigen Ländern den (theoretischen) Idealvorstellungen von (Klein-)Investoren.

Die tatsächliche Ausgestaltung von Gesetzgebung, Aufsichtsinstitutionen, Vertragsusancen und marktüblichen Praktiken ist in allen Ländern historisch gewachsen, und erfüllt selten theoretische Anforderungen an ein ‚globales Optimum‘. Vielmehr sind hier Marktgegebenheiten und langfristige politische Strömungen als Determinanten der Struktur der Corporate-Governance-Institutionen zu nennen.

Die Literatur hat schon länger versucht, in der internationalen Vielfalt bestimmte Systemtypen zu definieren, und landete bei der Unterscheidung von bank-basierten (z.B. Deutschland, Japan) oder markt-basierten (z.B. USA, UK) Systemen. In jüngerer Zeit hat es dann mittels internationaler Datenbanken den Versuch gegeben, herauszufinden, welches System sich besser auf das Wirtschaftswachstum auswirkt.

Hier sind vor allem die Forschungsprogramme um Ross Levine¹³ und Andrej Shleifer¹⁴ zu nennen. Beide Autorengruppen haben sich in den letzten Jahren intensiv damit auseinandergesetzt, eine Kausalkette von guten Finanzmarktgesetzen über funktionierende Finanzmärkte zu erfolgreichem Wirtschaftswach-

¹³ Beginnend mit *Levine/King* (1993) besteht das ehrgeizige Programm darin, einen empirischen Bezug zwischen Finanzsektorstruktur und Wirtschaftswachstum zu belegen. Weiter: *Levine/King* (1993b), *Levine/Zervos* (1996, 1998), *Levine* (1998, 1999), *Levine/Beck/Loayzy* (2000), *Levine/Beck* (2003).

¹⁴ Beginnend mit *LaPorta/Lopez-de-Silanes/Shleifer/Vishny* (1998) wurde gezeigt, dass ‚gute‘ Gesetze für den Finanzsektor (hier: Gesetze zum Schutz von Minderheitsaktionären) zu liquideren Kapitalmärkten führen. Weiter: *LaPorta et al.* (1999, 2000a, 2000b, 2002).

tum zu etablieren. Insbesondere wurde hier getestet, ob Gesetze zum Schutz von Gläubigern oder Gesetze zum Schutz von Minderheitsaktionären wichtiger für Finanzmärkte und insbesondere Wirtschaftswachstum sind. Beide Autorengruppen konnten keinen einzelnen Faktor als dominant feststellen, sondern mussten schlussfolgern, dass der wesentliche Bestimmungsgrund für erfolgreiches Wirtschaftswachstum in der staatlichen Durchsetzung von Mindeststandards am Kredit- und Aktienmarkt, sowie der Durchsetzung privater (Finanz-) Verträge liegt.

Obwohl LaPorta, Lopez-de-Silanes und Shleifer (1999) gezeigt haben, dass schlechte Gesetzgebung durch konzentrierte Eigentümerstrukturen teilweise kompensiert werden können, und obwohl Klapper und Love (2002) gezeigt haben, dass gute Corporate-Governance-Standards in Firmen in Entwicklungsländern schlechte Rechtsrahmen zum Teil kompensieren können, bleibt das Fazit, dass die staatliche Definition und Durchsetzung von Finanzmarktgesetzen eine zentrale Rolle im Corporate-Governance-Regime eines Landes spielt, und dass dies wesentlich zu erfolgreichem wirtschaftlichen Handeln beiträgt.

Wenn aber der Staat eine zentrale Rolle im Corporate-Governance-Regime übernimmt, dann muss auch die Frage nach der Intention der Regierung gestellt werden. Dieses bildet die direkte Überleitung zum zentralen Thema dieses Aufsatzes.

D. Politik und Corporate-Governance-Strukturen

Im Folgenden wird es nützlich sein, Autokratien und Demokratien zu trennen. Innerhalb der Demokratien erfolgt eine weitere Unterscheidung in schwache und funktionierende Demokratien, obwohl viele Staaten Charakteristika von beiden Systemen zeigen werden. Des Weiteren müssen gerade bei funktionierenden Demokratien auch kulturelle Eigenheiten mit genannt werden, die in der Lage sein können, nationale Eigenheiten zu erklären.

I. Autokratien

Prinzipiell können auch Autokratien wiederum in starke und schwache Herrschaftsregime unterteilt werden. Je schwächer das Regime, jedoch, umso mehr verschiebt sich das Gleichgewicht im Lande in Richtung (bewaffnetem) Konflikt, und umso weniger Aufmerksamkeit richtet sich auf die Wirtschaft. Im Extremfall verkommt die Wirtschaft zur reinen Finanzierungsquelle der Konfliktparteien, und wird zu diesem Zweck regelrecht geplündert. Sinnvolle Investiti-

onen unterbleiben, und die Unternehmensaufsicht ist das geringste Problem eines solchen Landes.

Daher werde ich hier mein Augenmerk auf starke Autokratien richten, wie es zum Beispiel Indonesien unter Suharto gewesen ist. Die zentrale Frage ist nun, wie die Wirtschaft im Allgemeinen in das generelle Konzept des Diktators passt. Oben wurde argumentiert, dass Diktatoren die Monopolisierung der Wirtschaft als effiziente ‚Besteuerung‘ verstehen, und diese Monopole gleichzeitig zur Stabilisierung des Patronagenetzwerkes benutzen.

Je stabiler die Diktatur, umso langfristiger ist auch das Interesse des Diktators, und umso größer das Interesse, langfristig in die Wirtschaft zu investieren. Dieses wirkt sich ebenfalls auf die Wirtschaft aus, die eine langfristige Ertragsmaximierung anstrebt und daher auch nutzbringende Investitionen durchführt – aber immer im Kontext des Monopols!

Dieses Zusammenspiel von Monopolisierung und Patronage führt letztlich zu Systemcharakteristika, die mit einem modernen Verständnis von Unternehmensaufsicht nicht vereinbar sind. Zuerst schafft die Monopolisierung von Märkten Freiräume für die Geschäftsleitung, die zum Nachteil der Gesellschafter ausgenutzt werden können, und in dieser Form in Demokratien mit funktionierendem Wettbewerbsrecht kaum existieren.

Der Aspekt die Wirtschaft als Teil eines Patronagenetzwerkes zu sehen, widerspricht in erster Linie auch dem Gedanken einer professionellen Managementauswahl, dem Herzstück der Unternehmensaufsicht. In Ländern wie Brasilien oder den Philippinen ist es nicht unbekannt, dass Führungspositionen in großen Unternehmen zur Arbeitsplatzbeschaffungsmaßnahme für Mitglieder des Eigentümerklans verkommen¹⁵. Zwar versucht man aus Eigeninteresse heraus, die besten Talente an die Spitze zu lancieren, aber einer professionellen Suche nach dem fähigsten Management gleicht dieser Prozess nicht. Ein weiterer wesentlicher Punkt ist die Bezahlung des Managements. Hier stehen nicht Anreiz sondern ‚Rent-Seeking‘ im Vordergrund, was ebenfalls im krassen Gegensatz zur Zielsetzung der Unternehmensaufsicht steht.

Wenn die Führungselite der Firma nicht selbst Mitglied des politischen Patronagenetzwerkes ist, so ist es mit Sicherheit der Eigentümerklan. Daraus ergibt sich, dass selbst professionelles Management, wenn es denn eingesetzt würde, einem übermäßigen Einfluss des Hauptaktionärs ausgesetzt wäre, der die politische Linie der Autokratie im Zweifel in das Unternehmen hineinpresst. Dies wird ggf. noch dadurch verstärkt, dass die politische Elite einerseits zum Zwecke des ‚Rent-Seeking‘, andererseits aus Kontrollgründen, im Auf-

¹⁵ Evidenz hierfür findet sich unter anderem in *Claessens et al. (2000)*.

sichtsrat vertreten sein dürfte. So soll Präsident Suharto in Indonesien in ca. 1200 Kontrollgremien der Wirtschaft persönlich vertreten gewesen sein.

An sich müsste man an genau dieser Stelle die Frage stellen, warum überhaupt mit unseren Standards der Unternehmensaufsicht ein solches System analysiert wird. Die Antwort besteht einfach darin, dass auch in vielen Autokratien Aktienmärkte eingeführt worden sind, die sich um das weltweit verfügbare Kapital bewerben. Man muss allerdings fragen, welche Zielsetzungen eine Autokratie mit der Einführung eines Kapitalmarktes verfolgt. In der stereotypischen Darstellung wie sie hier verfolgt wird ist der Aktienmarkt ebenfalls nichts weiter als ein Instrument des ‚Rent-Seeking‘. Dies erklärt zum Beispiel die Praxis, dass Teile von Großunternehmen in Autokratien an der Börse zusätzliches Kapital beschaffen, oftmals aber konsequent nachteilhafte Geschäfte mit anderen, nicht an der Börse vertretenen Unternehmen derselben Unternehmensgruppe machen müssen¹⁶. Auf Kosten des Kleinaktionärs gewinnt das Unternehmen im privaten Bereich mehr als es im öffentlichen Bereich verliert.

Bei dieser Intention der Kapitalmärkte ist es dann nicht verwunderlich, wenn Rechnungslegungsstandards nicht internationalen Gepflogenheiten genügen, und wenn die Übermacht der Autokratie in Aufsichtsrat und Hauptversammlung nicht durch Gesetze zum Schutz von Minderheitsaktionären gebremst wird.

Allerdings ist das Kalkül des Diktators kompliziert: werden überhaupt keine Kompromisse gemacht, fließt auch kein Kapital ins Land. Auch die Schaffung von Gesetzen, die dann in den (korrupten) Gerichten womöglich nicht durchgesetzt werden¹⁷, wird von internationalen Investoren verfolgt, und trocknet die Kapitalquelle ‚Börse‘ schnell wieder aus. So leitet die Einführung der Börse aus niederen Motiven doch oftmals unbeabsichtigt einen Regimewechsel ein, denn die Unternehmen verstehen schnell, dass die Börse eine höchstwillkommene Quelle der Unternehmensfinanzierung ist. Dies unterstreicht die Wichtigkeit der Studie von Klapper und Love (2002), dass freiwillig auferlegte Standards guter ‚Corporate Governance‘ zum Teil schlechte Rechtsrahmen kompensieren können.

Das Augenmerk des Diktators liegt aber nicht nur in den Aktienmärkten. Vielmehr kann der gesamte Finanzsektor zum Zwecke des ‚Rent-Seeking‘ vergewaltigt werden: Banken bekommen den Befehl, dass Sie an Unternehmen, die zum Patronagenetzwerk zu zählen sind, bevorzugt Kredite geben müssen,

¹⁶ Interview mit einem hochrangigen Vertreter der International Finance Corporation im Frühjahr 1986. Für eine ähnliche Vorgehensweise in Transition Economies vgl. *Jonson et al. (2000)* zum Thema ‚Tunnelling‘.

¹⁷ Für das Beispiel China wird dies von *Allen et al. (2002)* beschrieben.

die diese dann regelrecht veruntreuen. Wie sonst sollten Bankenkrisen entstehen, bei denen mehr als 35%¹⁸ der in der Volkswirtschaft vergebenen Kredite notleidend sind? Ein Verweis auf undiversifizierte Wirtschaftsstrukturen oder unqualifiziertes Bankpersonal greift hier mit Sicherheit zu kurz. Der in jeder Volkswirtschaft notwendige Wachhund ‚Bankenaufsicht‘ wird in der Autokratie ebenfalls instrumentalisiert. Forschungsergebnisse aus der Weltbank zeigen, dass Bankenregulierungsbehörden in Entwicklungsländern oftmals ‚Rent-Seeking‘-Motive haben¹⁹, Teil des Patronagesystems sind²⁰, und dass schwache politische Institutionen die Verwundbarkeit von Einlagensicherungsfonds verstärken²¹.

Auch das Konkursrecht ist der generellen Logik der Autokratie untergeordnet. So hat ein Thailändischer Unternehmer, der nach der Asienkrise internationalen Banken mehrere Milliarden US-\$ schuldete, seinen Einfluss im Senat dazu benutzt, alle (vom IWF angemahnten) Reformen des Konkursrechtes zu sabotieren.²²

Abschließend lässt sich sagen, dass Autokratien ihre eigene systemimmanente Logik haben, die letztlich die Steigerung des Vermögens einer kleinen Gruppe der Gesellschaft zum Ziel hat. Dieser Zielsetzung sind alle anderen gesellschaftlichen Strukturen untergeordnet, insbesondere auch die Unternehmensaufsicht, die mit dem Verständnis demokratischer Industriegesellschaften kaum nachvollziehbar sind. Wie aber funktionieren diese?

II. Demokratien

Im Unterschied zu Autokraten müssen Demokratien sich insofern dem Volkswillen beugen, als Politiker letztlich wieder gewählt werden wollen. So kann man z.B. das Wettbewerbsrecht in Demokratien dadurch erklären, dass die Mehrheit der Wähler die Produzentenrente des Monopolisten zurück in Konsumentenrente verwandeln will, indem der Wettbewerb zur Norm erklärt

¹⁸ Definition des Internationalen Währungsfonds für eine Bankenkrise.

¹⁹ Barth/Caprio/Levine (2001).

²⁰ So zeigen Barth/Caprio/Levine (2001), dass Bankenregulierung in Entwicklungsländern überproportional teuer ist.

²¹ Demirguc-Kunt/Detraga (2001).

²² McDermott (1998).

wird²³. Gleichzeitig verlangt die Mehrheit der Wähler den Schutz ihrer Bank-einlagen, aber auch Rechte zum Schutz von Kleinanlegern.

Wären es nur diese Aspekte, so könnte man das System der Unternehmensaufsicht in Demokratien weitestgehend auf diese Faktoren zurückführen. Allerdings sind zwei Einschränkungen zu beachten, denen zu Grunde liegt, dass der Politiker zur Wiederwahl nicht unbedingt Gesetze zum Vorteil der großen Masse der Gesellschaft erlassen muss.

Zum Ersten ist anzuführen, dass kein Mensch die Folgen der Gesetzespakete insgesamt auf die eigene Situation genau abschätzen kann. Es besteht somit eine Neigung dahingehend, dass einzelne Gesetze nur auf ihre direkte, nicht aber eine mögliche indirekte Wirkung hin beurteilt werden. Zu einzelnen Bereichen der Gesetzgebung bilden sich dann Interessensgruppen, die Politikern suggerieren wollen, dass große Wählerpakete hauptsächlich nach für sie nachvollziehbaren direkten Wirkungen der Gesetzgebung urteilen und dementsprechend ihre Stimme abgeben. Glaubt der Politiker diesen Verbänden, kommt es zu unterschiedlichen Koalitionen, die den zur Mehrheit notwendigen Verbänden Einkommenstransfers zusagen.

Zum zweiten ist anzumerken, dass der Wähler sich einer Externalität gegenüber sieht, die es irrational erscheinen lässt, viel Zeit in die Informationsgewinnung zu investieren, weil die eigene Stimme nur mit verschwindend geringer Wahrscheinlichkeit Zünglein an der Waage ist. Einerseits unterstützt dies die Neigung des Wählers, sich Interessenverbänden anzuschließen, andererseits eröffnet es Spielraum für politisches Marketing, was über die dann notwendige Finanzierung einer weiteren Korruptionsspielart Tür und Tor öffnet. Wenn der Gesetzgeber – im Sinne aller Parteien – Gesetze zur Parteienfinanzierung erlassen hat, so hat jede einzelne Partei das Interesse, diese Spielregeln zu brechen. Dies ist die Keimzelle der politischen Korruption, in der nicht zum Wohle des eigenen Geldbeutels, wohl aber zum Vorteil ‚schwarzer Kassen‘, Gesetzgebung durch Geld beeinflussbar wird. Diese Prinzipien gilt es im Folgenden auf die Unternehmensaufsicht anzuwenden.

²³ Diese Argumentation unterscheidet sich von der klassischen Motivation des Wettbewerbsrechts, der auf die Ineffizienz des Monopols abzielt, da die Summe aus Produzenten- und Konsumentenrente im Wettbewerb größer ist als im Monopol. Diese Argumentation vernachlässigt die hier in den Vordergrund gerückten Verteilungsaspekte.

1. Schwache (korrupte) Demokratien

Ohne direkt Beweise für politische Korruption antreten zu wollen, werde ich im Folgenden das Beispiel der Unternehmensaufsicht in Japan zitieren, und einige dort zu beobachtende Strukturen als *wahrscheinliche* Konsequenz politischer Korruption diskutieren. Den Beweis, dass dies der tatsächliche Hintergrund ist, muss ich leider schuldig bleiben.

Mafiose Strukturen gedeihen unter anderem in den Bereichen, in denen der Staat sich weigert, private Verträge anzuerkennen und durchzusetzen, obwohl eine gesellschaftliche Nachfrage dafür besteht. Klassische Beispiele sind Prostitution, Drogenhandel, oder die Prohibition in den USA der 20er Jahre. In Japan gilt dies für zwei Gesetzesbereiche, die für die Unternehmensaufsicht von Wichtigkeit sind: die Konkursabwicklung, und Hauptversammlungen von Publikumsgesellschaften.

Die Konkursabwicklung unterliegt bestimmten Anwälten, die zahlenmäßig sehr begrenzt sind, und die weitaus lukrativere Aufgabenportfolios wahrnehmen können, als die Konkursabwicklung²⁴. Somit wird dieser Teil Ihrer Arbeit ohne Alternative vernachlässigt, was ermöglichte, dass sich die ‚Yakuza‘ in diesem Bereich einnisteten konnte, und zum Beispiel Mieterschutzgesetze ausnutzt, um Vollstreckung von Immobilien insolventer Unternehmen auf Jahre hin zu blockieren.

Nach der Kennedy Handelsrunde der späten 50er Jahre befürchtete der Japanische Staat eine mögliche Welle von Unternehmensübernahmen und ermunterte Unternehmen, sich gegenseitig Anteile zu verkaufen, die nie gehandelt werden sollten, und die auf den Hauptversammlungen immer mit der Geschäftsleitung stimmen sollten²⁵. Dadurch wurden sämtliche an der Tokioter Börse gehandelten Aktien de facto zu stimmrechtslosen Aktien, und die ‚Yakuza‘ entwickelte mit der Zeit die Praxis, auf Hauptversammlungen Schmutzkampagnen gegen die Geschäftsführung zu vollziehen.

Milhaupt und West (2000) zeigen nun in einer umfangreichen Studie, dass das organisierte Verbrechen in Japan der Polizei wohl bekannt ist und Institutionen und deren Mitglieder namentlich erfasst sind. Es stellt sich somit die Frage, warum der Staat hier auf sein Gewaltmonopol zu verzichten scheint. Eine der wenigen plausiblen Antworten auf diese Frage stützt sich auf Korruption: so könnte es einflussreiche Figuren in der LDP geben, die auch zentrale Personen der Wirtschaft sind, und weder Interesse an Gesetzen zum Schutz von

²⁴ Milhaupt/West (2000).

²⁵ Schaede (1993).

Minderheitsaktionären, noch an der Verwertung ihrer Immobilien durch Banken haben. Auch wenn sie nicht unbedingt ein direktes Interesse an der Yakuza haben, haben sie doch ein Interesse am Erhalt des Status Quo, und tolerieren die Yakuza, bzw. lassen sich bezahlen, eine aktive Bekämpfung der Yakuza nicht weiter zu forcieren. Diese Kausalkette könnte den Status Quo erklären, und wird auch in den Medien durchaus als realistisch gehandelt²⁶.

Nimmt man diese Vermutungen als gegeben an, so können zentrale Institutionen der japanischen Unternehmensaufsicht in neuem Licht interpretiert werden. So gehört Japan zum klassischen Stereotyp eines bank-basierten Finanzsektors. Sheard (1994) zeigt, dass fast alle Unternehmenskrisen der 70er und 80er Jahre durch das Engagement von ‚Hauptbanken‘ der betroffenen Unternehmen gemeistert worden sind.

Hintergrund dieses Engagements ist, dass die Hauptbanken zunächst eine Finanzierungsverpflichtung gegenüber Unternehmen ihres *keiretsus* hatten, dies aber eine ungesunde Risikostreuung des Kreditportfolios bedeutet hätte. Die Lösung bestand darin, dass die verschiedenen Banken Kredite untereinander syndizierten, aber in Krisenzeiten erwarteten, dass die Hauptbank aus dem jeweiligen *keiretsu* die Verantwortung für den notleidenden Kredit übernehmen sollte. Dies ist mit Sicherheit die zentrale Motivation für das japanische System der Unternehmensaufsicht. Es gedeiht aber insbesondere in einem Umfeld, in dem Intervention durch Aktionäre nie erfolgen wird, weil die Aktionäre keine Repräsentanz im Aufsichtsrat haben. Außerdem weiß die Bank, dass auch der Konkurs keine realistische Option darstellt. Dies aber ist letztlich auf die oben beschriebene verfehlte Politik der Regierung zurückzuführen. Somit könnte ein wesentlicher Teil des japanischen Systems der Unternehmensaufsicht auf politische Korruption zurückzuführen sein.

2. Funktionierende (Verbände-)Demokratien

Das deutsche System der Unternehmensaufsicht in der Nachkriegszeit wird ebenfalls im Kontext eines bank-basierten Systems gesehen, allerdings ohne Beteiligung mafioser Strukturen. Hier waren es im Wesentlichen die unzureichenden Rahmenbedingungen des deutschen Vergleichsrechts, die Banken dazu bewegte, Aufsichtsratsmandate in Unternehmen anzustreben, um im Notfall über die nötige Kontrollinfrastruktur zu verfügen, die zur Sanierung angeschlagener Konzerne notwendig ist. Viele große Unternehmenskrisen²⁷ wurden auf

²⁶ Engel (2002).

²⁷ Z.B. AEG, Metallgesellschaft, KHD, Hapag-Lloyd.

diese Art gelöst. Die Frage im deutschen Kontext bestand eher darin, warum auch hier die Aktionäre nicht systembestimmend waren.

Die Antwort gibt das deutsche Steuersystem. Die Rahmenbedingungen des Fiskus ermöglichen auch Familienunternehmen, in erfolgreichen Jahren größere Investitionen durch diverse Abschreibungsmöglichkeiten zu finanzieren, und machten somit unter Bildung stiller Reserven die Innenfinanzierung zum Hauptbestandteil der deutschen Investitionsfinanzierung. Frei nach der ‚Hackordnungstheorie‘ von Myers (1984) finanzierten sich Unternehmen im Bedarfsfall zunächst durch Bankkredite, und erst im äußersten Notfall durch Aktienemissionen. Somit blieb die Publikumsgesellschaft die Ausnahme, auch in der deutschen Großindustrie.

Die Prinzipien der Steuergesetzgebung datieren vermutlich in die Zeit weit vor dem zweiten Weltkrieg, und man kann erwarten, dass hier die Gruppe der Unternehmer im Parlament eine gute Lobby im Sinne der Interessensgruppen hatten. Dies führte zum einen zum Erhalt der klassischen Unternehmensstruktur in der Familie, und machte auf der anderen Seite die Banken zur wichtigsten Institution der Außenfinanzierung. Die wesentlichen Merkmale der Unternehmensaufsicht im Nachkriegsdeutschland könnten so ihre Ursache finden. Eine weitere Möglichkeit besteht in der förderlichen Gesetzgebung, die das Engagement von Banken in Sanierungen von Aktiengesellschaften zumindest nicht bestrafte, wie dies z.B. in den USA durch das Prinzip der ‚equitable subordination‘ der Fall ist. Obwohl das Prinzip auch in Deutschland als Rechtsnorm bekannt ist, wird es doch durch die rechtliche Stellung des Aufsichtsrats, der die Geschäftsleitung nicht zu operativen Maßnahmen zwingen darf, ausgehebelt.

Ein weiteres Phänomen des Erfolgs der Interessensverbände in der deutschen Unternehmensaufsicht liegt in der Mitbestimmung, die in der Welt einzigartig ist. Das Anrecht von Gewerkschaftsmitgliedern auf einen Aufsichtsratsposten wird in Deutschland und der Welt kontrovers diskutiert. Vermutlich kann man guten Gewissens behaupten, dass die Mitbestimmung erfolgsneutral, also weder förderlich noch schädlich für die Unternehmen ist. Erklärt werden kann eine solche Struktur am besten mit Rückgriff auf die Prinzipien der Demokratie der Interessensverbände.

3. Der Median-Wähler und kulturelle Unterschiede

Folgt man der Logik von Milton Friedman (1953), so wären die USA der Gipfel der Evolution eines Systems, in dem gesetzgeberische Einflüsse sich auf ein Minimum beschränken, während der Markt effiziente Strukturen durchsetzt. So wird gerne behauptet, dass das amerikanische Anreizmodell der Unternehmensaufsicht – Zuckerbrot in der Form von Aktienoptionen für das Manage-

ment, Peitsche bei Unternehmensübernahmen – ein an der Effizienz orientiertes Marktsystem sei²⁸.

Eine dezidiert andere Darstellung erfolgt durch den Juristen Mark Roe (1994). Roe beschreibt die Geschichte des Teiles der amerikanischen Gesetzgebung, der die verschiedensten Kapitalsammelstellen betrifft. Ob Banken, Versicherungen, Investmentbanken, oder Fondsgesellschaften, Roe zeigt, wie der Gesetzgeber es ein ums andere mal verstanden hat, den Einfluss dieser Kapitalsammelstellen in den von ihnen finanzierten Unternehmen zu minimieren, und begründet dies mit der traditionellen Aversion amerikanischer Bürger gegen zentrale Machtballung. Somit zeigt sich das US System als alles andere als ein evolutorisches Resultat eines *laissez-faire* Regimes. Im Gegenteil hat es die Gesetzgebung vermocht, die Geschäftsführung der US Corporation über Gebühr vor nachteilhaften Konsequenzen durch Finanzierungsinstitutionen zu schützen. Die bei der Gesetzgebung der Kapitalsammelstellen beobachteten Phänomene setzen sich in der Struktur des Aufsichtsrats oder des Konkurrenzrechts fort. In diesem Sinne fanden dann auch Bebchuck et al. (2002), dass amerikanische Manager ihre Freiheitsgrade unter anderem dazu benutzen, sich die höchsten Gehälter der Welt auszuzahlen. Auch dieses Phänomen basiert nicht auf Leistung und Effizienz, sondern auf einem rechtlich bedingten Machtvakuum.

E. Schlusswort

Es ließen sich bestimmt noch viele Beispiele anfügen, die belegen sollen, dass die Politik maßgeblichen Einfluss auf die Struktur des Finanzsektors und die Praxis der Unternehmensaufsicht hat. Das Thema dieses Aufsatzes war, dass eine sinnvolle Gliederung verschiedener politischer Regime innerhalb eines theoretischen Rahmens es ermöglicht, die Anreize der Politiker in diesem Rahmen zu erfassen, und damit Prognosen zur Art der Gesetzgebung zu ermöglichen. Dies wurde dann am Beispiel der Unternehmensaufsicht für verschiedene politische Regime an Hand von Länderbeispielen durchgeführt.

Natürlich krankt der Aufsatz noch an vielen Stellen: so ist eines der zentralen Probleme, dass sich einzelne Länder empirisch nur schwer einem der Regime-Stereotypen zuordnen lassen. Das aber wäre wissenschaftlich verlangt, wenn präzise Prognosen angestellt werden sollten, die dann an Hand der empirischen Realität überprüft werden sollten. Die hier vorgestellte Methodik birgt

²⁸ Jensen/Ruback (1984) für Unternehmensübernahmen, Jensen/Murphy (1990) für Aktienoptionen.

die Gefahr der rekursiven Argumentation. Mir geht es daher in dem Artikel um eine etwas andere Zielsetzung: in der modernen Finanzierungstheorie sieht man erst seit knapp fünf Jahren einzelne Ansätze, die Politik mit Unterschieden in Strukturen von nationalen Finanzsektoren in Verbindung zu bringen. Dabei hätte natürlich niemand früher argumentiert, dieser Zusammenhang bestünde nicht, sondern die Thematik war der exakteren Wissenschaft mangels geeignetem Paradigma bis dato der Zugang verwehrt.

Daher ist es ein Hauptanliegen dieses Aufsatzes, *ein* Paradigma ins Gespräch zu bringen, das politische Regimes in erster Linie als verschiedene Arten von ‚Rent-Seeking‘ auffasst. Dass verschiedene Spielarten von Korruption in dieser Regimeklassifikation endogen sind, stellt die Verbindung zum Konferenzthema her. Mit Sicherheit gibt es in der neuen politischen Ökonomie verschiedene Ansätze, die ebenfalls zum Ziel führen, und hier dargestellte Wirkungszusammenhänge auch oder besser erklären könnten. Erinnert sei dabei nur an das Werk von Mancur Olson, die Ansätze von Buchanan oder Tullock, aber auch die vielschichtige Analyse von North. Neu an dem hier vertretenen Paradigma ist lediglich, dass es auf eher neo-klassischen Theoriegebäuden von Konflikt²⁹ oder Diktaturtheorien³⁰ aufbaut, und es vielleicht so möglich macht, die Fragestellung einem breiteren wissenschaftlichen Publikum zu öffnen.

Zusammenfassung

Die moderne Forschung zur Corporate Governance befasst sich derzeit mit dem Thema, dass Definition und Umsetzung einer staatlichen Ordnung für den Finanzsektor entscheidende Bestandteile des Regimes der Unternehmensaufsicht sind, die letztlich den Wachstumserfolg von Nationen entscheidend mitbestimmen. Ziel dieses Aufsatzes ist, Unterschiede solcher staatlicher Ordnungen auf die Rahmenbedingungen verschiedener politischer Regime zurückzuführen. In der Analyse wird deutlich, dass verschiedene Korruptionsstrukturen in einigen politischen Systemen endogen definiert sind. Generell kann man Politik als ökonomisches ‚Rent-Seeking‘ definieren. Der Aufsatz verknüpft die stereotypen Zielsetzungen der Politik in unterschiedlichen Regimen einerseits abstrakt, andererseits anhand von Beispielen aus der Praxis der Unternehmensaufsicht und beobachteten Finanzsektorstrukturen in verschiedenen Ländern.

²⁹ Z.B. Hirshleifer (1991).

³⁰ Z.B. Grossman (1991).

Literatur

- Allen, Franklin, / Quian, Jun / Quian, Meijun* (2002): Law, Finance and Economic Growth in China, Wharton School, Financial Institution Center, Working Paper 02-44, University of Pennsylvania, Philadelphia.
- Anderson, Anneliese* (1995): Organized Crime, Mafia and Governments, in: Fiorentini, Gianluca / Peltzman, Sam (eds.): *The Economics of Organized Crime*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1995.
- Bardhan, Pranab* (1997): Corruption and Development: A Review of the Issues, *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, pp. 1320-1346.
- Barth, James R. / Caprio, Gerard / Levine, Ross* (2001): Bank Regulation and Supervision: What Works Best? *World Bank Working Paper* 2725.
- Baumol, William J.* (1995): Comment on Skaperdas and Syropoulos, in: Fiorentini, Gianluca / Peltzman, Sam (eds.): *The Economics of Organized Crime*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1995.
- Bebchuk, Lucian Ayre / Fried, Jesse M. / Walker, David I.* (2002): Managerial Power and Rent-Extraction in the Design of Executive Compensation, 69, 3 *University of Chicago Law Review*.
- Charap, Joshua / Harm, Christian* (2000): Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State, in: Menard, Claude (ed.): *Institutions, Contracts and Organizations: Perspectives from New Institutional Economics*, Edward Elgar, 2000; auch IMF Working Paper 99/91; übersetzt als La Corrupcion Institutionalizada y el Estado Kleptocratico, Administracion y Desarrollo no. 36, Nov. 1999, Bogotá, Colombia
- Charkham, Johnathan* (1995): *Keeping Good Company*, Oxford University Press, Oxford, London.
- Claessens, Stijn / Djankov, Simeon / Lang, Larry* (2000): The Separation of Ownership and Control in East Asian Corporations, *Journal of Financial Economics*.
- Demirguc-Kunt, Asli / Detriagache, Enrica* (2001): Does deposit insurance increase banking system stability? An empirical investigation, *Journal of Monetary Economics*.
- Engel, Torsten* (2002): The Role of Politics in the Resolution of the Japanese Banking and Economic Crisis, Diplomarbeit, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universität Münster.
- Findlay, Robert* (1996): Towards a Model of Territorial Expansion and the Limits of Empire, in: Michelle R. Garfinkel / Skaperdas, Stergios (eds.): *The Political Economy of Conflict and Appropriation*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1996.
- Friedman, Milton* (1953): *Essays in Positive Economics*, University of Chicago Press.
- Grossman, Herschel* (1991): A General Equilibrium Model of Insurrections, *American Economic Review*, Vol. 81 (4), pp. 912-921.
- Hirshleifer, Jack* (1991): The Technology of Conflict as an Economic Activity, *American Economic Review*, Vol. 81 (2), pp. 130-134.
- Hotelling, Harold* (1929): Stability in Competition, *Economic Journal*, Vol. 56, March, pp. 41-57.

- Jensen, Michael J. / Murphy, Kevin J.* (1990): Performance pay and top management incentives, 98 Journal of Political Economy 225-264.
- Jensen, Michael J. / Ruback, Richard S.* (1983): The market for corporate control: the scientific evidence, Vol. 11 Journal of Financial Economics, pp. 5-50.
- Johnson, Simon / LaPorta, Rafael / Lopez-de-Silanes, Florencio / Shleifer, Andreij* (2000): Tunneling, American Economic Review Papers and Proceedings, May.
- Klapper, Leora / Love, Inessa* (2002): Corporate Governance, Investor Protection and Performance in Emerging Markets, World Bank Working Paper 2818.
- LaPorta, Rafael / Lopez-de-Silanes, Florencio / Shleifer, Andrei* (1999): Corporate Ownership around the World, Journal of Finance.
- LaPorta, Rafael / Lopez-de-Silanes, Florencio / Shleifer, Andrei / Vishny, Robert W.* (1998): Law and Finance, Journal of Political Economy.
- (2000a): Agency Problems and Dividend Policies around the World, Journal of Finance.
 - (2000b): Investor Protection and Corporate Governance, Journal of Financial Economics.
 - (2002): Investor Protection and Corporate Valuation, Journal of Finance.
- Levine, Ross* (1998): The legal environment, banks, and long-run economic growth, Journal of Money, Credit and Banking.
- (1999): Law, Finance, and Economic Growth, Journal of Financial Intermediation.
- Levine, Ross / Beck, Thorsten / Loayza, Norman* (2000): Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes, Journal of monetary Economics.
- Levine, Ross / Beck, Thorsten* (2003): New Firm Formation and Industry Growth: Does having a market- or bank-based system matter?, Journal of Financial Economics (forthcoming).
- Levine, Ross / King, Robert G.* (1993): Finance and Growth: Schumpeter might be right, Quarterly Journal of Economics.
- (1993b): Finance, Entrepreneurship and Growth: Theory and Evidence, Journal of Monetary Economics.
- Levine, Ross / Zervos, Sara* (1996): Stock Markets Development and Long-Run Growth, World Bank Economic Review.
- (1998): Stock markets, banks, and economic growth, American Economic Review.
- McDermott, Darren* (1998): Culture Divides Creditors, Asian Debtors: TPI Shows How Hard It Can Be To Foreclose, The Wall Street Journal, Europe, Dec. 3, 1998, p. 31.
- Milhaupt, Curtis J. / West, Mark D.* (2000): The Dark Side of Private Ordering: An Institutional and Empirical Analysis of Organized Crime, 76 University of Chicago Law Review, p. 41.
- Myers, Stuart* (1984): The Capital Structure Puzzle, Journal of Finance.
- Roe, Mark J.* (1994): Strong Managers, Weak Owners: The Political Roots of American Corporate Finance, Princeton University Press.

- Schaede, Ulrike* (1993) Understanding Corporate Governance in Japan: Do Classical Concepts Apply?, Consortium on Competitiveness and Cooperation Working Paper No. 92-12, University of California at Berkeley.
- Sheard, Paul* (1994): The Main Banks and the governance of financial distress, in: Aoki, Masahiko / Patrick, Hugh (eds.) The Japanese Main-Bank system: Its relevance for developing and transforming economies, pp.188-230
- Shleifer, Andrei / Vishny, Robert W.* (1993): Corruption, Quarterly Journal of Economics, Vol. 108, pp. 599-617.
- Skaperdas, Stergios / Syropoulos, Constantinos* (1995): Gangs as Primitive States, in: Fiorentini, Gianluca/ Peitzman, Sam (eds.): The Economics of Organized Crime, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1995.
- Williamson, Oliver E.* (1985): The Economic Institutions of Capitalism, Free Press, New York.
- Wraith, Ronald / Simkins, Edgar* (1963): Corruption in developing countries, Allen and Unwin, London.

Corporate-Governance-Strukturen, Korruption und politische Systeme: Zum Beitrag von Christian Harm

Von Rupert Pritzl

A. Zielsetzung

Der Referent stellt in seinem Beitrag den Zusammenhang zwischen Corporate-Governance-Strukturen (insbesondere Unternehmensaufsicht) und den Determinanten der politischen Systeme (Diktatur, Autokratie und Demokratie) dar. Ziel des Beitrages ist es, zu untersuchen, wie die Charakteristika verschiedener politischer Regime (d. i. Typ des politischen Systems und mithin die Art der Politik und insbesondere der Wirtschaftspolitik) zu Unterschieden in den nationalen staatlichen Unternehmensaufsichten führen und damit Wachstum und gesellschaftliche Entwicklung von Nationen beeinflussen. Die politischen Systeme werden hierbei als verschiedene Arten von Rent-Seeking, d. h. einer spezifischen Interessengruppen- und Verteilungspolitik, aufgefasst. Methodisch bauen die Ausführungen vor allem auf den neoklassischen Theoriegebäuden von Konflikt- und Diktaturtheorien auf.

B. Corporate-Governance-Strukturen und die Art des politischen Systems

Nicht erst die bekannten Skandale wie Enron oder Worldcom haben die Beschäftigung mit Corporate-Governance-Strukturen zu einem wichtigen Thema gemacht und eine intensive Beschäftigung mit der Frage nach der optimalen Ausgestaltung von Unternehmensaufsicht und -führungen nahe gelegt. Der Referent stellt anschaulich dar, dass sich unterschiedliche Ausprägungen der nationalen Unternehmensaufsichten und der Ausgestaltung des Finanzsektors auf den Typ des politischen Systems und die systemimmanente Wirtschaftspolitik zurückführen lassen.

Unter Corporate-Governance-Strukturen lässt sich die Gesamtheit des staatlichen Ordnungsrahmens verstehen, die vor allem dem Schutz von Gläubigern

und Minderheitsaktionären und der Durchsetzung von privaten Verträgen dient. Nicht nur aus institutionenökonomischer Sicht stellen diese Rechte wichtige Grund- und Funktionsbedingungen eines effizienten Finanzsektors dar und bilden damit zentrale Voraussetzungen für Wirtschaftswachstum und gesellschaftliche Entwicklung.

Der Beitrag ist innovativ und verdienstvoll: Zum einen ist er eine Ergänzung der bestehenden Literatur, in der vor allem die Zusammenhänge zwischen politischem System einerseits und Stabilität und Durchsetzbarkeit von Eigentumsrechten bzw. Property Rights sowie generell Fragen des Rechtsstaates andererseits im Mittelpunkt stehen. Detaillierte bzw. nachgelagerte Fragestellungen wie z.B. nach Corporate-Governance-Strukturen wurden bisher eher weniger thematisiert.¹ Der Referent gelangt hier zu konkreteren Aussagen, die auf der grundlegenden Erkenntnis beruhen, dass jedes politische System eine inhärente spezifische Politik im politischen und wirtschaftlichen Bereich beinhaltet bzw. erforderlich macht und somit auch unterschiedliche Corporate-Governance-Strukturen hervorbringt.

Eine Behandlung detaillierterer Fragestellungen ist wichtig, da die Entwicklung in einigen Ländern gezeigt hat, dass Autokratien auch *ohne* Rechtsstaat erheblichen und dauerhaften wirtschaftlichen Erfolg erzielt haben (z.B. Malaysia unter Mahatir, Russland unter Putin). Die Determinanten des wirtschaftlichen Erfolges sind zum einen die Wirtschaftsorientierung der Regierung und zum anderen die glaubwürdige Garantie zumindest eines Minimums an Rechtsicherheit bzw. Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns im wirtschaftlichen und evtl. politischen Bereich.

Zum anderen werden in diesem Beitrag die Aktienmärkte in autokratischen Regimen näher analysiert und der Frage nachgegangen, mit welcher Zielsetzung autokratische Herrscher Aktienmärkte eingeführt haben und deren Funktionsfähigkeit zu erhalten suchen.

C. Staatliche Politik als Verteilungspolitik

Wenn man sich der Sichtweise des Referenten anschließt, der *staatliche Politik als ökonomisches Rent-Seeking* definiert und damit auf den Verteilungsas-

¹ Die Beschäftigung mit Corporate Governance-Aspekten dürfte in Zukunft sicher zunehmen. So hat z.B. die so genannte Cromme-Kommission im Jahr 2002 Corporate Governance-Grundsätze als interne Verhaltensregeln für die Organe von Aktiengesellschaften ausgearbeitet, die von den meisten DAX-30-Unternehmen mittlerweile weitgehend übernommen wurden.

pekt konzentriert, so lassen sich auch unterschiedliche Korruptionsstrukturen in den jeweiligen politischen Systemen als notwendige bzw. funktionale Systemelemente identifizieren. Korruption kann so in einigen politischen Systemen endogen definiert werden.

Der Referent ist sich der stark fokussierten Sichtweise seiner Aussage bewusst, dass Politik auch in modernen Staaten vor allem Verteilungspolitik ist. Eine solche Fokussierung ist zwar durchaus diskussionswürdig – um nicht zu sagen: angreifbar – vor allem von anderen Wissenschaftsdisziplinen, sie kann aber gerade in ihrer Pointiertheit Wesentliches zur Politikanalyse beitragen. Insbesondere in Autokratien ist Verteilungspolitik das zentrale Politikelement.

Der Referent verwendet die klassische Definition von Rent-Seeking als das Bestreben der Politik, zum eigenen persönlichen Vorteil, zum Vorteil der Parteidiktat oder zum Vorteil der Wähler (?) oder einzelner Wählergruppen eine Umverteilung ohne Gegenleistung herbeizuführen. Korruption ist – insbesondere in dieser Definition – eine eng verwandte Aktivität zum Rent-Seeking, die zusätzlich allerdings noch das Kriterium der „Missbräuchlichkeit“ erfüllt.²

Verteilungspolitik ist in zahlreichen politischen Systemen ein zentrales Politikinstrument zur Stabilisierung sowohl des Systems als auch der eigenen Herrschaft. Korruption ist auch in diesem Lichte ein systemimmanentes bzw. -notwendiges Politikelement, das zur Stabilisierung des politischen Systems und zum Erhalt der eigenen Macht beiträgt.

Korruption ist ein systemimmanentes Politikelement allerdings nur, wenn es sich um die hierarchisch organisierte und geplante Korruption (von oben nach unten und vice versa) „innerhalb des Systems“ handelt, nicht aber um spontane, ungeordnete oder anarchische Korruption, die gegen das Regime gerichtet ist. Diese zwei Arten von Korruption sind vor allem in nicht-demokratischen Systemen klar zu unterscheiden. Letztere ist dann nämlich als Abmilderungs- oder Vermeidungskorruption gegenüber dem Staat zu charakterisieren und zu interpretieren. Welche Art von Korruption in der jeweiligen Gesellschaft vorliegt bzw. dominiert, wäre dann eine empirische Fragestellung.

Zur Erklärung der endogenen Korruption wird vom Referenten die Theorie der organisierten Kriminalität herangezogen und auf strukturelle Ähnlichkeiten zwischen Mafias und „primitiven Staaten“ abgestellt. Dies führt zu der Erkenntnis, dass die optimale Abschöpfung von Mehrwert in unterdrückten Gesellschaften durch die Schaffung von Monopolen – wie beim Rent-Seeking –

² Missbräuchlichkeit, eigener Vorteil und öffentliches Amt sind die drei Kriterien der öffentlichen Korruption (vgl. Pritzl/Schneider (1997), S. 312).

erfolgt (v. a. mittels direkter Monopolisierung der Industrie oder über bürokratische Regulierungen der Wirtschaft).

Im Zusammenhang mit einer Typologie der politischen Systeme führt der Referent eine Typologie der Rent-Seeking- bzw. Korruptionsstrukturen ein. Die Typologie der politischen Systeme nimmt er nach der Definition des eigenen Vorteils der handelnden Akteure vor. Gleichzeitig wird damit versucht, sich auch der Frage nach der so genannten inhaltlichen Qualität der politischen Systeme zu nähern. Eine solche Typologie entbehrt aus politökonomischer Sicht nicht eines gewissen Reizes, während die Politikwissenschaft an dieser einseitigen Fokussierung vermutlich Anstoß nehmen würde.

Trotz der Diskussionswürdigkeit dieser Typologie wird damit zugleich der Pfad der gesellschaftlichen Entwicklung angedeutet, die in grosso modo so durchaus gewünscht und zugleich auch empirisch belegbar ist: Von Anarchie über Autokratie hin zur Demokratie. Mit der Veränderung des politischen Systems geht gleichzeitig auch eine Veränderung im Charakter der Korruption bzw. der Rent-Seeking-Aktivitäten einher. Eine Theorie des gesellschaftlichen Wandels sollte dann auch diese Veränderung berücksichtigen.

D. Definition und Funktionsweise autokratischer Regime

Die Charakterisierung der politischen Systeme (Diktatur, Autokratie und Demokratie) ist m.E. trennschärfer vorzunehmen. Der Korreferent plädiert hier für eine genauere Unterscheidung zwischen Diktatur als einem totalitären System und Autokratie als einem System mit eingeschränkter wirtschaftlicher und politischer Freiheit.

Ein autokratisches Regime lässt sich als ein politisches System definieren, in dem die regulären Prinzipien der Machterlangung und -erhaltung sowie die Ausübung staatlicher Macht weitgehend nicht existieren bzw. nicht wirksam sind. Sowohl in der Machterlangung als auch in der Machtausübung sind die Herrscher in Autokratien in sehr viel geringerem Maße institutionellen Restriktionen unterworfen als in demokratischen oder konstitutionellen Systemen.³

Demgegenüber ist die Diktatur ein totalitäres politisches Regime, in dem die Herrscher alle Bereiche des politischen, sozialen und geistigen Lebens zu kontrollierten und eine totale staatliche Kontrolle aller gesellschaftlicher Aktivitäten zu erreichen suchen. In totalitären Regimen sind der gesellschaftliche Herrschafts- und Regelungsanspruch sowie die staatlichen Erzwingungschancen

³ Vgl. Pritzl/Schneider (1998), S. 172 ff. sowie Tullock (1987) und Lamberts (1990).

vollständig. Im Ausspruch von Benito Mussolini „Alles für den Staat, nicht außerhalb des Staates, nichts gegen den Staat“ aus dem Jahr 1925 kommt der allumfassende Anspruch und die totalitäre Ideologie des Staates zum Ausdruck.⁴

Autokratien stellen die große Spanne zwischen Diktatur auf der einen Seite und Demokratie auf der anderen Seite des politischen Systemspektrums dar. Dies eröffnet die Möglichkeit, die facettenreichen politischen Systeme z.B. in Lateinamerika zu betrachten, die durch vielfältige autokratische Elemente, formal-rechtsstaatliche Elemente und Demokratie charakterisiert sind.

Die Funktionsweise autokratischer Regime lässt sich wie folgt kurz skizzieren:

- Autokratische Herrscher müssen sich jeden Tag um ihr persönliches und politisches Überlegen bemühen.
- Hierfür praktizieren sie eine Politik von „Zuckerbrot und Peitsche“, d. h. ständige Unterstützungs- und Abschreckungsbemühungen bilden zentrales Charakteristikum.
- Unterstützung gewinnen sie vor allem durch zielgruppenspezifische Verteilungspolitik (insbesondere relative Besserstellung gegenüber anderen gesellschaftlichen Gruppen) über eine machtpolitisch orientierte Ressourcenallokation sowie durchaus populistisch-paternalistische Politikstile.
- Erforderlich ist hierfür eine Instrumentalisierung des Finanzsektors zu politischen Zwecken: Neben politischer Kreditvergabe, willkürlicher Bankenaufsicht sowie intransparentem und willkürlichen Wettbewerbs- und Konkursrecht kommt es auch zu weit reichendem Ämterkauf (z.B. in philippinischer Steuerbehörde).
- Ein umfangreicher Staatsinterventionismus und staatliche Entwicklungsplanung mit Vielzahl dirigistischer und regulierender Staatsein-griffe (z.B. Devisenbewirtschaftung, staatliche Kreditzuteilung, kontrollierter Finanzsektor, Import- und Exportbeschränkungen, adminis-trierte Preise und Subventionen) bilden das ökonomische Umvertei-lungspotential, das machtpolitisch genutzt werden kann.
- Politisierung und Personalisierung der Wirtschaft sowie persönliche Allzuständigkeit des Staates und Verwaltung in allen wirtschaftlichen Dingen wird praktiziert.

⁴ Vgl. Bracher (1980), S. 3065.

- Hilfreich sind eine machtpolitische Kooptation zur Einbindung (auch Oppositioneller) sowie die Sanktionierung und Abschreckung derjenigen Bevölkerungsgruppen, die sich über ökonomische Anreize nicht einbeziehen lassen (bis zur Vertreibung bestimmter Gruppen).

Die gesamte Politik und insbesondere die Wirtschaftspolitik wird von dieser Herrschaftslogik in autokratischen Systemen bestimmt. Der ‚homo oeconomus autocraticus‘ sucht eine optimale Kombination aus diesen Politikelementen zur Stabilisierung des Systems und seiner Herrschaft.

In autokratischen Systemen ist die Ambivalenz des Wirtschaftswachstums zu berücksichtigen:

- *Wenig Wachstum* bedeutet eine Stabilisierung des Status-Quo und geringere Anpassungserfordernis für die Regierenden und für die Regierten. In einer v. a. auf Umverteilung fokussierten Macht- und Wirtschaftspolitik hat Wirtschaftswachstum nicht die höchste Priorität.
- *Viel Wachstum* wirkt demgegenüber tendenziell destabilisierend und kann im Extremfall sogar zu einer grundsätzlichen Infragestellung bzw. Abkehr vom bisherigen System führen, wenn die so genannte „Revolution der gestiegenen Erwartungen“ alles Bisherige wegfegt.

E. Kulturelle Aspekte und Methodik

Nach Ansicht des Korreferenten sollten kulturelle Aspekte nicht nur in Demokratien, sondern vor allem auch in Autokratien berücksichtigt werden. Ist doch gerade in autokratischen Gesellschaften – man denke nur an lateinamerikanische Gesellschaften – das Spektrum des Einflusses von kulturellen Faktoren auf die Verhaltensweisen besonders groß und dauerhaft. Wenn man Berichte von der Kolonialisierung der Nuevas Indias und vom Verwaltungsaufbau und -handeln in den neuen Kolonien zu Anfang des 16. Jahrhunderts liest, fühlt man sich durchaus in die Gegenwart Lateinamerikas versetzt. Viele der damals beschriebenen Probleme sind auch heute noch so oder in ähnlicher Form gegeben. Auch hinsichtlich der Ausprägungen der Korruption und ihrer Ursachen hat sich bis heute nicht so viel verändert.

Das Caveat des Referenten selbst hinsichtlich einer möglicherweise rekursiven Argumentation ist nicht von der Hand zu weisen. Die eingeführten Annahmen bestimmen in nicht unerheblichem Maße von vornherein die aus der Analyse abgeleiteten Aussagen. Hinsichtlich der Analysemethodik wäre es wünschenswert, die institutionellen Grundlagen stärker herauszuarbeiten.

F. Fazit

Es handelt sich um einen innovativen und verdienstvollen Beitrag, der den Einfluss von politischen Systemen auf die Corporate-Governance-Strukturen und auf die Struktur des Finanzsektors und mithin auf Wirtschaftswachstum und gesellschaftliche Entwicklung analysiert.

Literatur

- Bracher, K.D. (1980): Totalitarismus, in: Klose, A. u.a. (Hrsg./ 1980): Katholisches Soziallexikon, Innsbruck, S. 3065-3074.*
- Lamberts, G. (1990): Bessere Wirtschaftspolitik durch weniger Demokratie? Ökonomische Demokratiekritik und Theorie der Autokratie, Hamburg.*
- Pritzl, Rupert / Schneider, Friedrich (1997): Korruption, in: Korff, Wilhelm u.a. (Hrsg./ 1997): Handbuch der Wirtschaftsethik, Gütersloh, Band 4, S. 310-333.*
- (1998): Zur politischen Ökonomie autokratischer politischer Systeme – oder: Wie regiert der ‚homo oeconomicus autocraticus‘?, in: *Homo Oeconomicus*, 15. Jahrgang, Heft 2, S. 169-194.
- Tullock, Gordon (1987): Autocracy, Dordrecht.*

Politische Ordnung, politische Stabilität und Rent-Seeking

Von Jörg Faust

Ein bedeutender Fortschritt in der ökonomischen Literatur zum politischen Rent-Seeking besteht in der Erkenntnis, dass Rent-Seeking-Strukturen in unterschiedlichen Typen von politischen Regimen unterschiedlich ausgeprägt sind. Informale Mechanismen wie Korruption, Patronage, Klientelismus etc. aber auch der „erfolgreiche“ Einfluss von Lobbygruppen auf formale Gesetze sind demnach in unterschiedlichen politischen Systemen endogen definiert (Harm 2005). Auch in der Politikwissenschaft gewinnt diese Perspektive, Politik als ökonomisches *Rent-Seeking* zu begreifen, um somit die ökonomischen Allokationseffekte und Verteilungsmechanismen politischer Rahmenbedingungen besser zu erklären, zunehmend an Bedeutung. Insofern stellt der institutionenökonomische Ansatz einen theoretischen Brückenkopf dar, der zu einer besseren Verständigung zwischen Politik- und Wirtschaftswissenschaften beiträgt.

In diesem kurzen Beitrag möchte ich für eine genauere Typologie politischer Herrschaftsformen plädieren. Zwar wird oftmals zu Recht auf den endogenen Charakter von Rent-Seeking-Strukturen in unterschiedlichen politischen Regimen hingewiesen. Doch die Aufzählung von politischen Regimen erfolgt weitgehend ad hoc. Damit existiert keine analytisch stringente, aus theoretischen Überlegungen abgeleitete Typologie politischer Herrschaftsformen. Vielmehr erfolgt lediglich eine Aufzählung von politischen Regimen, die allenfalls ein Kontinuum von der Anarchie zur funktionierenden Demokratie suggeriert. Bleiben jedoch die definitorischen Merkmale von unterschiedlichen politischen Regimen unscharf, so wird auch der kausale Nexus zur Ausprägung der Korruptionsstrukturen schwierig sein. Anders ausgedrückt: Ist die unabhängige Variable nicht analytisch trennscharf konstruiert, dann wird auch die Erklärung der abhängigen Variable defizitär.

Zugegebenermaßen ist dies bei der hier behandelten Thematik kein einfaches Geschäft. Seit Aristoteles versuchen sich Gesellschaftswissenschaftler an Typologien unterschiedlicher Herrschaftsordnungen, um die Auswirkungen politischer Herrschaft auf gesellschaftliche Prozesse zu erklären. Der folgende Vorschlag für eine Typologie politischer Herrschaftsformen um unterschiedliche Arten von Korruption zu erklären ist daher lediglich ein erster Versuch an diese reiche Tradition in den Gesellschaftswissenschaften anzuknüpfen.

Im Folgenden werde ich erstens auf die maßgeblichen Unterschiede zwischen Autokratie und rechtsstaatlicher Demokratie eingehen, um sodann verschiedene Idealtypen autokratischer und politischer Herrschaft zu identifizieren, die uns Auskunft über die Organisation endogener Rent-Seeking-Strukturen geben könnten. Hierbei werde ich zwischen einer statischen und einer dynamischen Perspektive unterscheiden, und sodann eine Differenzierung von Rent-Seeking-Strukturen nach drei Kriterien vornehmen: a) das Niveau an Rent-Seeking in einem Staat, b) die Unterscheidung zwischen formalem Rent-Seeking in Form von Partikularinteressen begünstigenden Gesetzen und informalem Rent-Seeking durch Korruption sowie c) die Unterscheidung zwischen dezentral und zentralistisch organisiertem Rent-Seeking.

A. Autokratie, Demokratie und Rent-Seeking – eine statische Perspektive

Menschen organisieren sich in politischen Gemeinschaften, um durch die so erstellten Regelwerke kollektive Dilemmata zu überwinden. In Anlehnung an Thomas Hobbes kann die Schaffung eines Leviathans als ein erster Lösungsversuch eines solchen Dilemmas verstanden werden. Unter den Bedingungen der Anarchie, in der die Bürger um ihr Hab und Gut fürchten und sie erhebliche Ressourcen für die Sicherung desselben einsetzen müssen, existieren nur wenig Anreize für produktive und wohlstandsmehrende Tätigkeiten. Mit der Etablierung eines Staates, an den das Gewaltmonopol übertragen wird und der dazu in der Lage ist, dieses Gewaltmonopol auch effektiv umzusetzen, sinkt die Unsicherheit und die Anreize für produktive Tätigkeiten steigen an. Staatliche Ordnung ist mithin eine notwendige, wenngleich nicht hinreichende Voraussetzung für anhaltende Entwicklung in großen Gesellschaften. Alleine die Existenz eines politischen Gewaltmonopols sagt noch wenig darüber aus, ob staatliche Akteure dieses Herrschaftsmonopol tatsächlich zur Erstellung gesamtgesellschaftlicher Kollektivgüter und nicht zu Lasten der Gesellschaft für die Mehrung ihres eigenen Nutzens instrumentalisieren.

Das Problem besteht darin, dass politische Akteure genau wie Unternehmen darum bemüht sind, Märkte zu vermaischen, um in den Genuss von Monopollrenten zu kommen. Sind politische Märkte dergestalt vermaichtet, also politisch wettbewerbsaverse Strukturen etabliert, kommt es zum Monopoleffekt. Mithin eröffnet sich das bekannte Spannungsfeld zwischen individueller und kollektiver Rationalität (Olson 1965, Hardin 1982). Eine politische Wettbewerbsordnung ist deshalb gleichsam als ein Kollektivgut aufzufassen, doch leider sind politische Akteure individuelle Nutzenmaximierer wenn sie nach politischer Marktvermachtung streben.

In der *Autokratie* hat sich der Herrscher oder die Herrschaftskoalition des staatlichen Gewaltmonopols bemächtigt und mittels eines breit gefächerten Repressionsinstrumentariums den politischen Wettbewerb um die natürlichen Monopole der Exekutive und Legislative ausgeschaltet. Er kann sich entsprechend wie ein Monopolist verhalten und wird seine Leistungen – staatliche Kollektivgüter – in geringerem Umfang und zu einem höheren Preis in Form von Steuern, Abgaben, etc. anbieten (vgl. Olson 1993). Die so zu Stande kommenden Monopolrenten wird die autokratische Herrschaftskoalition unter ihren Mitgliedern verteilen. Zur Rentenverteilung kann sie sich informaler Mechanismen wie Korruption bedienen oder aber sie kann diese auch über formale Mechanismen zuweisen. Die Vergabe eines Monopols zur Zigarettenherstellung an ein Mitglied des autokratischen Herrschaftsmonopols wäre eine solche Maßnahme, die formal gesetzlich verankert und auch durchgesetzt werden kann. Letzteres ist jedoch nicht zu verwechseln mit Rechtsstaatlichkeit. Denn einerseits wird der Prozess der Rechtsgenese von der autokratischen Herrschaftskoalition bestimmt und andererseits besteht keine absolute Rechtssicherheit im Verhältnis von autokratischer Herrschaftskoalition und der ausgeschlosenen Mehrheit der Bürger.

In der *liberalen, also rechtsstaatlich eingehaltenen Demokratie* herrscht hingegen politischer Wettbewerb über inklusive, demokratische Partizipation. Dieser Wettbewerb wird durch kompetitive, freie und faire Wahlen, das Recht auf freie Meinungsäußerung und alternative Kommunikationsmedien sowie die Freiheit politische Organisationen zu bilden institutionalisiert (Dahl 1971). Politische Akteure stehen somit im Wettbewerb um die temporär ausgeschriebenen natürlichen Monopole der Legislative und Exekutive. Die Institutionalisierung eines solch inklusiven Wettbewerbs über die genannten Verfahren begünstigt im Vergleich zu autokratischen Herrschaftsformen einen wohlstandsförderlichen politischen Innovations- und Imitationsprozess, da Legislative und Exekutive ihr Handeln stärker am Interesse einer umfassenden Mehrheit ausrichten werden. Durch den institutionalisierten Wettbewerb können sich demokratische Herrscher bzw. ihre Klientel mithin in geringerem Umfang mit Renten versorgen. Die Institutionen des demokratischen Wettbewerbs schränken zudem die Möglichkeiten dauerhafter politischer Exklusion ein, was die Akzeptanz und Stabilität der politischen Spielregeln dahingehend erhöht, dass jeder politische Akteur darum weiß, dass der Verlierer von heute der Gewinner von morgen sein kann, ohne hierfür die Spielregeln des politischen Systems verändern zu müssen (Przeworski 1991).

Der demokratische Wettbewerbsprozess ist jedoch instabil, existieren doch Anreize für politische Akteure, den Wettbewerbsprozess zu ihren Gunsten aufzulösen, politische Märkte zu vermachten, um somit in die privilegierte Position von Monopolisten zu gelangen. So wie der ökonomische Wettbewerb gegen

Wettbewerbsversagen durch einen ordnungspolitischen Rahmen geschützt werden muss, so bedarf es daher auch Mechanismen zum Schutze des demokratischen Wettbewerbs. Diese wertvolle Funktion kommt dem demokratischen Rechtsstaat zu. Die rechtsstaatliche Einhegung des demokratischen Wettbewerbs beinhaltet dabei drei eng miteinander verwobene Rechtsstaatsprinzipien (Lauth 2001). Erstens wird staatliches Handeln an das Gesetz gebunden (rule by law). Zweitens wird die Rechtsgenese durch demokratische und transparente Spielregeln bestimmt (rule of law). Drittens werden durch das konstitutionelle Prinzip der liberalen Demokratie bestimmte unveräußerliche Grundrechte dem politischen Wettbewerbsprozess entzogen. Garantiert wird die effektive Umsetzung dieser Prinzipien dabei maßgeblich durch die Existenz einer unabhängigen Gerichtsbarkeit sowie durch klar definierte Mechanismen, welche die Zuständigkeiten der drei Gewalten festschreiben und hierdurch die Dispersion von politischer Macht gewährleisten. Demokratischer Wettbewerb und Selbstbindung der Demokratie durch den Rechtsstaat sind aus dieser Perspektive kein Gegensatz, sondern zwei Seiten einer Medaille. Dementsprechend ist die Verquickung beider Aspekte in der liberalen, rechtsstaatlich eingehegten Demokratie als institutionelles Amalgam zu verstehen, das einerseits Wettbewerb schafft und andererseits Wettbewerbsversagen verhindert (Faust 2001).

Dies bedeutet nicht, dass in liberalen Demokratien kein Rent-Seeking betrieben wird (vgl. Olson 1982). Doch ist Korruption als informaler Mechanismus des Rent-Seeking bei funktionsfähigem Rechtsstaat stark eingeschränkt. Ebenso ist formales Rent-Seeking über den Gesetzgebungsprozess durch den Wettbewerbscharakter der rechtsstaatlichen Demokratie zumindest in geringerem Umfang möglich als in Autokratien.

Im Zuge der Demokratisierungsprozesse der letzten drei Jahrzehnte, die mit der Nelkenrevolution in Portugal begannen und auch Lateinamerika, Asien, Afrika und Osteuropa erfassten hat sich jedoch ein Subtyp der Demokratie verbreitet: die *illiberale Demokratie* (vgl. Zakaria 1997; Merkel/Croissant 2000). In illiberalen Demokratien wie den Philippinen, Brasilien, Rumänien und Südafrika haben sich zwar einerseits demokratische Partizipationsverfahren etabliert. Regierungen und Legislative werden durch freie und faire Wahlen bestimmt und auch die Organisations- und Meinungsfreiheit ist weitgehend gesichert. Doch gleichzeitig leidet der Rechtsstaat unter erheblichen Defekten, da formales Recht durch illibrale und informale Normen unterwandert, ausgeöhlt und beschädigt wird. Rent-Seeking durch Korruption ist somit in der illiberalen Demokratie ein fest verankertes Strukturelement (Faust 2000).

Fasst man die vorausgegangenen Ausführungen zusammen, so gelangt man zu einer Typologie politischer Ordnungen entlang der Kriterien Rechtseffektivität und demokratische Partizipation, die erste Hinweise auf die endogenen Charakteristika von Rent-Seeking geben kann. Demgemäß wird Rent-Seeking

in allen Herrschaftstypen außer der liberalen Demokratie stark ausgeprägt sein. In seiner Organisationsform unterscheidet sich Rent-Seeking dahingehend, dass es in den Idealtypen illiberale Demokratie und korrupte Autokratie eher durch informelle und illegale Mechanismen gekennzeichnet sein wird, während Rent-Seeking in der rechtseffektiven Autokratie und in der liberalen Demokratie eher rechtskonformer Natur ist.

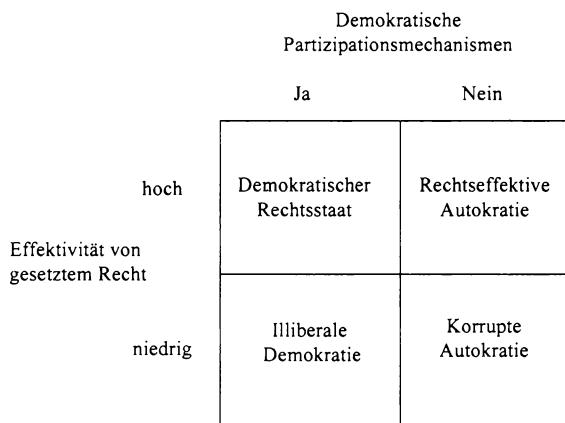


Abbildung 1: Typologie politischer Ordnungen

B. Autokratie, Demokratie und Rent-Seeking – eine dynamische Perspektive

Die vorausgegangene Typologie hat statischen Charakter. Sie unterstellt, dass die unterschiedlichen Idealtypen stabil sind. Mit Ausnahme der liberalen Demokratie, die über einen endogenen Stabilitätsvorteil verfügt, muss dies jedoch keinesfalls so sein. Vielmehr können die illiberale Demokratie und die beiden Formen der Autokratie durch ein unterschiedliches Maß an politischer Stabilität geprägt sein. Was hat dies für Konsequenzen für die Organisationsform von Rent-Seeking-Strukturen?

In stabilen Autokratien ist Rent-Seeking zentralistisch geprägt. Eine etablierte autokratische Herrschaftskoalition wird Rent-Seeking gleichsam von oben organisieren. Denn die hohe Lebenserwartung des Regimes schafft Anreize, dass die Mitglieder der Herrschaftskoalition kooperieren um die Mehrheit der Ausgeschlossenen optimal auszubeuten. Sinkt jedoch die Stabilität des autokratischen Regimes und damit seine Lebenserwartung, so reduziert sich dadurch der Planungshorizont der Akteure (vgl. Olson 1993). Verfolgen die Mitglieder der Herrschaftskoalition weiterhin eine Strategie der Nutzenmaximierung, dann werden sie versuchen, ihre Renten in der sich verringernden Restlaufzeit des

Regimes zu maximieren. Denn beim Zusammenbruch der Autokratie ist die Unsicherheit darüber hoch, welche allokativen Spielregeln von einem neuen Regime aufgestellt werden und ob die Mitglieder der gegenwärtigen Herrschaftskoalition auch im neuen Regime eine privilegierte Position einnehmen können. In der Autokratie werden die Eigeninteressen der Mitglieder nunmehr vor die Interessen des Kollektivs der Herrschaftskoalition gestellt was dazu führt, dass die Rent-Seeking-Strukturen einen eher dezentralen und informalen Charakter annehmen. Die rechtseffektive Autokratie erodiert zur korrumpten Autokratie und in beiden Typen der Autokratie wird der zentrale Steuerungsmechanismus durch eine anarchische Suche nach Renten ersetzt. Dieses Verhalten mag auch erklären, warum das Ableben von autokratischen Regimen so oft mit einem hohen Maß an Staatserosion oder gar Staatszerfall begleitet wird.

Das nahende Ende einer Autokratie unterscheidet sich dabei maßgeblich vom Regierungswechsel in der liberalen Demokratie. Zwar nimmt auch in demokratischen Staaten oftmals der Zeithorizont und die Kohärenz der Regierung mit der Nähe des Wahlkampfes ab. Doch weder droht den demokratischen Regierungen bei einer Abwahl ein vergleichbarer Rentenverlust, noch verfügen sie über die Instrumente der Autokraten um ihren Nutzen kurzfristig zu maximieren. Zudem besteht in der liberalen Demokratie nicht die Gefahr, dass nach einem Regierungswechsel die grundlegenden Spielregeln des Regimes verändert werden, was den Planungshorizont vergleichsweise langfristig und konstant hält.

In der illiberalen Demokratie ist die Situation eine andere. In stabilen illiberalen Demokratien kann Rent-Seeking aufgrund des hybriden Charakters sowohl dezentrale Formen annehmen wie auch zentralistisch organisiert sein. Je nachdem, inwieweit demokratische Partizipationsstrukturen vertikal gestaffelt sind und wie viele Veto-Spieler existieren, wird Korruption eher zentral bzw. eher dezentral organisiert. In föderalen Systemen mit hoher regionaler Autonomie und vielen parteipolitischen Veto-Spielern wie etwa Brasilien wird die Dezentralisierung von Korruption größer sein als in zentralistisch organisierten Herrschaftsverbänden mit weniger Veto-Spielern wie etwa in Peru. Handelt es sich um eine instabile illiberale Demokratie, die etwa durch eine latent hohe Putschgefahr bedroht ist, so wird auch hier der Dezentralisierungsgrad politischen Rent-Seekings zunehmen.

Die Ergebnisse einer eher dynamischen Perspektive, die zusätzlich zwischen instabilen und stabilen Formen der Autokratie und der illiberalen Demokratie unterscheidet, ermöglicht es somit, die endogenen Charakteristika von Rent-Seeking in unterschiedlichen politischen Regimen einer weiteren Differenzierung zugänglich zu machen. Neben den Niveaunterschieden und der Unterscheidung zwischen formalen und informalen Rent-Seeking-Mechanismen er-

laubt eine dynamische Perspektive auch die Unterscheidung zwischen zentralistisch und dezentral organisiertem Rent-Seeking.

Die vorausgegangenen Ausführungen haben versucht, eine analytisch begründete Typologisierung unterschiedlicher Herrschaftsformen vorzunehmen, die uns Auskunft über die spezifischen Charakteristika von Rent-Seeking-Strukturen in unterschiedlichen politischen Systemen geben könnte. Wenngleich diese analytische Vorgehensweise nur ein vergleichsweise grobes Raster vorlegt, noch weiter präzisiert werden muss und der Formalisierung bedarf, so ist sie doch zumindest in Teilen einer empirischen Überprüfung zugänglich.

Tabelle 1: Organisation von Rent-Seeking in unterschiedlichen Typen politischer Herrschaft

Herrschaftstyp	Niveau	Formal vs. informal	Zentralistisch vs. dezentral
Stabile rechtseffektive Autokratie	Hoch	Formal	Zentralistisch
Instabile rechtseffektive Autokratie	Steigend	Zunehmende Informalität	Dezentral
Stabile korrupte Autokratie	Hoch	Informal	Zentralistisch
Instabile korrupte Autokratie	Steigend	Informal	Dezentral
Stabile illiberale Demokratie	Hoch	Informal	Keine Aussage
Instabile illiberale Demokratie	Steigend	Informal	Dezentral

Die Fortschritte bei der Erstellung von Indikatoren zur Charakterisierung von politischen Herrschaftssystemen haben in den letzten Jahren stark zugenommen. Indikatoren zur Abbildung des Korruptionsniveaus stehen zur Verfügung und auch das Rent-Seeking-Ausmaß einer Ökonomie ließe sich durch objektive ökonomische Indikatoren vergleichsweise gut schätzen. Zudem stehen auch vergleichsweise differenzierte Indikatoren zur Messung des Demokratie- bzw. Autokratieniveaus und zur Identifikation von dezentralen politischen Strukturen und zur Anzahl von Veto-Spielern zur Verfügung. Schwieriger dürfte sich hingegen die Erfassung von dezentralen und zentralistisch organisierten Korruptionsstrukturen gestalten, weshalb hierbei auf die Methode analytischer Erzählungen (Bates et. al 1998) zurückgegriffen werden sollte. Insgesamt jedoch sind die aufgestellten Vermutungen zumindest partiell einem empirischen Test zugänglich, der uns dann weiteren Aufschluss über die endogenen Merkmale von politischem Rent-Seeking in unterschiedlichen politischen Regimen geben kann.

Literatur

- Bates, Robert / Greif, Avner / Levi, Margaret / Rosenthal, Jean-Laurent / Weingast, Barry* (Hrsg./1998): Analytical Narratives, Princeton, Princeton University Press.
- Collier, David / Levitsky, Steven* (1997): Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research, in: World Politics (April 1997) Jg. 49, 430-451.
- Dahl, Robert* (1971): Polyarchy – Participation and Opposition. New Haven, Yale University Press.
- Faust, Jörg* (2000): Informelle Politik und ökonomische Krisen in jungen Demokratien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APUZ) B21/2000, 3-9.
- (2001): Rechtsstaat, Demokratie und Wirtschaftsordnung, in: Becker, Michael / Lauth, Hans-Joachim / Pickel, Gert (Hrsg.): Rechtsstaat und Demokratie, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 91-111.
- Hardin, Russell* (1982): Collective Action, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Harm, Christian* (2005): Politische Determinanten der Unternehmensaufsicht: Korruption und andere Spielarten des Rent-Seeking, in diesem Band.
- Lauth, Hans-Joachim* (2001): Rechtsstaat, Rechtssysteme und Demokratie, in: Becker, Michael / Lauth, Hans-Joachim / Pickel, Gert (Hrsg.): Rechtsstaat und Demokratie, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 21-44.
- Merkel, Wolfgang / Croissant, Aurel* (2000): Formale Institutionen und informale Regeln in defekten Demokratien, in: PVS 41/1, 3-30.
- Olson, Mancur* (1965): The Logic of Collective Action, New York, Harvard University Press und Hardin, Russell 1982: Collective Action, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- (1982): The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities, Yale University Press.
 - (1993): Dictatorship, Democracy and Development, in: American Political Science Review Vol. 87:3, 567-576.
- Przeworski, Adam* (1991): Democracy and the Market, Cambridge, Cambridge University Press.
- Zakaria, Fareed* (1997): The Rise of Illiberal Democracy, in: Foreign Affairs (Nov./ Dec. 1997), 22-43.

Moral im Dilemma?

Das Korruptionsproblem und die Relevanz moralischer Interessen im unternehmensexistischen Integritätsmanagement

Von Michael Schramm

,Wer gut schmiert, der auch gut fährt'. In Bezug auf die Korruption¹ ist die Irrationalität dieser Faustregel für die gesamte Wirtschaft ebenso einleuchtend wie ihre (zumindest kurzfristige) Rationalität für das einzelne Unternehmen. Denn obwohl man sich halbwegs einig ist,

- dass Korruption den (moralisch erwünschten) Wettbewerb verzerrt, da infolge der Bestechung nicht die besten (innovativsten) Wettbewerber die Aufträge bekommen, sondern diejenigen, die die höchsten Besteckungssummen anbieten,
- dass empirisch eine stark negative Korrelation zwischen der Höhe des Bruttonsozialprodukts und dem Ausmaß der Korruption zu diagnostizieren ist²,
- und dass eine rundum korrupte Wirtschaft auch für die bestechenden Unternehmen letztendlich nicht vorteilhaft ist, insofern sich alle in einer unproduktiven sozialen Falle befinden³,

so ist es angesichts der individuell oftmals als rational erscheinenden Beteiligung an Korruption⁴ doch kein Wunder,

¹ Ich verwende den Begriff der Korruption hier alltagssprachlich, bezeichne damit also nicht nur die illegale Beeinflussung von Agenten des öffentlichen Sektors, sondern auch Preisabsprachen, Kollusionen und Bestechung in der Privatwirtschaft usw.

² Mauro (1997); Kaufmann/Kraay/Zoido-Labatón (1999); Kaufmann/Kraay/Zoido-Labatón (2002).

³ Alle müssen Besteckungsgelder zahlen, ohne einen Vorteil davon zu haben – wie bei einem Fußballspiel: Wenn ein Zuschauer aufsteht (= besticht), müssen alle anderen auch aufstehen (= bestechen), ohne mehr zu sehen (= ohne mehr Aufträge zu erhalten).

⁴ Dies gilt insbesondere, wenn es sich um parasitäre Korruptionspraktiken handelt.

- dass zum Beispiel Verbandsvertreter des Bundesverbandes der Deutschen Industrie und des Deutschen Industrie- und Handelstages gegen die im April 1996 vom Rat der OECD verabschiedete Empfehlung zur Abschaffung der steuerlichen Absetzbarkeit von Bestechungsgeldern seinerzeit eingewandt haben, der Wegfall der Abzugsfähigkeit von Schmiergeldern führe zu unzumutbaren Wettbewerbsnachteilen für die deutsche Wirtschaft⁵,
- und dass wirtschaftskriminelle Handlungen in Europa einen doch nennenswerten gesamtwirtschaftlichen Schaden von mindestens 3,6 Mrd. € verursachen⁶.

A. Das Ende lokaler Moral? Im Korruptionsdilemma

Trotz einiger Anstrengungen im Bereich der gesetzlichen Korruptionsbekämpfung⁷ kann man nicht sagen, dass die Korruption in Deutschland nennenswert zurückgegangen wäre. Daher dürfte unstreitig sein, dass sie ein nach wie vor relevantes ökonomisches sowie wirtschafts- und unternehmensexistisches Problem darstellt.

I. Das Dilemma

Angesichts der beschränkten Wirksamkeit unserer strafrechtlichen Vorschriften – beispielsweise ist das Risiko der Aufdeckung derzeit denkbar gering – und der *compliance*-Maßnahmen in den Unternehmen⁸ fällt es nicht schwer, die Situation, in der das einzelne Unternehmen bzw. einzelne Unternehmensvertreter/innen stehen, als typische Dilemmasituation zu identifizieren:

⁵ Allerdings haben gleichzeitig Vertreter einiger führender deutscher Unternehmen die OECD-Wirtschaftsminister schriftlich aufgefordert, den Missstand der steuerlichen Absetzbarkeit zu beenden, was dazu beigetragen hat, dass die Antikorruptionskonvention der OECD seit Mitte Februar 1999 in Kraft getreten ist.

⁶ PricewaterhouseCoopers (2001), S. 13. Der angegebene Schadenswert gibt den bezzifferbaren Verlust an, den die von PricewaterhouseCoopers befragten 3.400 Unternehmen innerhalb von zwei Jahren erlitten haben.

⁷ Zu erwähnen sind hier: 1. das Korruptionsbekämpfungsgegesetz (1997), 2. das Vergaberechtsänderungsgesetz (1999), 3. die OECD-Korruptionskonvention, 4. das Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung (1999), 5. Steuerentlastungsgesetz (1999/2000/2002). In den USA ist man seit Jahren juristisch voraus. Zu nennen sind vor allem: 1. der *Foreign Corrupt Practices Act* (1977), 2. die *Federal Sentencing Guidelines* (1991).

⁸ Zur Differenz von *compliance*- und *integrity*-Strategie vgl. Paine (1994).

Zur Erläuterung dieses typischen (Gefangenenen)Dilemmas: Wenn nur eines der Unternehmen moralischerweise nicht besticht, wird sich die Konkurrenz fast alle Aufträge sichern und einen Gewinn von 4 einstreichen können, während sich der Moralentrepreneur mit dem Niedrigstwert 1 begnügen muss. Falls beide Unternehmen nicht bestechen, erhalten beide je 3 Gewinneinheiten (zusammen 6, also etwas mehr als im Bestechungsfall, weil die Bestechungsgelder nicht vom Gewinn abgezogen werden müssen). Sind dagegen beide Unternehmen korrupt, können sie nur je 2 Gewinneinheiten einstreichen, weil sich beide einen kostenproduzierenden Korruptionswettlauf liefern. Unternehmen A steht nun vor folgenden Alternativen: Gesetzt den Fall, B besticht, dann ist für A „bestechen“ die rationale Option ($2 > 1$). Falls B nicht besticht, ist „bestechen“ aber ebenfalls die dominante Strategie ($4 > 3$). Vice versa. Die Unternehmen landen in einem für *beide* suboptimalen Quadranten, obwohl die Option „nicht bestechen“ für *beide* Firmen bessere Resultate generieren würde.

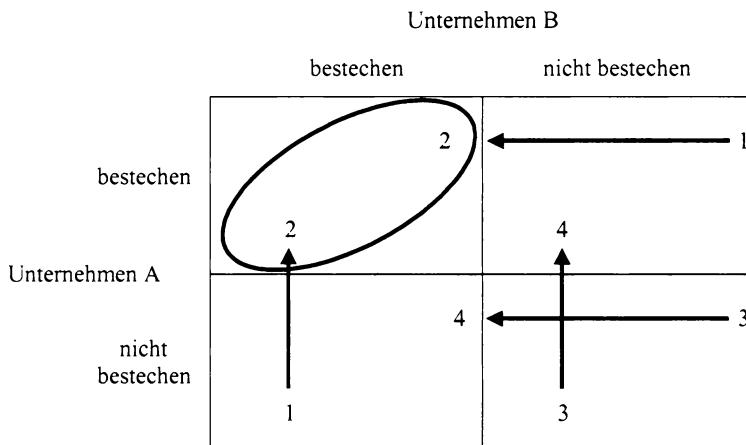


Abbildung 1: Das Korruptionsdilemma

In der Logik dieser Dilemmasituation „ist es für eine einzelne Firma unmöglich, dieses von allen prinzipiell erwünschte Resultat allein, durch ihr vorbildhaftes Verhalten [...] herbeizuführen – sie wird dann durch die Defektion der anderen ausgebautet“⁹.

⁹ So Homann (1997), S. 195, der in Konsequenz seines methodischen Ansatzes diese Problemstruktur des Gefangenendilemmas auch im Blick auf die Korruption als das „wichtigste Argument“ (ebd., S. 195) einstuft.

II. Die ordnungspolitische Lösung

Also bedarf es einer ordnungspolitischen Lösung¹⁰, einer Regel, die die Strategieoptionen nachhaltig verschiebt und damit wirkungsvolle Anreize setzt, von korrupten Praktiken Abstand zu nehmen. In der deutschsprachigen Diskussion scheint sich diesbezüglich sowohl von juristischer wie von unternehmensethischer Seite eine Argumentationskonvergenz in Richtung eines Unternehmensstrafrechts abzuzeichnen.

Dafür sprechen zunächst einmal die kontraproduktiven Effekte, die von der bisherigen bundesdeutschen Gesetzeslage induziert werden: Die strafrechtlichen Instrumente konzentrieren sich in Deutschland bislang auf die an Korruptionspraktiken beteiligten ‚natürliche Personen‘. Es werden – vergangenheitsorientiert – nur individuelle Täter bestraft. „Unternehmen als solche können sich in Deutschland nicht strafbar machen“¹¹. Da sich das deutsche Strafrecht also auf schuldige ‚natürliche Personen‘ konzentriert, haben um ihr Image besorgte Unternehmensleitungen keinen Anreiz, Korruptionsfälle im eigenen ‚Laden‘ aufzudecken. Zudem handelt es sich meist um recht verwickelte principal-agent-client-Beziehungen¹², deren Aufdeckung unangenehme Konsequenzen hätte. Die Effekte sind unschwer zu prognostizieren: Unternehmen(sleitungen) werden mit massiven Anreizen versorgt, nicht in die Bekämpfung von Korruption, sondern im Gegenteil in deren Verschleierung zu investieren, was „zu kaum lösbar Nachweisproblemen bei der Justiz“¹³ führt. Mit dieser Regelung erreicht man also gerade das nicht, was unbedingt notwendig wäre: die Unternehmen mit ins Boot der Korruptionsbekämpfung zu bekommen. Konsequenterweise müsste es daher darum gehen, „die Präventionsmöglichkeiten des Strafrechts gerade auch für das Verhalten der Unternehmen fruchtbar zu machen“¹⁴.

¹⁰ Eine solche *ordnungspolitische* Strategie bleibt in der *individualistischen* Argumentation von *Rupert Lay* (1995) ausgeblendet, wenn er erklärt: „Viele Typen von Korruption sind strafrechtlich verboten, aber nicht unbedingt moralisch [Anm.: verboten]. Die Vorstellung vom ehrlichen Kaufmann kann heute – weil sich die Werte gewandelt haben – konsequent angewandt dazu führen, dass sie den Untergang des Unternehmens bewirkt. Und da muss man eine Güterabwägung machen: Soll ich das Unternehmen zugrunde gehen lassen und tausend Mitarbeiter auf die Straße stellen – oder soll ich in meine Kostenrechnung einen Posten für Schmiergelder einsetzen?“. Lay unterläuft hier ein empiristischer Fehlschluss, weil er den Status Quo der bestehenden Dilemmasituation als einzig relevanten Rahmen ansetzt.

¹¹ *Lübbecke-Wolf* (2003), S. 89.

¹² *Klitgaard* (1991); *Wieland* (2002).

¹³ *Homann* (1997), S. 201.

¹⁴ *Lübbecke-Wolf* (2003), S. 89.

Nun wird diese Strategie eines Unternehmensstrafrechts in den USA bekanntlich seit Jahren praktiziert. Einschlägig sind hier die seit dem 1. November 1991 gültigen „Federal Sentencing Guidelines“¹⁵, die für eine Reihe von Vergehen (so etwa Betrug, Umweltzerstörung und eben auch Bestechung) eine finanziellen Verantwortlichkeit von Organisationen, insbesondere der Unternehmen, für illegale Praktiken ihrer Mitarbeiter/innen vorsehen. Der Clou dieser Regelung besteht in einer Kombination von sehr hohen Geldstrafen einerseits und weitreichenden Exkulpierungsmöglichkeiten andererseits: „These sentencing guidelines recognize for the first time the organizational and managerial roots of unlawful conduct and base fines partly on the extent to which companies have taken steps to prevent that misconduct“¹⁶. Näherhin wird in drei Schritten vorgegangen:

- Zunächst werden die eben genannten sehr hohen Grund-Geldstrafen (*base fines*) festgelegt, wobei jeder Straftat eine Zahl zugeordnet wird (die *base offense levels*), die die Schwere des Delikts und damit die Höhe der *base fine* bestimmt. Die Tabelle in Abbildung 2 zeigt einige Beispiele dieser Zuordnungen.

Offense level	amount
6 or less	\$ 5.000
10	\$ 20.000
20	\$ 650.000
30	\$ 10.500.000
35	\$ 36.000.000
36	\$ 45.500.000
37	\$ 57.500.000
38 or more	\$ 72.500.000.

Abbildung 2: Berechnung der base fine

¹⁵ Näherhin geht es um das „Chapter Eight: Sentencing of Organisations“ der *Sentencing Guidelines*.

¹⁶ Paine (1994), p. 106. Vgl. auch Palazzo (2000), S. 201 f.; Lübbe-Wolf (2003), S. 89.

- Im zweiten Schritt wird der Grad der Verschuldung (*culpability score*) festgestellt, der die unternehmensinternen Umstände der konkreten Straftat berücksichtigt. Startpunkt ist ein Punktwert von 5, der nun auf 10 Punkte ansteigen oder auf 0 Punkte reduziert werden kann. Wenn beispielsweise das Unternehmen bzw. die Manager einen Teil der betreffenden Straftat durch ihre eigenen Handlungen mitverschuldet haben, wird 1 Punkt addiert. Wenn das Unternehmen dagegen das Vergehen selbst angezeigt hat, uneingeschränkt mit den Untersuchungsbehörden kooperiert und Wiedergutmachungsversuche initiiert, werden diese Verhaltensweisen als ‚mildernde Umstände‘ (*mitigating factors*) gewertet und bis zu 5 Punkte abgezogen¹⁷.
- Schließlich wird im dritten Schritt durch das Gericht der *fine multiplier* festgelegt, der die schlussendlich zu zahlende Strafe bestimmt. Die folgende Tabelle in Abbildung 3 zeigt die Zuordnungen der *culpability scores* und der (*minimum* bzw. *maximum*) *fine multipliers*.

Die schlussendlich zu zahlende Strafe kann also sehr unterschiedlich ausfallen: Sie kann bei nur 5% oder aber bei 400% der *base fine* liegen¹⁸.

Es ist offensichtlich, dass solche Verhältnisse für ein Unternehmen starke Anreize setzen (müssten), präventive Maßnahmen gegen das Fehlverhalten von Mitarbeitern/innen zu initiieren.

Unternehmensexistisch ist nun die Tatsache relevant, dass auch der Nachweis eines effektiven unternehmensexistischen Programms (an ‚*effective program to prevent and detect violations of law*‘) zur Strafherabsetzung führt. Bloß papierne Lippenbekenntnisse allerdings werden nicht anerkannt. Vielmehr muss das Unternehmen das IntegritätsManagement nachweislich mit der gebührenden Sorgfalt (‚*due diligence*‘) realisiert haben¹⁹. Bloße PR-Maßnahmen reichen nicht aus, nur ein mit Leben erfülltes IntegritätsManagement bringt etwas.

¹⁷ Wenn man auf einen Punktwert von unter 0 oder über 10 kommt, wird als *culpability score* der Punktwert 0 bzw. 10 festgesetzt.

¹⁸ Für ein Unternehmen mit dem Höchstschatzgrad 10 verdoppelt sich die Geldstrafe (*multiplier* von 2.0 bis 4.0), für ein Unternehmen mit dem Niedrigstschatzgrad 0 reduziert sich die Geldstrafe auf 5% bis 20% der *base fine* (*multiplier* von 0.05 bis 0.20).

¹⁹ „Dazu muss das Unternehmen unter anderem geeignete Verhaltensstandards aufgestellt und diese sinnvoll – etwa durch Mitarbeitertraining – kommuniziert, Aufsichtsverantwortlichkeiten bestimmt und angemessene Mechanismen zur Durchsetzung institutionalisiert haben; die Richtlinien nennen hier beispielhaft unter anderem Auditierungssysteme, Meldepflichten und die disziplinarische Sanktionierung ihrer Verletzung sowie die Einrichtung von Kommunikationswegen, auf denen Mitarbeiter ohne Furcht vor Nachteilen Unregelmäßigkeiten berichten können“ (Lübbe-Wolf (2003), S. 90).

culpability score	minimum multiplier	maximum multiplier
10 or more	2.00	4.00
9	1.80	3.60
8	1.60	3.20
7	1.40	2.80
6	1.20	2.40
5	1.00	2.00
4	0.80	1.60
3	0.60	1.20
2	0.40	0.80
1	0.20	0.40
0 or less	0.05	0.20

Abbildung 3: Berechnung des fine multiplier

In Deutschland stoßen solche Regelungen auf moraltheoretische Vorbehalte, weil traditionell eine *personale* Schuld als Voraussetzung einer Strafe angesehen wird. Nun ist personale Schuld zwar in der Tat etwas anderes als ein Verschulden von Organisationen, gleichwohl aber können Unternehmen das Verhalten ihrer Mitarbeiter/innen durch geeignete *governance*-Strukturen (mit)steuern, die die Wahrscheinlichkeit von Korruptionsdelikten reduzieren, und daher für ihr Tun oder Unterlassen auch verantwortlich gemacht werden²⁰.

Angesichts der Tatsachen, dass die moraltheoretischen Vorbehalte gegen ein Unternehmensstrafrecht nicht überzeugen und dass ein Unternehmensstrafrecht zweifelsohne eine institutionenökonomisch passende Antwort auf das oben beschriebene Korruptionsdilemma darstellt (weil es für alle Wettbewerber deutliche Anreize setzt, sich ins Boot der Korruptionsprävention zu begeben), mehren sich auch in Deutschland die Stimmen, die für ein Unternehmensstrafrecht

²⁰ Dass darüber hinaus Unternehmen ‚korporativen Akteuren‘ sogar dann moralische Verantwortung (für Verstöße gegen einen ungeschriebenen und unvollständigen Gesellschaftsvertrag) zugeschrieben werden kann, wenn keiner der an problematischen Handlungen beteiligten Akteure mehr Mitglied des Unternehmens ist, zeigt in besonders deutlicher Weise das Fallbeispiel der NS-Zwangsarbeiter-Entschädigung. Hierzu: Spoerer (2002).

votieren, und zwar sowohl von juristischer wie von unternehmensexistischer Seite:

- Die Juristin Gertrude Lübbe-Wolf etwa meint, es gebe „keinen Grund, weshalb Unternehmen nicht in der Lage sein sollten, [...] auch strafrechtliche Verantwortung zu tragen“²¹,
- und der Frankfurter Oberstaatsanwalt Wolfgang Schaupensteiner forderte in 2002 „ein Unternehmensstrafrecht, das ist die Bestrafung der juristischen Person. Da ist noch nichts angedacht in der Bundesrepublik“²².
- Im unternehmensexistischen Bereich hat etwa Josef Wieland dem amerikanischen Modell bescheinigt, es gehe von ihr „ein erheblicher ordnungspolitischer Anreiz für Firmen [Anm.: aus], den moralischen Aspekt ihrer Transaktionen zu kontrollieren und ökonomisch zu routinieren“²³,
- und auch Karl Homann hat notiert, es würden „die Unternehmen über die Straffestsetzung in Abhängigkeit von eigenen Anstrengungen mit massiven Anreizen versorgt, sich in der Korruptionsbekämpfung zu engagieren“²⁴.

B. Reichen institutionenökonomische Anreize aus?

Angesichts der Tatsache, dass in den USA nicht nur ein solches Unternehmensstrafrecht implementiert wurde, sondern z.B. auch der seit 1974 gültige *Freedom of Information Act* und der nach dem Watergate-Skandal 1977 in Kraft getretene *Foreign Corrupt Practices Act*²⁵, während es all dies in Deutschland nicht gibt, sollte man eigentlich nachhaltige quantitative Effekte auf das Korruptionsverhalten erwarten. Daher müssen die Ergebnisse (Listen-

²¹ Lübbe-Wolf (2003), S. 92.

²² Äußerung in der NDR-Sendung ‚NDR aktuell‘ im Jahr 2002 (Videoaufzeichnung beim Verfasser).

²³ Wieland (1996), S. 194.

²⁴ Homann (1997), S. 201 f.

²⁵ Die US-amerikanischen Strafgesetze gelten nach dem *Foreign Corrupt Practices Act* auch für die Bestechung staatlicher Entscheidungsträger durch amerikanische Firmen und Tochterfirmen *im Ausland*. Wie Homann (1997), S. 187, A. 1, anmerkt, beiferte „der amerikanische Handelsminister Mickey Kantor [...] den Auftragsverlust amerikanischer Firmen im Ausland aufgrund des scharfen Korruptionsverbots auf 20 Milliarden Dollar für das Jahr 1996“.

plätze, *CPI scores*²⁶) der letzten Jahre im *International Corruption Perceptions Index* doch erstaunen:

Die USA und Deutschland liegen mehr oder weniger *gleichauf*. Für diese Tatsache gibt es sicher eine ganze Reihe von guten Gründen²⁷. Ich möchte an dieser Stelle nur eine Hypothese ins Spiel bringen, die unternehmensexistisch m.E. nicht ganz ohne Belang ist.

Zu einem guten Teil haben die großen Unternehmen in den USA nur deswegen unternehmensexistische Maßnahmen ergriffen, weil zuvor eben jenes gerade beschriebene Unternehmensstrafrecht implementiert worden war. In vielen Unternehmen war es also primär eine Reaktion auf die *ökonomischen Anreize*, die mit den *Federal Sentencing Guidelines* gesetzt wurden. „Wenn Unternehmen sich inkorrekt verhalten, bekommen sie die [Anm.: monetäre] Peitsche zu spüren, verhalten sie sich dagegen korrekt, so kommen sie in den Genuss des Zuckerbrots in Form einer Strafmilderung“²⁸. Offenbar musste dieses Unternehmensstrafrecht installiert werden, weil die Unternehmen von sich aus kein ausreichendes *moralisches Interesse* daran gezeigt hatten, den Korruptionsdilemmata zu entkommen (etwa durch freiwillige Selbstbindungsstrategien usw.). Ich vermute, dass genau dieses Fehlen eines genuin *moralischen* Interesses dazu beiträgt, dass in den USA die Bäume auch nicht in den Himmel wachsen, und ich neige zu der Auffassung, dass institutionenökonomische Anreize allein, wie sie durch die *Guidelines* gesetzt wurden, eben doch nicht ausreichen, um dem gesellschaftlich erwünschten Ziel einer korruptionsresistenten Wirtschaft noch näher zu kommen. Der unternehmensexistisch springende Punkt ist daher: Mit institutionenökonomischen Anreizen allein wird man im Normalfall nur „compliance-based ethics programs“²⁹ induzieren, während man einen (deutlich effektiveren, weil präventiven) „integrity-based approach to ethics manage-

²⁶ Der *CPI score* bezieht sich auf den Grad der Korruption und bewegt sich zwischen 10 (äußerst sauber) und 0 (äußerst korrupt).

²⁷ Einer der Gründe dürfte auf die Tatsache zurückzuführen sein, dass in den USA bei einem Regierungswechsel nahezu die gesamte Bürokratie ausgewechselt wird. Die daraus resultierende mangelnde Qualität der Bürokratie macht Korruption wahrscheinlicher. Siehe zu diesem Zusammenhang den Beitrag von *Graf Lambsdorff* (in diesem Band).

²⁸ *Swenson* (1998), p. 36.

²⁹ „Prompted by the prospect of leniency, many companies are rushing to implement compliance-based ethics programs“ (*Paine* (1994), p. 106). Auch in einer Unternehmensumfrage der KPMG gaben „88% der Befragten [...] die Verbesserung des internen Kontrollsystems als die von ihnen ergriffene Maßnahme zu Verhinderung von Wirtschaftskriminalität an“ (*Palazzo* (2001), S. 52).

ment“³⁰ nur unter Voraussetzung moralischer Interessen bei den Beteiligten erwarten kann. Dies möchte ich im Folgenden noch etwas näher erläutern.

	USA		D	
	Rang	CPI score	Rang	CPI score
1995	15	7.79	13	8.14
1996	15	7.66	13	8.27
1997	16	7.61	13	8.23
1998	17	7.5	15	7.9
1999	18	7.5	14	8.0
2000	14	7.8	17	7.6
2001	16	7.6	20	7.4
2002	16	7.7	18	7.3
2003	18	7.5	16	7.7

Abbildung 4: USA und D im *International Corruption Perceptions Index*³¹

C. Die Relevanz moralischer Interessen. Zur empirischen Kontingenz der ökonomischen Effekte unternehmensethischer Entscheidungen

In einem ersten Schritt zur Untermauerung meiner Vermutung zur *Relevanz moralischer Interessen* möchte ich auf ein in deutschen wirtschafts- und unternehmensethischen Kreisen bekanntes Beispiel zurückgreifen: das „EthikManagement des Bayerischen Bauindustrieverbands“³².

³⁰ Paine (1994), p. 106.

³¹ Quelle: <http://www.transparency.org/cpi/index.html#cpi>.

³² Hierzu die verschiedenen Vorträge unter: <http://www.bauindustrie-bayern.de/ethik/index.htm>. Aus wirtschafts- und unternehmensethischer Sicht: Wieland/Grüninger (2000); Wieland/Fürst (2003); Homann (2003), S. 57-61.

I. Zweitens kommt es anders als man erstens denkt

Als die bayerische Bauindustrie Mitte der 90er Jahre in einer schweren Krise steckte (Inhaftierungen führender Manager aufgrund von Korruptionsdelikten usw.), verschrieben sich 35 Unternehmen der bayerischen Bauindustrie, darunter auch die größten der Branche, einem EthikManagementSystem und gründeten hierzu den Verein ‚Ethikmanagement der Bauwirtschaft e.V.‘ (EMB). Obwohl die Zahl der bayerischen Bauunternehmen bei über 10.000 liegt, ist doch etwa ein Drittel aller Bauarbeitnehmer in Bayern über die (z.T. eben sehr großen) Mitgliedsunternehmen integriert. Die Mitgliedszahl blieb seither in etwa konstant, einige frühere Mitglieder verlor der Verein wegen ökonomischer Probleme, einige kamen aber hinzu; bisher ist ein Mitglied von sich aus ausgetreten³³.

Der für die Theoriearchitektur relevante empirische Punkt ist nun der, dass sich einerseits zwar ein Drittel des bayerischen Baumarkts (Umsatz, Arbeitnehmer) dem EthikManagement angeschlossen hat, dass aber andererseits zwei Drittel dies *nicht* getan haben. Bei solchen Größenverhältnissen muss man angesichts der ökonomisch rekonstruierbaren Situationslogik eines Wettbewerbsdilemmas erwarten, dass die ethischen Vorleistungen der *good guys* von den *bad guys* des Marktsektors ausgebeutet werden, konkret: dass die das EthikManagement betreibenden Bauunternehmen deutliche Auftragsverluste hinnehmen müssen. Genau diese Vermutung wird empirisch aber nicht bestätigt:

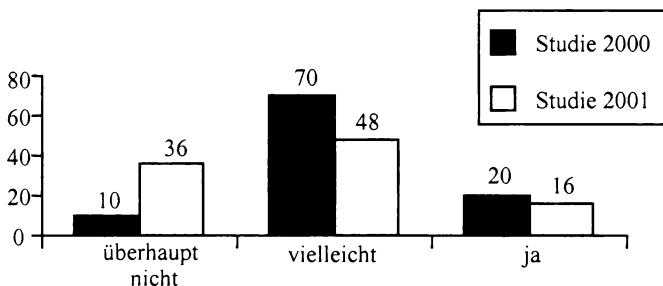


Abbildung 5: Korruption und Aufträge: Kann das Werteprogramm zum Verlust von Aufträgen führen?³⁴

³³ „Einige frühere Mitglieder haben wir in den Turbulenzen, die der Baumarkt in den letzten Jahren durchmachen musste, verloren. Dazu trugen Zusammenschlüsse genauso bei wie Insolvenzen. Bisher ist nur ein Mitglied von sich aus ausgetreten. Insgesamt geht die Mitgliederzahl leicht nach oben. Die Zahl der über unsere Mitglieder erfassten Mitarbeiter liegt bei etwa einem Drittel aller Bauarbeitnehmer in Bayern“ (Däschlein (2002)).

³⁴ Quellen: Wieland/Grüninger (2000), S. 154; Wieland/Fürst (2003), S. 32.

Zwar haben in 2000 20% und in 2001 16% der beteiligten Unternehmensvertreter (die Ethikverantwortlichen) die Frage bejaht, dass das Werteprogramm³⁵ zum Verlust von Aufträgen führt, aber in 2000 haben zum einen immerhin 10% und in 2001 sogar 36% der Befragten dies ausdrücklich verneint, und zum anderen haben 70% (2000) bzw. 48% (2001) hier keine klare Korrelation erkennen können.

Dieses Befragungsergebnis lässt m.E. nur einen Schluss zu: Es gibt *keine präformierte Korrelation* von Moral und Ökonomie, vielmehr belegt das Ergebnis die *Kontingenz* der ökonomischen Effekte unternehmensexistischer Entscheidungen. Von vornherein gilt weder: *good ethics is good business*, noch gilt: *good ethics is bad business*. Es mag sein, dass moralökonomische Investitionen am Rahmencode des Wirtschaftssystems „Aufwand < Ertrag“³⁶ scheitern, es kann aber ebenso gut sein, dass sich moralökonomische Investitionen (mittel- oder langfristig) auszahlen. Im letzteren Fall hätten moralische Vor- und Mehrleistungen den Effekt einer ökonomischen Investition, aber der entscheidende Punkt bleibt, dass eine auch nur halbwegs präzise „Zurechnung der Erträge auf konkrete moralische Entscheidungen schwierig ist“³⁷.

Auch im konkreten Fall der bayerischen Bauindustrie war das nicht wirklich prognostizierbar: Offensichtlich haben die Integritätsanstrengungen bei einigen Unternehmen zu Auftragsverlusten geführt (bei dem ausgetretenen Unternehmen und bei denjenigen, die mit ‚ja‘ geantwortet haben), aber offenbar konnte dies bei einigen Unternehmen dadurch ausgeglichen werden, dass „auch Aufträge akquiriert werden konnten, die ohne ein Werteprogramm nicht zu gewinnen gewesen wären“³⁸. Die ökonomischen Effekte unternehmensexistischer Entscheidungen blieben und bleiben kontingenzt.

Im Umkehrschluss ist aus dieser Tatsache zu folgern, dass es für ein Unternehmen gar nicht möglich ist, moralische Anstrengungen *zielgenau* für ökonomische Zwecke zu ‚instrumentalisieren‘. Zumindest gilt dies für diejenigen Fälle, in denen moralökonomische Initiativen nicht die dominante Strategie darstellen³⁹. Wenn also eine prognostisch halbwegs präzise Zurechnung von Erträ-

³⁵ Bei diesem Werteprogramm der hier befragten Unternehmen des Bayerischen Bauindustrieverbandes geht es primär um das Problem der Korruption.

³⁶ Die Tatsache eines Rahmencodes des Wirtschaftssystems (hier formuliert als ‚± Zahlen‘) wird insbesondere von *Niklas Luhmann* hervorgehoben.

³⁷ Homann (2003), S. 58.

³⁸ Wieland/Grüninger (2000), S. 159 f. „Das heißt, Werteprogramme strukturieren möglicherweise das Kundenpotential eines Unternehmens neu, weil das Unternehmen selbst die Bedingungen definiert, zu den es Geschäfte abwickeln möchte“ (ebd., S. 160).

³⁹ Wenn sich beispielsweise DaimlerChrysler mit ihrer *HIV/AIDS Workplace-Initiative* in Südafrika engagieren (mit etwa 5% ihrer Lohnkosten), dann ist dies ange-

gen oder Verlusten durch unternehmensethische Entscheidungen kaum möglich ist und Moral daher ökonomisch nicht wirklich ‚instrumentalisiert‘ werden kann, bleibt für mich als Schlussfolgerung nur die Hypothese: Eine der *Ermöglichungsbedingungen* moralökonomischer Initiativen von Unternehmen ist das Vorhandensein eines (genuin) *moralischen Interesses*.

II. Ökonomische und moralische Interessen

Der Begriff eines *moralischen Interesses* soll im Folgenden kurz erläutert und im nächsten Abschnitt dann im Raum der derzeitigen wirtschafts- und unternehmensethischen Diskussion präzisiert werden.

Ökonomische Interessen

Ich unterscheide für unsere Zwecke einen engen und einen weiteren Begriff *ökonomischer Interessen*. Ökonomische Interessen im engeren Sinn richten sich auf *monetäre Werte*⁴⁰, ökonomische Interessen im weiteren Sinn auf (allgemeine) *Vorteile*⁴¹. Diesbezüglich gibt es (so weit ich sehe) zunächst keine besonderen systematischen Probleme.

Moralische Interessen

Der Begriff (genuin) *moralischer Interessen* dagegen mag zunächst erstau-nen, denn üblicherweise wird in der Diskussion die (genuine) *Moral (pur)* entweder als Gegensatz zu den *Interessen (= Eigeninteressen)* angesehen oder aber es wird eine genuine Moral bestritten und Moral als in Wahrheit interes-senbasierte Größe verstanden⁴². In beiden Fällen aber liegt ein (im weiteren Sinn) *ökonomisch* gefärbter Interessenbegriff vor.

Ich hingegen möchte für die Berücksichtigung einer Pluralität *unterschied-licher* Interessenstypen plädieren. Menschen – und ich beschränke mich hier

sichts der kontraproduktiven betriebswirtschaftlichen Effekte von AIDS bei den Mitar-beitern (1. steigende Kosten wegen Personalausfällen, Begräbnisfeierlichkeiten usw., 2. Produktivitätsverluste wegen schlechterer Arbeitsfähigkeit und Belegschaftswechseln usw., 3. generelle Bedrohung für die Basisstrukturen der Volkswirtschaft, in der die *companies* operieren) zwar eine ethisch erfreuliche Alternative, aber sie kann sich öko-nomisch eigentlich nur positiv auswirken und stellt daher die dominante Strategie dar.

⁴⁰ Diese Kategorie spielt in Luhmanns Theorie des Wirtschaftssystems die entschei-dende Rolle.

⁴¹ Hinter dieser Kategorie steht insbesondere der *economic approach* von Gary S. Becker, der in der wirtschaftsethischen Debatte vor allem von Karl Homann verwendet wird.

⁴² In der philosophischen Ethik ist beispielsweise Hartmut Kliemt (1997) ein Vertre-ter dieser zweiten Richtung.

zunächst auf individuelle Akteure⁴³ – haben (in sehr unterschiedlicher Dosierung) ästhetische Interessen, politische, vielleicht religiöse, mit großer Wahrscheinlichkeit ökonomische Interessen (im engen und im weiten Sinn), gegebenenfalls aber eben auch moralische Interessen.

Möglichkeitsbedingung für das Vorhandensein eines moralischen Interesses ist dabei ein Sinn für die Dimension des Moralischen, d.h. eine Wahrnehmungsfähigkeit. Diese Wahrnehmung(sfähigkeit) des Moralischen möchte ich *Moralästhetik* nennen (gr. αἰσθητικός = Wahrnehmung)⁴⁴. Ein *moralisches Interesse* treibt also nur diejenigen Zeitgenossen, die über einen solchen Wahrnehmungssinn für die Dimension des Moralischen verfügen⁴⁵. Mit Sicherheit aber wird die Intensität und vor allem die inhaltliche Ausformung durch die Erziehung beeinflusst, und mit Sicherheit spielt auch das Angebot an kulturellen ‚Identitätssemantiken‘ eine prägende Rolle⁴⁶.

Verfügt eine Person über ein (mehr oder weniger) moralästhetisches ‚Auge‘ – neben weiteren möglichen ‚Augen‘ (für die Dimensionen des Ästhetischen, des Politischen, des Ökonomischen, des Religiösen usw.) –, dann begründet diese Tatsache das Vorhandensein eines moralischen *Interesses*, d.h. eines *Interesses* daran, die Welt moralisch(er) zu gestalten. Einer der Gründe, hier den Begriff des Interesses zu verwenden, ist der, dass damit Moral nicht als bloße Restriktion des Möglichkeiten Spielraums konzipiert wird, sondern als *attraktive*

⁴³ Auf kollektive Akteure (Unternehmen) komme ich in D. III. zurück.

⁴⁴ Konturen einer Aisthetik, die den Begriff der αἰσθητικός in den Mittelpunkt rückt, sind seinerzeit etwa von dem Philosophen Welsch (1990) erarbeitet worden. Welsch versteht ‚Ästhetik‘ als ‚Aisthetik‘, „als Thematisierung von Wahrnehmungen aller Art, sinnhaften ebenso wie geistigen, alltäglichen wie sublimen, lebensweltlichen wie künstlerischen“ (ebd., S. 9 f.).

⁴⁵ Es ist eine empirische Frage, inwieweit dieser Wahrnehmungssinn auf einer genetischen Anlage beruht, inwieweit er über Sozialisationsprozesse persönlich und kulturell ausgebaut wird, inwieweit er von vornherein bei unterschiedlichen Personen in unterschiedlicher Intensität vorhanden ist, inwieweit er auch verkümmern kann usw.

⁴⁶ Mit dem Begriff der *Identitätssemantiken* meine ich inhaltliche Angebote, die sich individuelle Akteure aneignen können, um sich ihre eigene Identität zusammenzubasteln (weltanschauliche, philosophische, moralische, religiöse Angebote). Rawls nennt diese Identitätssemantiken die komprehensiven Lehren des ‚Guten‘ (Rawls (1993/1998)) oder die Globaltheorien (Rawls (2003)), wobei sich eine moderne Gesellschaft durch das ‚Faktum einer vernünftigen Pluralität‘ solcher komprehensiver Lehren auszeichnet. Der Begriff der *Identitätssemantik* hebt darauf ab, dass der funktionalen Differenzierung von Funktionssystemen auf der Ebene der Individuen eine *Individualisierung* entspricht, die die Individuen geradezu ‚zwingt‘ sich ihre persönliche Identität unter (gegebenenfalls eklektizistischen) Rückgriff auf die kursierenden identitätssemantischen Angebote zusammenzubasteln.

Größe⁴⁷. Die Attraktivität (= Anziehungskraft) von Moral dürfte dabei meist auf einer Mischung zweier Gründe beruhen:

- Zum einen gibt es genuin moralische Gründe, insofern es sich um eine Art ‚Geschmacksfrage‘ handelt. Moralisch ‚musikalische‘ Menschen möchten schlicht und ergreifend von einer Welt oder Gesellschaft umgeben sein, in der es gerecht und integer zugeht⁴⁸ (auch wenn für sie selbst dabei beispielsweise kein unmittelbarer Vorteil damit verbunden ist).
- Zum anderen gibt es ‚ökonomische‘ Gründe, denn moralisch ‚musikalische‘ Menschen wollen natürlich auch nicht auf die Vorteile verzichten, die mit einer integren Umwelt verbunden sind (z.B. aufgrund eines *moralisch* zugesprochenen Rechts auf Schutz von Leib und Leben). An entsprechende Grenzen müsste sich ein konsequent bekennender Amoralist zwar nicht halten, aber er wäre logischerweise „auch gezwungen – und das ist wichtig –, dem moralischen Schutz dann zu entsagen, wenn es um seine eigenen Interessen geht“⁴⁹.

D. Polylinguale Methodik der Unternehmensethik

Die Ausführungen des Abschnitts C. sind zunächst einmal ‚nur‘ phänomenologische Aussagen: ‚Es gibt‘ Interessen unterschiedlicher Art, darunter auch moralische Interessen. Die Frage ist nun, was daraus für eine wirtschafts- und unternehmensethische Konzeption und entsprechende theoretische Fortschritte folgt.

I. Die Situationslogik des Wettbewerbsdilemmas

Zunächst einmal ist wohl unstreitig, dass Unternehmen unter der Bedingung einer Situationslogik zu operieren haben, die durch das Wettbewerbsdilemma strukturiert wird⁵⁰.

⁴⁷ In diese Richtung argumentiert auch *Priddat* (2001).

⁴⁸ Analog möchte musikalisch ‚musikalische‘ Menschen von einer Welt bestimmter Klänge und Rhythmen umgeben sein.

⁴⁹ *Hare* (1963/1987), S. 117.

⁵⁰ Dies eindringlich hervorgehoben zu haben, ist zweifelsohne vor allem das Verdienst von Karl Homann.

Die Analyse dieser Situationslogik erfolgt zweckmäßigerweise, so schon Karl Popper, unter Rückgriff auf die ökonomische Methode: „Die Analyse von Situationen, die Situationslogik [...] ist die Methode der ökonomischen Analyse“⁵¹. Als methodisches Analyseinstrument hierzu fungiert der ‚*homo oeconomicus*‘, der ja bekanntlich keine anthropologischen Eigenschaften, sondern Situationseigenschaften abbilden soll⁵².

Kein Unternehmen kann es sich leisten, die mit dem Rahmencode des Wirtschaftssystems („Aufwand < Ertrag“)⁵³ verbundene Situationslogik zu ignorieren, ohne mit der zwangsweisen Realisierung der *exit option* rechnen zu müssen. Der Versuch, Unternehmensethik (nur) in den Schlupfwinkeln („Spielräume“) dieser Situationslogik unterzubringen⁵⁴, bestätigt erstens die ‚ausweglose‘ Situationslogik für den Bereich außerhalb der Schlupfwinkel und wird zweitens in einer sich globalisierenden Wirtschaft bei härter werdendem Wettbewerb prekär.

Situationslogik(en) und *potential gains* sind also außerordentlich *relevante* Gesichtspunkte, an denen kein Unternehmen vorbeikommt.

II. Die Kontingenz der ökonomischen Effekte von Moral

Der zweite Punkt nun aber relativiert die Exklusivität der Relevanz von Situationslogik und *potential gains*: Die ökonomischen Effekte moralischer Vorleistungen von Unternehmen sind – wie das Beispiel der möglichen Auftragsverluste zeigt – *kontingent*. Sie sind nicht präzise prognostizierbar und selbst ex post oft nicht präzise auf definierte moralische Entscheidungen zuzurechnen. Diese Diagnose einer *Kontingenz* der ökonomischen Effekte unternehmensethischer Entscheidungen (was etwas völlig anderes ist als das eben genannte Schlupfwinkelargument) bedeutet, dass moralische Vorleistungen ausgebeutet

⁵¹ Popper (1975), S. 123.

⁵² „Es sind nicht die wirklichen Eigenschaften der wirklichen Akteure, die im Kontext des *homo oeconomicus* abgebildet werden, sondern Eigenschaften von Handlungssituationen“ (Zintl (1989), S. 64). In diesem Sinn auch Homann (1994) und Schramm (1996). Im Extremfall, nämlich dem, dass die gesamte Menschheit nur aus reinen Moralheiligen bestehen würde, könnte der ‚*homo oeconomicus*‘ die Situationsbedingungen korrekt abbilden, ohne dass sich ein wirklicher Mensch entsprechend verhalten würde.

⁵³ „Für Wirtschaftsorganisationen ist diese Codierung eine verbindliche Leitdifferenz“ (Wieland (1996), S. 76).

⁵⁴ So meint beispielsweise Koslowski (1988), S. 215 f., man dürfte nicht „zu pessimistisch bezüglich der Kosten ethischen Handelns“ sein, denn der Wettbewerb funktioniere „nicht so gut, dass jeder ethische Unternehmer gleich untergeht“, vielmehr könnten die Kosten von Moral „aus dem Gewinn gedeckt werden“.

werden *können*, dass Moral sich aber auch auszahlen *kann*, oder dass moralische Vorleistungen unterm Strich überhaupt keine quantitativ nennenswerten ökonomischen Effekte nach sich ziehen⁵⁵. Diese Tatsache hat m.E. für den methodischen Zuschnitt der Unternehmensethik Konsequenzen.

III. Ökonomische Theorie der Moral, moralische Anreize und moralische Interessen

1. Die „ökonomische Theorie der Moral“ hebt darauf ab, dass sich moralische Regeln *in terms of economics* rekonstruieren lassen, dass sich Moralregeln schlussendlich nicht durch die praktische Vernunft der Moralphilosophie, sondern nur durch den Aufweis von (im weiten Sinn) ökonomischen Vorteilen (*potential gains*) begründen lassen, und dass die Wirtschaftsethik daher keine genuine („jungfräuliche“) moralische Motivation brauche⁵⁶.

Dieser Ansatz lässt sich in der Unternehmensethik angesichts der oftmals unvermeidlichen Kontingenz der ökonomischen Effekte unternehmensethischer Entscheidungen m.E. zumindest nicht universal durchhalten. Zwar gibt es in der Tat zahlreiche Dilemmasituationen, in denen moralische Vorleistungen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ausgebeutet werden, es gibt aber ebenso viele Situationen, in denen die ökonomischen Wirkungen moralischer Vorleistungen contingent sind – z.B. eben beim IntegritätsManagement in Sachen Korruption. Hebt man nun in der Rekonstruktion unternehmensethischer Entscheidungen ausschließlich auf die Situationslogik und die darin enthaltenen *potential gains* ab⁵⁷, dann entzieht die Kontingenz der ökonomischen Wirkungen unternehmensethischer Entscheidungen der Argumentation den Boden.

⁵⁵ Die Verhältnisse können zumeist nur über Umfragen quantifiziert werden, aber die Vermutung ist nicht abwegig, dass z.B. eine familienorientierte Personalpolitik unterm Strich weder *cash* bringt noch *cash* kostet, weil die Aufwendungen (u.a. unternehmensexige Kindergärten) durch die Erträge (u.a. höhere Mitarbeiterzufriedenheit, Senkung der Fluktuation, Rekrutierung von (hoch)qualifiziertem Fachpersonal, Senkung der Abwesenheitsquote (Fehlzeiten), Verbesserung der Arbeitsqualität) kompensiert werden.

⁵⁶ Homann (2003b).

⁵⁷ So unterscheidet Homann (2003) zwei unternehmensethische Strategien: Bei der *ordnungspolitischen Strategie* soll die Situationslogik geändert werden, so dass für die Unternehmen dann „die Vorteile aus moralischen Handlungen indirekt und mittelbar anfallen“ (S. 51). Im Rahmen der *Wettbewerbsstrategie* wird „moralisches Handeln für Unternehmen vorteilhaft, wenn sie daraus einen Vorsprung gegenüber der Konkurrenz erzielen können“ (S. 57).

Denn wie können unternehmensexistische Entscheidungen mit Vorteilen begründet werden, deren Realisierung kontingent bleibt?⁵⁸

2. Die ‚Governanceethik‘ bestreitet daher, dass es nur oder „vor allem ökonomische Anreize seien, die moralisches Verhalten induzieren“⁵⁹ und hat den Begriff ‚moralischer Anreize‘ eingeführt:

- Moralische Anreize sind zum einen *Anreize*. D. h.: Wenn ein individueller oder kollektiver Akteur (Person- und Organisationssystem) Integrität anstrebt, dann tut er dies nicht aus unbefleckter Selbstlosigkeit; vielmehr verspricht er sich etwas davon⁶⁰. Und dieses ‚etwas‘ identifiziert Wieland als „die Befriedigung des Bedürfnisses nach Selbstachtung und Fremdachtung“⁶¹.
- Zum anderen sind moralische Anreize aber auch genuin *moralische* Anreize. D.h.: Sie sind keine ökonomischen Anreize (= Opportunitätsvorteile), sondern differieren von ökonomischen Anreizen in *inhaltlicher* Hinsicht: *Extrinsic* sind ökonomische Anreize materielle (= geldwerte) Größen (Einkommen, Preise, Güter), moralische Anreize dagegen immaterielle Achtungs-/Missachtungsprozesse; *intrinsic* sind ökonomische Anreize immaterielle Nutzengrößen (nichtpekuniärer Nutzen, Eigeninteresse), moralische Anreize hingegen immaterielle habitualisierte Pflichtmotive (internalisierte Normen, Tugenden)⁶².

Dieses Abheben der Governanceethik auf eine inhaltliche Differenz zwischen unterschiedlichen Anreizen ist m.E. zweckmäßig, bedarf allerdings noch genauerer Klärungen:

⁵⁸ M.E. lässt die Tatsache, dass eine auch nur halbwegs präzise „Zurechnung der Erträge auf konkrete moralische Entscheidungen schwierig ist“ (Homann (2003), S. 58) keine andere Schlussfolgerung zu.

⁵⁹ Wieland (2003), S. 3. Dabei versteht er unter ökonomische Anreize durchaus in dem weiten Sinn von Opportunitätsvorteilen, denn er unterscheidet *materielle* (Einkommen, Preise usw.) und *immaterielle* (Nutzen, Eigeninteresse usw.) ökonomische Anreize (Wieland (2003), S. 17). In diesem weiten Sinn sind auch bei Wieland – wie Homann zutreffend anmerkt – „unter Anreizen [...] immer so etwas wie handlungsbestimmende Vorteilserwartungen zu verstehen“ (Homann (2001), S. 39).

⁶⁰ Wieland kritisiert daher Etzionis Bemerkung, moralisches Verhalten sei „nicht auf ein Anreizsystem zurückzuführen“ (Etzioni (1994), S. 135 ff.).

⁶¹ „Letztlich ist es [...] die Befriedigung des Bedürfnisses nach Selbstachtung und Fremdachtung, die das Motiv zur Befolgung moralischer Anreize bildet“ (Wieland (2003), S. 23). Der Anreiz bei moralischen Anreizen, also der Anreiz, sich moralisch zu verhalten, gründet im menschlichen „Bedürfnis nach Wertschätzung“ (ebd., S. 23), *extrinsisch* „Wertschätzung durch andere“ (ebd., S. 23), *intrinsisch* „Selbstwertschätzung“ (ebd., S. 23).

⁶² Wieland (2003), S. 17.

- Denn erstens würde ein Anhänger des *economic approach* einwenden, dass sein ökonomischer Anreiz- oder Vorteilsbegriff inhaltlich in keiner Weise geschlossen sei, sondern offen sei für sämtliche Vorteils- oder Anreizinhalte. Gary S. Becker erklärt zu seinem *economic approach* ausdrücklich: „Zusammen mit anderen habe ich versucht, Ökonomen von den engen Annahmen über das Selbstinteresse abzu- bringen [*pry away*]. Verhalten wird von einer viel reichhaltigeren Sammlung [*set*] von Werten und Präferenzen angetrieben. Die Analyse nimmt an, dass Individuen ihr Wohlergehen maximieren, so wie sie es sich denken [*as they conceive it*], ob sie selbstsüchtig, altruistisch, zuverlässig, gehässig oder masochistisch sind“⁶³. D. h. aber, dass Beckers *economic approach* nicht behauptet, moralische Interessen seien in Wahrheit ökonomische Interessen, sondern nur, dass soziale (= individuelle oder kollektive) Akteure ihre unterschiedlichen Interessen zweckrational verfolgen⁶⁴. Nun ist damit aber noch nicht viel gewonnen, wenn man z.B. die Frage klären will, warum einige Unternehmen der bayerischen Bauindustrie, die sich ja allesamt in der mehr oder weniger gleichen (= von Korruption geprägten) Marktsituation befanden, dem Verein ‚Ethikmanagement der Bauwirtschaft e.V.‘ (EMB) beigetreten sind, andere aber nicht. Dies ist der Punkt, an dem Kritiker den Vorwurf erheben, dass der *economic approach* „am Rande der Tautologie lustwandelt“⁶⁵: Entscheidung A werde ex post ebenso ökonomisch ‚erklärt‘ wie dessen Gegenteil: Entscheidung Non-A. Hier gibt es für den *economic approach* nun zwei Möglichkeiten, tautologische Gehaltlosigkeit zu vermeiden: 1. Entweder man ist in der Lage, zwei separate Analysen durchzuführen: erstens eine Analyse, die Qualität und Quantität des aufgebauten oder nicht-aufgebauten moralischen Humankapitals (oder bei kollektiven Akteuren: des moralischen

⁶³ Becker (1993), pp. 385 f. ‚Rationalität‘ sei nicht mit „engem Materialismus“ (ebd., p. 390) gleichzusetzen; viele Leute würden durchaus „von moralischen und ethischen Erwägungen [*considerations*] geleitet [*constrained by*] werden“ (ebd., p. 390).

⁶⁴ Genauso dies hatte auch schon Max Weber mit seinem Begriff der ‚Zweckrationalität‘ gemeint. Beispiel: Unternehmen A hat u.a. ein moralisches Interesse und investiert angesichts von Korruptionsproblemen zweckrational in ein IntegritätsManagement, während Unternehmen B mit ausschließlich ökonomischem Interesse (nach der Logik des Korruptionsdilemmas) zweckrational in effiziente Korruption investiert. Der *economic approach* Beckers modelliert *beide* kollektiven Akteure gleichermaßen als ‚homo oeconomicus (HO), als Akteure, die ihre unterschiedlichen Vorstellungen vom Wohlergehen (Vorstellungen vom ‚Guten‘; Zwecke) maximieren.

⁶⁵ Nutzinger (1997), S. 94.

Organisationskapitals) bestimmt⁶⁶, und zweitens eine Analyse, die das unterschiedliche Verhalten der unterschiedlichen Akteure mit ihren unterschiedlichen Kapitalrestriktionen in der Entscheidungssituation (Beitritt oder Nichtbeitritt zum EMB) prognostiziert. 2. Oder aber man hebt von vornherein gar nicht auf diese unterschiedlichen Interessen der Akteure ab, sondern nur auf die äußeren *Situationsbedingungen*, die eine markante Anreiz- bzw. Kostenstruktur aufweisen; und wenn nun diese Situationsbedingungen beispielsweise moralisches Engagement mit außerordentlich hohen Kosten verknüpfen, dann lässt sich ‚ökonomisch‘ prognostizieren, dass in den Verhaltensreaktionen auf diese Situationsbedingungen auch bei Akteuren mit inhärentem Moralkapital die moralischen Interessen tendenziell von den ökonomischen Anreizen dominiert werden. Letzteres könnte etwa bei demjenigen Unternehmen der Fall gewesen sein, das aus dem EMB wieder ausgetreten ist.

Insgesamt bestätigt der *economic approach* Beckers aber – so weit ich sehe – das Konzept inhaltlicher Differenzen zwischen unterschiedlichen (ökonomischen, moralischen, ästhetischen usw.) Interessen oder Anreizen.

- Die ‚ökonomische Theorie der Moral‘⁶⁷ bzw. ‚Ethik mit ökonomischer Methode‘⁶⁸ gründet Moral auf Vorteilserwartungen⁶⁹. D. h.: Über Beckers *economic approach* hinaus sieht das Konzept der ökonomischen Theorie der Moral vor, dass die *unterschiedlichen* Vorteilsvorstellungen (incl. der moralisch geprägten Vorstellungen) letztendlich allesamt doch ‚nur‘ *ökonomische* Vorteile sind. Zwei Kommentare hierzu:

⁶⁶ Im Hintergrund dieser Formulierung steht die Tatsache, dass Gary S. Becker Moral (oder z.B. Musikalität) nicht als stabile Präferenz, sondern als ein dem Feld der variablen Restriktionen zuzuordnendes Moment des individuellen ‚Humankapitals‘ konzipiert. Ich habe deswegen schon vor Jahren den Vorschlag gemacht, den *economic approach* in folgender Weise anzusetzen: „Das, was Becker als ‚Präferenz‘ stabil voraussetzt, ist identisch mit dem Rationalitäts- oder Nutzenmaximierungsprinzip, während im Bereich der variablen Bedingungen interne („Humankapital“) und externe (z.B. rechtliche Regelungen) Restriktionen zu unterscheiden und gesondert zu untersuchen wären, also entweder $\Delta V = f(P, \Delta R_i, R_e)$ oder $\Delta V = f(P, R_i, \Delta R_e)$ “ (Schramm (1996), S. 240, A. 33).

⁶⁷ Homann/Pies (1994).

⁶⁸ Homann (1999), S. 332 ff.

⁶⁹ „Die Begründung [...] [moralischer] Normen [...] stellt ab auf Vorteile“ (Homann (1997b), S. 34). Daher „geht es bei der ‚Wirtschaftsethik‘ um Begründung im strengen Sinn, weil [...] erst die [...] anreizkompatible [...] Implementation die kreierten Normen in Geltung setzt“ (Homann (1997a), S. 17).

2.1 Zunächst einmal kann man die ökonomische Theorie der Moral als *Verhaltenstheorie* ansetzen (*choice within rules*). Auch bei der Selbstbindung bayerischer Bauunternehmen im EMB müssen „[m]oralische Vor- und Mehrleistungen [...] eine Investition in nachhaltige Renditen“⁷⁰ sein. Wie ich oben schon notiert habe, scheint mir die faktische Kontingenz der ökonomischen Wirkungen unternehmensexistenter Selbstbindung in Sachen Korruption der Argumentation mit ausschließlich ökonomischen Vorteilen (hier sogar im engeren, monetären Sinn) den Boden zu entziehen und als Erklärungsgrund doch das Vorhandensein genuin moralischer Anreize vorauszusetzen.

2.2 Wenn ich recht sehe, fokussiert die ökonomische Theorie der Moral ihre ökonomische Vorteilsrekonstruktion moralischer Sätze aber sehr viel mehr auf die *Regelimplementation* (*choice of rules*). Hier ist dem Ansatz *zunächst* ganz uneingeschränkt zuzustimmen: Regeln müssen sich lohnen, sonst wäre es schlicht unvernünftig, sie zu installieren. Diesbezüglich hat die ökonomische Theorie der Moral sogar Immanuel Kant auf ihrer Seite⁷¹.

Schwieriger wird es m.E. für die ausschließlich auf ökonomische Anreize abstellende ökonomische Theorie der Moral allerdings ange-sichts der von der Ethik eingeklagten Forderung, dass *alle* Beteiligten

⁷⁰ Homann (2003), S. 58.

⁷¹ Kant unterscheidet zwei Formen, wie man ‚Maximen‘ (vorgeschlagene Handlungsregeln, Spielregeln) einem Vernunfttest unterziehen kann: zum einen einen Logiktest und zum anderen einen Wollenstest. Die einschlägige Passage lautet: „Man muss *wollen können*, dass eine Maxime unserer Handlung ein allgemeines Gesetz werde: dies ist der Kanon der moralischen Beurteilung derselben überhaupt. Einige Handlungen sind so beschaffen, dass ihre Maxime ohne Widerspruch nicht einmal als allgemeines Naturgesetz *gedacht* werden kann; weit gefehlt, dass man noch wollen könne, es *sollte* ein solches werden. Bei andern ist zwar jene innere [Anm.: logische] Unmöglichkeit nicht anzutreffen, aber es ist doch unmöglich, zu *wollen*, dass ihre Maxime zur Allgemeinheit eines Naturgesetzes erhoben werde, weil ein solcher Wille sich selbst widersprechen würde“ (Kant (1974), S. 54 f.). Als ein Beispiel für eine Maxime, die als allgemeine Regel zwar logisch möglich sei, die man aber *nicht wollen* könne, bringt Kant die Gleichgültigkeit gegen fremde Not (ebd., S. 54). Und Kants Argument, man könne eine solche Gleichgültigkeit als allgemeine Regel nicht wollen, weil man dann, wenn man selber des Beistands anderer bedürfe, nicht mehr mit Hilfe rechnen könne, ist wohl kaum etwas anderes als ein Vorteilsargument. Hier liegt der vielangeklagte moralische Rigorismus Kants also nicht. Vielmehr beruht er darauf, dass Kant zunächst sehr klarsichtig die *free-rider*-Gefahr sieht (ebd., S. 55), dabei aber die Anwendungsprobleme ausblendet und die Handlungsfolgen nicht berücksichtigt, die sich aus dem lokalen Anwendungsfall ergeben (Kant (1991); (1991b)).

der Regel frei zustimmen müssen⁷². Die ‚ökonomische Theorie der Moral‘ verweist zur Gewährleistung des moralisch erforderlichen Aspekts, dass *alle* Betroffenen von einer Regel Vorteile haben müssen, meist auf die Defektionsgefahr von im Gesellschaftsvertrag nicht hinreichend berücksichtigten Minderheiten. Ob man eine solche ökonomische Rekonstruktion erfolgreich vornehmen kann, hängt m.E. aber vom empirischen Fall ab⁷³. Dass die Ethik (z.B. Rawls) hier – zugegebenermaßen – für ihre Einführung des *moral point of view* (also dass die Parteien in der *original position* nur unter der Bedingung eines *veil of ignorance* entscheiden) einen Gerechtigkeitssinn *voraussetzen* muss⁷⁴, bringt sie zwar in den Fällen, in denen sich die Leute nicht mehr an moralische Maßstäbe halten, keineswegs in eine bessere strategische Argumentationsposition als die ökonomische Theorie der Moral, indiziert aber die Relevanz der Existenz eines genuin moralischen Interesses. Zudem – und das scheint mir ein nicht ganz unwichtiger Punkt zu sein – trifft der Verweis auf die durch Kündigung des Gesellschaftsvertrags *entgehenden Kooperationsgewinne* m.E. nicht den *moral point of view* bzw. das moralische Interesse, sondern den *economic point of view* bzw. das ökonomische Interesse. Denn das ökonomische Interesse richtet sich auf die (monetären oder nichtmonetären) Kooperationsgewinne (*potential gains*), das moralische Interesse hingegen

⁷² „Nicht in jedem Augenblick, aber auf Dauer darf sich die Gesellschaft nicht bloß kollektiv, sie muss sich distributiv: für jeden einzelnen, lohnen“ (Höffe (1996), S. 18). Diese am moral point of view orientierte Forderung präzisiert die Formulierung, die Höffe vorher verwendet: „Eine moderne Gesellschaft ist [...] ein System der Kooperation, dessen Rechte und Pflichten sich lohnen müssen“ (ebd., S. 16).

⁷³ Dass grundsätzlich auch sehr kleine Gruppen über erhebliche Droh- und Störpotentiale verfügen können, zeigte etwa der 11. September 2001 in drastischer Form. Ein klassisches Beispiel, das diese Argumentation stützt, ist die Tatsache, dass Sozialpolitik in Deutschland vor allem auch deswegen eingeführt wurde, um kommunistischen Ausschreitungen Wind aus den Segeln zu nehmen: So erklärte seinerzeit Kaiser Wilhelm I., man erreiche „die Heilung der sozialen Schäden nicht ausschließlich im Wege der Repression sozialdemokratischer Ausschreitungen, sondern gleichmäßig auf dem der positiven Förderung des Wohles der Arbeiter“ (Wilhelm I., zit. nach: Arnold/Geske (1988), S. 219). Nun kann aber andererseits das behauptete Vetorecht aller Schwachen empirisch auch nicht gegeben sein: „Die [...] Verarmung in den US-amerikanischen städtischen Ghettos [...] zeigt [...], daß Rebellionen ‚lokal‘ bleiben und kein Veto bedeuten müssen“ (Priddat (1996), S. 242, A.3). Insofern bleibt fraglich, ob die Reichen den Armen eine ‚Duldungsprämie‘ überhaupt ‚abkaufen‘ müssen. Oder: Wie psychosoziale Untersuchungen gezeigt haben, rebellieren Arbeitslose nicht, sondern sie resignieren. Wenn man aber nicht empirisch zeigen kann, dass die Arbeitslosen tatsächlich drohen (können), dann „bleibt das Drohpotential eine abstrakte Metapher“ (ebd.).

⁷⁴ Einen guten Willen (zum offenen Diskurs) muss auch das transzentalpragmatische Letzbegründungsargument von Karl-Otto Apel voraussetzen.

betrachtet nicht die Kooperationsgewinne als den Gewinn, sondern die faire Anerkennung aller als Kooperationspartner⁷⁵.

Insgesamt kann das ansonsten außerordentlich fruchtbare Forschungsprogramm einer ökonomischen Theorie der Moral *in diesem Punkt* nicht überzeugen, weil es m.E. die *inhaltlichen* Differenzen zwischen den unterschiedlichen (ökonomischen, moralischen, ästhetischen usw.) Anreizen nicht in Luft bzw. in ökonomische Vorteile aufzulösen imstande ist.

3. Schlussendlich möchte ich noch in zwei Punkten skizzieren, welche Relevanz eine Theorie des moralischen Interesses für das Thema ‚Unternehmensethik und Korruption‘ besitzt.

- Der erste Punkt wurde schon benannt: Eine (in der ‚ökonomischen Theorie der Moral‘⁷⁶ von vornherein methodisch bedingte) Ausblendung der empirischen Wirksamkeit genuin moralischer Interessen mindert angesichts der Kontingenz der ökonomischen Effekte korruptionsbekämpfender (= moralischer) Bemühungen das Potenzial, faktisches Verhalten von sozialen (= individuellen und kollektiven) Akteuren zu erklären.
- Trotz unterschiedlicher methodischer Ansätze kongruieren die konkreten *Gestaltungsstrategien* der relevanten wirtschafts- und unternehmensexistischen Konzeptionen – also der ökonomischen ‚Ordnungsethik‘⁷⁷ oder ‚normativen Institutionenökonomik‘⁷⁸ einerseits und der ‚Governanceethik‘ und ihrer WerteManagementSysteme andererseits⁷⁹ – weitgehend⁸⁰. Natürlich konzentriert sich die ‚Wirtschaftsethik als Ordnungsethik‘ vornehmlich auf wirtschaftsethische, die ‚Governan-

⁷⁵ Ich lehne mich hier an eine Formulierung von *Priddat* (2001), S. 72, an: Für die Moral ist „[n]icht der Kooperationsgewinn [...] der Gewinn, sondern die Form der Kooperation“.

⁷⁶ *Homann* (2001); *Homann/Pies* (1994).

⁷⁷ *Homann/Blome-Drees* (1992), S. 20 ff.: „Wirtschaftsethik als Ordnungsethik“; *Homann/Kirchner* (1995); *Homann* (1999).

⁷⁸ *Pies* (1993).

⁷⁹ *Wieland/Grüninger* (2000); *Wieland* (2001); *Wieland/Fürst* (2003).

⁸⁰ „Die Governanceethik teilt [Anm.: mit der ökonomischen ‚Ordnungsethik‘] [...] das Abstellen auf Vorteils-/Nachteilkalküle und die Hervorhebung der Relevanz institutio-neller und organisierter moralsensitiver Anreizstrukturen“ (*Wieland* 2001, S. 28). Die Wege trennen sich jedoch insofern in der moraltheoretischen Konzeption, als die ‚Governanceethik‘ von einer weitgehenden (nicht: vollständigen!) Autonomie der Gültigkeit ethischer Sätze auf der Begründungsebene ausgeht, die ‚Ordnungsethik‘ als ‚ökonomische Theorie der Moral‘ jedoch einen Durchgriff von der Anwendungsebene auf die Be-gründungsebene vorsieht.

ceethik‘ auf unternehmensethische Implementierungsfragen; gleichwohl geht die Gestaltungsstrategie im Grundprinzip in die gleiche Richtung: Es wird versucht, durch institutionelle Maßnahmen („Spielregeln‘ als „Ort der Moral“; „moral sensitive Governancestrukturen‘) die Anreizsituation so auszugestalten, dass Moral möglich, befördert oder sogar belohnt wird. Bei so viel gestaltungsstrategischer Harmonie reihe auch ich mich gerne ein.

Diese grundlegende Gestaltungsstrategie scheint also unabhängig davon zweckmäßig zu sein, ob man mit genuinen moralischen Interessen oder Anreizen rechnet oder nicht. Doch dies ist nur die halbe Wahrheit. Denn Unternehmen müssen mit zwei unterschiedlichen Typen von Entscheidungssituationen rechnen:

1. Zum einen gibt es Dilemmasituationen, in denen moralische Vorleistungen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit von den konkurrierenden *bad guys*, deren moralisches Interesse zumindest vergleichsweise geringer ausfällt, *ausgebeutet* werden. In diesen Situationen bleibt nur die ökonomisch rekonstruierte Strategie, die „Ausbeutungs‘-Strategie der *bad guys* durch geeignete Spielregeln stillzustellen, d.h. deren fehlendes moralisches Interesse durch zweckmäßige Institutionen zu kompensieren (= Spielregeln als „Ort der Moral“), um so *compliance* (= Regelbefolgung) zu erreichen.

2. Zum anderen aber gibt es eben auch Situationen, in denen die ökonomischen Wirkungen moralischer Vorleistungen *kontingent* sind, in denen die Realisierung moralischer Interessen der *good guys* nicht nur möglich ist, sondern sogar zu Wettbewerbsvorteilen führen kann. Das Management von *integrity* in Sachen Korruption scheint zu diesem Situationstypus zu gehören. Und in solchen Situationen ist das Vorhandensein moralischer Interessen angesichts der Kontingenz der ökonomischen Effekte von Moral real essentiell. D.h. auch, dass die Gesellschaft ein Interesse daran haben muss, dass in Unternehmen entsprechende moralische Interessen existieren und via IntegritätsManagement zum Tragen gebracht werden. Hieran knüpfen nun meine Bedenken hinsichtlich der sozialen Wirkungen einer „ökonomischen Theorie der Moral‘ an: Formt das öffentliche Kommunizieren einer „ökonomischen Theorie der Moral‘ „lopezoide Charaktere“⁸¹ oder trägt es zu „Aufklärung“ und Lerneffekten über die ökonomischen Implika-

⁸¹ So eine Formulierung in: *Der Spiegel*, Jg. 1993, Nr. 37, S. 229 f., in Anlehnung an die empirische Studie von Frank/Gilovich/Regan (1993).

tionen von Moral bei⁸²? Es scheint mir plausibel, dass beides (in offener Dosierung) zutrifft: Ökonomische Aufklärung über die ökonomischen Implikationen von Moral kann einerseits natürlich vor blinder Kooperation bewahren, naives Moralisieren verhindern und so einer Erosion der Moral durch moralisierende Überforderung⁸³ vorbeugen, gleichwohl dürfte aber andererseits die ‚Aufklärung‘ darüber, dass Moral *nichts als* geronnenes Vorteilsstreben sei („ökonomische Theorie der Moral“) ebenfalls kontraproduktive Effekte haben: Wenn die Gesellschaft ein Interesse daran hat, dass Unternehmen in kontingenten Situation moralökonomische Selbstbindungsstrategien (IntegritätsManagement) ausprobieren, dann wäre es wenig zweckmäßig, die Existenz genuin moralischer Interessen nicht anzuerkennen. Denn moralische Interessen erodieren auch, wenn man ständig darüber ‚aufgeklärt‘ wird, dass es Moral ‚eigentlich‘ gar nicht gibt⁸⁴.

Literatur

- Arnold, Volker / Geske, Otto Erich* (1988): Öffentliche Finanzwirtschaft, München: Vahlen.
- Becker, Gary S.* (1993): Nobel Lecture: The Economic Way of Looking at Behavior, in: Journal of Political Economy 101, S. 385-409.
- Däschlein, Helmut* (2002): EthikManagement im Härtetest. Praxiserfahrungen aus Bauunternehmen und am Baumarkt. *Quelle:* <http://www.bauindustrie-bayern.de/Oeffentlich/Dokumente/EMB-Materialien/EMB260202D.doc>.
- Etzioni, Amitai* (1994): Jenseits des Egoismus-Prinzips. Ein neues Bild von Wirtschaft, Politik und Gesellschaft, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Frank, Robert H. / Gilovich, Thomas / Regan, Dennis T.* (1993): Does Studying Economics Inhibit Cooperation?, in: Journal of Economic Perspectives 7, pp. 159-171.
- Hare, Richard M.* (1963 / 1987): Eine moderne Form der Goldenen Regel, in: Birnbacher, Dieter / Hoerster, Norbert (Hrsg.): Texte zur Ethik, 6. Aufl., München: dtv, S. 109-124.
- Höffe, Otfried* (1996): Individuum und Gemeinsinn. Thesen zu einer Sozialethik des 21. Jahrhunderts, in: Teufel, Erwin (Hrsg.): Was hält die moderne Gesellschaft zusammen?, Frankfurt (M.): Suhrkamp, S. 15-37.
- Homann, Karl* (1993): Wider die Erosion der Moral durch Moralisieren, in: Beaufort, Jan / Donhauser, Karin / Irrgang, Bernhard / Klawitter, Jörg / Schöpf, Alfred (Hrsg.):

⁸² So *Yezer/Goldfarb/Poppen* (1996); *Homann/Suchanek* (2000); *Suchanek* (2001).

⁸³ *Homann* (1993).

⁸⁴ Dies ließe faktisch auf eine zunehmende Ausdünnung der empirischen Relevanz moralischer Heuristiken hinaus.

- Moral und Gesellschaft (Forum für interdisziplinäre Forschung 11), Dettelbach: Röll, S. 47-68.
- (1994): Homo oeconomicus und Dilemmastrukturen, in: Sautter, Hermann (Hrsg.): Wirtschaftspolitik in offenen Volkswirtschaften (FS für Helmut Hesse zum 60. Geburtstag), Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 387-411.
 - (1997): Unternehmensethik und Korruption, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung 49, S. 187-209.
 - (1997a): Sinn und Grenze der ökonomischen Methode in der Wirtschaftsethik, in: Aufderheide, Detlef / Dabrowski, Martin (Hrsg.): Wirtschaftsethik und Moralökonomik. Normen, soziale Ordnung und der Beitrag der Ökonomik, Berlin: Duncker & Humblot, S. 11-42.
 - (1997b): Replik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 30 / 97, 18. Juli 1997, S. 33-35.
 - (1999): Die Relevanz der Ökonomik für die Implementation ethischer Zielsetzungen, in: Korff, Wilhelm u.a. (Hrsg.): Handbuch der Wirtschaftsethik, Bd. 1: Verhältnisbestimmung von Wirtschaft und Ethik, Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus, S. 322-343.
 - (2001): Governanceethik und philosophische Ethik mit ökonomischer Methode – Versuch einer Verhältnisbestimmung, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik 2, S. 34-47.
 - (2003): Grundlagen einer Ethik für die Globalisierung, in: Pierer, Heinrich von / Homann, Karl / Lübbe-Wolf, Gertrude (mit Friemel, Kerstin): Zwischen Profit und Moral. Für eine menschliche Wirtschaft (Edition Initiative und Diskurs, Bd. 1), München / Wien: Hanser, S. 35-72.
 - (2003b): Braucht die Wirtschaftsethik eine „moralische Motivation?“, Typoskript.
- Homann, Karl / Blome-Drees, Franz* (1992): Wirtschafts- und Unternehmensethik, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Homann, Karl / Kirchner, Christian* (1995): Ordnungsethik, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 14, S. 189-211.
- Homann, Karl / Pies, Ingo* (1994): Wirtschaftsethik in der Moderne. Zur ökonomischen Theorie der Moral, in: Ethik und Sozialwissenschaften. Streitforum für Erwägungskultur 5, S. 3-12.
- Homann, Karl / Suchanek, Andreas* (2000): Ökonomik. Eine Einführung, Tübingen: Mohr (Siebeck).
- Kant, Immanuel* (1974): Grundlegung zur Metaphysik der Sitten, in: Weischedel, Wilhelm (Hrsg.): Immanuel Kant. Werkausgabe VII, Frankfurt (M.): Suhrkamp, S. 7-102.
- (1991): Die Metaphysik der Sitten, in: Weischedel, Wilhelm (Hrsg.): Immanuel Kant. Werkausgabe in 12 Bänden, Bd. 8, 9. Aufl., Frankfurt (M.): Suhrkamp, S. 303-634.
 - (1991b): Über ein vermeintes Recht aus Menschenliebe zu lügen, in: Weischedel, Wilhelm (Hrsg.): Immanuel Kant. Werkausgabe in 12 Bänden, Bd. 8, 9. Aufl., Frankfurt (M.): Suhrkamp, S. 635-643.
- Kaufmann, Daniel / Kraay, Aart / Zoido-Labatón, Pablo* (1999): Governance Matters, World Bank Policy Research Paper No. 2196, Washington D.C.

- (2002): Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/01, World Bank Policy Research Paper No. 2772, Washington D.C.
- Kliemt*, Hartmut (1997): Interessenbasierte Moralbegründung in Ethik und Ökonomik, in: Hegselmann, Rainer / Kliemt, Hartmut (Hrsg.): Moral und Interesse. Zur interdisziplinären Erneuerung der Moralwissenschaft (Scientia Nova), München: Oldenbourg, S. 151-165.
- Clitgaard*, Robert E. (1991): Controlling Corruption, Berkeley et al. (First Paperback Printing).
- Koslowski*, Peter (1988): Prinzipien der Ethischen Ökonomie. Grundlegung der Wirtschaftsethik und der auf die Ökonomie bezogenen Ethik, Tübingen: Mohr (Siebeck).
- Lay*, Rupert (1995): „Einem Stern folgen“ (Interview), in: Das Sonntagsblatt 7 (17. Februar 1995), S. 18.
- Lübbe-Wolf*, Gertrude (2003): Die Durchsetzung moralischer Standards in der globalisierten Wirtschaft, in: Pierer, Heinrich von / Homann, Karl / Lübbe-Wolf, Gertrude (mit Friemel, Kerstin): Zwischen Profit und Moral. Für eine menschliche Wirtschaft (Edition Initiative und Diskurs, Bd. 1), München / Wien: Hanser, S. 73-103.
- Mauro*, Paolo (1997): Corruption and Growth, in: Quarterly Journal of Economics 110, pp. 681-712.
- Nutzinger*, Hans G. (1997): „Homo oeconomicus“. Reichweite und Grenzen der ökonomischen Verhaltenstheorie, in: Zeitschrift für Evangelische Ethik 41, S. 84-98.
- Paine*, Lynn Sharp (1994): Managing for Organizational Integrity, in: Harvard Business Review, vol 72, pp. 106-117.
- Palazzo*, Bettina (2000): Interkulturelle Unternehmensethik. Deutsche und amerikanische Modelle im Vergleich (Gabler Edition Wissenschaft, Markt- und Unternehmensentwicklung), Wiesbaden: Deutscher Instituts-Verlag.
- (2001): Unternehmensethik als Instrument der Prävention von Wirtschaftskriminalität und Korruption, in: Die Kriminalprävention 2 / 2001, S. 52-60. Als pdf-Datei: http://www.managementmanufaktur.com/download/Artikel_Unternehmenstehik_BP_Kriminalpr%C3%A4vention.pdf.
- Pies*, Ingo (1993): Normative Institutionenökonomik. Zur Rationalisierung des politischen Liberalismus, Tübingen: Mohr (Siebeck).
- Popper*, Karl (1975): Die offene Gesellschaft und ihre Feinde. II: Falsche Propheten. Hegel, Marx und die Folgen, 4. Aufl., München: Francke.
- PricewaterhouseCoopers* (2001): Europäische Umfrage zur Wirtschaftskriminalität 2001, Frankfurt (M.), S. 13. Quelle: http://www.pwc.com/de/ger/ins-sol/publ/ger_510_186.pdf.
- Priddat*, Birger P. (1996): Sozialpolitik ohne Sozialpolitik?, in: Pies, Ingo / Leschke, Martin (Hrsg.): James Buchanans konstitutionelle Ökonomik (Konzepte der Gesellschaftstheorie 2), Tübingen: Mohr (Siebeck), S. 240-247.
- (2001): Moral: Restriktion, Metapräferenz: Adjustierung einer Ökonomie der Moral, in: Wieland, Josef (Hrsg.): Die moralische Verantwortung kollektiver Akteure (Ethische Ökonomie. Beiträge zur Wirtschaftsethik und Wirtschaftskultur, Bd. 6), Heidelberg: Physica, S. 41-78.
- Rawls*, John (1993 / 1998): Politischer Liberalismus, Frankfurt (M.): Suhrkamp.

- (2003): Gerechtigkeit als Fairness. Ein Neuentwurf (Hrsg. von Erin Kelly, übers. von Joachim Schulte), Frankfurt (M.): Suhrkamp.

Schramm, Michael (1996): Ist Gary S. Beckers „ökonomischer Ansatz“ ein Taschenspielertrick? Sozialethische Überlegungen zum „ökonomischen Imperialismus“, in: Nutzinger, Hans G. (Hrsg.): Wirtschaftsethische Perspektiven III (Schriften des Vereins für Socialpolitik NF 228 / III), Berlin: Duncker & Humblot, S. 231-258.

Spoerer, Mark (2002): Moralische Geste oder Angst vor Boykott? Welche Großunternehmen beteiligten sich aus welchen Gründen an der Entschädigung ehemaliger NS-Zwangsarbeiter?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Band 3, Heft 1, S. 37-48.

Suchanek, Andreas (2001): Ökonomische Ethik (UTB für Wissenschaft, Bd. 2195), Tübingen: Mohr (Siebeck).

Swenson, Winthrop M. (1998): „Carrot and Stick“ – über die Grundgedanken und die Funktionsweise der Organizational Sentencing Guidelines, in: Alwart, Heiner (Hrsg.): Verantwortung und Steuerung von Unternehmen in der Marktwirtschaft, München/Mering, S. 36-45.

Transparency International (2002): Corruption Perceptions Index 2002. Quelle: http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2002/2002.08.28.cpi.en.html

Transparency International (2003): Corruption Perceptions Index 2003. Quelle: http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2003/2003.10.07.cpi.en.html

Welsch, Wolfgang (1990): Ästhetisches Denken, Stuttgart: reclam.

Wieland, Josef (1996): Ökonomische Organisation, Allokation und Status (Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Bd. 92), Tübingen: Mohr (Siebeck).

- (2002): Korruptionsprävention durch Selbstbindung, in: Arnold, Volker (Hrsg.): Wirtschaftsethische Perspektiven VI: Korruption, Strafe und Vertrauen, Verteilungs- und Steuergerechtigkeit, Umweltethik, Ordnungsfragen (Schriften des Vereins für Socialpolitik NF 228/VI), Berlin: Duncker & Humblot, S. 77-97.
- (2003): Governanceethik und moralische Anreize, in: Beschorner, T. / König, M. / Schumann, O.J. et al. (Hrsg.): Wirtschafts- und Unternehmensethik. Rückblick, Ausblick, Perspektiven, München / Mering: Hampp (erscheint).

Wieland, Josef / Fürst, Michael (2003): WerteManagementSysteme in der Praxis. Erfahrungen und Ausblicke. Empirische Ergebnisse einer Längstudie (Endfassung) (KIE-M-Working Paper Nr. 04/2003), Konstanz. Quelle: http://www.kiem.fh-konstanz.de/pdf/KIeM%20Working%20Paper%2004_2003.pdf.

Wieland, Josef / Grüniger, Stephan (2000): EthikManagementSysteme und ihre Auditierung. Theoretische Einordnung und praktische Erfahrungen, in: Wieland, Josef (Hrsg.): Dezentralisierung und weltweite Kooperationen. Die moralische Herausforderung der Unternehmen, Marburg: metropolis, S. 123-164.

Yezer, Anthony M. / Goldfarb, Robert S. / Poppen, Paul J. (1996): Does Studying Economics Discourage Cooperation? Watch What We Do, Not What We Say of How We Play, in: Journal of Economic Perspectives 10 (1), pp. 177-186.

Zintl, Reinhard (1989): Der Homo oeconomicus: Ausnahmeherscheinung in jeder Situation oder Jedermann in Ausnahmesituationen, in: Analyse & Kritik 11, S. 52-69.

Korruption im spieltheoretischen Aufriss – Zur Residualcharakteristik moralischer Interessen

Von Eric Christian Meyer

A. Einführung

Nur bei wenigen Themen scheint die Divergenz zwischen dem, was in allgemeiner Auffassung getan werden sollte, und dem, was tatsächlich getan wird, so ausgeprägt wie bei der Korruption. Meist äußern sich sogar jene, die aktiv korrumpern derart, dass sie nur durch das Verhalten anderer zu diesem Handeln gezwungen würden, sie also einem sozialen Dilemma unterliegen. Schramm (2005) greift dieses auf, indem er zunächst, die spieltheoretische Analyse der Korruptionssituation aufzeigt und damit die Erfordernis von Anreizen offen legt, die eine für beide Partner superiore Lösung zulassen. Solche Anreize sind in den USA geschaffen worden. Schramm stellt jedoch fest, dass sich die Korruptionsintensität in den USA (mit Anreizen) kaum von jener in Deutschland unterscheidet. Er führt weiter an, dass es z.B. in der bayrischen Bauindustrie einen Verein Ethikmanagement gibt, deren Mitglieder freiwillig einen Antikorruptionsregelkanon implementieren. Seine erste These lautet deshalb, dass extrinsische, institutionenökonomische Anreize und Regeln nicht ausreichen, um das Korruptionsproblem zu bewältigen, mithin bedürfe es auch moralischer Anreize, denen – so seine Hauptthese – *a priori* keine positiven oder negativen ökonomischen Effekte zugeordnet werden können. Schramm folgert deshalb, dass es gleichermaßen und gleichberechtigt ökonomische und moralische Interessen gebe. Insbesondere hält er die ökonomische Theorie der Moral aufgrund der kontingenzen ökonomischen Effekte ethischer Vorleistungen für wenig erklärfähig. Er postuliert deshalb die Existenz eigenständiger genuiner moralischer Interessen, aus denen unternehmensexisthische Vorleistungen und selbstbindende Regeln abgeleitet werden könnten. Neben der ökonomischen Begründung für Regeln fordert er deshalb in Situationen kontingenter Wirkungen unternehmensexistischer Vorleistungen, moralische Interessen als Erklärungsansatz anzuwenden.

Für seine Argumentation greift Schramm auf eine spieltheoretische Analyse zurück. Es wird deshalb im folgenden zu prüfen sein, ob dieser Aufriss geeignet und ausreichend ist, Regelinterventionen im Fall von Korruptionen zu erklären und wie diese spieltheoretische Situation richtig zu modellieren ist.

B. Korruption und Spieltheorie

I. Statische Analyse

In der klassischen spieltheoretischen Erklärung von Korruption werden zwei grundlegende Annahmen getroffen: Erstens handelt es sich um statisches Spiel und zweitens sind nur zwei Spieler beteiligt. Damit ergibt sich folgende Auszahlungsmatrix.

		Unternehmen B	
		Bestechen	Nicht bestechen
Unternehmen A	Bestechen	(2-c, 2-c)	(4-c, 0)
	Nicht bestechen	(0, 4-c)	(2, 2)

Abbildung 1: Der klassische Fall

In Abbildung 1 wird davon ausgegangen, dass ein Gewinn von 4 Einheiten besteht. Beide Spieler machen identische Korruptionsgebote von c Einheiten, was erstens ihren Gewinn reduziert und zweitens zu einer Aufteilung des Auftrags auf beide Bietenden führt.¹ In diesem Fall ergibt sich für $0 < c < 2$ tatsächlich das klassische Gefangenendilemma. Beide Unternehmen werden in diesem Fall die Strategie „Bestechen“ wählen. Es existiert eine weite Literatur, die das Korruptionsproblem im Lichte dieses Problemaufrisses beleuchtet.²

¹ Die Annahme gleich großer Bestechungsgelder ist natürlich fragwürdig. Wäre c jedoch eine Entscheidungsvariable, so würde dieses zum Abschöpfen der Gewinne durch den korrupten Beamten führen.

² Vgl. hierzu beispielsweise Homann (1997), Pies (2002, 2003).

Dieses Untersuchungsdesign trifft so jedoch nicht in der Realität zu. Es sollen deshalb zunächst zwei Erweiterungen vorgenommen werden. Erstens besteht die Alternative nicht zwischen der Zahlung eines Bestechungsgeldes in Höhe von c und keiner Zahlung, sondern vielmehr ist die Entscheidung, die ein Unternehmen trifft, jene zwischen der Zahlung eines Bestechungsgeldes c oder den Kosten in Höhe von a für die Aufwendungen, die nötig sind, um beispielsweise den Auftrag zu bekommen. Noch deutlicher wird dieses, wenn es sich nicht um eine Bestechung zum Erhalt eines Auftrages handelt, sondern wenn ein staatlicher Kontrolleur (zum Beispiel bei Emissionskontrollen) bestochen wird. Zweitens ist zu berücksichtigen, dass beim Gefangenendilemma stets der „dritte Mann“ vernachlässigt wird. In diesem Fall ist dieses der korrupte Agent, der den Auftrag vergibt bzw. die Kontrollen durchführt. Dieser wird in Abbildung 2 als dritte Auszahlungsgröße (kursiv) in die Matrix eingeführt. Damit ergeben sich zwei Konsequenzen:

- Besteht Unternehmen B nicht, während A Bestechungsgelder zahlt, dann hat B nicht mehr nur einen Nullgewinn, sondern sogar einen Verlust von a . Im Fall, dass beide Unternehmen nicht bestechen und in Aufwendungen investieren, reduziert sich auch ihre jeweilige Auszahlung auf $2-a$. Damit ist nur noch für den Fall $c > a$ überhaupt die Struktur eines Gefangenendilemma gegeben. Für $a > c$ hingegen ist „Bestechen“ für beide eine optimale und gleichgewichtige Strategie.
- Die Einführung des „dritten Mannes“ zeigt, dass seine Interessen klar darin liegen, dass beide Unternehmen bestechen. Eine entsprechende Erhöhung von a ist deshalb voll in seinem Interesse.

		Unternehmen B	
		Bestechen	Nicht bestechen
Unternehmen A	Bestechen	(2-c, 2-c / 2c)	(4-c, -a / c)
	Nicht bestechen	(-a, 4-c / c)	(2-a, 2-a / 0)

Abbildung 2: Aufwendungen für den Auftrag

Mit Einführung der Aufwendungen a ergibt sich also erstmals eine Situation, die die Strategie „Nicht bestechen“ für beide Unternehmen inferior werden lässt. Ein Kodex, der beide auf diese Strategie verpflichtet, würde also zu ungünstigeren Auszahlungen führen. Dieses bedeutet, dass die Handlungsnotwen-

digkeit nicht auf Seiten der Unternehmen liegt, sondern in den Rahmenbedingungen für das Angebot oder die Erfüllung von Kontrollauflagen.

Als nächstes soll eine Situation untersucht werden, bei der eine nicht verschwindende Wahrscheinlichkeit besteht, dass die Bestechung aufgedeckt wird, da der Staat Überwachungsanstrengungen unternimmt. Beide Unternehmen seien als risikoavers unterstellt. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Korruption nicht entdeckt wird sei p , und entsprechend ist die Entdeckungswahrscheinlichkeit $(1-p)$. Im Fall der Aufdeckung der Korruption sei zunächst eine Strafe $S = 0$ angenommen. Damit ergibt sich die in Abbildung 3a dargestellte Auszahlungsmatrix.

		Unternehmen B	
		Bestechen	Nicht bestechen
Unternehmen A	Bestechen	$(p(2-c), p(2-c) / 2pc)$	$(p(4-c), 4(1-p) / pc)$
	Nicht bestechen	$(4(1-p), p(4-c) / pc)$	$(2, 2 / 0)$

Abbildung 3a: Korruption mit positiver Entdeckungswahrscheinlichkeit

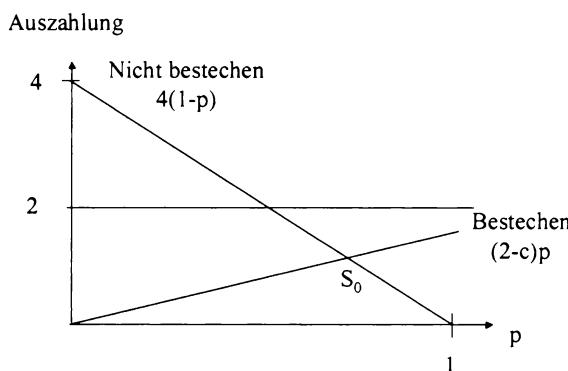


Abbildung 3b: Korruption bei positiver Entdeckungswahrscheinlichkeit

Wie ändern sich nun die Anreize? Geht Unternehmen B davon aus, dass Unternehmen A besticht, so erhält es bei eigener Bestechung eine Auszahlung von $p(2-c)$, und wenn es selbst nicht besticht, einen Gewinn von $4(1-p)$. Abbildung 3b zeigt, dass der Gewinn für Unternehmen B schon für geringe Entdeckungs-

wahrscheinlichkeiten von weniger als 25 % im Fall der Strategie „Nicht bestechen“ größer ist als für die Strategie „Bestechen“. Die Einführung einer Strafe in Höhe von S würde nur dazu führen, dass die Kurve „Bestechen“ in Abbildung 3b flacher verläuft und damit bei noch geringerer Entdeckungswahrscheinlichkeit ($1-p$) „Nicht bestechen“ zu einer höheren Auszahlung führt. Im Fall, dass Unternehmen A nicht besticht, ergibt sich für Unternehmen B im Falle des Bestechens eine Auszahlung von $p(4-c)$ und im Fall des Nicht-Bestechens eine Auszahlung von 2. Dann ist die Strategie „Nicht bestechen“ in jedem Fall überlegen, wenn die Entdeckungswahrscheinlichkeit mindestens 50 % beträgt. Insgesamt ergibt sich (abhängig von c), dass für Entdeckungswahrscheinlichkeiten, die sogar deutlich unter 50 % liegen können, die Strategie „Nicht bestechen“ dominant ist. Nur in Fällen, wo dieses nicht erfüllt ist, kann noch eine Gefangenendilemma-Struktur ermittelt werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es hinreichende Gründe gibt, die Auszahlungsmatrix, wie sie dem Gefangenendilemma zu Grunde liegt, für das Korruptionsproblem als fragwürdig zu betrachten, da entweder „Bestechen“ eine dominante Strategie sein kann oder das Rationalkalkül (bei entsprechenden Entdeckungswahrscheinlichkeiten) zum Nicht-Bestechen führt.

II. Dynamische Analyse

Die Selbstbindung mittels moralisch begründeter Regeln ist ein dynamischer Prozess. Somit ist als zweites in Frage zu stellen, ob der statische spieltheoretische Aufriss überhaupt als Ausgangspunkt für die Analyse geeignet ist oder ob nicht vielmehr ein dynamisches Spiel, in diesem Fall ein wiederholtes Spiel, Basis der Analyse sein muss. Die kooperative Spieltheorie lehrt, dass ein endliches wiederholtes Spiel mit einem deterministischen Ende rational nicht zu einem kooperativen Ergebnis führen kann.³ Anders sieht es bei Spielen aus, die unendlich lange dauern oder kein deterministisches Ende haben, d.h. die mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit in der nächsten Periode abbrechen. In diesem Fall kann ein kooperatives Verhalten rational begründet werden.

Es sei nun u_i^{cc} die Auszahlung die Spieler i erhält, wenn beide Spieler kooperieren, d.h. beide bestechen nicht, u_i^{nc} sei die Auszahlung für Spieler i, wenn er nicht kooperiert (also besticht) und sein Gegenpart kooperiert, u_i^{nn} sei Spieler i's Auszahlung, wenn beide nicht kooperieren, und u_i^{cn} jene Auszahlung, wenn Spieler i kooperiert, sein Gegenspieler jedoch nicht. Es gilt:

³ Dieses kann mittels Backward induction gezeigt werden. Vgl. Friedman (1990), S. 138 ff.

$u_i^{nc} > u_i^{cc} > u_i^{nn} > u_i^{cn}$. Angenommen beide Spieler verhalten sich kooperativ. Ein Defektieren ist dann rational, wenn gilt:

$$(1) \quad u_i^{nc} + \sum_{i=1}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^i} \cdot u_i^{nn} > \sum_{i=0}^{\infty} \frac{1}{(1+r)^i} \cdot u_i^{cc} \text{ für ein unendliches Spiel, bzw.}$$

$$(2) \quad u_i^{nc} + \sum_{i=1}^{\infty} \left(\frac{p}{1+r} \right)^i \cdot u_i^{nn} > \sum_{i=0}^{\infty} \left(\frac{p}{1+r} \right)^i \cdot u_i^{cc} \text{ für ein Spiel mit stochasti-}$$

schem Ende. Dabei sind r der Diskontierungszins und p die Wahrscheinlichkeit dafür, dass das Spiel weitergeht, mithin ist $(1-p)$ die Abbruchwahrscheinlichkeit. Verglichen wird also stets der Gewinn des einmaligen Defektierens mit anschließendem nicht-kooperativem Verhalten mit dem durchgehend kooperativen Verhalten.

Entscheidend ist es nun, die Einflussfaktoren zu identifizieren, die den Diskontierungszins und die Fortführungswahrscheinlichkeit p beeinflussen. Dieses ist insbesondere die wirtschaftliche Lage der Unternehmen, da das Spiel beendet ist, wenn eines der Unternehmen insolvent wird. Während die Unternehmen die eigene Insolvenzwahrscheinlichkeit gut beurteilen können, ist dieses für die anderen Unternehmen nicht der Fall. Es besteht also eine Informationsasymmetrie. Ein insolvenzgefährdetes Unternehmen wird also tendenziell eher defektieren, d.h. den gemeinsamen Wertekanon aufzukündigen und bestechen, als ein gesundes Unternehmen, da es den Wert von p niedriger einschätzt. Weitere Einflussfaktoren auf die Abbruchwahrscheinlichkeit sind Änderungen im (Rechts-) Umfeld, die zu Substitutionen im Wertekanon führen können.

Befindet man sich umgekehrt in einer Situation der Nicht-Kooperation, d.h. beide Unternehmen sind bereit, zur Erlangung eines Auftrags oder zur Milde rung amtlicher Vorgaben zu bestechen, so ist ein einseitiger Verzicht auf die Bestechung eine Art Investition, die ein solches Unternehmen tätigt. Man könnte sagen ein *moral venture*, dessen Investitionssumme und erwarteter Ertrag sich einfach kalkulieren lassen. Die investierte Summe ist $u^{nn} - u^{cn}$. Der erwartete Ertrag ist die mit einer Eintrittswahrscheinlichkeit gewichtete Summe der diskontierten Zusatzerlöse $u_i^{cc} - u_i^{nn}$. Auch hier lassen sich diverse Einflussfaktoren identifizieren:

- Die Investition muss dem Mitspieler deutlich gemacht werden. Ein Programm wie das von Schramm beschriebene EthikManagementSystem der Bauwirtschaft ist hierzu sicherlich ein geeignetes Instrument.
- Der Mitspieler muss ein Interesse an nachhaltigen Erträgen haben, d.h. auch in diesem Fall sind insolvenzgefährdete Unternehmen weniger kooperationsgeneigt.

Diese Investition ist mit jeder anderen Investition zu vergleichen. Man könnte von einer Investition in das private „Regelkapital“ sprechen. Es besteht deshalb auch hier kein Grund, genuine „moralische Interessen“ anzuführen.

III. Moralische Interessen als Residual?

Bislang konnte aus Sicht einer ökonomischen Theorie der Moral kein Grund für genuine moralische Interessen gefunden werden. Problematisch hingegen könnte dieses werden, wenn man sich nicht mehr in einem Bereich der Unsicherheit befände, wo die Ereignisse bekannt sind und deren Eintreten Wahrscheinlichkeiten zugeordnet werden können, sondern in einer Situation der Ungewissheit, bei der zwar noch die möglichen Ereignisse bekannt sind, aber keine Wahrscheinlichkeiten für das Eintreten mehr ermittelbar sind, oder sogar in einer Situation der beschränkten Rationalität, wo nicht einmal mehr alle möglichen Ereignisse im Kenntnisbereich der Individuen liegen. In diesen Fällen versagt, das ökonomische Erwartungsnutzenkalkül. Die Kooperationsforschung empfiehlt hierfür Nachverhandlungen über Regeln bzw. auch Schlichtungsge- spräche für Situation, die beim Regeldesign noch nicht antizipierbar waren.

Unstrittig ist, dass genuine moralische Interessen, wie sie Schramm konzipiert, in solchen Situationen anwendbar wären, wo das ökonomische Kalkül notwendigerweise an seine Grenzen stößt, da diese Interessen außerhalb des Vorteilkalküls gebildet werden und sie damit auch in kontingen- ten Situationen, in denen Ereignisse und deren Eintrittswahrscheinlichkeiten nicht bekannt sind, angewandt werden können. Die moralischen Interessen hätten in diesem Fall eine Residualcharakteristik. Zu prüfen ist dann jedoch, erstens, ob deren Ergebnisse jenen einer Nachverhandlung, wie sie ökonomisch begründet wäre, vorzuziehen ist und, zweitens, ob eine solche residuale Moral mit der ökonomisch rekonstruierbaren Moral vereinbar wäre. Während für die erste Fragestellung nur schwer Kriterien zu finden sind, erscheint eine gemischt begründete Moral kaum vermittelbar, da diese zu unterschiedlichen Handlungsimperativen führen kann, wenn deren Anwendungsfelder nicht klar separierbar sind.

C. Fazit

Eine ökonomische Begründung von Moral ist auch im Zusammenhang mit dem Korruptionsproblem möglich und nötig. Ein Rückgriff auf intrinsische Motivationen erscheint deshalb nicht nötig. Inwiefern moralische Interessen als Residual sinnvoll einsetzbar wäre, bleibt zu klären.

Literatur

- Friedman, J.W. (1990): Game Theory with Applications to Economics, Oxford.*
- Homann, K. (1997): Unternehmensethik und Korruption, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, Vol. 49, S. 187-209.*
- Pies, I. (2002): Korruption: Eine ökonomische Analyse mit einem Ausblick auf die Wirtschafts- und Unternehmensethik, in: Arnold, V. (Hrsg.): Korruption, Strafe und Vertrauen, Verteilungs- und Steuergerechtigkeit, Umweltethik, Ordnungsfragen, Schriften des Vereins für Socialpolitik NF. 228/6, Berlin, S. 13-45.*
- (2003): Korruption: Diagnose und Therapie aus wirtschaftsethischer Sicht, Wittenberg Center for Global Ethics, Discussion paper No. 03-7.
- Schramm, M. (2005): Moral im Dilemma? Das Korruptionsproblem und die Relevanz moralischer Interessen im unternehmensethischen Integritätsmanagement, in diesem Band, S. 83-110.*

Beteiligung an Korruption in Dilemmasituationen?

Von Peter Schallenberg

A. Hintergrund: Das Menschenbild des homo compensator als natura corrupta

Fragt man nach dem handlungsleitenden Menschenbild der katholischen Moraltheologie, so kann man auf eine gleichsam spielerische Weise Auskunft bei dem Münchner Kabarettisten Karl Valentin erhalten, von dem der prägnante Satz stammt: „Der Mensch an sich ist gut, aber er wird immer seltener.“ Was hier satirisch zugespielt ist, wird in Theologie und Anthropologie entfaltet im Begriff der gefallenen und wiederhergestellten Menschennatur, der *natura corrupta et elevata*. Mit Natur ist hier, ganz in biblisch-johanneischer Perspektive, ein idealer Anfang gemeint, ein ursprünglich gegebenes inhärentes Ziel, ein der menschlichen Faktizität vorauf liegendes Wesen als inneres Strukturprinzip menschlichen Denkens, Fühlens und Handelns. Gedacht ist an ein ursprüngliches, dem Menschen als Person inhärentes Streben; dieses „entspringt einem ursprünglichen Impetus, den wir Natur nennen (lateinisch *natura*, von *nasci* – geboren werden). Es handelt sich um eine geistige Natur, die ein Ebenbild von Gottes eigenem Leben ist.“¹ Der Dreiklang von Orthodoxie (richtiges Denken), Orthopathie (richtiges Fühlen) und Orthopraxie (richtiges Handeln) bemisst sich an einer idealisiert gedachten zugrunde liegenden Natur. Im Hintergrund steht das platonische Denkschema von Idealität und Realität, oder anders: jede Schlechtwetterlage wird gemessen an und verweist zugleich auf eine „im Anfang“ – theologisch gesprochen: bei Gott – vorhandene Schönwetterlage. Der Mensch ist, auf den Punkt gebracht, immer mehr, als die Realität zeigt. Die mythische Erzählung von Paradies und Sündenfall bündelt die Überzeugung von Urstand und Fall im Bild: Das Misstrauen gegenüber Gott führt zur Zerstörung der Gemeinschaft mit ihm und zugleich untereinander; was übrig bleibt, ist ein Zustand verdorbener Gesinnung und Haltung, die im Brudermord von

¹ Servais Pinckaers, Christus und das Glück. Grundriß der christlichen Ethik, Göttingen 2004, 67.

Kain an Abel zum Exzess in Gewalt und Sünde führt. Thomas von Aquin notiert präzis: „Peccatum originale materialiter est quidem concupiscentia, formaliter est vero defectus originalis iustitiae.“² Die so genannte Erbsünde, verstanden als struktureller Defekt menschlichen Wesens, besteht im Verlust des ursprünglichen Richtig-Seins, der instinktiven Ausrichtung auf das Gute und zugleich in der Anfälligkeit für das Böse, das fälschlich, also mikroökonomisch und kurzsichtig, als Gutes gedeutet wird. Noch einmal im Bild gesprochen: der Brudermord erscheint gegenüber der Zurücksetzung in der göttlichen Gunst als weniger schlimm, ja als Ausweg und Lösung, und damit als subjektiv gut. Anreize innerer Art zur Erkenntnis des wirklich Guten bestehen außerhalb des Paradieses nur noch rudimentär, daher braucht es unbedingt äußere Anreize, mithin Gesetze und staatliche Institutionen. Oder, mit Wilhelm Busch: „Tugend will ermuntert sein, Böses kann man von allein.“ Seit Kain und Abel ist offenkundig, dass der Mensch eine Ordnung seiner Freiheit braucht, die mit Hilfe von Anreizen und Sanktionen den glimmenden Docht des verbliebenen Guten zum Glühen bringt, also ein Minimum an Gerechtigkeit im Umgang miteinander ermöglicht. Der Mensch ist, so wie er faktisch existiert, ein Mängelwesen, mit einem eklatanten Mangel an natürlicher Moralität, die daher der übernatürlichen (philosophischen oder theologischen) Kompensation bedarf. Christlicher Glaube ist von der übernatürlichen Erlösung durch Gott in seiner Menschwerdung überzeugt, verstanden als Wiederherstellung der korrupten (oder katholisch präziser: der gefallenen) Natur des Menschen, als Erlösung vom Zwang zu Sünde und Gewalt. Der erlöste, getaufte Mensch erkennt und strebt leicht das Gute, allerdings eingebunden in die verbliebenen sündhaften Strukturen dieser Welt und behindert durch die gebliebene Schwäche für das Böse als scheinbar Gutes.

Idealität und Realität sind in dieser Sicht keineswegs konträre Haltungen, wie etwa die Rede von Egoismus einerseits und Nächstenliebe andererseits nahe zu legen scheint, sondern vielmehr zwei Seiten einer Medaille: Realität ist die ungeordnete Seite der Idealität. Den Kern der Sünde, verstanden als perverses, also unvernünftiges, der menschlichen Zielbestimmung zuwiderlaufendes Handeln, bildet also nicht die vernünftige Selbstliebe, sondern die ungeordnete Eigenliebe, das augustinische *uti* (im Gegensatz zum paradiesischen *frui*) der Verzwecklichung des Mitmenschen, der doch, als Gottes Ebenbild, immer als Zweck an sich in seiner Würde geachtet werden soll. Geordnet werden soll solche innere und äußere Korruption durch Ordnungsethik: individualethisch als Normethik, institutionenethisch als politische Ethik und ökonomische Ethik. Immer geht es um eine Kompensation im Streben nach suboptimalen Zustän-

² Thomas von Aquin, Summa Theologiae I-II q. 82,3.

den, hinter denen das Parameter optimaler Idealität steht. Diese Kompensation stellt sich etwa als Interessensverbindung dar, insbesondere im Konzept einer sozialen Marktwirtschaft: diese ist nicht die chimärenhafte Verknüpfung von Feuer und Wasser, Altruismus und Egoismus, sondern die Verbindung von Interessen, die aber mehr als der unsichtbaren Hand des Marktes bedürfen, nämlich eines Ordnungsgefüges. Die sittliche Qualität von Markt und Wettbewerb besteht im *commercium*, also im Austausch, und im Anreiz: Der Mensch als Ebenbild Gottes besteht aus Individual- und Sozialnatur, er ist auf Austausch und gegenseitige Bereicherung hin geschaffen, dieser Austausch in friedlicher Form gelingt durch adäquate Anreize menschlicher Motivation. Moral und Erfahrung verschränken sich: Sittlich gut handelt auf Dauer nur, wer gute und bereichernde Erfahrung mit dem Guten gemacht hat. Dem dient der Wettbewerb und die ihm zugrunde liegende Ordnung: Einer übermächtigen Versuchung des Individuums zum nur scheinbar Guten soll gewehrt werden, denn der individuellen *natura corrupta* entspricht ebenso die soziale *natura corrupta*.

B. Korruption und Kompromiss: Das ethische Problem

Die klassische Moraltheologie kennt das Lehrstück vom Kompromiss, die evangelische Ethik noch stärker, aufgrund einer etwas anders gelagerten Anthropologie, als die katholische Moraltheologie. Die traditionellen moraltheologischen Handbücher bis weit ins 20. Jahrhundert hinein kennen dagegen kein Stichwort „Korruption“. Wenn darunter aber verstanden wird, dass bestimmte moralische oder gesellschaftliche Regeln gebrochen worden aus mikroethischen Interessen heraus, und dadurch ein Gemeinwesen zugrunde gerichtet werden kann, dann lässt sich zum Thema etwas finden unter dem Stichwort „Kompromiss“. Denn, so das einschlägige Handbuch der Katholischen Moraltheologie von Joseph Mausbach und Gustav Ermecke, „der Kompromiß ist eine Vereinbarung, nach welcher die daran Beteiligten auf die ganze oder teilweise, dauernde oder vorübergehende Durchsetzung ihrer Interessen oder Forderungen verzichten, um auf der Grundlage gegenseitiger Verständigung die Realisation von Werten zu ermöglichen.“³ Sodann wird unterschieden: Kompromisse zu ungünstigen verzichtbaren Wertinteressen sind erlaubt, unerlaubt sind hingegen Kompromisse über Sündhaftes, hier ist keine Güterabwägung zugunsten einer schwereren Sünde möglich. Der genuine Ort des Kompromisses liegt in klassischen Dilemmasituationen, freilich dürfen nur kommensurable Güter in eine Abwägung und sodann in einen Kompromiss gebracht werden. Die Gefahr liegt

³ Joseph Mausbach/Gustav Ermecke, Katholische Moraltheologie, Bd. 3, Münster 1961, 143.

bei Güterabwägungen aufgrund von unlösbaren Dilemmasituationen immer im inhärenten Relativismus und Utilitarismus. Wird diese Sicht institutionenethisch auf das Gemeinwohl hin erweitert, so wird die Gefahr einer breiten Grauzone zwischen Kompromiss und Korruption deutlich, insbesondere wenn der scheinbar kleine Schritt von einer universal verstandenen Reparaturethik hin zu einer partiellen Gruppenethik getan wird: Dient der Kompromiss der Verwirklichung des universellen Ideals in kleinen Schritten, so dient die Korruption der Verwirklichung eines partiellen Ideals auf Kosten des universal gültigen Guten. Die Allgemeinheit trägt die schädlichen Folgen, oftmals erst nach einer Generation, weswegen hier vom opferlosen Verbrechen gesprochen wird. Karl Homann macht allerdings darauf aufmerksam, dass Prinzipal, Agent und Klient in unterschiedlicher Weise durch korruptes Verhalten geschädigt werden und in jedem Fall ein Kompromiss zuungunsten der Grundrechte Dritter, nämlich der Rechte auf gerechten Austausch von Interessen, geschlossen wird.

C. Sünde und Struktur: Individual- und sozialethische Wertung

Rupert Pritzl unterstreicht, Korruption meine den „illegalen Kauf des eigentlich Nichtkäuflichen“, einen „unmoralischen Tausch“.⁴ Unmoralisch, weil die Gerechtigkeit und Chancengleichheit im Wettbewerb verletzt wird, illegal, weil das durch Gesetz zum Unkäuflichen erklärte Gut verletzt wird, nämlich die Neutralität des Wettbewerbes. Aus der gleichen Personwürde jedes Bürgers folgt der gleiche und gerechte Zugang zum Markt, den der Staat garantiert durch die Wettbewerbsordnung. Da der Markt als Verteilungs- und Beteiligungsstrategie nur die andere Seite der Demokratie als Strategie der Machtverteilung und Machtbeteiligung ist, wird auf Dauer nicht nur ein ökonomisches, sondern auch ein politisches Grundrecht korrumptiert, nämlich das Recht auf Gerechtigkeit und Wohlstand mittels der Marktwirtschaft. Die Versuchbarkeit des Individuums erscheint hier institutionenethisch in einem neuen Gewand, nämlich als strukturelle Versuchbarkeit, die rasch zu einem scheinbaren Scheitern der Moral, besser: der individuellen Tugend führen kann. Strukturelle Sünde führt dann zur sozialen Sünde, der sich ein individuell vielleicht starker Wille zur Tugend kaum oder nur unter Inkaufnahme großer Nachteile entziehen kann. Dann wird die moderne Leistung eines universal geltenden Ethos und seiner politischen und wirtschaftlichen Ordnung reduziert auf ein vormodernes Sippen- oder Gruppenethos. Ein bloßer Appell an die individuelle Tugend freilich wird dem Anspruch einer universal gültigen und von kurzfristigen Eigenin-

⁴ Rupert F. J. Pritzl, Korruption als ethische Herausforderung, in: Die Neue Ordnung 53 (1999) 25-35, hier 28.

teressen abstrahierenden Ethik nicht gerecht; es braucht geeignete Anreize und Sanktionen, um dem handelnden Individuum das universale Gute auch partikular und mikroethisch schmackhaft zu machen. Der Mensch reagiert auch ethisch auf Reize, das Gute setzt sich nicht automatisch durch, sondern bedarf eines strebenden Willens zur Umsetzung. Kompetenz, auch im Bereich der Ethik, setzt Interesse beim Agenten voraus. Anders gewendet: Das Gute, auch wenn es vordergründig und kurzfristig als partikular irrational erscheint, braucht einen rationalen Anreiz und die Aussicht auf wenigstens langfristige Gratifikation, um das handlungsleitende Interesse des Individuums (oder des Unternehmens) zu wecken, und dies insbesondere in einer stark individualisierten und segmentierten Welt postmoderner Ökonomie. Hier muss das abstrakt bleibende Gemeinwohl in spezieller Weise mit dem konkreten Eigeninteresse von Gruppen und Individuen verknüpft werden, sonst bleibt es blass und unattraktiv. Eine bloße heteronome (religiöse oder philosophisch-kantianische) Motivation allein reicht nicht aus, jedes Motiv setzt an bei einem rationalen Eigeninteresse der eigenen Person. Das individualistisch geprägte traditionelle Strafrecht kommt hier an seine Grenze.

D. Hintergrund: Anreiz als Schlüsselbegriff „interessenfundierter Ethik“

Moral muss sich lohnen, dementsprechend sind moralische Regeln und ein wirtschaftsethischer Datenkranz als Ordnungsgefüge zu gestalten. Wenn Spielregeln der Ort der Moral sind, dann gilt das doch erst in zweiter Linie, gleichsam nachfolgend zum ersten Ort der Moral im motivierenden Eigeninteresse von Individuen. Es scheint besser, zwischen kurz- und langfristigen Interessen von Individuen zu unterscheiden, als zwischen Eigeninteresse und Moral. Moral ist nie frei von Eigeninteresse und Vorteilssuche, schließlich unterscheidet auch die klassische theologische Ethik zwischen kurzfristigem Eigeninteresse (Sünde) und langfristigem Eigeninteresse (Wille zur Anschauung Gottes zu gelangen). Klaus Demmer nennt ein solches langfristig und abstrahiert angelegtes Eigeninteresse ein „vergeistigtes Glück“, denn, so die christliche Überzeugung: Das Glück, und nicht das Unglück, sucht jeder, und dies mit voller Berechtigung. Die von Michael Schramm notierte Gefahr, eine Aufklärung über die Moral als geronnenes (oder geschickt kaschiertes) Vorteilsstreben habe auf Dauer kontraproduktive, also moralzersetzende Wirkung, scheint allzu rigoristisch. Ob es Moral eigentlich gibt, verstanden als hingebende Liebe oder altruistische Motivation, unterliegt nicht der Bewertung des Marktes, sondern des Beichtvaters. Im *forum externum* als öffentlichem Marktplatz divergierender und konsentierender Interessen braucht es keinen moralischen Rigorismus. Es reicht die Anerkennung unterschiedlicher (ökonomischer, sozialer, religiöser)

Interessen und Motive und der feste Wille, eine universal verstandene Gerechtigkeit auch in der Wettbewerbsordnung zu implementieren. Ohne Anreize wird dies nicht gelingen. Anreize aber sind nicht unmoralisch, sie werden unmoralisch erst infolge der Missachtung der kantianischen Formel von der Selbstzwecklichkeit des Menschen, denn dies erklärt das Glück für irrational. Das Glück aber als ureigenstes Interesse des Menschen ist vernünftig – nur nicht immer sofort und an jedem Ort. Der größeren Perspektive der Ethik dienen die universal gültigen Normen. Hier kann Norbert Hoerster zugestimmt werden: „Jede Handlung, die rational ist, realisiert letztlich ein Interesse des Handelnden – auch dann wenn diese Realisierung auf dem Weg über eine akzeptierte Norm erfolgt.“⁵ Allerdings besteht eine bemerkenswerte Differenz zwischen dem alltäglichen und oft kurzsichtigen Verstand und dem langfristigen und kompensatorisch angelegten Interesse, worauf schon David Hume ironisch in seinen Betrachtungen über die menschliche Natur aufmerksam machte: „Es widerspricht nicht dem Verstand, wenn jemand die Zerstörung der ganzen Welt einer Schramme an seinem Finger vorzieht.“⁶ Diese kurzsichtige Wahl des Schlechteren nennt die theologische Ethik Konkupisenz und fordert eine Kompensation der Schramme am Finger durch höhere Interessen und Motive. Freilich unterliegt menschliches individuelles Handeln und Wollen immer den Einschränkungen der äußeren Umstände und wird begrenzt durch das Auftreten einer offenkundigen Dilemmasituation. Ein solches Dilemma ist mit Hilfe von Institutionen und Gesetzen nach Möglichkeit im Ansatz zu vermeiden. Tritt es aber auf, schränkt sich auch die Verantwortung des Individuums für seine Handlungen ein: Die Wahl des kleineren Übels gilt jetzt als zulässig und geboten. Das ändert nichts an der Gültigkeit überindividueller Interessen, die sich am universalisierten Gemeinwohl orientieren. Diese universalen Interessen durch Anreize in einer Wirtschaftsordnung anzusprechen, wäre das Ziel jeder ökonomischen Ethik. Eine aufgeklärte Interessenethik führt nicht unbedingt zu moralischer Beliebigkeit und auch nicht notwendig zur Abschaffung Gottes in Individual- und Sozialethik. Die Frage lautet: Welches Interesse ist grundlegend für die Moral?⁷ Wenn Gott als absolutes Interesse des Menschen gedacht wird, im Sinne vollendet geglückten Lebens, so wird keineswegs auf den Gottesbegriff verzichtet und dennoch in Kategorien von Interesse und Motivation gedacht. Der kantianische Begriff der reinen Pflicht bleibt formalistisch, auch

⁵ Norbert Hoerster, Ethik und Interesse, Stuttgart 2003, 206.

⁶ David Hume, A Treatise of Human Nature, Oxford 1978, 416; zit. nach: N. Hoerster, 225.

⁷ Vgl. Ingeborg Gabriel, Eigeninteresse und Moral. Der geschichtliche und kulturell-religiöse Begriffshorizont als Anfrage an die christliche Ethik, in: Wolfgang Schmitz/Rudolf Weiler (Hrsg.), Interesse und Moral: Gegenpole oder Bundesgenossen?, Berlin 1994, 105-122.

die Selbstverpflichtung unterliegt nochmals der kritischen Selbstbefragung nach der Erfüllung des genuinen Eigeninteresses. Erst wenn Moral im Lichte umfassender Interessen des Individuums, die nur zeitweise und partiell den Interessen anderer Individuen widerstreiten, begriffen wird, kann eine moralische und ökonomische Ethik gedacht werden. Denn das ist durchaus kein Widerspruch: Eine rationale Ethik ist erst dann moralisch, wenn und insofern sie den universalen Standpunkt der Moral erreicht.

Die Rolle der Nichtregierungsorganisationen – insbesondere Transparency International – bei der Bekämpfung der Korruption

Von Hansjörg Elshorst

Im ersten Teil analysiert das Referat, wie Transparency International (TI) als „andere“ Nichtregierungsorganisation (NGO) den bisher wichtigste Beitrag der Zivilgesellschaft zur Bekämpfung der Korruption geleistet hat: das Tabu um die Korruption zu brechen und Korruption auf die Agenda der Welt zu setzen. Heute ist ein Großteil des Kampfes gegen Korruption da institutionalisiert, wo er hingehört, in den Medien, im internationalen und nationalen öffentlichen Bereich, mit Abstrichen in der Wirtschaft. Dieser Prozess der Institutionalisierung vollzieht sich in den traditionellen Aktionsfeldern der Zivilgesellschaft nur zögerlich. Als auf Bekämpfung der Korruption spezialisierte NGO bleibt TI führend und wird in dieser Rolle auch weiterhin gebraucht.

A. Korruption auf die Agenda der Welt: Die frühe Phase. Transparency International – Fallstudie eines frühen Erfolgs

I. Die Zeit war reif

In der 2. Hälfte der 80er Jahre hatte Korruption noch einmal kräftig zugelegt. Schon seit langem hatten sich in vielen Ländern des Südens Spaltenpolitiker spektakulär bereichert. Firmen der Industrieländer hatten nach Kräften dazu beigetragen, Korruption gesellschaftsfähig zu machen. Nun wurde für breitere staatliche Führungsebenen Korruption zum nahe liegenden Vehikel, ein standesgemäßes Leben zu sichern. Die in den Programmen der Strukturanpassung von Weltbank und IMF vorgesehene Zurückdrängung des Staates bedrohte die bisherigen Pfründe. Gleichzeitig eröffneten im Rahmen dieser Programme gewaltige und unkontrollierbare Kapitaltransfers den Vertretern des Staates neue Möglichkeiten der Korruption. Zur selben Zeit machte ein aus dem Ruder laufender Kapitalismus Habgier zur akzeptierten gesellschaftlichen Norm. Das fand seit Beginn der 90er Jahre mit dem Ende des sozialistischen Traums in den Transformationsländern neue gelehrtige Schüler.

Obwohl viele die Zunahme der Korruption beobachteten, wurde weder laut noch breit über Korruption gesprochen. Das Tabu war ungebrochen. Man argumentierte mit dem Respekt vor der Souveränität von Ländern und Regierungen, die in diesem Zusammenhang plötzlich ernst genommen wurden. Zur Exkulpierung der Firmen waren die Arbeitsplätze ein Argument, obwohl die sonst zunehmend nur noch im Zusammenhang mit Rationalisierungserfolgen erwähnt wurden. Tabus und Ideologien, die Interessen vor der Konfrontation mit der Realität schützen, sind halt zählebig.

Solche Szenarien geben der Zivilgesellschaft immer wieder eine Chance zu spektakulären Durchbrüchen. In neuester Zeit gelang das der globalisierungskritischen Bewegung, die breites Bewusstsein dafür schuf, dass die real existierende Form der Globalisierung problematisch und nicht schicksalhaft ist. Auch dem Thema Korruption konnte die Zivilgesellschaft zum Durchbruch verhelfen, konnte es auf die Agenda der Weltpolitik setzen. Sie leistete damit ihren bisher wichtigsten Beitrag zur Eindämmung der Korruption. Sie tat das in einer Zeit, vom Beginn bis zu den späten 90er Jahren, als die Bewegung gegen Korruption in der Zivilgesellschaft noch identisch war mit einem verlorenen Haufen von Menschen, die sich unter dem noch unvertrauten Namen Transparency International zusammengefunden hatten.

II. TI – die ganz andere Zivilgesellschaft¹

Die Zeit war reif und dennoch entwickelte sich keine Massenbewegung gegen Korruption. Es ist also sachgerecht, dass der erste Teil dieses Beitrags nur von TI spricht. In den entscheidenden Jahren des agenda-setting, um einen Fachterminus der Zivilgesellschaft zu brauchen, hat keine andere NGO den Anspruch angemeldet, die reife Frucht zu pflücken, mit TI zu kooperieren oder zu konkurrieren. Korruption in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen, insbesondere in der Entwicklungszusammenarbeit, blieb in den 90er Jahren in der Zivilgesellschaft länger ein Unwort als das für Politik und Wirtschaft, für die Medien und die Wissenschaft der Fall war. Möglich, dass das Thema Korruption eine ganz andere Form der Zivilgesellschaft verlangte als die, die in derselben Phase sonst überall als Teil des Globalisierungsprozesses boome.

Normalerweise braucht die Zivilgesellschaft lange Mobilisierungsarbeit, breite Allianzen mit Gleichgesinnten, spektakuläre Aktionen oder Demonstrationen, langwierigen Aufbau von Gegenexpertise. TI hatte nichts davon aufzuweisen. Weder war es selbst eine Massenbewegung noch suchte es Koalitionen

¹ Zur Entstehungsgeschichte von TI s. auch: *Peter Eigen, Das Netz der Korruption.*

mit solchen. TI hatte nicht die mindeste Chance, Schiffe zu blockieren oder die Straße zu mobilisieren. Nicht nur in der Zivilgesellschaft gab es in der frühen Phase keine Koalitionspartner, es gab sie auch nicht in der üblichen Breite unter den Engagierten im öffentlichen Bereich, also denen, die üblicherweise mit den NGOs paktieren. Es gab keine spektakuläre UN-Konferenz, die das Thema berührte; die UN, sonst bewährter Partner für NGOs, interessierte sich erst sehr spät für Korruption.

Es hat die Gründer von TI wenig belastet, dass sie ihren eigenen Weg finden mussten. Sie brachten aus ihrem sonstigen Leben genügend Selbstvertrauen und Kompetenz mit. Peter Eigen setzte im ersten TI-Büro, in seiner Küche, fort, was er bei der Weltbank gelernt hatte: in globalen Zusammenhängen zu denken und mit führenden Persönlichkeiten von gleich zu gleich zu verkehren. Meine Erfahrung als langjähriger Geschäftsführer der GTZ war es, dass junge Organisationen finanziellen und politischen Rückhalt brauchen; die GTZ gab TI beides. Frank Vogl, Medienunternehmer in Washington, gelang es, Journalisten in prominenten Medien bereits für die Unterstützung von TI zu gewinnen, als es über TI nur Ideen gab. Fritz Heimann war ein Berufsleben lang mit Chefetagen der Wirtschaft vertraut. Jeremy Pope, bis dahin Chefjurist des Commonwealth-Secretariat, dachte in Institutionen als die herrschende ökonomische Lehre sogar das Wort noch verdrängt hatte. Margit van Ham brachte die Erfahrung der DDR mit, wie man improvisierend mit minimalen Ressourcen etwas zustande bringt.

Etliche mehr wären zu nennen; ich nenne nur die, deren Einfluss sich in den folgenden Abschnitten über das Vorgehen von TI widerspiegelt.

III. Die Medien

TI nutzte von Anfang an die Chance, dass bis dahin niemand öffentlich von Korruption sprach. Das Wort öffentlich zu gebrauchen, das Phänomen öffentlich anzuprangern und die Auswirkungen zu schildern, war deshalb im wörtlichen Sinne news. TI hatte deshalb früh ein Medienecho, das seine Relevanz überlebensgroß aufwertete. Das sorgte für Einladungen und Gelegenheiten, immer neuen relevanten Gruppen die Nachricht zu bringen, dass Korruption nicht mehr zu verdrängen sei.

Ein Glücksfall kam hinzu. Nach einem Praktikum bei TI entwickelte ein Assistent der Universität Göttingen, Johann Graf Lambsdorff, bereits 1995 das Instrument, das wie kein anderes TI zu breiter Publizität verhalf. Der Corruption

Perception Index² war als Rangreihe der Korruptionsanfälligkeit von Ländern von Anfang an bei den Medien populär. Inzwischen ist der CPI weltweit zu einer der wesentlichen Komponenten beim Mobilisieren von Druck wie bei der Analyse von Korruption geworden.

IV. Erfolg bei den Global Players

Die Gründer von TI verstanden, dass es für die Mobilisierung gegen Korruption nicht ausreichen würde, nach Art der advocacy-NGOs gegen mächtige wirtschaftliche und politische Interessen anzukämpfen. Als Vorbild hätten schon eher NGOs gepasst, in denen sich prominente Persönlichkeiten etwa für Umweltfragen oder Corporate Social Responsibility engagieren. Doch das war gesellschaftlich nicht annähernd so kontrovers wie TIs Vorhaben. Für das Kernteam von TI fanden sich deshalb weder Prinzen noch berühmte Unternehmer. Die Reputation und Engagement der in diesem Kernteam engagierten Persönlichkeiten reichte jedoch, andere, prominentere zur Mitwirkung zu gewinnen.

Der sicherlich überraschendste Erfolg gelang gegenüber der europäischen Wirtschaft. Er war gut vorbereitet. Es war TIs raison d'être, Korruption anzuprangern, gerade auch die gebende Hand. TI nannte jedoch in dieser Phase nicht den einzelnen Akteur, griff keine spezielle Firma an. Zwar zerstörte TI schonungslos die Ideologien, mit der sich die Korrupten auf der gebenden und nehmenden Seite zu rechtfertigen suchten. Andererseits zeigte TI Verständnis für die Drucksituation, in der sich Unternehmer in einem endemisch korrupten Umfeld befinden. TI verlangte vom Einzelnen keinen Heroismus sondern die Bereitschaft, gemeinsam an der Änderung der Rahmenbedingungen zu arbeiten.

TI arbeitete intensiv daran, herausragende Persönlichkeiten der Wirtschaft davon zu überzeugen, dass Erfolge durch Korruption auf Dauer nicht im Interesse ihrer Unternehmen liegen. Firmen von dem Kaliber, wie sie sie führten, würden sich auch in einer Welt ohne Korruption behaupten können. Zunehmende Korruption gefährde vielmehr Standorte, in die die Firmen viel investiert hätten, verdeckte Leistungsmängel der Firma, was sich in Zukunft rächen werde. Vor allem seien Großfirmen verletzlicher, wenn sich Gesetzgeber und Öffentlichkeit konsequent gegen Korruption wenden würden. Wenn sie sich an die Spitze der Bewegung gegen Korruption setzten, könnten sie sich frühzeitig

² Näheres s. www.transparency.org, sowie *Johann Graf Lambsdorff* auf der website der Universität Passau.

darauf vorbereiten, ohne Korruption wettbewerbsfähig zu sein. Und während dieser Zeit der Umstellung auf Toleranz rechnen.

Hochkarätige Führungspersönlichkeiten der Wirtschaft mit dieser Argumentation zu überzeugen, war ein Schlüssel zu TI frühem Erfolg. Hier ging es nicht um eine Zugabe zu deren eigentlicher Arbeit, um Good Corporate Citizenship oder um ähnlich gelagerte Vorzeigeprojekte. Es gelang TI, zu mobilisieren, was solche Persönlichkeiten für ihre Firmen so wichtig macht: Ihre Fähigkeit, die Änderungen von Rahmenbedingungen zu antizipieren und dadurch denen voraus zu sein, die erst auf die geänderten Bedingungen reagieren. Ihr politisches Gewicht, selbst zu den Änderungen der Rahmenbedingungen beitragen zu können.

Das realisierte sich am deutlichsten bei einer Änderung, die TI heute noch als den wichtigsten Schritt im Kampf gegen die Korruption nennt: das Zustandekommen der OECD-Konvention, in der sich Ende 1997 sich 34 Industrie- und Schwellenländer verpflichtet haben, Korruption im Ausland zu einem strafbaren Delikt zu machen. In der Folge wurde auch die steuerliche Absetzbarkeit von Schmiergeldern beseitigt, die zuvor Korruption in den Augen der Öffentlichkeit legitimiert hatte. Die USA, der Jimmy Carter schon 1978 die Strafbarkeit von Korruption im Ausland beschert hatte, hatten dafür schon lange vergeblich gekämpft. Erst die Waffen der Zivilgesellschaft führten zum Erfolg. Einmal Druck durch die Medien und politische Lobby durch TI-Gruppen in wichtigen Ländern. Die entscheidende Wende nahm der festgefahrene Prozess jedoch erst, als französische und deutsche Wirtschaftsführer bei ihren Regierungen dagegen intervenierten, dass diese die Konvention blockierten. Es waren eben jene Persönlichkeiten, von denen wir oben gesprochen haben.

In ähnlicher Weise von ganz oben hatte TI schon Mitte 1996 auf das System der Entwicklungszusammenarbeit eingewirkt. Nach einer Klausur zwischen Mr. Wolfensohn und seiner Führungscrew und TI-Repräsentanten entschied der Präsident, dass sich die Weltbank im öffentlichen Raum an die Spitze der Bewegung gegen Korruption setzen werde. In der frühen Phase hat TI dann noch die Weltbank bei der Umsetzung der Vorgabe des Präsidenten unterstützt. Doch schon bald brauchte die Weltbank TI nicht mehr. In der Folge sah sich die ganze Entwicklungs-Community im multi- wie bilateralen Bereich verpflichtet, auf die Herausforderung von Mr. Wolfensohn zu reagieren und ihrerseits Anstrengungen zu Verhinderung und Überwindung der Korruption zu machen. Unterstützung durch TI war dafür kaum noch gefragt; TI konnte seine äußerst knappen Ressourcen auf andere Aktionsfelder lenken.

V. Strukturen und Instrumente von TI

Aus der Palette von Vorgehensweisen und Strukturen, die TI in den frühen Jahren entwickelte, werden hier nur Beispiele genannt. Es sind die für die Rolle der Zivilgesellschaft im Kampf gegen Korruption besonders relevanten und zugleich die, in denen sich TI als die „andere Zivilgesellschaft“ von den dort üblichen Vorgehensweisen am deutlichsten absetzt. Die Vorgehensweisen entstanden keineswegs mit dieser Zielsetzung. Sie kamen fast zufällig zustande, als Reaktion auf die Besonderheit des Themas Korruption.

Die Bemühungen um die Wirtschaftsführer, von denen oben berichtet wurde, sind ein Beispiel für die zentrale Strategie von TI, die zum Slogan auf dem Briefkopf avanciert ist: Coalitions against corruption. Eine Koalition zwischen den Vertretern der Sektoren, die Teil des Problems sind, dem öffentlichen und privaten Sektor einerseits und der Zivilgesellschaft andererseits, vertreten durch TI. Dies ist eine unübliche Konstellation für solche NGOs, die wie TI angetreten sind, in einem konfliktiven Gebiet gesellschaftliche Änderungen zu erreichen. Um dafür genug Druck zu mobilisieren, verbinden sich solche NGOs normalerweise untereinander in Koalitionen. Erst in den letzten Jahren ist das Vorgehen, das TI von Anfang an gewählt hat, gebräuchlicher geworden, getragen von der wachsenden Bedeutung der Zivilgesellschaft. Beim Rio II Gipfel in Johannesburg 2002 ist dieses Vorgehen zu einer breit akzeptierten Strategie avanciert. Alle Sektoren müssen zusammenarbeiten, um die Weltprobleme wirksamer anzugehen. Keiner schafft es allein, weder der Staat durch Förderungen, Regulierung und Repression noch die Firmen mit risk-management und CSR noch die Zivilgesellschaft mit blaming und shaming oder Belohnung durch Status.

Schon vor der Gründung 1993 hat TI ein Instrument entwickelt, das TIs Koalitions-Strategie sehr schön operationalisiert: die islands of integrity, später Integrity Pacts genannt. Ein IP setzt voraus, dass bei einer Ausschreibung irgendwo auf relevanter Ebene beim öffentlichen Auftraggeber ein glaubhafter politischer Wille vorhanden ist, eine integre Lösung zu erreichen. Die oft kleine und miteinander vertraute Zahl von Bietern muss sich dann untereinander verpflichten, nicht zu schmieren. Auf Bruch dieser Vereinbarung stehen empfindliche privatrechtliche Strafen. Einem Vertreter der Zivilgesellschaft wird vom staatlichen Auftraggeber und von den Firmen volle Beteiligung und Transparenz zugesichert.

TI war in der frühen Phase erfolgreich, weil es den Mut oder die Unbefangenheit hatte, seinen eigenen Weg zu suchen und sich in kein Schema hineinpressen zu lassen. Die oben erwähnte Einwirkung auf das Entwicklungssystem über Mr. Wolfensohn ist dafür ein anderes Beispiel. Es war die Strategie von TI, in möglichst kurzer Zeit soviel Wirkung zu erzielen, dass es sich wieder zu-

rückziehen konnte, weil der Kampf gegen Korruption beim Partner zum Selbstläufer geworden war. Diese Strategie kann nur funktionieren, wenn man rasch und kompetent auf Gelegenheiten reagiert, das eigene Ziel auf ein anderes Interesse draufzusatteln. Andere die Kärrnerarbeit machen zu lassen, weil sie, vielleicht aus ganz anderen Gründen, dazu motiviert sind, ist ein strategischer Königsweg. Er drängt sich auf, wenn ein Thema so breit und allgegenwärtig ist wie Korruption und die eigenen Ressourcen zugleich so lächerlich gering sind. Anstoßen, nicht selbst machen, vielleicht wo nötig für eine Übergangszeit kooperieren, mit Hilfe anderer nachhalten – nur hat eine so kleine Organisation die Chance zu der Breitenwirkung, die das Thema verlangt. Doch diese Strategie widerspricht allen üblichen organisatorischen Instinkten. Folgt man diesen, muss man sich spezialisieren, muss planen und auf dieser Basis vorinvestieren, bevor man sich nach außen wagt, muss an einer Sache dranbleiben, vor allem wenn sie erfolgreich ist, damit nicht andere die Meriten erben.

Um trotz knapper Ressourcen Gelegenheiten nutzen zu können, musste TI auch darauf verzichten, sich fachlich zu spezialisieren, wiederum gegen alle Regeln der auch in der NGO-Welt akzeptierten Kunst. Es war aber gerade in der frühen Phase von TIs Arbeit gar nicht abzusehen, in welchem Feld sich die Gelegenheiten bieten würde. Wie in anderer Form in der NGO-Welt üblich nutzt auch TI das Engagement Freiwilliger. Mehr als andere NGOs konnte TI dabei auf eine breite Palette von Fachleuten zurückgreifen, entweder als Mitglieder oder als Freiwillige, die kurzfristig mobilisierbar waren, wenn die Gelegenheit attraktiv genug war. Die Entwicklung von TI auf Landesebene schenkte TI zudem einen zunehmenden Fundus an regionaler Kompetenz.

Zunächst wollte sich TI auf die internationalen Rahmenbedingungen der Korruption konzentrieren. Der Kampf gegen Korruption in Dutzenden von politisch, wirtschaftlich, rechtlich, kulturell höchst unterschiedlichen lokalen Varianten hätte, so glaubte man, die Steuerungsfähigkeit der internationalen Organisation hoffnungslos überfordert. Doch TI hatte keine Wahl, sondern wurde durch seine Mitglieder aus dem Süden in die Probleme auf nationaler Ebene hineingezogen. Mehr noch, lokal präsent zu sein wurde bald zu einem Erfolgskriterium für TI. Doch die alte Vorsicht blieb. TI gründete nationalen Sektionen nicht selbst, sondern wartete auf erfolgsversprechende Eigeninitiativen in den Ländern. Der Eigeninitiative musste ein hohes Maß an Eigenständigkeit folgen. Heute noch sind die TIs National Chapters unabhängig, in Strategie, governance und Finanzierung. Dem faktischen Gewicht des internationalen Sekretariats in Berlin, geschaffen durch engagierte und kompetente Mitarbeiter dieser Zentrale, steht eine Mehrheit des „Südens“ in den Aufsichts- und Entscheidungsgremien gegenüber. Auf diese Weise vermeidet TI Abhängigkeiten und Sensibilitäten, die viele global tätige NGOs plagen. Auch wurde TI kaum in die zunehmenden Spannungen zwischen „Nord“ und „Süd“, zwischen den Kultu-

ren hineingezogen. Obwohl inzwischen über die ganze Welt verbreitet, kann es sich auf das gemeinsame Engagement konzentrieren, den Kampf gegen Korruption.

VI. Konzeptioneller Beitrag zum Kampf gegen die Korruption

Wie im Falle von TI werden auch sonst NGOs häufig dann relevant, wenn Staat und Wirtschaft versagen oder an Grenzen stoßen. NGOs müssen sich dann häufig mit den Ideologien auseinandersetzen, die dieses Versagen kaschieren. TI hatte es da leichter. Korruption war ein Non-Thema, auch in der Theorie. Auch die Wissenschaft ging nicht so weit, mit Theorien zur Rechtserstellung von Korruption an eine breitere Öffentlichkeit zu treten. TI musste sich nicht als Spezialist profilieren; es absorbierte nicht viel von TIs intellektueller Kompetenz, die Mythen zu widerlegen, die Korruption umgaben. Sie kaschierten ganz offensichtlich recht brutale Eigeninteressen. TI konnte es sich leisten, das scheinbar Selbstverständliche zu formulieren und argumentativ zu unterlegen. In einer Spezialistenwelt bot TI die Zusammenfassung, den großen Überblick und traf damit auf einen Bedarf.

Zunächst ging es um eine überzeugende Argumentation, warum und für wen Korruption schädlich ist. Dann um Belege für die Selbstverständlichkeit, dass für Korruption die gebende und die nehmende Seite gleichermaßen Verantwortung tragen. Dass Rahmenbedingungen das Handeln von Menschen, auch von Unternehmern bestimmen oder mitbestimmen. Dass Rahmenbedingungen, die Korruption fördern, geändert werden müssen und dass da zunächst einmal die Gesetzgeber gefragt sind. Dass aber gerade auch strafrechtliche Rahmenbedingungen zwar eine notwendige, aber keineswegs allein ausreichende Sicherung gegen Korruption sind.

TI entwickelte die Gegenkonzeption zur Korruption, die heute die Programme der Korruptionsbekämpfung weltweit wesentlich prägt, das nationale Integritätsystem. Auch da profitierte TI von seinen Gründern, diesmal von der juristischen Prägung von Jeremy Pope und Peter Eigen. Die Konzeption versteht ein Gemeinwesen als ein System von Institutionen, von denen jede entweder funktionsfähig und integer sein kann oder untauglich und korrupt. TI konzentrierte sich auf Institutionen, in einer Zeit als die institutional economics gerade wieder entdecken mussten, that institutions matter. TI sprach von Institution und dem Zusammenspiel von Institutionen in einem System als weithin noch die Illusion vorherrschte, der Marktmechanismus für sich werde alle Probleme lösen und Institutionen könnte man vernachlässigen.

Das National Integrity System wurde in einer weit verbreiteten TI-Publikation, dem National Integrity Sourcebook vorgestellt³. Während üblicherweise Problemanalysen vorgelegt werden, ohne dass zuvor die Sollvorstellung transparent gemacht wird, vor der etwas als Problem erscheint, beschreibt das Sourcebook eine Sollvorstellung, nämlich von angelsächsischen Rechts- und Politiksystem geprägte funktionierende Institutionen. TI lieferte gleich eine Anleitung mit, wie dieses Sollsyste auf andere Rechts- und Kulturkreise angepasst werden kann. Eigentlich angepasst werden muss, bevor vor dem Hintergrund eines so erarbeiteten passenden Solls das Ist bewertet werden kann. Ich hatte in meinem früheren Leben immer neue globale Heilslehren kommen und gehen sehen, jeweils unterschiedliche Soll-Vorstellungen dessen, wie man Entwicklung zustande bringen kann. Oder immer neue Expertisen, die gar nicht erst offen legten, vor welcher ordnungspolitischen Grundvorstellung etwas als Problem definiert wird. Entsprechend faszinierten mich die Adaptation Workshops zum Integrity-Sourcebook, die die besten Fachleute der jeweiligen Region zur Erarbeitung *ihres* Integritätssystems zusammenbrachten, der Sollvorstellung, vor deren Hintergrund Problemanalysen erst sinnvoll sind.

VII. Ein Blick von außen

Soweit der Blick zurück auf die Anfänge, gleichermaßen von TI und der Rolle der Zivilgesellschaft beim Kampf gegen Korruption. Vielleicht bietet sich an, diese Zeit Mitte 1998 abzuschließen. Damals, 5 Jahre nach der Gründung von TI, formulierte Time Magazine „Peter Eigen's Transparency International has put payola“ (ein anderes Wort für corruption), „on the world's agenda“.⁴ Ein Zitat aus einer der seltenen Arbeiten mit wissenschaftlichem Anspruch zum Thema Korruption und Zivilgesellschaft, die ich gefunden habe, mag helfen, dies und meine eigene Erinnerung in die richtige Perspektive zu rücken. „Heightened sensitivity and emerging norms with respect to corruption can be attributed to the work of many actors. Governments, intergovernmental organisations (IGOs), NGOs, and transnational advocacy networks have all contributed to the momentum sustaining normative diffusion. In the welter of agents and processes, one agent stands out as the only transnational advocacy network that is solely dedicated to the fight against corruption, namely, TI, a transnational network founded in 1993. During TIs eight-year-existence, the world has

³ Es wird empfohlen, die 2. Auflage heranzuziehen: *Transparency International, Jeremy Pope* (Hrsg.), TI Source Book 2000, Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System (mit vielfältigen zusätzlichen Anlagen auch unter www.transparency.org zu finden).

⁴ TIME, June 22nd, 1998, S.23.

seen a dramatic rise in the salience of corruption issues. While TI has not been the source of change, it has been an important agent of change. Or, to put it differently, TI cannot be classified as an independent variable, but it has made a difference as an intervening variable.⁵ Das Zitat leitet auch über in die Gegenwart und erinnert daran, dass es nur dem mir gestellten Thema zu danken ist, dass die Zivilgesellschaft so im Zentrum der bisherigen Ausführungen stand.

B. Zivilgesellschaft und Korruption heute

Spätestens jetzt, in der Gegenwart, muss die Rolle der Zivilgesellschaft im Kampf gegen Korruption relativiert werden. Inzwischen sind andere Akteure der Gesellschaft längst genauso wichtig oder wichtiger. Doch das ist wahrscheinlich der eigentliche Erfolg der Zivilgesellschaft in diesem Kampf, dass sie ihr Anliegen da verankert hat, wo auch die Korruption zuhause ist. Deshalb ist auch im Rahmen unseres Themas ein Blick auf diese Bereiche angebracht.

I. Institutionelle Verankerung des Kampfes gegen Korruption

1. Die Medien

Die Medien sind in vielen Teilen der Welt zum wichtigsten Akteur gegen Korruption geworden. Nachdem das Tabu in der frühen Phase durch den Einsatz der Zivilgesellschaft durchbrochen ist, nachdem die Öffentlichkeit sensibilisiert ist, sieht es manchmal so aus, als könnten freie und kritikbereite Medien ausreichen, Korruption zu überwinden. Der Kampf gegen Korruption wäre dann „privatisiert“ worden, da für die Medien Berichterstattung über Korruption good business ist. Für einen spektakulären Fall können Medien wesentlich aufwendiger und erfolgreicher recherchieren, als das die Zivilgesellschaft leisten könnte. Doch Korruption kann auch alltäglich werden. Und nicht nur dann verändern Informationen allein nicht die Gewohnheiten, noch weniger dann, wenn sich darin handfeste Interessen verstecken. Um Korruption zurückzudrängen, muss man einen längeren Atem haben als Quoten und Auflagezahlen es zulassen. Man muss nachhalten, ob umgesetzt wird, was unter Druck von Öffentlichkeit versprochen worden ist. Das ist Sache der Zivilgesellschaft, und daraus kann dann wieder eine Story werden, für die die Medien dann der Zivilgesellschaft Foren und damit Macht durch Öffentlichkeit bieten.

⁵ Wang (2001), S. 25.

In vielen Teilen der Welt sind Medien anfällig für politische oder wirtschaftliche Macht. Engagierte Medienleute finden in der Zivilgesellschaft Partner, wenn durch Staatsintervention oder Besitzverhältnisse der Spielraum zur Berichterstattung über Korruption beschnitten wird. Auch in Deutschland ist TI um Intervention in Städten gebeten worden, in denen wirtschaftlicher Druck lokale Medien an der Berichterstattung über Korruption hindert. Weltweit bedrohen Medienmonopole und verflochtene Kapitalinteressen die Rolle der Medien im Kampf gegen Korruption inzwischen stärker als politische Intervention.

2. Politik und Staat

Politik und Verwaltung in ihren unterschiedlichen Rollen sind für den Stellenwert von Korruption in einer Gesellschaft zentral. Korrupte Politik, etwa korrupte Wahlfinanzierung, verdirbt über den materiellen Schaden hinaus durch ihr weit sichtbares Vorbild die Sitten. Die Verwaltung kann in ihren Beziehungen zu Wirtschaft und Bürgern selbst zum wesentlichen Teil des Problems werden. Der Staat setzt viele der Rahmenbedingungen, die entweder Korruption erschweren oder befördern. Die über lange Zeit modische Konsequenz, den Staat zu schwächen, hat für andere Teile der Zivilgesellschaft den Aktionsradius erweitert. Für die gegen Korruption kämpfenden Organisationen hat sich das vielfach als Irrweg erwiesen. Ein schwacher Staat lässt sich umso leichter als Instrument der Bereicherung durch „Eliten“ missbrauchen. Auch gibt es in aller Welt Belege für fehlgelaufene Privatisierungen und zu weit gehende Deregulierungen.

Wegen seiner vielschichtigen Rolle steht der Staat also auch für die Zivilgesellschaft im Zentrum aller Anstrengungen, obwohl, einer Tradition von TI folgend, als Beteiligte an Korruption die nehmende und die gebende Hand gleichermaßen in die Verantwortung genommen werden. Die Anstrengungen haben in allen Kontinenten in einer jeweils kleineren Zahl von Ländern zu durchgreifenden und nachhaltigen Fortschritten geführt. In anderen gibt es partielle Fortschritte. Überall distanzieren sich, unter dem Druck von Medien und Zivilgesellschaft, auch die Korrupten von der Korruption.

Korruption ist zu einem zentralen Thema des parteipolitischen Kampfes geworden. Das empfindet die Zivilgesellschaft keineswegs immer als hilfreich. Sie weiß, dass Präsidenten und Regierungen über Korruption stürzen ohne dass sich was ändert. Sie kennt Länder, in denen Korruptionsvorwürfe gegen Regierende mit Namen und Details in den Zeitungen stehen. Doch weil das, nicht immer zu Unrecht, als politische Verleumdung abgetan werden kann, verliert eine alte Waffe der Zivilgesellschaft, das blaming and shaming, an Schärfe.

Auch für die Strategien der Zivilgesellschaft im Kampf gegen Korruption sind der Zustand von Politik und Staat die zentralen Variablen. Wo sich Chancen bieten, durch Vorbild, durch Gesetze, durch bessere Umsetzung und Verfolgung Veränderungen herbeizuführen, hat das erste Priorität. Sogar dann noch, wenn solche Mittel nicht kurzfristig winken. So steht auch in der Arbeit der Zivilgesellschaft in Lateinamerika die politische Korruption im Vordergrund. Früher haben einige unserer dortigen Freunde TI kritisiert, weil es diese Priorität setzt. Bei ihnen, so argumentierten sie damals, sei es sinnlos, im Staat einen potentiellen Koalitionspartner zu sehen. Er sei der Hauptgegner aller Bemühungen um Integrität.

Weil der Staat so wichtig ist, ist die Zivilgesellschaft oft voreilig zur Kooperation bereit, wenn Wechsel in der Führung Chancen versprechen. Ob in Nigeria, Brasilien oder Kenia, immer wieder dieselbe schwierige Entscheidung: Man kennt Fälle, in denen auch glaubwürdige Persönlichkeiten letztlich nichts bewirkt haben und in denen eine Liaison mit der neuen Politik zu einer schlimmen Belastung für die eigene Glaubwürdigkeit geworden ist. Andere Branchen der Zivilgesellschaft können gelassen abwarten. Die gegen Korruption Engagierten wissen, wie entscheidend der politische Wille für Veränderungen ist und gehen deshalb hohe Risiken ein, um Chancen für ihr Land zu unterstützen.

3. Internationale Organisationen

Ihr Einfluss variiert, doch ist er auch in Industrieländern nicht zu unterschätzen. So zwang die OECD, unterstützt durch lokale Lobby von TI, Frankreich, England und Japan, die neuen Gesetze in Umsetzung der OECD-Konvention nachzubessern bis sie den Anforderungen der Konvention gerecht wurden. Nunmehr wird die Umsetzung der Konvention, wiederum unter Mitwirkung von TI, systematisch überprüft. Das Ergebnis gefiel der deutschen Regierung nicht. Sie versuchte viele Monate, die kritischen Aussagen zu glätten. Ohne Erfolg, wie man auf der OECD-website überprüfen kann.

Die TI-Lobby in Brüssel hat daran mitgewirkt, Korruption in internationalen Verträgen der EU einen Stellenwert zu geben. Als Vorbedingung für den Beitritt der 10 Länder wurde auch bei der Korruptionsbekämpfung der *acquis communautaire* gefordert. Wenn sich nun der Beitritt vollzieht, wird es für das Niveau der Integrität in der erweiterten EU sehr wichtig sein, ob die Anstrengungen fortgesetzt werden. Verhaltensweisen ändern sich langsamer als Regeln. Dabei werden auch die alten Länder der EU eine zentrale Rolle spielen, zunehmend auch als Auftraggeber. TI-Deutschland begründet seine Forderung nach einem Zentralregister für korrupte Firmen auch mit dem erweiterten

Markt. In der internationalen TI-Organisation sind die beiden Teile Europas nunmehr organisatorisch zusammengefasst worden.

Selbstverständlich ist der internationale Druck auf die armen, hilfeabhängigen Länder am größten. In den Global Corruption Reports von TI wird immer wieder die Weltbank unterstrichen. UNDP ist ein wichtiger Partner im governance Bereich, doch läuft dessen Finanzierung über die Regierungen. Auch bilaterale Geber haben große Programme. Für die Zivilgesellschaft ist das ambivalent. Einmal finanzieren sich lokale Anti-Korruptions-NGOs weitgehend aus Hilfegeldern. Die Programme der internationalen Gebergemeinschaft sind oft technisch perfekt aber nicht genügend lokal verankert. Die Zivilgesellschaft ist finanziell abhängig, muss aber gleichzeitig Distanz halten um ihr an lokalen Gegebenheiten orientiertes Vorgehen nicht zu verfälschen.

4. Die Wirtschaft

Inzwischen gibt es auch im Bereich der Wirtschaft ernsthafte Bemühungen um Verhütung von Korruption; schon das risk management zwingt dazu. Drohender Verstoß gegen Gesetze, Wegfall der steuerlichen Abzugsfähigkeit, Verlust der Deckung durch Exportversicherungen, Verteuerung der Kredite, einschlägige Berichtspflichten von Wirtschaftsprüfern und Aufsichtsräten – das sind schon relevante Veränderungen der Rahmenbedingungen, zu denen TI kräftig beigetragen hat. Am wichtigsten: der Umschwung der öffentlichen Meinung überall in der Welt. Je größer die Firmen, desto verletzlicher sind sie durch Korruptionsskandale irgendwo in ihrem globalen playing ground.

Dennoch hat die große Mehrheit der Firmen noch kein Präventions-Instrumentarium der Qualität eingeführt, wie sie vielfältig angeboten werden, auch von TI.⁶ Ein wesentliches Feld der Lobby der Zivilgesellschaft. Hier spielt sicher auch die boomende Corporate-Social-Responsibility-Bewegung eine Rolle. Allerdings keine sehr explizite. Im von Kofi Annan angeregten Global Compact, so hat TI von Anfang moniert, fehlt als 10. Gebot: „Du sollst nicht schmieren“. Das dürfte kein Zufall sein, nach meiner begrenzten Einsicht vermeiden business ethics Programme gern, Korruption beim Namen zu nennen. Ob das nicht durchaus legitim und wirksam ist, wird im folgenden Abschnitt über neue Formen des Engagements der Zivilgesellschaft zu diskutieren sein.

⁶ S. Business Principles against Corruption (www.transparency.org) und ABC der Korruptionsverhütung (www.transparency.de).

II. Rolle der breiteren Zivilgesellschaft bei der Bekämpfung der Korruption

1. Vorbemerkung zur Literatur

Verglichen mit der Zeit vor 10 Jahren gibt es inzwischen viel Literatur sowohl zu Korruption als auch zur Zivilgesellschaft. Doch außerhalb von Beiträgen über TI gibt es wenig Literatur zum Thema Zivilgesellschaft und Korruption. Mindestens auf nationaler Ebene ist die Zivilgesellschaft weit über TI hinaus an Korruption interessiert. Doch dieses Interesse realisiert sich überwiegend unter anderen Überschriften, in Feldern, in denen Zivilgesellschaft traditionell arbeitet. Die meisten hier genutzten Informationen stammen deshalb aus Publikationen, persönlichen Eindrücken und aus Interviews im Zusammenhang mit TI. Herauszuhoben sind dabei die Jahrbücher, die TI zum Stand der Korruption herausgibt⁷ Die Global Corruption Reports berichten von Hunderten von Anstrengungen und Skandalen, von Fortschritten und Scheitern. Beispiele für erfolgreiche Erfahrungen bringen die anwendungsorientierte Sammlung erprobter Instrumente⁸, sowie die online Variante des oben erwähnten TI-Sourcebook zum National Integrity System. Ich werde aus diesen Publikationen nur die Trends ableiten; für spezifische Beispiele verweise ich auf das Internet.

2. Der neue Boom: Korruption ist in aller Munde

Der Blick auf die anderen Sektoren hat bestätigt, dass sich die Rahmenbedingungen mit Bezug auf Korruption dramatisch verändert haben. Das gilt auch für die Zivilgesellschaft. In der frühen Phase musste TI zwar gegen ein Schweige-Tabu ankämpfen, doch über Korruption überhaupt zu reden waren begehrte news. Heute ist es umgekehrt. Wie oben erwähnt, wenn man politischen Infights größere Öffentlichkeit zu verschaffen will, muss man sie nur mit Korruptions-Vorwürfen garnieren. Korruptions-Vorwürfe, nicht nur gegen Personen im politischen Raum, gehören zum Standard-Repertoire von zunehmend auf Skandalisierung ausgerichteten Medien. Immer neue Aktivismen gegen Korruption, oft eingeleitet von an Korruption Beteiligten, suchen Publizität. Die Zivilgesellschaft muss sich einerseits vor hohler Rhetorik hüten, um ihre Glaubwürdigkeit nicht zu gefährden. Sie muss andererseits natürlich weiter über Korruption und über zufordernde Gegenmaßnahmen sprechen. Wenn sie das zu differenziert tut, verliert sie die an Vergröberungen gewöhnte Öffent-

⁷ S. Global Corruption Report 2001 und 2003.

⁸ S. Corruption Fighters' Toolkit.

lichkeit. Die hätte am liebsten auch von der Zivilgesellschaft neue Skandalfälle. Selbst wenn sie wollte, kann die Zivilgesellschaft das nicht bieten. Sie hat nicht die Ressourcen, so zu recherchieren, dass Verleumdungs-Prozesse mit ausreichender Sicherheit vermieden werden. In einer Reihe von Ländern würden solche Recherchen sogar die Aktivisten sogar physisch gefährden, wie Morde an recherchierenden Journalisten und Staatsanwälten immer wieder belegen.

3. Zur gleichen Zeit wächst die global tätige Zivilgesellschaft

In denselben 90er Jahren und dem ersten Jahren des neuen Jahrhunderts, in denen Korruption zu einem household word wurde, haben sich auch Zahl und Stellenwert der grenzübergreifenden Zivilgesellschaft boomhaft entwickelt.⁹ Das gilt gerade auch für NGOs und Netzwerke, die sich mit ähnlichen Phänomenen wie Korruption beschäftigt. So ging es z.B. bei den viel publizierten Demonstrationen gegen Weltbank und IMF wesentlich auch um Transparenz.

In derselben Zeit verbreitete sich der Begriff Globalisierung endemisch. Da der global agierenden Wirtschaft kein ebenbürtiger globaler Staat entgegensteht, wuchs die Erwartungshaltung gegenüber der global tätigen Zivilgesellschaft, Teile dieses Vakuums der Vertretung öffentlicher Interessen zu füllen.¹⁰ Die Analysen aus unterschiedlicher ideologischer Perspektive stimmten darin überein, dass Globalisierung den Staat schwächt. Das Vakuum, so weiterhin der Konsens in der Literatur, wird zum Teil durch die global agierende Wirtschaft ausgefüllt.¹¹ Ob das zu begrüßen oder zu bedauern war und ist, ist strittig. Doch würden sich die Protagonisten auf einige Gebiete verständigen können, für die unstrittig ist, dass die Wirtschaft sie nicht allein übernehmen kann¹². Dazu dürfte der Kampf gegen Korruption gehören, da Korruption in wesentlichen Teilen definiert ist als gemeinsames Versagen von Staat und Wirtschaft.

In reichen wie natürlich in armen Ländern hat sich längst eingespielt, dass die Ablösung staatlichen Handelns durch die Zivilgesellschaft systematisch gefördert wird. Das gilt inzwischen z.B. gleichermaßen doch graduell unterschiedlich für die Daseinsvorsorge in reichen wie in armen Ländern.¹³ Es knüpft also an eine breite Tradition an, dass die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Kampf gegen Korruption öffentlich gefördert wird. Zumindes auf

⁹ Glasius/Kaldor, The State of Civil Society, S. 4-11.

¹⁰ Anheiter, Introducing Civil Society, S. 7-10.

¹¹ David Held et al., in: Global Transformation, S. 2-14.

¹² Elshorst, NGOs als Hoffnungsträger, S. 185-202.

¹³ Gebauer, Von niemandem gewählt, S. 95-119.

dem Papier ist sie zu einem Routinebestandteil sehr vieler Programme gegen die Korruption geworden.¹⁴

4. Mehr NGOs im Kampf gegen Korruption?

Wenn beide in Bewegung sind, der Umgang mit Korruption und die Zivilgesellschaft, wenn aus der Sicht von Finanziers beide zusammengehören, müsste eigentlich die Zahl der NGOs, die sich mit Korruption befassen, auch signifikant gestiegen sein. Schließlich gilt auch im gemeinnützigen Bereich das Gesetz von Angebot und Nachfrage. Diese Schlussforderung muss jedoch überprüft werden, da sie zentral ist für die Fragestellung des Themas, die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Bekämpfung der Korruption. Aus der Sicht von TI hat diese Frage zwei gegensätzliche Dimensionen. Zum einen interessiert, ob es notwendig war und gelungen ist, im 3. Sektor der Gesellschaft, der Zivilgesellschaft, die Korruptionsbekämpfung in ähnlicher Weise institutionell zu verankern wie das im 1. und 2. Sektor, Staat und Wirtschaft, recht leidlich gelungen ist. Die andere Perspektive soll hier nur angedeutet werden, die der Konkurrenzanalyse: was machen inzwischen andere und was ist die zukünftige Rolle von TI?

5. Breiteres Engagement auf globaler Ebene?

Wo über globale Zivilgesellschaft und ihre Themen generell geschrieben wird, sei es tagesaktuell publizistisch, sei es im politischen Feuilleton, sei es in wissenschaftlichen Darlegungen, kommt das Wort Korruption vorwiegend nur dann vor, wenn von TI die Rede ist. Das könnte ein Indiz dafür sein, dass die international tätige Zivilgesellschaft das Thema weniger häufig aufgegriffen hat als der öffentliche und private Bereich. Das wäre verwunderlich, denn bei vielen der traditionellen und neuen Themen der Zivilgesellschaft spielt Korruption eine wesentliche Rolle. Ein Beispiel für diese traditionellen Themen aus dem Umweltbereich: Obwohl seit Jahren an der Verbesserung der Regularien gearbeitet wird, werden die Urwälder in Russland und in den Tropen mit unvermindertem Tempo zerstört. Das gilt auch für die 13% Fläche, die durch internationale Abkommen und Landesgesetze geschützt sind. Regeln und Gesetze werden unterlaufen, weil die für die Umsetzung Verantwortlichen von internationalen Firmen bestochen werden. Im Insider-Kreis wird darüber geredet, nach außen ist das noch nicht wahrnehmbar. Eine im wesentlich von TI getragene Initi-

¹⁴ Wahl, Mythos und Realität, in: Altvater, S. 299.

ative, das Forestry Integrity Network, FIN, sollte über das Mode-Thema Korruption den Umwelt-NGOs neue Waffen in die Hand geben. Es gab wenig Interesse.

Korruption könnte auch im Zusammenhang mit neuen Themen der Zivilgesellschaft als Erklärungsmuster dienen und Aktionen anleiten. Als in der Jubilee 2000-Bewegung 25 Mio. Menschen mit ihrer Unterschrift Entschuldung der armen Länder forderten, wurde Korruption eher von den Gegnern dieser Bewegung ins Feld geführt. So ist es immer noch mit dem Modebegriff good governance, entwickelt auch als Reaktion auf die Prominenz von Korruption im politischen Diskurs. Gegenüber diesem unpräzisen Begriff sind viele in der Zivilgesellschaft skeptisch, ob damit nicht der schwarze Peter wieder allein bei den ärmeren Ländern platziert werden soll. Korruption als Gegenstück von good governance herauszustellen, würde diesen Effekt verstärken. Schließlich kommt in dem Konzept von governance die gebende Hand nicht vor.

Fehlentwicklungen der Globalisierung haben viel mit Missbrauch von Macht zum eigenen Nutzen zu tun, gerade auch von anvertrauter Macht. So definieren TI und die Weltbank Korruption. Doch das Wort wird auch von Globalisierungskritikern kaum gebraucht. Es passt in der Tat dann nicht, wenn man damit nur strafrechtlich definierte persönliche Fehlleistungen assoziiert. TI spricht aber auch von struktureller Korruption, die Weltbank von state capture. In beiden Fällen haben die wirtschaftlich Mächtigen das Regelwerk so gestaltet, dass es sie auch ohne illegale Intervention im Einzelfall über das übliche Maß hinaus privilegiert. Diese erweiterten Definitionen von Korruption, angeboten von recht respektierlichen Organisationen, sind von der breiten globalisierungskritischen Koalition nicht übernommen worden.

Vor der WTO-Ministerkonferenz in Cancun gab es in der einschlägigen Zivilgesellschaft eine lebhafte Diskussion über die „neuen“ Singapur-Themen. TI war involviert, weil es seit Jahren für eines der vier Themen, Transparency in Government Procurement, kämpfte. TIs Argument dafür, der Stellenwert dieses Themas im Kampf gegen die Korruption, war gegenüber den in eine andere Richtung zielenden Argumenten der übrigen NGOs ohne Relevanz. In den letzten drei Jahren wurde eine UN-Konvention gegen Korruption erarbeitet. TI war die einzige NGO, die darauf kontinuierlich Einfluss nahm. In der globalen NGO-Öffentlichkeit hat niemand von der Arbeit an der Konvention noch von der einstimmigen Verabschiedung durch die Generalversammlung der VN Kenntnis genommen. Das ist bemerkenswert wenn man die Bedeutung kennt, die die Zivilgesellschaft normalerweise UN-Konventionen beimisst.

6. TIs Sonderrolle auf globaler Ebene

TIs Rolle bei der UN-Konvention steht für viele Beispiele von beträchtlichem Einfluss auf internationale Regelungen. Dafür sei noch ein Beispiel erwähnt, ein Beispiel auch für TIs Strategie einer global-lokalen Zangenbewegung gegen Korruption. TI hat allein erreicht, dass in den führenden Exportländern die Export Credit Agencies, also z.B. Hermes, nicht mehr zahlen, wenn sich herausstellt, dass bei einem Geschäft Korruption im Spiel war oder ist. Dabei ist gerade für diesen Fall die Abdeckung des politischen Risikos besonders aktuell: Oppositionsparteien, die angesichts des neuen Stellenwerts von Korruption mit einer Anti-Korruptions-Plattform Wahlen gewinnen, überprüfen nicht selten die Verträge, die die Vorgängerregierung abgeschlossen hatte.

Die Fallgestaltung, dass TI international offiziell hinzugezogen wird und vielleicht solche Gelegenheiten sogar noch herbeiführt, kommt seltener vor. Wesentlich häufiger hören wir inzwischen von Entwicklungen, bei denen das Thema Korruption auf internationaler Ebene eine wichtige Rolle gespielt hat, ohne dass TI oder eine andere auf Korruption spezialisierte NGO hinzugezogen wurden. Beispiele: die Vorhaben von NEPAD oder die Beschlüsse der UN-Konferenz zu Finance for Development, 2002 in Monterrey, insbesondere auch die Konditionen, die die USA für ihre neue Finanzierungsfazilität für arme Länder formuliert haben. Wurde früher auf internationalen Konferenzen TI zum Thema Korruption geladen, so wird dieses Thema heute normalerweise von einem prominenten Vertreter des öffentlichen Sektors mit wahrgenommen.

Für die hier zu beobachtenden Trends ist fast symbolisch, dass unmittelbar nach der (wesentlich von TI gestalteten) 11. IACC¹⁵ das 3. Globale Forum gegen Korruption stattfand, ebenfalls in Seoul. Zunächst hatte sich TI gegen diese Konkurrenzveranstaltung der Regierungen gewehrt, jetzt hat man sich arrangiert. Überspitzt formuliert ist die Frage bereits nicht mehr, ob die Regierungen eine solche Konkurrenz veranstalten sollen, sondern ob es die Zivilgesellschaft weiterhin tun sollte und kann.

Wie wiederholt gesagt wurde, es ist TIs Ziel, den Kampf gegen Korruption dort zu institutionalisieren, wo die Verantwortung für Korruption liegt. Das Engagement des öffentlichen Sektors und, in engeren Grenzen, des privaten, ist also erfreulich. Ob es ausreicht, wird am Ende dieses Beitrags noch einmal zu bewerten sein. Hier wird auf diese Entwicklung verwiesen als eine der Erklärungen dafür, warum sich auf globaler Ebene keine andere NGO gegen Korruption positioniert hat.

¹⁵ 11th International Anti-Corruption Conference, May 2003, Seoul, Vgl. www.transparency.org.

Es soll offen bleiben, ob die Einführung des Erklärungsmusters Korruption, auch in der Form von struktureller Korruption, hilfreich wäre, wo die Zivilgesellschaft sich mit analogen globalen Phänomenen auseinandersetzt. Vielleicht nicht, da das Spontanverständnis von Korruption auf individuelle Fehlleistungen hinweist, während die Zivilgesellschaft primär gegen Strukturen antritt, die weiterhin die wirtschaftlich Mächtigen bevorzugen.

7. Die nationale Ebene: Teil einer breiten Routine von NGOs

An der IACC in Seoul war eine breite Palette von auf Landesebene arbeitenden NGOs beteiligt, die aus der Sicht der Organisatoren der IACC Wesentliches zum Thema Korruption beizutragen hatten. Sie taten dies jedoch unter anderen Überschriften, z.B. Privatisierung, Monitoring öffentlicher Aufgabenerfüllung, Parteifinanzierung, Schutz der Umwelt. Sie standen für eine Vielzahl anderer, die Korruption als Teilaspekt des Problems identifiziert haben, gegen das sie seit langem kämpfen.

Wie die global arbeitenden NGOs bleiben die lokal angesiedelten, so lange wie es geht, bei den Themen und Bezeichnungen, an denen sie in Nord und Süd zum Teil seit Jahrzehnten arbeiten. So kämpfen in den USA seit mehr als 30 Jahren NGOs für eine Reform der Parteienfinanzierung. Ebenso alt ist etwa für die Humanistischer Union in Deutschland der Kampf für besseren Zugang zu öffentlichen Informationen. In der Slowakei, um ein zeitnäheres Beispiel zu nennen, arbeitet eine breite Koalition für die Offenlegung von Interessenkonflikten. All das sind Themen, die auch TI zu seinen Prioritäten zählt, da sie zentral sind für die Eindämmung von Korruption. Doch für die anderen an diesen Themen arbeitenden NGOs ist es eher problematisch, wenn in der Öffentlichkeit ihre auf Lösungen hin benannten alten Aufgaben unter dem „negativen“ Begriff Korruption belegt werden, und sei es auch unter den Kampf gegen Korruption.

Es gibt allerdings auch Beispiele dafür, dass sich in klassischen Aktionsfeldern der Zivilgesellschaft tätige NGOs expressis verbis der Bekämpfung der Korruption zuwenden. In vielen Ländern haben NGOs für eine funktionierende Demokratie gekämpft, darunter viele aus der ehrwürdigen Tradition der Kämpfer für Menschenrechte. Wo Fortschritte bei der Demokratisierung dies aus der Sicht der Finanziers als weniger vordringlich erscheinen lassen, haben sich eine Reihe dieser NGOs der nunmehr wichtigsten Gefährdung von Demokratie und Rechtsstaat zugewandt, der Korruption. Mit dieser neuen Priorität, Kampf gegen die Korruption, ist es leichter, Finanzierung zu mobilisieren als mit den alten „überholten“ Überschriften. Natürlich bringen diese NGOs auch unter der neuen Themenstellung Erfahrungen und alte Kompetenzen ein.

Lokale NGOs waren für die neue Bewegung gegen Korruption schon wichtig, als man noch kaum von einander wusste. Als TI nach Instrumenten zur Korruptionsbekämpfung suchte, hatte die Zivilgesellschaft bereits seit Jahrzehnten Erfahrungen in anderen Gebieten. Gängige Instrumente wurden für den neuen Bedarf angepasst. Das geschah für die Erfassung der Prävalenz von Korruption ebenso wie für die Analyse von Betroffenheit und Schäden. TI und zunehmend andere NGOs nutzten Survey- und Workshop-Techniken. Mit den Ergebnissen kooperierte man dann mit den Medien, um das öffentliche Bewusstsein für Stellenwert und die Problematik von Korruption zu schärfen.

Ein ähnlicher Lernprozess ergab sich beim monitoring. So gibt es etwa in Indien berühmte Beispiele, wie staatliche Leistungserbringung mit Hilfe derer kontrolliert wird, die eigentlich von diesen Leistungen profitieren sollen. Das lässt sich natürlich auch auf den Schwund beziehen, der durch Korruption entsteht. TI würdigte diesen Beitrag dadurch, dass eine der bekanntesten NGOs in diesem Feld, MKSS Rajasthan, zum gefeierten Höhepunkt der Schlusszeremonie der IACC in Seoul wurde.

Die Report Cards des Bangalore Public Affairs Center könnten noch stärker für den Kampf gegen Korruption adaptiert werden. Hier werden Nutzer um Informationen über Qualität und Service öffentlicher Institutionen gebeten. Auf der Basis von so entstehenden Report Cards wird dann mit diesen Institutionen an Verbesserungen gearbeitet. Deren Motivation dazu wird durch Öffentlichkeit der erhobenen Informationen sehr gestärkt.

Oft spielen die Akteure der unterschiedlichen Bereiche der Zivilgesellschaft zusammen, ohne es immer zu wissen. TI war relevant für die Selbstverpflichtung der Weltbank im Kampf gegen Korruption. Hunderte von NGOs verfolgen die Arbeit der Weltbank vor Ort. Die Selbstverpflichtung gibt ihnen die Möglichkeit, das für sie lokal so wichtige Thema Korruption zum Teil ihrer monitoring agenda machen.

III. Die spezifische Rolle von TI

1. Spezialisten gegen Korruption

Nach dem ersten Teil dieses Beitrags fast eine Zumutung: auch das Kapitel über NGOs, die sich ausschließlich auf die Bekämpfung von Korruption spezialisieren, handelt wieder fast nur von TI. Auch auf nationaler/lokaler Ebene sind TI, wie auch mir nach weiteren Recherchen, nur wenige NGOs bekannt, die sich in ähnlicher Weise wie TI auf Korruption spezialisiert haben, z.B. in Indonesien, in Burkina Faso, im Senegal, auf den Philippinen, in Bulgarien. Dagegen ist die Zahl der spezialisierten NGOs, die bereits als Mitglieder der TI-

Bewegung akzeptiert worden sind oder kurz davor sind, es zu werden, auf über 90 angewachsen.

Im Urteil vieler sind diese National Chapters (NCs) die eigentliche Stärke von TI. Das gilt nicht überall; in einer Reihe von Ländern würde man angesichts der Schwäche der NCs in diesen Ländern nicht verstehen, warum TI auch da als eine der erfolgreichsten NGOs der letzten Jahre gilt. Doch in der Mehrzahl der Länder ist offensichtlich, dass die Öffentlichkeit TI in der Form des jeweiligen NC wahrnimmt. Sie können in ihrem Kampf gegen Korruption auf Erfolge verweisen, an denen sie beteiligt waren. Und wenn in ihren Ländern und in Vertretung ihrer Länder in einem größeren Rahmen die Position der Zivilgesellschaft zur Korruption gefragt ist, sind diese NCs die berufenen und akzeptierten Repräsentanten.

2. Hilfestellung für andere Akteure der Zivilgesellschaft

TI bietet als Spezialist Hilfestellung, wenn sich andere NGOs dem Thema unerfahren nähern. Das geschieht insbesondere bei vielfältigen Kooperationen auf Landesebene. Weit wichtiger sind jedoch die Instrumente, die TI jedem anbietet, der/die gegen Korruption arbeiten will, meist vermittelt über das internationale Sekretariat in Berlin. Es war eine strategische Grundentscheidung von TI, Erfahrung nicht als „Firmengeheimnis“ zurückzuhalten. TIs website, Publikationen und seine Erfassung von relevantem Wissen in CORIS¹⁶ wollen jedem, der es braucht, TIs gesamte Kompetenz verfügbar machen, ohne dass TI auch nur involviert sein muss. Auch auf die Angebote anderer websites aus dem öffentlichen Raum zum Knowledge Management über Korruption wird hingewiesen.

Vielen NGOs scheint es leichter zu fallen, einen Beitrag zu mehr Integrität zu leisten, wenn die Verbindung des Themas zu Korruption nicht allzu deutlich gemacht wird. Sektoral spezialisierte NGOs sind oft überzeugt, dass sie leichter Koalitionspartner finden in den Reihen derer, die in alten Strukturen leben, wenn diese Strukturen nicht explizit als korrupt angeprangert werden. Es entspricht der Strategie von TI, andere NGOs zu einem solchen alternativen Vorgehen zu ermutigen und dieses unterstützen, wo sich Gelegenheit dazu bietet. Es könnte dies der wirksamste Weg sein, den Beitrag der Zivilgesellschaft im Kampf gegen Korruption rasch zu verbreitern.

¹⁶ Vgl. www.transparency.org/CORIS.

3. TI entwickelt neue Instrumente

Zunächst in Argentinien, dann in einer Reihe von anderen lateinamerikanischen Ländern überwachten National Chapter von TI die Wahlkampfinanzierung. Durch Einbeziehung der Öffentlichkeit gelang es, die weit überwiegende Zahl der Kandidaten auf die Offenlegung ihrer Finanzquellen zu verpflichten. Sodann erfassten die NCs alle der Öffentlichkeit zugänglichen Formen der Wahlwerbung und schätzten die Kosten. Wo es nicht erklärbare Diskrepanzen gab, informierten sie die Öffentlichkeit: es war nahe liegend, dass sich der Kandidat aus Quellen finanzierte und sich damit in Abhängigkeiten begab, die er/sie nicht aufdecken wollte.¹⁷ Das Instrument zielt in das Herz der politischen Korruption und greift ein Thema auf, bei dem Prävention im öffentlichen und privaten Raum und Intervention aus dem Ausland versagen. Nur eine kraftvolle und politisch unabhängige Zivilgesellschaft kann hier Wirkung erzielen. In Deutschland ist die Ämterpatronage durch Parteien ein solches Thema; TI Deutschland ist unabhängig von öffentlicher Finanzierung und könnte dieses Thema weiter verfolgen. Hat es auch versucht, aber trotz zweier Veranstaltungen bisher noch keinen erfolgversprechenden Einstieg gefunden.

Der Urban Bribery Index misst den Grad der Korruption von 53 kenianischen Institutionen – in welcher Form Zahlungen gefordert werden, welcher Prozentsatz von Bürgern davon betroffen ist, was passiert, wenn man nicht zahlt, wie viele Zahlungen die Bediensteten kassieren und im Schnitt in welcher Höhe, wie viel Kenianer im Schnitt an Schmiergeldern zahlen müssen. Ein Ergebnis: die Erkenntnis, dass auch die alltägliche „petty corruption“ sich zu einer dramatischen volkswirtschaftlichen Belastung addiert.¹⁸ Ergänzend knüpft TI-Kenia an die Erfahrungen mit dem Corruption Perception Index an: durch Veröffentlichung einer Rangreihe der Korruptionsgeneigtheit von Behörden konnte massiver öffentlicher Druck mobilisiert werden.

Die instrumentell originellste Neuschöpfung eines Instruments durch TI, der Integrity Pact, wurde oben schon skizziert.¹⁹ Er wird zunehmend bei der Vergabe von Großprojekten angewandt, ebenso in analogen Situationen wie Privatisierungen und Ausschreibung von Lizenzen. In Kolumbien ist der Versuch, einen IP zustande zu bringen, durch Gesetz vorgegeben, ohne dass dadurch der Spielraum der Beteiligten, auch des TI-NCs, sich darauf einzulassen, verkürzt wird. In Einzelfällen ist die Grundidee des IP auf sektoraler Ebene erprobt worden; die Schwergewichte eines Sektors sollten zusammen Verfahren entwi-

¹⁷ The Corruption Fighters' Toolkit, III-11, www.transparency.org.

¹⁸ Toolkit, ebd., VII-17.

¹⁹ S. Michael Wiehen, Integrity Pact, www.transparency.org.

ckeln, sich vor Korruption zu schützen. Als Beispiel ist auf der TI website unter dem Stichwort Wolfsberg Principle die Anwendung auf Geldwäsche dokumentiert.

4. Führungsaufgabe der spezialisierten NGO

Wir haben immer wieder gesehen, dass Akteure in allen drei Bereichen der Gesellschaft und im internationalen Raum sich zunehmend gegen Korruption engagieren. Nachholbedarf hat dabei trotz positiver Initiativen die Zivilgesellschaft. Insgesamt vollzieht sich jedoch, was TI für die wirksamste Form des Kampfes gegen Korruption hält: eine breitflächige institutionelle Verankerung des Kampfes gegen Korruption. Es ist aber wohl zu optimistisch, diesen Prozess schon als nicht mehr umkehrbar zu interpretieren. Korruption ist und bleibt ein unsympathisches Thema, mit dem man sich nur befasst wenn es sein muss. Wenn etwa der Druck der Öffentlichkeit erlahmt, könnten viele der neu geschaffenen Institutionen und der auf dieser Basis agierenden Menschen an Durchsetzungskraft einbüßen.

Bei den Internationale Konferenzen gegen Korruption kann man erleben, dass TI mehr beitragen kann zum weltweiten Kampf gegen Korruption als eine Reihe von eigenen Aktivitäten und die konkrete Unterstützung anderer. TI wird weithin als führende Organisation im Kampf gegen Korruption akzeptiert. Nicht als die größte, in jeder Hinsicht beste, alle anderen in den Schatten stellende Organisation. Sondern als die mit einer Vision über den Tag hinaus. Ich habe am Anfang davon gesprochen, dass Führung eine Veränderung antizipieren muss, wenn diese Veränderung gegen die noch sehr reale andere Welt eine Chance haben soll. Obwohl Korruption in aller Munde ist, ist der Bedarf an derartiger Führung nicht verschwunden. Jemand muss gegen alle wechselnden Trends und Moden, angesichts immer neuer Erscheinungsformen von Korruption, trotz aller Geschicklichkeit, akzeptablere Namen zu finden, die Sachen beim alten harten Namen nennen. Ohne Amnesty International wäre der Kampf für Menschenrechte zerfasert wie es mit Kampf gegen die Zerstörung der Wälder geschehen ist, für die sich keine anerkannte internationale Führung gefunden hat. TI sollte auch nach Rückzug der Gründergeneration aus den leitenden Positionen den Anspruch nicht scheuen, das Amnesty International der Bewegung gegen Korruption zu sein. Um TIME MAGAZINE von 1998 fortzuschreiben: TI has put corruption on the world's agenda, now it is needed to keep it there.

Literatur

- ABC der Korruptionsverhütung* (www.transparency.de).
- Anheiter, Helmut, e.a.*: Introducing Civil Society, S. 7-10, in: Global Civil Society 2001, Oxford University Press 2001.
- Business Principles against Corruption* (www.transparency.org).
- Eigen, Peter*: Im Netzwerk der Korruption. Wie eine weltweite Bewegung gegen Beste-chung ankämpft, Campus Verlags GmbH, Frankfurt am Main, 2003.
- Elshorst, Hansjörg*: NGOs als Hoffnungsträger bei Versagen von Staat und Markt im globalisierten Umfeld, in: Mahnkopf, Brigitte: Globale öffentliche Güter, S. 185-202.
- Gebauer, Thomas*: Von niemandem gewählt, S. 95-119, in: Brand, Ulrich: NGOs in der Transformation des Staates, Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster 2001.
- Glasius, Marlies / Kaldor, Mary*: The State of Civil Society: Before and after Septem-ber 11, S. 4-11, in: Glasius, Marlies e.a.: Global Civil Society 2002, Oxford Univer-sity Press.
- Held, David / McCrew, Anthony / Goldblatt, David / Perreton, Jonathan*: Introduction, S. 2-14, in: Global Transformations, Stanford University Press, 1999.
- Wiehen, Michael*: Integrity Pact, www.transparency.org.
- TIME MAGAZINE*, June 22nd, 1998, Vol. 151, No 25, p. 23.
- Transparency International / Pope, Jeremy (Hrsg.)*: TI Source Book 2000, Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System (s. www.transparency.org).
- Transparency International (Hrsg.)*: Global Corruption Report 2001, London, 2001.
- Transparency International*: Corruption Fighters' Toolkit. Civil Society experiences and emerging strategies, 2002.
- Transparency International*: Global Corruption Report 2003, Profile Books Ltd, Lon-don, 2003.
- Wahl, Peter*: Mythos und Realität internationaler Zivilgesellschaft. Zu den Perspektiven globaler Vernetzung von NROs, S. 299, in: Altvater, Elmar e.a.: Vernetzt und ver-strickt, NROs als gesellschaftliche Produktivkraft, Westfälisches Dampfboot.
- Wang, Hongying (2001)*: Transparency International and Corruption as an Issue of Global Governance, in: Global Governance, Jan-Mar 2001, Vol. 7, Issue 1, S. 25.

Korruptionsbekämpfung durch Nichtregierungsorganisationen (NGOs): Zum Beitrag von Hansjörg Elshorst

Von Jochen Schumann

A. Verdienste des Beitrags

Wir schulden Hansjörg Elshorst großen Dank dafür, dass er diese Tagung, auf der die Mehrzahl der Teilnehmer aus den kleinen Fenstern ihrer wissenschaftlichen Elfenbeintürme die Korruption analysiert, mit einem Vortrag aus der brodelnden Praxis der Korruptionsbekämpfung bereicherte. Als Vorsitzender des deutschen Chapters von Transparency International (TI) schilderte er eindrucksvoll, wie es dem Gründer von TI, Peter Eigen, und der zunächst kleinen Gruppe von Mitstreitern vor 10 Jahren gelang, das Thema Korruption auf die – wie er es nennt – „Agenda der Welt“ zu setzen.

Ich vermute, dass in vielen Ländern der Anteil der Korruption am Geschäftsvolumen in früheren Zeiten nicht geringer war als in den neunziger Jahren. Doch ist die Feststellung des Beitrags richtig, dass Korruption als unvermeidliche Begleiterscheinung oder als Tabu akzeptiert worden war – wenn auch der Artikel von Kurt Schmidt und Christine Garschagen im HdWW von 1978 auf Beiträge zum Thema Korruption, die bis 1872 zurück reichen, hinweist¹. Es ist jedenfalls unstrittig, dass Korruption und die Möglichkeiten ihrer Bekämpfung „keine dominante ökonomische Theorie im Rücken“ hatte (so eine treffende Formulierung in der ersten Fassung des Beitrags).

In aller Regel hat ein Missstand in der politischen oder wirtschaftlichen Praxis schon längst den Widerwillen und den Widerstand der Zeitgenossen erregt, bis sich schließlich die Wissenschaft des Phänomens annimmt, es zu erklären versucht, und schließlich – unter vielen Vorbehalten – sagt, was man tun müsste, um den Missstand zu bekämpfen. Mit der Korruption war und ist es nicht anders.

¹ Vgl. Schmidt/Garschagen (1978), S. 572 f.

Wie konnte TI, schon bevor sich die Wissenschaft ausführlich und systematisch mit Korruption befasste, den Widerstand gegen Korruption bündeln und ihm wirksamen, ja mächtigen Ausdruck geben? Ökonomen fragen ja vorzugsweise nach den kommerziellen Anreizen, die es lohnend machten, das alte Tabu-Thema hochzuspielen. Es war zweifellos die Medienwirksamkeit von aufgedeckten Korruptionsskandalen, die TI für seine Ziele nutzen konnte. In den neunziger Jahren war es sicherlich der über die Medien erzielte Anfangserfolg, dann die kluge Strategienwahl der internationalen Ausbreitung von TI, und nicht zuletzt die den Unternehmen gegebene Möglichkeit, sich öffentlich gegen die Korruption zu bekennen und dadurch Reputation zu gewinnen.

Als Beispiele des Erfolgs in der Gründungsphase von TI seien noch einmal erwähnt

- die OECD-Konvention von 1997 gegen Korruption,
- die Abschaffung der steuerlichen Anrechenbarkeit von Schmiergeldern in Deutschland 1999,
- die Integrity Pacts von Bietern bei öffentlichen Aufträgen,
- die Veröffentlichung der von Graf Lambsdorff konzipierten Korruptionsindices von Ländern.

Besonders positiv ist mir auch aufgefallen, dass TI die Korruption nicht auf Vorgänge bei der Vergabe von Staatsaufträgen an private Unternehmen beschränkt, also auf den Staat als Prinzipal, den Staatsdiener als korrupten „nehmenden“ Agenten und das Unternehmen als „gebenden“ Klienten. Vielmehr werden in dem Beitrag eine Vielzahl anderer Sachverhalte mit Korruptionspotenzial genannt, zum Beispiel Parteienfinanzierung in Wahlkämpfen und Vorgänge im Umwelt- und Sozialbereich. In der Internet-Information des Deutschen Chapters von TI werden ganz ausdrücklich und ausführlich erwähnt

- Korruption in der öffentlichen Verwaltung (einschließlich Gesundheitswesen),
- Korruption in der Politik (einschließlich Ämterpatronage),
- Korruption in der Wirtschaft (einschließlich Verstößen gegen Buchführungs- und Rechnungsprüfungsrichtlinien).

Nachdem ich versucht habe, die einmalige Erfolgsgeschichte von TI und die Breite des Korruptionsthemas noch einmal anklingen zu lassen, möchte ich nun zwei Fragen mit Kommentaren zur Diskussion stellen:

- Erstens die Frage nach den Anreizen, Korruption zu unterlassen.
- Zweitens die Frage, ob und in welcher Weise andere NGOs als TI zur Korruptionsbekämpfung beitragen können.

B. Erste Frage: Gibt es Anreize zum Unterlassen von Korruption, die von TI „geweckt“ werden mussten?

Die Ökonomen halten nichts davon, wenn nur „Moralverfall“ beklagt und „Bewusstseinswandel“ oder „Umdenken“ gefordert wird. Die Korruptionsbekämpfung kann sich nicht auf moralische Appelle und Strafandrohung, zumindest nicht allein auf sie, verlassen. Es muss sich vielmehr lohnen oder auszahlen, Korruption zu unterlassen.

Der korrupte Agent ist bereit, sich vom Klienten bestechen zu lassen, auch wenn er mit dieser Handlungsweise seinen Vertrag mit dem Prinzipal bricht. Der gleiche Anreiz des Agenten besteht gegenüber Wettbewerbern des Klienten. Welcher der im Wettbewerb stehenden Klienten das korrupte Geschäft mit dem Agenten zu Lasten des Prinzipals abschließt – der Klient schädigt sich selbst im Vergleich zu der Situation, in der alle Wettbewerber auf Korruption verzichten. Denn man kann davon ausgehen, dass regelmäßig die von jedem der Wettbewerber zu tragenden Transaktionskosten der Korruption höher sind als der Ertrag, der ohne Korruption anfiel. Die Teilnehmer am Wettbewerb befinden sich in der berühmten Dilemma-Situation, in der sie sich mit Korruption „kollektiv“ schädigen, aus der nur ein Verzicht aller auf Korruption herausführen könnte. In weitem Sinne schließt die Dilemma-Situation alle Bereiche ein, in denen korrupte Agenten den Anreiz haben, Klienten für korrupte Geschäfte zu gewinnen und die Verträge mit ihren Prinzipalen zu brechen. Nur mit einem allgemeinen Verzicht auf Korruption stünden sich alle besser.

Konnte TI mit seiner Strategie, die Korruption zum Thema zu machen und viele zu lauten Bekenntnissen und manchmal auch zu demonstrativen Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung zu bewegen, wirklich den gemeinsamen Sprung aller aus dem Korruptionssumpf auf den festen Boden soliden, korruptionsfreien Wettbewerbs veranlassen?

Leider ist es ja durchaus möglich, dass alle Prinzipale, Agenten und Klienten einem gesellschaftlichen Konsens über korruptionsfreies Handeln eifrig beipflichten, dass aber nichtsdestoweniger ein Duo aus Agent und Klient darauf hofft, dass alle anderen sich an den Konsens halten, während das Duo selbst bei nächster Gelegenheit seinen dann möglichen Außenseitervorteil durch Verstoß gegen den Konsens sucht. Wenn dann allerdings mehrere oder gar alle Duos, ihren vorherigen Bekenntnissen widersprechend, dem Anreiz der Agenten zur Korruption nachgeben, sind letztlich alle wieder in den Sumpf gefallen, und die Dilemma-Situation ist wieder hergestellt.

Obgleich die Homann-Schule der Wirtschaftsethik nicht müde wird, mit dem Dilemma-Paradigma zu argumentieren und eine allgemeine Regel oder Institution fordert, die den Anreiz der Agenten wegnimmt und damit Korruption verhindert, fällt ihr es doch schwer, die Forderung zu konkretisieren. Letztlich geht

es darum, den eigeninteressierten Agenten einen Anreiz zu korruptionsverhüter Regelbefolgung zu geben.

Nach Homann sind die Unternehmen die wichtigsten Adressaten der Korruptionsbekämpfung². Sie haben die vergleichsweise beste Kenntnis von Vorgängen in Unternehmensbereichen, in denen korruptionsanfällige Agenten sitzen, die mit Klienten aus der öffentlichen Verwaltung, der Politik oder aus anderen Unternehmen verhandeln. Das Rezept der Wirtschaftsethiker geht also in die gleiche Richtung, die TI eingeschlagen hat, nämlich – neben den Medien – die Unternehmen ins Boot der Korruptionsbekämpfung zu holen. Damit es nicht bei reputationsfördernden Bekenntnissen bleibt, sollen die Unternehmen sich selbst mit „Ethik-Management“ in die Pflicht nehmen. Den Unternehmen als potenziellen Klienten bzw. ihren mit der Vertragschließung und -abwicklung Beauftragten sollen durch Schulungen, Kontrollen und Androhung von Sanktionen die Anreize zur Einwilligung in von den Agenten an sie herangetragenen Korruptionsgeschäfte genommen werden. Die Klienten sollen also verhindern, dass die Agenten vertragsbrüchig gegenüber ihren Prinzipalen werden. Es hängt allerdings von der Höhe der Korruptionssumme und der Risikobereitschaft von Agent und Klient ab, ob das Ethik-Management effektiv sein kann.

Homann erwähnt aus dem US-amerikanischen Strafrecht³ die auch im Beitrag von Michael Schramm⁴ ausführlich behandelte institutionelle Regel, für Unternehmen den Anreiz zu aktivem Ethik-Management wirksam zu machen. Anders als im deutschen Strafrecht kann ein Richter nach amerikanischem Strafrecht nicht nur natürliche Personen, sondern auch ein Unternehmen bestrafen. Für die Höhe der Strafe ist, je nach Vergehen und Schuldhaftigkeit, ein Messbetrag maßgebend, der vom Richter auf das 4-fache erhöht oder auf 1/20 vermindert werden kann. In diesen Schranken reduziert sich die Strafe umso stärker, je mehr Korruptionsprävention das Unternehmen nachweisen kann. Wenn grundsätzlich die Wahrscheinlichkeit besteht, dass ein Korruptionsvorgang entdeckt und gerichtlich nachgewiesen wird, besteht für das Unternehmen der Anreiz, in Korruptionsbekämpfung zu investieren. Eine der US-amerikanischen entsprechende Strafrechtsgestaltung auch in anderen Ländern würde die Strategie von TI gut ergänzen.

Demgegenüber haben Auftragsvergabesperren, zum Beispiel anhand einer „Schwarzen Liste“ mit korruptionsbereiten Unternehmen, nur dann eine präventive Wirkung, wenn ein Unternehmen nur nach rechtskräftigem Strafge-

² Vgl. Homann (1997), S. 37.

³ Vgl. Homann (1997), S. 41.

⁴ Vgl. Schramm (2005).

richtsurteil in die Liste aufgenommen und so für weitere Aufträge gesperrt werden kann. Da, wie schon erwähnt, in anderen Ländern als den USA nur Personen, nicht Unternehmen strafrechtlich verurteilt werden können, kämen dort nur Vergabesperren ohne gerichtlichen Korruptionsbeweis, also auf Verdacht, in Frage, und damit könnte Missbrauch getrieben werden⁵.

Das von Schramm eingehend diskutierte Beispiel des „Ethik-Managements“ der Bayerischen Bauindustrie, dem sich nur 35 von 10.000 Bauunternehmen anschlossen, hat den Nachteil, dass es sich auf die Baubranche beschränkt, dass es ungleiche, daher labile Wettbewerbssituationen schafft, und dass es möglicherweise mehr um reputationsschaffende Bekenntnisse als um Korruptionsbekämpfung geht.

Meine eigene Antwort auf die Frage, ob es (ökonomische) Anreize zur Unterlassung von Korruption gibt, ist ein stark eingeschränktes „ja“. TI hat, mit Hilfe der Medien, eine gewaltige Welle von Bekenntnissen zur Korruptionsfreiheit ausgelöst. In entwickelten Ländern ist eine gegen Korruption gerichtete Stimmung entstanden, die – entgegen Homann und mit Schramm – auch Anreizwirkungen nicht-ökonomischer, „genuine-moralischer Art“ entstehen lassen kann. Die gegen Korruption gerichteten Maßnahmen des „Ethik-Managements“ können diese Stimmung aufgreifen und verstärken. Die von TI vielleicht noch stärker in den Vordergrund zu stellenden Strafregelungen nach US-amerikanischem Recht könnten zusätzlich dazu beitragen, dass aus Bekenntnissen zur Korruptionsbekämpfung tatsächliche Verhaltensweisen von Klienten und Agenten werden. Aus der früheren informellen Regel, dass Korruption unvermeidlich ist, könnte sich wegen Anreizen ökonomischer und genuine-moralischer Art die strengere informelle Regel entwickeln, dass Korruption ein unmoralisches, unfaires und strafbares Vergehen ist. Den großen gemeinsamen Sprung aller aus dem Korruptionssumpf wird es jedoch nicht geben. Das gilt für das Korruptions-Dilemma ebenso wie für analoge Dilemmata von Wettbewerbswirtschaften⁶.

C. Zweite Frage: Können – außer TI – andere Zivilgesellschaften die Korruptionsbekämpfung unterstützen?

Das Hansjörg Elshorst gestellte Thema forderte dazu auf, allgemein die Rolle der NGOs bei der Korruptionsbekämpfung zu untersuchen, nicht nur die von

⁵ Vgl. Homann (1997), S. 43.

⁶ Vgl. die auch als „Rationalitätsfallen“ beschriebenen Wettbewerbssituationen in Schumann (1998), S. 259.

TI. Sein Beitrag bemüht sich, stets die „Zivilgesellschaft“ zum Ausgangspunkt zu machen. Er kommt jedoch stets auf die besondere Zielorientierung der Korruptionsbekämpfung zurück, und in dieser eindeutigen Orientierung unterscheidet sich TI von anderen NGOs. Daher ist es ganz folgerichtig, dass der Beitrag entweder direkt auf die Korruptionsbekämpfung durch TI eingeht, oder aber auf eine zu TI analoge Korruptionsbekämpfung innerhalb des insgesamt weiter gesteckten Zielrahmens anderer NGOs hinweist. So wird hervorgehoben, dass NGOs, zum Beispiel im Umwelt- und Sozialbereich, eigentlich ähnliche Ziele wie Korruptionsbekämpfung verfolgen. Anders ausgedrückt: Definiert man Korruption genügend breit, so lassen sich die Haupt- oder Nebenziele vieler NGOs als Korruptionsbekämpfung deuten.

Die NGOs und ihr Verhältnis zur Korruption lassen sich auch durch Querverbindung zum Beitrag von André Habisch in der FAZ und zum Beitrag von Martin Leschke zu diesem Band diskutieren.

Habisch⁷ lobt anhand des Beispiels der Preisträger der von Spitzenverbänden der Wirtschaft geförderten „Initiative Freiheit und Verantwortung“ Kooperationen zwischen Unternehmen und Bürgervereinigungen. Sie seien Ausdruck von „Corporate Citizenship“ oder „Corporate Social Responsibility“. Durch geeignete „Governance Structures“ würden sie als „belastbare Kooperationsnetzwerke“ soziales Kapital schaffen. Sie seien sogar in der Lage, die Bereitstellung gewisser öffentlicher Güter zu übernehmen und den Staat von seiner „Allzuständigkeit staatlicher Regulierung“ zu entlasten.

So lobenswert die prämierten Beispiele des Zusammenwirkens von Unternehmen mit zivilen Gruppen auch sein mögen – es erscheint mir voreilig, sie mit einer Fassade aus wohlklingenden Anglizismen zu umgeben, auf ihre ökonomische Analyse jedoch zu verzichten.

Leschke setzt den Kontrapunkt zu Habisch, indem er fragt: Sind Netzwerke Instrumente zum Aufbau von Sozialkapital, oder sind sie Türöffner für Korruption?⁸ Leschke wählt als Repräsentanten der Sozialkapital-Konzeption den Amerikaner Robert Putnam, der darunter soziale Organisationen in der Form von Netzwerken aus Normen und Vertrauen versteht, welche die Koordination und Kooperation von Menschen zu gegenseitigem (materiellen und nichtmateriellen) Vorteil ermöglichen. Leschke sieht sie als Pendant zu den informellen Institutionen und Regeln der Institutionenökonomik. Durch die Netzwerke sozialen Kapitals werden Werte vermittelt, eingeübt und stabilisiert.

⁷ Vgl. Habisch (2003), S. 20.

⁸ Vgl. Leschke (2005).

Ich kam zuvor zu der Auffassung, dass aus der früher zutreffenden informellen Regel, Korruption sei unvermeidlich, durch Anreize ökonomischer oder genuin-moralischer Art die strengere Regel geworden sein könnte, dass Korruption ein unmoralisches, unfaires und strafbares Vergehen ist. Eine solche langfristige Regelveränderung zu Gunsten von Korruptionsverminderung kann man zweifellos auch von den von Habisch so positiv bewerteten Netzwerken sozialen Kapitals erwarten. Mit der Einbindung von Menschen in korruptionsarme Netzwerke (wie Gesangsverein oder Kirchengemeinde) könnte auch deren Verhalten in korruptionsanfälligen Agenten-Klienten-Beziehungen stärker auf ökonomische oder genuin-moralische Anreize zu korruptionsfreiem Handeln reagieren.

Den Putnam-Netzwerken stellt Leschke dann die Olson-Netzwerke gegenüber, insbesondere die der „kleinen Gruppe“, die sich besser als eine „große Gruppe“ organisieren lässt. Neben dem allgemeinen Rent-Seeking besteht für Mitglieder kleiner Gruppen der Anreiz, entweder als Agenten oder als Klienten an Korruptionsgeschäften teilzunehmen. Ein solches Korruptionsnetzwerk könnte das Risiko, entdeckt zu werden, verringern – möglicherweise durch Perfektionierung der Kontrolle, was allerdings hohe Kosten verursacht. Der Bestand eines Korruptionsnetzwerkes ist allerdings nur bei Einigkeit über die Aufteilung von Korruptionsgewinnen ungefährdet.

Meine Antwort auf die Frage, ob andere Zivilgesellschaften als TI die Korruptionsbekämpfung unterstützen können, ist folglich geteilt. Putnam-Netzwerke sind häufig nach innen korruptionsarm und können nach außen korruptionsdämpfend wirken. Olson-Netzwerke haben eher das Potenzial, Korruption zu fördern. Allgemeine und eindeutige Aussagen sind jedoch, auch empirischen Überprüfungen Leschkes zufolge⁹, nicht möglich.

Literatur

- Habisch, André (2003): Die gesellschaftliche Rolle des Unternehmens, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 10.11.2003, S. 20.*
- Homann, Karl (1997): Korruptionsbekämpfung. Begründung und Ansatzpunkte, in: H. Reichmann, Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): Korruption in Staat und Wirtschaft, Köln, S. 32-46.*
- Leschke, Martin (2005): Netzwerke: Instrumente zum Aufbau von Sozialkapital oder Türöffner für Korruption?, in diesem Band.*
- Schmidt, Kurt / Garschagen, Christine (1978): Artikel Korruption, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Band 4, S. 565-573.*

⁹ Vgl. *Leschke (2005)*.

Schramm, Michael (2005): Moral im Dilemma? Das Korruptionsproblem und die Relevanz moralischer Interessen im unternehmensethischen Integritätsmanagement, in diesem Band.

Schumann, Jochen (1998): Wirtschaftlicher Wettbewerb und Toleranz, in: F. Baltzarek / F. Butschek / G. Tichy (Hrsg.): Von der Theorie zur Wirtschaftspolitik – ein österreichischer Weg. Festschrift zum 65. Geburtstag von Erich W. Steißler, Stuttgart, S. 253-266.

Korruptionsbekämpfung durch Nichtregierungsorganisationen in einer entstehenden Weltrechtsordnung

Von Dagmar Richter

A. Nichtregierungsorganisationen in einer entstehenden Weltrechtsordnung

Die praktische Bedeutung der Nichtregierungsorganisationen als Wächter, Sachverständige, Durchsetzungsgehilfen der Völkergemeinschaft und zugleich Repräsentanten der Zivilgesellschaft im Zeitalter der Globalisierung und des Verlusts staatlicher Steuerungsfähigkeit ist hinreichend beschrieben worden¹. In diesem Koreferat werden nur einige der wichtigsten rechtlichen Grundlagen unter Weglassung spezieller Aspekte wie der Mitwirkung an der Standardsetzung oder der internationalen Gerichtsbarkeit² vorgestellt.

Wenn wir von einer „Nichtregierungsorganisation“ sprechen, bedienen wir uns einer etwas spröden Übersetzung des Begriffs der „Non-governmental Organization“ oder kurz „NGO“. Er bezieht sich, vorbehaltlich genauerer Analyse³, auf eine grenzüberschreitend tätige nicht-staatliche Vereinigung, die nicht-kommerzielle Ziele verfolgt. Wegen ihrer Internationalität ist sie zu einem Begriff des Völkerrechts geworden und wird gerne auch als „International Non-governmental Organization“ (INGO) bezeichnet⁴. Im Völkerrecht erinnert die Beschreibung als „Nichtregierungsorganisation“ zunächst an eine traditionelle Sichtweise, die sämtliche auswärtige Angelegenheiten als exklusive Domäne der Regierungen auffasste, was der heutigen Wirklichkeit aber nur noch begrenzt entspricht. Deshalb bevorzugen manche Autoren den Begriff der „nicht-

¹ Siehe etwa *Delbrück* (2003), S. 8 ff., m.w.N.

² Dazu *Shelton* (1994); *Hummer* (2000), S. 156 ff.

³ Siehe zur Definition *Hempel* (1999), S. 19 ff.; *Hummer* (2000), S. 45 ff.; *Stoecker*, S. 71 ff., *Rechenberg* in EPIL (1997); sowie im Folgenden.

⁴ So etwa (in der Soziologie) *Boli/Thomas* (1999). *Hummer* (2000), S. 201, unterscheidet zwischen nationalen NGOs und der INGO als Dachverband.

staatlichen“ Organisation⁵ oder als Sammelbegriff für Individuen, transnationale Unternehmen und NGOs den Begriff der „non-state actors“. In jedem Falle haben wir es mit einem Gebilde zu tun, das etwas „nicht ist“: das nicht von Staaten gegründet wurde und auch nicht auf völkerrechtlichem Vertrag beruht⁶. Die NGO hat keinen öffentlich-rechtlichen Charakter, sondern ist eine Erscheinung der „Zivilgesellschaft“, üblicherweise auf der Basis des Privatrechts ihres Sitzstaates. Das Gegenmodell zur Nichtregierungsorganisation ist die „Internationale Organisation“ (IO), der in der Regel Staaten, in jedem Falle aber Völkerrechtssubjekte als Mitglieder angehören und die im Unterschied zur NGO hoheitliche Zwecke verfolgt⁷. Charakteristisch für die Internationale Organisation ist ihre Völkerrechtssubjektivität, während eine NGO zwar als privater Verein die Rechtsfähigkeit nach innerstaatlichem Recht besitzen kann, nach ganz herrschender Meinung aber ungeachtet diverser Vorstöße in diese Richtung keine Völkerrechtssubjektivität besitzen soll; die Staaten haben eine entsprechende „Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte“⁸ und damit den Eintritt privater Akteure in die Völkerrechtsordnung⁹ bislang zu verhindern gewusst. Deshalb kann eine NGO wie z.B. *Transparency International* grundsätzlich keine eigenen völkerrechtlichen Ansprüche haben, bleibt andererseits aber auch von völkerrechtlicher Haftung verschont.

Es ist unter diesen Umständen erstaunlich, dass die NGO überhaupt zu einem völkerrechtlichen Institut geworden ist. Doch schon im 18. und 19. Jahrhundert bildeten sich private Vereinigungen, die sich internationaler Angelegenheiten, zunächst im Bereich des humanitären (Kriegs-)Völkerrechts, später auch wirtschaftlicher und politischer Themen annahmen. Prominentestes Beispiel ist das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, das 1863 als privater

⁵ Siehe etwa *Hummer* (2000).

⁶ In der Resolution 1996/31 des UN Economic and Social Council vom 25.7.1996 (II.A.) heißt es dem entsprechend: “Any international organization which is not established by inter-governmental agreement shall be considered as a non-governmental organization for the purpose of these arrangements [...].”

⁷ Unter einer I.O. im engeren Sinne versteht man einen auf völkerrechtlichem Vertrag beruhenden Zusammenschluss von mehreren Völkerrechtssubjekten zur gemeinsamen Willensbildung und zur Besorgung gemeinsamer Angelegenheiten durch gemeinsame Organe. Ihr Zweck muss öffentlich-rechtlicher bzw. hoheitlicher Natur sein. Die I.O. muss ferner eine verfestigte Struktur haben und Völkerrechtssubjektivität besitzen. Ihre Organe müssen in der Lage sein, zumindest den Mitgliedstaaten, möglichst aber auch anderen Völkerrechtssubjekten gegenüber einen eigenen Willen zu vertreten.

⁸ Eingehend *Mosler* (1962). Aus der neueren Literatur: *Hempel* (1999); *Hobe* (1999); *Stoecker* (2000), S. 89 ff.; jeweils m.w.N.

⁹ Die Staatenzentriertheit des Völkerrechts behauptet sich entsprechend bei der Frage, ob Individuen, etwa im Hinblick auf die ihnen zustehenden Menschenrechte, (partielle) Völkerrechtssubjekte sein können.

Verein nach schweizerischem Recht gegründet wurde, also eine NGO war, und erst später, durch die Übertragung völkerrechtlicher Kompetenzen in dem Genfer Abkommen von 1949, zur Internationalen Organisation geworden ist. Das Beispiel zeigt, dass NGOs und IOs sich nicht notwendigerweise in ihrem Tätigkeitsbereich unterscheiden. Auch NGOs wie „Amnesty International“, „Greenpeace International“ oder „Transparency International“ verfolgen hochpolitische Zielsetzungen, die auch Gegenstand einer IO sein können. Die Staatengemeinschaft könnte ihnen daher theoretisch eine mehr oder weniger beschränkte¹⁰ Völkerrechtssubjektivität verleihen. Doch würde dieser Weg die NGO in den hoheitlichen Bereich und damit auf die Seite der Staaten führen, so dass sie die Vorzüge einer Vereinigung aus den Reihen der Zivilgesellschaft verlöre. Als Alternative kommt die bislang nicht anerkannte Völkerrechtsfähigkeit von NGOs in Betracht. Denn sie würde die NGOs im gesellschaftlich-privaten Bereich belassen, ihnen aber (im konsentierten Umfang) Selbständigkeit und Handlungsfähigkeit im völkerrechtlichen Verkehr eröffnen. Ansätze für eine solche Entwicklung kann man schon heute in der Übertragung gewisser Beteiligungsrechte an NGOs in völkerrechtlichen Verträgen erkennen.

B. Der Konsultativstatus bei Internationalen Organisationen

I. Art. 71 UN-Charta

Im Rahmen der UNO bestehen vielfältige informelle Optionen für NGOs, sich in Entscheidungsprozesse einzuschalten. Den wichtigsten Anhaltspunkt für eine formalisierte Rolle gibt jedoch Art. 71 Satz 1 UN-Charta¹¹. Danach können NGOs auf Feldern, auf denen sich der Wirtschafts- und Sozialrat/Economic and Social Council (ECOSOC) der UNO betätigt, in die Arbeit der UNO einbezogen werden. Wie diese Zusammenarbeit aussieht, ergibt sich aus der ECOSOC-Resolution 1996/31 vom 25.7.1996, welche die NGOs je nach Art des gewährten Konsultativstatus in drei verschiedene Kategorien einsortiert: Nur sehr wenige NGOs, die sich mit dem Gesamtfeld des ECOSOC befassen, besonders renommiert und repräsentativ sind, erhalten den „allgemeinen Konsultativstatus“; NGOs mit speziellen Kompetenzbereichen können unter bestimmten weiteren Voraussetzungen den weniger privilegierenden „besonderen Konsultativstatus“ erhalten. NGOs, die nur für den Einzelfall als geeignet gel-

¹⁰ International Court of Justice Reports 1949, S. 174 ff., 178 ff., 180 – *Reparations for Injuries Case*.

¹¹ Art. 71 UN-Charta lautet: „Der Wirtschafts- und Sozialrat kann geeignete Abmachungen zwecks Konsultation mit nichtstaatlichen Organisationen treffen, die sich mit Angelegenheiten seiner Zuständigkeit befassen. [...].“

ten, konsultiert zu werden, werden in die so genannte „Roster“-Kategorie eingruppiert. Wie die Resolution ausdrücklich klarstellt, ist die Beteiligung von NGOs an UN-Konferenzen zwar erwünscht, ungeachtet der jeweiligen Kategorisierung jedoch von einer Akkreditierung abhängig, die auch keinerlei Verhandlungsmandat verleiht¹².

In der Praxis der Vereinten Nationen erfolgt die Klassifizierung mithilfe des United Nations Committee on Non-governmental Organizations¹³ und der Union of International Associations (UIA), einer Art wissenschaftlichem Institut für NGO-Angelegenheiten, das auch das Yearbook of International Organizations herausgibt¹⁴. *Transparency International* wurde zusammen mit 88 weiteren NGOs am 1.5.2003 vom ECOSOC der „special consultative status“ zuerkannt¹⁵. Damit besitzt TI die Möglichkeit, an Sitzungen, die den eigenen Kompetenzbereich betreffen, teilzunehmen und schriftliche Stellungnahmen abzugeben. Die Teilnahme beschränkt sich aber auf die bereichsspezifischen Untergliederungen des ECOSOC, schriftliche Stellungnahmen an den ECOSOC dürfen nicht mehr als 500 Worte, an die Untergliederungen dagegen nicht mehr als 1.500 Worte zählen.

II. Mitwirkung in Internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen

Unter den vielfältigen Mitwirkungsmöglichkeiten für NGOs im Bereich derjenigen Internationalen Organisationen, deren Tätigkeitsbereiche eine Bedeutung für die Korruptionsbekämpfung haben können¹⁶, sollen hier nur exemplarisch die Weltbankgruppe und die Welthandelsorganisation herausgegriffen werden. Beide Organisationen sind in die Kritik der NGOs, insbesondere der Anti-Globalisierungs- und Umweltbewegung geraten, beide haben ein zunehmendes Legitimitätsproblem. Obwohl die Zusammenarbeit mit den NGOs gerade hier nicht ganz problemlos verläuft, ist sie ebenfalls – mehr oder minder – institutionalisiert worden.

Art. V Section 8 der Articles of Agreement der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, einer Bank der Weltbankgruppe, verpflichtet

¹² Dazu näher *Hobe* (1999), S. 175.

¹³ Hierzu *Aston* (2001).

¹⁴ Eingehend *Stoecker* (2000), S. 71 ff.

¹⁵ Siehe Press Release ECOSOC/6049 vom 1.5.2003 (www.un.org/News/Press/docs/2003/ecosoc6049.doc.htm; Abfrage vom 25.2.2004).

¹⁶ Siehe zur Rolle der NGOs in den Sonderorganisationen der UNO *Hummer* (2000), S. 131 ff.

die Weltbank ausdrücklich dazu, bei ihren Entscheidungen die Stellungnahmen von Organisationen, auch der NGOs, zu berücksichtigen, sofern sie für die betreffende Materie eine besondere Kompetenz besitzen¹⁷. Schon in den achtziger Jahren ist das World Bank-NGO Committee zur Koordinierung des Austausches mit den NGOs und etwas später die unabhängige NGO Working Group entstanden¹⁸. In der NGO Working Group, die sich in Kontinentalgruppen und eine Internationale Sektion unterteilt, ist *Transparency International* nach hier vorliegenden Erkenntnissen nicht vertreten. Obwohl diese Strukturen, gerade was die Zulassungspolitik in Bezug auf NGOs betrifft, umstritten sind, eröffnen sie doch eine Möglichkeit, auf die Politik der Bank für Wiederaufbau und Entwicklung im Bereich der Korruptionsbekämpfung¹⁹ Einfluss zu nehmen.

Soweit es die Welthandelsorganisation (WTO) betrifft, kann deren Allgemeiner Rat gemäß Art. V Abs. 2 WTO-Vertrag „geeignete Vorkehrungen zur wirksamen Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen treffen, die sich mit Angelegenheiten befassen, die mit denen der WTO im Zusammenhang stehen“²⁰. Dieser Artikel soll allerdings in der Praxis keine große Bedeutung haben. Es ist bekannt, dass die „Trade Community“ den Aktivitäten der NGOs äußerst misstrauisch gegenübersteht, weil sie die meisten von ihnen für Feinde der Liberalisierung des Welthandels hält. Hier ist die Entwicklung eines geordneten Verhältnisses zu den NGOs infolge grundlegender ideologischer Differenzen stark erschwert.

C. Völkerrechtliche Konventionen zur Bekämpfung der Korruption

Betrachtet man die in den letzten Jahren zunehmend verabschiedeten Konventionen zur Bekämpfung der Korruption²¹, findet man eher vage Anhalts-

¹⁷ Art. V Section 8 lautet: “(a) The Bank, within the terms of this Agreement, shall cooperate with any general international organization and with public international organizations having specialized responsibilities in related fields. Any arrangements for such cooperation which would involve a modification of any provision of this Agreement may be effected only after amendment to this Agreement under Article VIII. (b) In making decisions on applications for loans or guarantees relating to matters directly within the competence of any international organization of the types specified in the preceding paragraph and participated in primarily by members of the Bank, the Bank shall give consideration to the views and recommendations of such organization.”

¹⁸ Näheres bei *Cleary* (1996), S. 70 ff.

¹⁹ Eingehend dazu *Rose-Ackerman* (1999).

²⁰ Auch zum Folgenden *Esty* (1998), S. 123 ff.

²¹ Zu erwähnen sind insoweit die Inter-American (OAS) Convention Against Corruption von 1996, die OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions von 1997, im Bereich des Europarats die Crimi-

punkte für eine Zusammenarbeit mit den NGOs. Erwähnenswert ist zunächst die Inter-Amerikanische (OAS)-Konvention gegen Korruption von 1996²², die in Art. III Ziff. 11 von „mechanisms to encourage participation by civil society and nongovernmental organizations in efforts to prevent corruption“ spricht, welche die Vertragsstaaten aber lediglich „erwägen“ werden. Immerhin sieht ein die Konvention begleitender Follow-up-Mechanismus vor, dass eine Expertenkommission schriftliche Stellungnahmen aus der „Zivilgesellschaft“ entgegennehmen darf²³. Den deutlichsten und weitreichendsten Bezug zur „civil society“ nimmt Art. 12 der African Union Convention on Preventing and Combating Corruption vom 11. Juli 2003²⁴, der insoweit auch von einer „Popularisierung“ der Konvention spricht. Welche praktische Bedeutung er entfalten wird, ist allerdings noch nicht abzuschätzen. Im übrigen beschränken sich die vorliegenden internationalen Dokumente, soweit es NGOs betrifft, im wesentlichen auf Willkommenserklärungen²⁵.

D. Internationales Privatrecht: Die Europäische Konvention über die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der Internationalen Nichtregierungsorganisationen

Auch auf der europäischen Ebene bemüht man sich seit langem, den Beitrag der NGOs für die Völkergemeinschaft verstärkt zu nutzen. Dabei verfolgte der Europarat zunächst eine ganz ähnliche Politik wie die Vereinten Nationen, in-

nal Law Convention on Corruption und die Civil Law Convention on Corruption von 1999, die African Union Convention on Preventing and Combating Corruption von 2003 und die UN Convention Against Corruption von 2003.

²² Inter-American Convention against Corruption vom 29.3.1996. Abdruck in: 35 I.L.M. 724 (1996).

²³ Recommendation of the Permanent Council to States Parties on the Mechanism for Follow-up of Implementation of the Inter-American Convention against Corruption, OAS document CP/RES. 783 (1260/01). Abgedruckt in: 41 I.L.M. 244 (2002).

²⁴ Art. 12 der AU-Konvention lautet: „States Parties undertake to: 1. Be fully engaged in the fight against corruption and related offences and the popularisation of this Convention with the full participation of the Media and Civil Society at large; 2. Create and enabling environment that will enable civil society and the media to hold governments to the highest levels of transparency and accountability in the management of public affairs; 3. Ensure and provide for the participation of Civil Society in the monitoring process and consult Civil Society in the implementation of this Convention; 4. Ensure that the Media is given access to information in cases of corruption and related offences on condition that the dissemination of such information does not adversely affect the investigation process and the right to a fair trial.“

²⁵ Z.B. Präambel der OECD Convention: “Welcoming the efforts of [...] non-governmental organisations to combat bribery“.

dem er den NGOs einen Konsultativstatus einräumte bzw. die Zusammenarbeit mit ihnen institutionalisierte²⁶. Inzwischen ist allerdings ein andersartiger Ansatz in den Vordergrund getreten: Die erst von wenigen Staaten ratifizierte Europäische Konvention über die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit internationaler nichtstaatlicher Organisationen²⁷ zielt nicht auf die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen des Europarats und der „Zivilgesellschaft“, sondern verbessert die Möglichkeiten der NGOs²⁸ zur grenzüberschreitenden Betätigung. Dies geschieht dadurch, dass die in einem Vertragsstaat erworbene Rechtsfähigkeit der NGO (z.B. als privatrechtlich gegründeter Verein) auch in den anderen Vertragsstaaten der Konvention anerkannt werden muss. Damit wird nicht der völkerrechtliche Status der NGOs gestärkt, sondern der in einer einzelnen innerstaatlichen Rechtsordnung erworbene Status in seiner Wirkung auf den Geltungsbereich des Rechts aller anderen Vertragsstaaten erstreckt. Dieser Ansatz erinnert an das entsprechende Konzept des EG-Vertrags, wo das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit (bzw. nach dem Sitzstaat) vergleichbare Wirkungen erzielt. Dabei machen Text und Begründung der Rechtspersönlichkeitskonvention des Europarats deutlich, dass der satzungsgemäße Sitz maßgeblich bleibt, egal wohin die Vereinigung ihren Verwaltungssitz später einmal verlegt. Die Konvention weicht somit im Interesse der Kontinuität und der Vereinfachung von dem im (kontinentaleuropäischen) Internationalen Privatrecht vorherrschenden Prinzip des tatsächlichen Sitzes zugunsten des „Principle of the statutory office“ ab. Erwirbt *Transparency International* entweder in Österreich, der Schweiz, Frankreich, Großbritannien oder in einem jener anderen Staaten, die die Konvention im Unterschied zu Deutschland ratifiziert haben, die Rechtsfähigkeit, besitzt es sie auch in den übrigen Vertragsstaaten, ohne sich dort jeweils neu (z.B. als privatrechtlicher Verein) registrieren lassen zu müssen. Das Übereinkommen vermittelt der einzelnen NGO ein subjektives Recht auf Anerkennung, sofern sie die materiellen Voraussetzungen erfüllt²⁹.

²⁶ Regeln über die Beziehungen des Europarats zu den NGOs formuliert die 1972 verabschiedete Resolution des Ministerkomitees des Europarats (72) 35.

²⁷ European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organizations vom 24.4.1986 (European Treaty Series 124). Die Konvention trat am 1.1.1991 in Kraft. Dazu (aus zivilrechtlicher Sicht) *Bric* (1997), S. 104 ff.

²⁸ Gemäß Art. 1 des Übereinkommens muss eine internationale nichtstaatliche Organisation folgende Voraussetzungen erfüllen: Nicht-kommerzieller Zweck; Errichtung auf der Grundlage des innerstaatlichen Rechts einer Vertragspartei; Betätigung in mindestens zwei Staaten; satzungsgemäßer Sitz und Verwaltungssitz in einem oder mehreren Vertragsstaaten.

²⁹ Dazu *Bric* (1997), S. 106 f.

In unmittelbaren sachlichen Zusammenhang mit dem Rechtspersönlichkeitsübereinkommen steht das österreichische Bundesgesetz über die Einräumung von Privilegien an nichtstaatliche internationale Organisationen von 1992³⁰, das NGOs unter bestimmten Umständen einen gegenüber „normalen“ privaten Vereinigungen privilegierten Status in Österreich einräumt. Damit soll der besonderen Bedeutung Wiens als Sitzstaat zahlreicher internationaler staatlicher, aber auch nicht-staatlicher Organisationen Rechnung getragen werden. *Transparency International* kann also speziell in Österreich als privatechtliche Vereinigung z.B. auf der Basis französischen Rechts einen Status erwerben, der über denjenigen eines österreichischen Vereins hinausgeht.

E. Das Demokratieproblem

Je zahlreicher und vor allem je bedeutender die NGOs auf der internationalen Ebene werden, umso lauter werden auch die Bedenken: Nehmen sie im Rahmen kritischer Kommunikation eine bloße Wächterfunktion wahr oder handelt es sich um neue Mächte, die einer eigenen demokratischen Legitimation bedürfen?³¹ § 10 der erwähnten ECOSOC-Resolution 1996/31 stellt zumindest für diejenigen NGOs, die bei den Vereinten Nationen registriert werden wollen, eine Mindestvoraussetzung auf: „*It shall have a democratically adopted constitution, ...*“ Dem entsprechend besitzt z.B. *Transparency International* eine von ihrer Mitgliederversammlung am 24.5.2003 angenommene Charter, der zufolge jedes Mitglied eine Stimme in der Mitgliederversammlung hat und die Verwaltungsspitze der Organisation von der Mitgliederversammlung gewählt wird.

Diese Entwicklung lässt uns an die Entstehung eines internationalen Vereinsrechts denken, nähert die NGOs aber auch politischen Parteien an, die ihnen vergleichbar als „intermediäre Kräfte“ zwischen Staat und Gesellschaft stehen und selbst eine binnendemokratische Struktur besitzen müssen, wenn sie eine demokratisierende Funktion erfüllen sollen. Weil NGOs definitionsgemäß grenzüberschreitende Veranstaltungen sind, repräsentieren sie eine Weltgesellschaft, die auch auf der Ebene des Völkerrechts zunehmend nach Berücksichtigung und Mitsprache verlangt. Während die Staaten im Falle der intergouvernementalen Zusammenarbeit nach klassischem Muster über ihre Regierungen an die innerstaatlichen Legitimationsstränge (kontrollierende Parlamente) rückgebunden bleiben, tritt das internationale Demokratieproblem vor allem bei je-

³⁰ BGBI. 174/1992. Zu diesem Gesetz *Bric* (1997), S. 119 ff.

³¹ Pointiert *Oesterle* (2002), S. 135: „It is by no means clear that NGOs better represent ‚the people‘ than do our elected officials“.

nen Internationalen Organisationen auf, bei denen zuvor staatliche Aufgaben vergemeinschaftet worden sind: Hier entsteht Macht, ohne dass eine bestimmte Regierung verantwortlich gemacht werden kann. Am Beispiel von Weltbank und WTO zeigt sich eine besondere Problematik der Legitimation, die darin besteht, dass die Aktivitäten dieser Organisationen faktische Auswirkungen auf die verschiedensten Politikbereiche haben, ohne dass ihr eigentlicher Auftrag und ihre Kernkompetenz diese Bereiche jedoch hinreichend abdecken würden. Gerade in ihrem Falle bedarf es der Zusammenarbeit mit den NGOs, die nicht nur zusätzliche Expertise z.B. in Bereichen wie dem Umweltschutz oder der Korruptionsbekämpfung einbringen, sondern, indem sie an Entscheidungen beratend mitwirken, auch zur Akzeptanz dieser Entscheidungen beitragen. Damit entsteht nicht demokratische Legitimation, wie wir sie aus der innerstaatlichen Rechtsordnung kennen, jedoch eine „alternative Form der Repräsentation“³² bzw. eine besondere Form der gesellschaftlichen Legitimierung, die den besonderen Verhältnissen einer sich erst allmählich konstitutionalisierenden Weltrechtsordnung³³, die immer noch in erster Linie Staatenordnung ist, mehr oder minder entsprechen mag. In der gegenwärtigen Situation stellen die mächtiger werdenden NGOs keine Kräfte dar, die daran gehindert werden müssten, sich an die Stelle demokratisch legitimierter Institutionen zu setzen; sie verdeutlichen vielmehr, dass die internationale Ordnung der innerstaatlichen ähnlicher geworden und deshalb auch die Einbeziehung privater Akteure vorangeschritten ist.

Literatur

- Aston, Jurij D. (2001): The United Nations Committee on Non-governmental Organizations: Guarding the Entrance to a Politically Divided House, in: European Journal of International Law (EJIL) 12, S. 943-962.
- Boli, John / Thomas, George M. (1999): Constructing World Culture – International Nongovernmental Organizations Since 1875, Stanford.
- Bric, Johannes (1997): Die Rechtsstellung internationaler Vereine, in: Staat und Recht, Festschrift für G. Winkler, S. 101-125.
- Cleary, Seamus (1996): The World Bank and NGOs, in: Willetts, Peter (Hrsg.): The Conscience of the World – The Influence of Non-governmental Organizations in the UN System, Washington, S. 63-97.
- Delbrück, Jost (2003): Nichtregierungsorganisationen – Geschichte, Bedeutung, Rechtsstatus, in: Rechtspolitisches Forum (Institut für Rechtspolitik der Universität Trier) Nr. 13, S. 3-21.

³² Esty (1998), S. 131.

³³ Zum „constitutional approach“ in unserem Zusammenhang Thürer (1999), S. 51 ff.

- Esty, Daniel C.* (1998): Non-governmental Organizations at the World Trade Organization – Cooperation, Competition, or Exclusion, in: Journal of International Economic Law 1, S. 123-147.
- Hempel, Michael* (1999): Die Völkerrechtssubjektivität internationaler nichtstaatlicher Organisationen, Berlin.
- Hobe, Stephan* (1999): Der Rechtsstatus der Nichtregierungsorganisationen nach gegenwärtigem Völkerrecht, in: Archiv des Völkerrechts (ArchVR) 37, S. 152-176.
- Hofmann, Rainer* (ed./1999): Non-State Actors as New Subjects of International Law, Berlin.
- Hummer, Waldemar* (2000): Internationale nichtstaatliche Organisationen im Zeitalter der Globalisierung – Abgrenzung, Handlungsbefugnisse, Rechtsnatur, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 39, S. 45-230.
- Mosler, Hermann* (1962): Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 22, S. 1-48.
- Oesterle, Dale A.* (2002): A Clear-Headed Look at NGOs, Colorado Journal of International Environmental Law and Policy 13, S. 129-135.
- Rechenberg, Hermann K.-H.* (1997): Non-Governmental Organizations, in: Bernhardt, Rudolf (Hrsg./1997): Encyclopedia of Public International Law (EPIL), vol. III, Amsterdam, S. 612-619.
- Rose-Ackerman, Susan* (1999): The Role of the World Bank in Controlling Corruption, Law & Policy in International Business, S. 93-114.
- Shelton, Dinah* (1994): The Participation of Nongovernmental Organizations in International Judicial Proceedings, in: American Journal of International Law 88, S. 611-642.
- Stoecker, Felix William* (2000): NGOs und die UNO – Die Einbindung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in die Strukturen der Vereinten Nationen, Frankfurt am Main.
- Thürer, Daniel* (1999): The Emergence of Non-Governmental Organizations and Transnational Enterprises in International Law and the Changing Role of the State, in: Hofmann, Rainer (ed.): Non-State Actors as New Subjects of International Law, Berlin, 1999.

Netzwerke: Instrumente zum Aufbau von Sozialkapital oder Türöffner für Korruption?

Von Martin Leschke

A. Einleitung

Individuen schließen sich zu Gruppen und sonstigen Vereinigungen (Netzwerken) zusammen, um kollektive Ziele erreichen zu können, und zwar überall dort, wo spontanes individuelles Handeln weniger Erfolg versprechend erscheint. Netzwerke können daher auch als Stabilisatoren für Austauschbeziehungen (Interaktionen) angesehen werden. Bestimmte Transaktionen sollen gegen opportunistisches Verhalten abgesichert werden, zugleich soll das Trittbrettfahrerproblem entschärft werden. Dies geschieht u.a. dadurch, dass Gruppen und Vereinigungen den Aufbau von informellen Regeln und das wechselseitige Vertrauen fördern. Mit anderen Worten: Die Transaktionskosten für bestimmte Interaktionen werden gesenkt. Wie wirkt sich dies nun auf Korruption und Wohlstand aus? Intuitiv könnte die Antwort lauten: Weil Netzwerke die Herausbildung und Stabilisierung von informellen Regeln fördern und riskante Interaktionen sowie Investitionen ermöglichen, werden Wachstum und Wohlstand gefördert, Korruption hingegen wird zurückgedrängt. So gesehen erscheint das Sozialkapital (unter diesen Begriff fallen die Netzwerke und die informellen Regeln) eine höchst wünschenswerte gesellschaftliche Rolle zu spielen.

Dieser Intuition entgegen steht aber bereits der Begriff des „Korruptionsnetzwerkes“. Hierunter wird gängiger Weise ein Netzwerk verstanden, dass zu dem Zweck besteht, den Mitgliedern Renten auf Kosten der Allgemeinheit, nämlich durch Korruption, zu sichern. Die Existenz solcher Netzwerke zur Stabilisierung von Korruption muss i.d.R. als volkswirtschaftlich schädlich angesehen.

Der Versuch, Klarheit zu schaffen, wie Netzwerke und Korruption wirken, gestaltet sich folgendermaßen: Im sich anschließenden Abschnitt 2 wird dargelegt, dass Korruption ein Übel darstellt, wenn die institutionelle Ordnung als grundsätzlich funktionsfähig angesehen werden kann. Im dritten Abschnitt wird

schließlich die Rolle der Netzwerke innerhalb des Sozialkapitalkonzepts erläutert. Gegenstand des vierten Abschnitts ist schließlich die Rolle von Netzwerken zur Stabilisierung von Korruption. Im fünften Abschnitt werden schließlich die Fäden zusammengezogen. Es wird noch einmal der Wirkungszusammenhang zwischen Netzwerken, Sozialkapital, Korruption und Wohlstand aufgezeigt, und es wird herausgearbeitet, unter welchen Bedingungen Netzwerke die Bildung von produktivem Sozialkapital fördern, Korruption eindämmen und die Wachstumskräfte stärken. Die empirische Prüfung einiger Hypothesen wird schließlich im sechsten Abschnitt vorgenommen. Insbesondere wird getestet, welche Variablen Korruption systematisch beeinflussen. Der Beitrag endet mit Schlussfolgerungen aus den theoretischen und empirischen Betrachtungen.

B. Korruption als Übel

Korruption gilt allgemein als kollektives Übel.¹ Sie zeigt sich zum einen als eine illegale Form des Rent-Seeking², die darin besteht, dass Interessengruppen oder auch einzelne Individuen/Organisationen/Unternehmen (Klienten genannt) Ausnahmen von legalen Gesetzen bzw. Verordnungen oder andere Vorteile von der öffentlichen Hand erwirken.³ Im Tausch wird den Staatsakteuren, die für derartige Praktiken verantwortlich sind, ein Gut angeboten. Dieses kann, aber muss nicht, in einem geldwerten Vorteil bestehen. Auf diese Weise entsteht eine Interaktion zwischen privaten und staatlichen Akteuren zu Lasten unbeteiligter Dritter, im Folgenden als Allgemeinheit bezeichnet.

Die Nachteile für die Allgemeinheit können einmal darin bestehen, dass diese bei gleichen staatlichen Leistungen höhere Steuern zahlen müssen oder bei gleicher Steuerzahlung weniger Leistungen erhalten. Weitere dynamische Effekte können ein Abbeben des Wachstumspfades sein, weil etwa durch die Korruption produktive Wettbewerbsprozesse zerstört, d.h. ersetzt werden durch Kumpanie. Beispiele für eine solche Art der „Privilegienkorruption“ sind Bevorzugungen bei öffentlichen Aufträgen oder das Erteilen von Genehmigungen

¹ Vgl. beispielsweise *Mauro* (1995), *Bardhan* (1997), *Tanzi* (1998), *Rose-Ackerman* (1999), *Treismann* (2000).

² Der Begriff „Rent Seeking“ wurde von *Krüger* (1974) in die sozialwissenschaftliche Diskussion eingeführt. Damit ist gemeint, dass der öffentliche Sektor Sondervergünstigungen in Aussicht stellt und private Gruppen oder Organisationen Ressourcen aufwenden, um diese Sondervergünstigungen zu ergattern. Das Gemeinwohl wird hierdurch auf zweierlei Weise geschädigt, zum einen durch die Aushöhlung des Ordnungsrahmens und zum anderen dadurch, dass permanent Ressourcen aufgewendet werden, um die Privilegien zu erhalten bzw. neue Privilegien in den eigenen Besitz zu bringen.

³ Vgl. hierzu auch *Dietz* (1998), *Pies* (2002), *Lambsdorff* (2002).

ohne genaue Prüfungen. Das Problem kann also grundsätzlich auftreten, egal, ob der Staat als Anbieter oder als Nachfrager auftritt.

Auch in grundsätzlich funktionierenden Ordnungen finden sich solche Korruptionsgeflechte. Sie beziehen ihre Stabilität daher, dass die privilegierten staatlichen und privaten Akteure einen starken Anreiz haben, die Korruptionsgeschäfte geheim zu halten. Gefährdet wird ein solches Korruptionsgeflecht allerdings dadurch, dass unmittelbar benachteiligte private Akteure (z.B. Konkurrenten der beteiligten Akteure) ein starkes Interesse daran haben, mit Hilfe der Presse solche Praktiken aufzudecken und zu unterbinden. Auch haben ggf. Vorgesetzte ein Interesse an der Aufdeckung solcher Praktiken. Selbst die Presse setzt bisweilen von sich aus Ressourcen ein, um spektakuläre Korruptionsfälle aufzudecken. Voraussetzung ist hierbei jedoch, dass die erwartete Auflagen- bzw. Umsatzerhöhung stärker ausfällt als die erwartete Kostenerhöhung. Abbildung 1 verdeutlicht noch einmal das Korruptionsgeflecht.

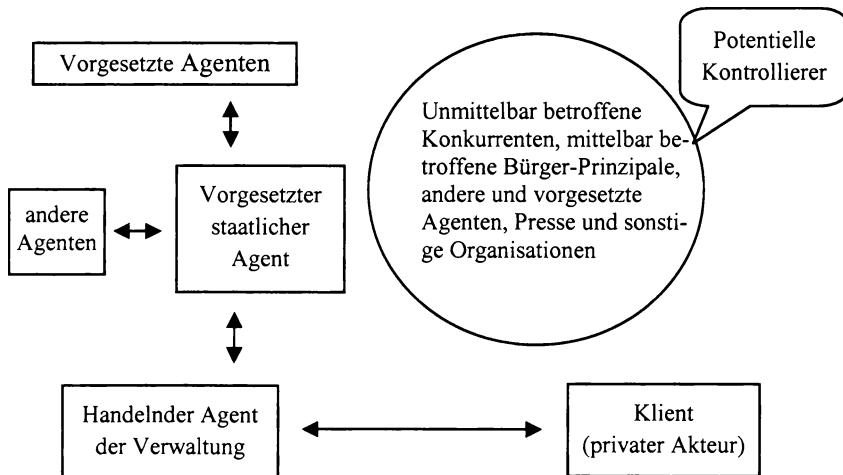


Abbildung 1: Das Korruptionsgeflecht

Ist nun eine solche Art der Privilegienkorruption (die illegale Variante des bekannten Rent-Seeking) per se als wohlstandsmindernd anzusehen? Wie so oft lautet auch hier die wissenschaftliche Antwort: Nicht unbedingt! Nehmen wir beispielsweise an, dass bestimmte Genehmigungsverfahren diejenigen Unternehmen, die neu in den Markt eintreten wollen, mit extrem hohen Transaktionskosten belasten. Und unterstellen wir weiterhin, dass internationale Vergleiche zeigen, dass es weit aus transaktionskostenärmere Genehmigungsverfahren gibt, um dasselbe Umweltziel zu erreichen. In einem solchen Regulierungsum-

feld könnte Korruption – hier in Form einer schnellen Genehmigung bei Zahlung eines Schmiergeldes – für eine Intensivierung des Wettbewerbs sorgen. Die durch die geltende Regulierung unnötig privilegierten Unternehmen, die sich den Markt aufteilen, werden durch den durch Korruption möglich gemachten Markteintritt der Newcomer unter produktiven Wettbewerbsdruck gesetzt. Letztlich wird hierdurch die Allgemeinheit durch die Korruption nicht geschädigt, sondern zieht ihrerseits Vorteile aus der Korruption.

Theoretisch lässt sich mithin zwischen einer die Allgemeinheit be- und entlastenden Korruption unterscheiden.⁴ In einer institutionellen Umgebung, die als legitim angesehen wird, weil die Regeln als fair und als funktionsfähig gelten, stellt Korruption ohne Zweifel ein Übel dar. In einer sklerotischen institutionellen Umgebung, die als transaktionskostenreich, unübersichtlich und moralisch zweifelhaft angesehen wird, könnte Korruption – wie beispielhaft dargelegt – die allgemeine Wohlfahrt erhöhen. Jedoch darf nicht übersehen werden, dass solche Fälle entlastender Korruption empirisch höchst selten auftreten und zudem auch durch entlastende Korruption eine ineffiziente Ordnung verfestigt wird, denn korrupte Staatsdiener und korrupte private Akteure leben gut mit dieser Ordnung und werden ihrerseits bestrebt sein, Markteintrittsschranken zu errichten.

Korruption kann zum anderen vom Staatssektor selbst initiiert werden. Entsprechend der getroffenen Unterscheidung liegt dann ein besonders schwerwiegender Fall von belastender Korruption vor. Es handelt sich um den illegalen Pendon zum Bürokratie- oder Staatsversagen, das ebenfalls aus der Public-Choice-Theorie bekannt ist.⁵ Während beim Bürokratieversagen die Staatsdiener nach illegitimen (disfunktionalen), aber legalen Praktiken zur Mehrung des eigenen Wohlstands suchen, tun sie dies im Fall der Korruption auf illegalem Wege. Beispiele für diese Art von Staatskorruption sind vor allem bekannt aus weniger entwickelten Ländern. Hier saugen die Staatsbeamten den privaten Sektor aus und hemmen als Beiprodukt produktive Investitionen, Wachstum und Wohlstand. Zwar haben in einem solchen Fall die Privaten ein großes Interesse, die Korruption einzudämmen. Aber sie haben kaum eine Chance, denn die Korruption wird vom Staatssektor aus betrieben, d.h. die Vorgesetzten des handelnden Verwaltungsbeamten decken die Korruption, weil sie ebenfalls par-

⁴ Diese Terminologie steht in krasser Abgrenzung zu Pies (2002), der be- bzw. entlastend auf den an der Korruptionsabsprache beteiligten privaten Akteur bezieht. In Pies' Terminologie besteht z.B. eine Belastung, wenn ein Privater nur dann eine Genehmigung erhält, wenn er ein Schmiergegeld zahlt. Und eine entlastende Korruption liegt bei ihm etwa dann vor, wenn ein Privater eine deutlich schnellere Genehmigung erhält, weil der entsprechende Beamte sein Schmiergegeldangebot annimmt.

⁵ Vgl. zum Bürokratieversagen grundlegend Niskanen (1971).

tizipieren (vgl. Charap/Harm, 1999). Hier hilft im Grunde nur eine grundlegende Reform des Staatsapparates, um diese belastende Staatskorruption zu beseitigen. Diese Form tief greifende Korruption im Staatssektor geht fast immer mit starken Einbußen beim Wachstum und Wohlstand einher bis hin zu einer Verarmung großer Teile der Bevölkerung.

Zahlreiche neuere empirische Studien belegen den negativen Einfluss von Korruption auf Wachstum und Wohlstand. Durch Privilegien- und Staatskorruption werden produktive Wettbewerbsprozesse ausgehebelt und die Allgemeinheit zusätzlich mit Kosten (höhere Steuern oder/und niedrigere Staatsleistung) belastet. Als Folge verringern sich die Produktivität und die Anreize zu investieren. Wachstum und Wohlstand nehmen ab.

Somit kann festgehalten werden, dass der weitaus überwiegende Teil der Korruption, die festgestellt wird, eine belastende, wohlstandsmindernde Korruption darstellen dürfte. Korruption kann somit als ein kollektives Übel aufgefasst werden.

C. Sozialkapital und Netzwerke

Ähnlich wie Korruption überwiegend als Übel dargestellt wird, wird das Sozialkapital in neuerer Literatur nicht selten als die wichtigste Basis für eine gerechte und funktionierende Ordnung angesehen. Es erscheint nicht übertrieben, wenn man feststellt, dass das Sozialkapital sich als *die* neue Variable an die Seite zu den bereits etablierten Größen Sachkapital und Humankapital gesellt, die traditionell zur Erklärung wirtschaftlicher Entwicklung herangezogen werden. Man denke in diesem Zusammenhang auch an die Social-Capital-Initiative der Weltbank (2003) oder an die Enquete-Kommission „Die Zukunft des bürgerlichen Engagements“ des Deutschen Bundestages (2002), die sich u.a. mit der Bedeutung des Sozialkapitals für das Funktionieren von demokratischen Ordnungen beschäftigt.

Der Grundgedanke des Sozialkapitals – Individuen und das Gemeinwohl profitieren, wenn die Bürger in mehr oder weniger institutionalisierte Gruppen und Netzwerke eingebunden sind, die informelle Regeln und Vertrauen fördern – lässt sich bis in die Anfänge der modernen Sozialwissenschaft zurückverfolgen. Verschiedenste Klassiker der Soziologie, Politologie und Ökonomie haben diesen Gedanken behandelt, so z.B.

- Emile Durkheim, der die Wichtigkeit der Gruppenzugehörigkeit und des Rollenverhaltens betont,
- Karl Marx, der die Wirksamkeit der Zugehörigkeit zu mobilisierten Klassen hervorhebt, oder

- Adam Ferguson und Alexis de Tocqueville, die den Erfolg von Gesellschaften u.a. auf das Wirken der vielen Freiwilligenorganisationen zurückführen.

Der Begriff „Sozialkapital“⁶ wurde erstmalig von der Erzieherin Lydia Judson Hanifan („State Supervisor“ für ländliche Schulen in West-Virginia, USA) im Jahre 1920 niedergeschrieben, 1956 dann auch von den Soziologen John Seeley, Alexander Sim und Elisabeth Loosley verwendet und schließlich von der amerikanischen Städteforscherin Jane Jacobs im Jahr 1961 sowie im Jahr 1977 von dem Ökonomen Glenn C. Loury (Professor of Economics and Director, Institute on Race and Social Division, Boston University). Sie alle entwarfen jedoch keine Theorie des Sozialkapitals, sondern verwendeten den Begriff metaphorisch.

Erst mit den Arbeiten von Pierre Bourdieu (1985), James S. Coleman (1988 und 1990) und Robert D. Putnam (1993 und 2000) wurde das Sozialkapital in der Wissenschaft salonfähig. Anfang der 1990er Jahre hielt das Sozialkapital inspiriert durch Coleman Einzug in die soziologische Forschung, seit Mitte/Ende der 1990er Jahre widmet sich schließlich auch die Ökonomik – inspiriert durch Putnams Arbeiten – diesem Feld. Diese Hauptprotagonisten der Sozialkapitalforschung verwenden jedoch den Begriff „Sozialkapital“ keineswegs einheitlich.

So ist nach Bourdieu (1997, S. 63) „[d]as Sozialkapital ... die Gesamtheit der aktuellen und potentiellen Ressourcen, die mit dem Besitz eines dauerhaften Netzes von mehr oder weniger institutionalisierten Beziehungen gegenseitigen Kennens oder Anerkennens verbunden sind; oder anders ausgedrückt, es handelt sich dabei um Ressourcen, die auf der Zugehörigkeit zu einer Gruppe beruhen“. Nach Bourdieu müssen die Individuen ständig in das Netz, d.h. in die Austauschbeziehungen, investieren, allerdings erhalten die Individuen auch etwas zurück, z.B. Anerkennung oder materielle Vorteile durch bessere Aufstiegschancen im Beruf. Gerade die Transformation des sozialen in ökonomisches Kapital erfordert aber nicht selten zusätzliche Investitionen.

James Coleman (1988 und 1990) definiert Sozialkapital als eine Vielzahl unterschiedlicher sozialer Strukturelemente: „Soziales Kapital wird über seine Funktion definiert. Es ist kein Einzelgebilde, sondern ist aus einer Vielzahl verschiedener Gebilde zusammengesetzt, die zwei Merkmale gemeinsam haben. Sie alle bestehen nämlich aus irgendeinem Aspekt einer Sozialstruktur, und sie begünstigen bestimmte Handlungen von Individuen, die sich innerhalb der Struktur befinden“ (Coleman, 1990, S. 302). Formen des Sozialkapitals sind

⁶ Vgl. Engeström (2001).

nach seiner Vorstellung vor allem Vertrauen, aber auch Informationspotenziale, Normen, Motivation und Sanktion. Diese müssen insbesondere durch Organisationsstrukturen i.w.S. generiert und stabilisiert werden, spontan können sie aufgrund der „Öffentlichen-Guts-Problematik“ nicht ent- bzw. bestehen.

Ähnlich wie James Coleman definiert Putnam (1995, S. 67) Sozialkapital als „features of social organizations such as networks, norms and trust that facilitate coordination and cooperation for mutual benefit“. Coleman und Putnam heben neben der Bedeutung von Normen und Vertrauen⁷ vor allem die Rolle sozialer Strukturen (Netze bzw. Gruppen) hervor. Ein zentrales Element von Putnams Analysen der Mitwirkung an gemeinschaftlichen Aufgaben ist die Mitgliedschaft in freiwilligen Organisationen, wie z.B. Sportklubs und sonstigen nicht hierarchisch strukturierten Vereinen, in denen Normen der Reziprozität, Pflichterfüllung und Vertrauen erlernt und stabilisiert werden.

Autoren, die stärker an der Messung von Sozialkapital und an empirischen Analysen interessiert sind, reduzieren das soziale Kapital je nach ihrem Erklärungsziel auf eine bestimmte Variable. So definieren z.B. Knack und Keefer (1997), Knack und Zack (1998) oder Paldam und Svendsen (2000) Sozialkapital u.a. als den Umfang des Vertrauens. Eine andere gängige Proxi-Variable ist der Umfang privater, nicht hierarchisch gegliederter Vereinigungen.

Trotz dieser unterschiedlichen Definitionen und Erklärungsziele lassen sich doch auch Gemeinsamkeiten innerhalb der Sozialkapitalforschung erkennen. So betonen nahezu alle Forschungszweige Outputvariablen wie „Kommunikationsfähigkeit“, „Toleranz“, „Vertrauen“, „pflichtbewusstes Handeln“ oder „Fairness“. Diese Variablen werden als zentral angesehen, und zwar nicht nur für das einzelne Individuum und seine Lebensplanung, sondern auch für das Funktionieren eines Gemeinwesens. Sie steigern das Interesse der Bürger an den Problemen des Gemeinwesens und ihre Bereitschaft, an deren Lösung mitzuwirken. So sind etwa die Wahlbeteiligung und die Beteiligung an Referenden höher, wenn die oben angeführten Werte vorhanden sind. Auch lesen die Bürger mehr Zeitung und informieren sich in einem höheren Maße über politische Probleme. Dies wiederum hat zur Folge, dass die Transaktionskosten der politischen Steuerung vergleichsweise gering sind.

Empirische Studien belegen vor allem den positiven Einfluss des Vertrauens auf die Investitionen und das Wachstum. Diesen Zusammenhang zeigen etwa Knack und Keefer (1997) in einer bekannten Studie, die auf einem Sample von 29 Ländern beruht, auf. Bestätigt werden konnte dieses Ergebnis von

⁷ Ähnlich sieht auch Francis Fukuyama (2000) Sozialkapital als gelebte informelle Regeln an, die die Kooperation zwischen den Individuen fördern.

Temple (1998) für ein Sample afrikanischer Länder. Keine Bestätigung fand allerdings Helliwell (1996) bei einer Untersuchung asiatischer Staaten.

Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass die o.g. Werte deshalb positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung wirken, weil sie einen Komplementärfaktor zu den formellen Institutionen eines Gemeinwesens darstellen. Im ökonomischen Raum werden sie auch als „informelle Institutionen“ bezeichnet. Seit den Arbeiten von Douglass C. North sind sie ein fester Bestandteil der Institutionenökonomik. Nach North (1990, 1992) verändern sich informelle Regeln deutlich langsamer als formelle Regeln. Ineffiziente Entwicklungspfade, die über Jahre begangen werden, sind daher nicht allein durch Reformen der formellen Regelstruktur umzukehren. Vielmehr bedarf es einer beharrlichen Überzeugungsarbeit, um auch eine allmähliche Änderung der informellen Regeln herbeizuführen. Diese Erkenntnisse decken sich weitestgehend mit den Ausführungen von Putnam. Insofern kommt die Institutionenökonomik zu ähnlichen Ergebnissen wie die Sozialkapitalforschung. Dies beantwortet aber noch nicht die Frage, wie die als positiv angesehenen Werte der Zivilgesellschaft entstehen und wie sie stabilisiert werden.

Im Rahmen der Sozialkapitalforschung wird – wie oben bereits kurz angerissen – den Netzwerken (Vereinigungen, Gruppen und auch Familie) eine zentrale Rolle für die Stabilisierung von Werten zugewiesen. Diese Netze werden von den meisten Autoren sogar ausdrücklich als wesentlicher Bestandteil des sozialen Kapitals gekennzeichnet. Während eine erste Vermittlung von Werten in der Familie und in der Schule stattfindet, entscheidet sich im späteren Leben, also bei der Anwendung der eingebürgerten Muster, ob diese beibehalten oder ggf. verändert oder sogar durch andere Verhaltensdispositionen ersetzt werden. Hier spielen vor allem Netzwerke eine entscheidende Rolle.

So verwendet Putnam als primäre Variable des Sozialkapitals die Mitgliedschaft in Gruppen und die Anzahl der Gruppen. Unter „Gruppe“ versteht Putnam eine ganze Palette von horizontalen, nicht hierarchisch gegliederten Netzwerken, angefangen mit Sport- oder Gesangsvereine bis zu hin zu religiösen Vereinigungen. Diese sozialen Strukturen erhöhen durch ihr internes Sanktionspotential die Kosten einer Verletzung bestimmter Wertvorstellungen durch die Mitglieder. Bisweilen werden sogar bestimmte Verhaltensweisen von Nicht-Gruppenmitgliedern kritisiert und dadurch bis zu einem gewissen Grad auch sanktioniert. Zugleich bieten diese Netze – wie erwähnt – eine Plattform zum Informationsaustausch über öffentliche Belange, wodurch das Interesse an der Politik und die Bereitschaft steigen, auf die eine oder andere Weise an der Lösung öffentlicher Probleme mitzuwirken. So gesehen ist Sozialkapital – hier verstanden als eine Struktur von Netzen – die Plattform, um eine mündige verantwortungsvolle Bürgergesellschaft erst möglich zu machen.

Damit entstehen nach Putnam durch die Netzwerke positive Externalitäten für die Gesellschaft. Bürger werden zu mündigen Bürgern, die Gesellschaft wird zu einer Zivilgesellschaft, weil Wertvorstellungen kommuniziert, eingeübt und stabilisiert werden; scheinbar entsteht eine allseitig vorteilhafte Umgebung.

D. Netzwerke und Korruption

In der Ökonomik, und hier insbesondere in der Public-Choice-Theorie, wird ein weit weniger wohlwollendes Bild der Gruppen gezeichnet. Sie werden als Vereinigungen/Netzwerke betrachtet, die spezifische, egoistische Gruppenziele auf Kosten des Gemeinwohls verfolgen. Diese Sichtweise geht vor allem auf Mancur Olson (1965, 1992 und 1982, 1985) zurück, der das folgendermaßen erklärt:

Ein Individuum wird nur dann die Mitgliedschaft in einer Gruppe bzw. einem Netzwerk anstreben, wenn der Nutzen größer ist als die Kosten. Während der Nutzen darin besteht, dass ein gemeinsames abgestimmtes (kollektives) Handeln den Gruppenmitgliedern einen Nutzenzuwachs verspricht, bestehen die Kosten in der aufzuwendenden Zeit, den zu errichtenden Geldbeträgen oder ähnlichem. Da kleine Gruppen/Vereine/Netze ihren Mitgliedern i.d.R. einen konkreten Nutzen bieten können und zudem eher in der Lage sind, das Trittbrettfahrerproblem (Individuen wollen die Gruppenvorteile in Anspruch nehmen ohne Beiträge zu entrichten) auszuschalten, werden sie in der Gesellschaft und in der Politik eine dominante Rolle spielen.

Die Dominanz kleiner Gruppen, die Sonderinteressen verfolgen, gegenüber großen Gruppen, die eher ein umfassendes, allgemeines Interesse verfolgen, hat nun nach Olson zur Folge, dass der Staatssektor bzw. die Regierung den Wünschen der schlagkräftigen „Pressure Groups“ immer mehr nachgibt. So steigen durch das erfolgreiche Rent-Seeking die allokativen Verzerrungen stetig an, und immer mehr Ressourcen (im Staat und bei den Rent-Seekern) werden produktiven Verwendungen entzogen und zu Rent-Seeking-Zwecken eingesetzt. Eine Regierung, die sich starken Kleingruppen mit konkreten Ansprüchen und schwachen Großgruppen mit abstrakten Zielen gegenüber sieht, wird letztlich dem Druck der Partikularinteressen soweit nachgeben, dass es zu einer „institutionellen Sklerose“ und schließlich zum Niedergang der Nation kommt. Das sklerotische Land fällt gegenüber andern Staaten im technischen Fortschritt und im Wachstum zurück.

Dies liegt nicht in der primären Absicht der Rent-Seeker, sondern es ist eine nicht intendierte negative Folge, die daher führt, dass sich kleine Gruppen, die Partikularinteressen verfolgen, besser organisieren lassen als große. Eine Regierung, die diesem asymmetrischen Gruppendruck ausgesetzt ist, wird so zum

Spielball der Gruppeninteressen. Um dieser Entwicklung zu entgehen, schlägt Olson u.a. vor, mächtige Gruppen zu zerschlagen oder durch bestimmte Regulierungen zu entmachten.

Dieses Modell des gemeinwohlschädlichen Agierens von Gruppen und Netzwerken lässt sich auch auf das Korruptionsproblem übertragen. Statt dass ein einzelner Klient ein Korruptionsverhältnis mit einem Verwaltungssagenten unterhält (siehe Abbildung 1), tut dies nun eine Klientengruppe. Was ist der Vorteil dieses Arrangements?

Korruptionsnetzwerke bieten einen entscheidenden Vorteil gegenüber individuellen Korruptionsarrangements. Sie verringern die Wahrscheinlichkeit, dass Korruption aufgedeckt und geahndet wird, was Strafen für die am Korruptionsgeschäft nach sich zöge, sofern der Rechtsstaat als solcher noch grundsätzlich funktionsfähig ist. Sowohl auf der Seite der Klienten als auch auf der Seite der Verwaltungssagenten sorgt ein Korruptionsnetzwerk dafür, dass sich die Risiken, entdeckt zu werden, verringern.⁸ Allerdings ist der Aufbau eines Korruptionsnetzes nicht kostenlos. Mit steigender Größe steigt der Kontrollaufwand. Es muss nämlich gewährleistet sein, dass die Korruptionsgewinne fair verteilt werden und dass keiner aussteigt und den Korruptionsring auffliegen lässt.

Insbesondere die Regeln der Verteilung der Korruptionsgewinne müssen von den Teilnehmern akzeptiert werden. Unterschiedliche Verfahren sind denkbar. So kann man sich vorstellen, dass auf der Seite der Klienten die Branchenmitglieder vereinbaren, bei öffentlichen Aufträgen ein Bietverfahren zu etablieren, das vorsieht, dass jedes Branchenmitglied in einem festgelegten Rotationsverfahren einen Auftrag erhält. Dies ist weniger schwer nachzuweisen, als wenn Ausgleichszahlungen erfolgen. Daneben muss geregelt werden, wie mit Newcomern verfahren wird. Die einfachste Branchenlösung ist sicher die, erst gar keine zuzulassen. Wenn dies nicht gelingt, müssen Integrationsstrategien entwickelt werden.

Korruptionsnetze werden also errichtet, um riskante illegale Geschäfte abzusichern, d.h. das Risiko eines Fehlschlags – hier Auffliegen der Korruption – möglichst zu verhindern. Die Etablierung von Korruptionskooperationen erfolgt hier nach einem ähnlichen Muster wie die Absicherung riskanter Geschäfte in der Institutionen- oder Organisationsökonomik. Sowohl das Austauschen eines Pfandes als auch wiederkehrende Geschäftsbeziehungen stabilisieren die Korruption ungemein.

⁸ Vgl. hierzu auch Lambsdorff (2002), S. 233 f.

Vereinigungen und Gruppen (allgemein Netzwerke) sind also nicht nur eine Voraussetzung bzw. ein Bestandteil des Sozialkapitals. Sie sind genauso als ein Instrument zur Stabilisierung von Korruption einsetzbar.

E. Netzwerke, Institutionen, Korruption und wirtschaftliche Entwicklung

Netzwerke scheinen einen ambivalenten Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung zu haben. Zum einen sind sie notwendig, um Kommunikationsprozesse zu initiieren und um Werte zu stabilisieren, was die Zivilgesellschaft und die wirtschaftliche Entwicklung stützt. Zum anderen sind sie Instrumente, um Rent-Seeking-Aktivitäten und Korruption zu stabilisieren, was die Zivilgesellschaft letztlich zerstört, und die wirtschaftliche Entwicklung hemmt.

Um diese ambivalente Wirkung von Interessengruppen aufzulösen, wird mittlerweile zwischen so genannten „Putnam-Gruppen“ und „Olson-Gruppen“ unterschieden (vgl. Knack und Keefer, 1997). Putnam-Gruppen stellen Kommunikations- und Werteplattformen dar. Es handelt sich hier um nicht hierarchisch gegliederte Gruppen wie Sport- oder Gesangsvereine, von denen vermutet werden kann, dass von ihnen keine Rent-Seeking- und/oder Korruptionsaktivitäten ausgehen. Olson-Gruppen sind hingegen typische Rent-Seeking-Klubs, also z.B. Branchenvereinigungen oder politische Pressure Groups, die bisweilen auch in dem Verdacht stehen, Korruptionsgeschäfte einzuleiten. Im Gegensatz zu Olson-Gruppen stellen Putnam-Gruppen, so die gängige Hypothese, Netzwerke dar, die die Herausbildung, zumindest jedoch Stabilisierung formeller und informelle Institutionen fördern, die einer Gesellschaft die dauerhafte Überwindung sozialer Interaktionsprobleme erlauben und damit Erträge sozialer Kooperation dauerhaft zu stabilisieren helfen (Habisch, 1999, S. 473). So gesehen sollten die Putnam-Gruppen das Wachstum und den Wohlstand erhöhen sowie das gesellschaftliche Übel der Korruption einschränken.

Diese Art der Argumentation übersieht jedoch, dass auch organisierte Gruppen vom Olson-Typ der wirtschaftlichen Entwicklung dienen, weil sie notwendig sind, um die Präferenzen der Individuen aufzunehmen, auf Probleme aufmerksam zu machen und Lösungsvorschläge in die öffentliche Debatte einzuspeisen. Zudem können sie gemeinsame Interessen mit anderen Gruppen auf dem Verhandlungsweg identifizieren und institutionelle Reformen anstoßen. Voraussetzung hierfür ist aber eine gewisse Kooperationsfähigkeit der Gruppen untereinander. Nur wenn der Gruppenegoismus sehr blindwütig betrieben wird, ist anzunehmen, dass die Gruppenaktivitäten negative Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes haben. Dies wird genau dann der Fall sein, wenn den einzelnen Gruppen der Wille und die Fähigkeit zur Kooperation

mit den anderen Gruppen fehlen. Es entsteht dann eine Dilemmasituation. Die Gruppen sind nicht in der Lage, mittels Kooperation gemeinsame Interessen z.B. in Form notwendiger institutioneller Reformen zur Geltung zu bringen. Die wirtschaftliche Entwicklung erlahmt, weil Rent-Seeking-Aktivitäten und Korruptionsgeschäfte exzessiv betrieben werden.

Allerdings ist es auch denkbar, dass Putnam-Gruppen Korruption fördern und die wirtschaftliche Entwicklung behindern. Der Grund muss nicht nur darin liegen, dass diese Gruppen stabilisierend auf prekäre Korruptionsbeziehungen wirken, sondern auch darin, dass sie eine Plattform für sich untereinander abschottende Enklaven mit eigenen Sitten, Gebräuchen, Semantiken oder einer eigenen Religion bilden, die in sich homogen aber im Vergleich zu anderen Gruppen sehr heterogen sind. Im Extremfall kann man von einer hohen ethnisch-linguistischen Zersplitterung sprechen.⁹ In einem solchen Fall dürften Vereinigungen wie Putnam-Gruppen nicht förderlich für die Bekämpfung von Rent-Seeking und Korruption sein; denn die so genannte „Bonding-Komponente“ des Netzwerkes führt zu Stagnation, weil die Kooperation der Gruppen untereinander erschwert wird.¹⁰

„Offenheit“ der Gruppen bzw. Netzwerke ist somit eine Grundvoraussetzung für die Bekämpfung unerwünschter Praktiken bzw. zur Stabilisierung erwünschter Interaktionen, die der Mehrung des allgemeinen Wohlstands dienen. „Offenheit“ bedeutet hierbei sowohl Toleranz gegenüber anderen Meinungen als auch die Fähigkeit, mit anderen Gruppen zu kooperieren. Gruppen müssen gemeinsame Interessen mit anderen Gruppen auf dem Verhandlungsweg identifizieren und institutionelle Reformen anstoßen können. Dies ist die „Bridging-Komponente“ des Sozialkapitals. Dieses ist aber nur *eine* zentrale Voraussetzung, um den Weg für eine Politik für Wohlstand und gegen Korruption zu ebnen. Eine zweite ist in den Ideologien und dem formellen Institutionengefüge verankert.

Bisher wurde das Sozialkapital relativ inhaltsleer behandelt. Die Möglichkeit, dass durch Sozialkapital Interaktionen und politische Beschlüsse leichter, d.h. mit vergleichsweise geringen Transaktionskosten, zustande kommen, lässt noch völlig offen, für welche Art von Politik, für welche Art von institutionellen Rahmenbedingungen die Individuen bzw. Gruppen eintreten. Die These, die hier vertreten wird, ist: Nur wenn die gesellschaftlichen Gruppen bzw. Netzwerke grundsätzlich für allgemeine Rahmenregeln eintreten, die Freiheit und

⁹ Vgl. zur Wirkung einer solchen ethnisch-linguistischen Zersplitterung auch *Alesina/Baqir/Easterly* (1999).

¹⁰ Vgl. zur Bonding- und Bridging-Komponente des Sozialkapitals auch *Beugelsdijk/Smulders* (2003).

Wettbewerb gewährleisten, wird ein Umfeld entstehen, dass genügend Anreize bietet, Wohlstand zu schaffen und die Verbreitung von Korruption zu verhindern.

Insbesondere Friedrich August von Hayek¹¹ und Walter Eucken (1952, 1968) argumentieren, dass es für Wachstum und Wohlstand von zentraler Bedeutung ist, dass der Staat mittels abstrakter Regeln individuelle Freiheit sichert, die in Verbindung mit Wettbewerb als zentralem Entdeckungsverfahren eine grundlegende Voraussetzung für produktive Markthandlungen darstellt. Ungerecht und letztlich wohlstandsmindernd sind hingegen willkürliche Einzelfallgesetze, die nur dem Wohl bestimmter organisierter Gruppen dienen und die gegen den allgemeinen Charakter des Ordnungsrahmens verstößen. Eine zunehmende interventionistische Einzelfallgesetzgebung zerstört nach und nach die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft. Letztlich werden durch diese Markteingriffe die Anreize für Unternehmen gemindert, sich aktiv am Konkurrenzkampf um die Erfüllung von Kundenwünschen zu beteiligen. Stattdessen werden von politischer Seite Anreize gesetzt, Rent-Seeking-Aktivitäten zu entfalten. Dadurch entstehen letztlich nicht nur Ineffizienzen, sondern verstärkt auch immer größere Ungerechtigkeiten, denn es existieren keine konsensualen Prinzipien und damit keine moralischen Grundlagen für fortwährende Eingriffe in die Marktergebnisse. Letztlich kommt es sowohl zu legalisierter Korruption unter dem Deckmantel sozialer Gerechtigkeit als auch zu illegaler Korruption, weil bei hoher Regulierungsdichte die Kontrolle erheblich erschwert wird.

Nur wenn die Institutionen die Etablierung und stetige Verbesserung des Wettbewerbs fördern, werden sich Wachstum und Wohlstand in einer Volkswirtschaft einstellen und Korruption wirksam bekämpfen lassen. Hierzu muss die Politik glaubhaft machen (können), zwei zentrale Aufgaben¹² zu erfüllen, nämlich

- (1) nicht willkürlich zu Gunsten einzelner Gruppen in Marktprozesse einzugreifen (Abwesenheit willkürlicher Interventionen) und
- (2) die Regeln des Marktes im langfristigen Interesse der Bürger weiterzuentwickeln (Regelsetzung zur Verbesserung der Wettbewerbsprozesse).

Eine Politik im Sinne dieser beiden zentralen Aufgaben kann der Staat (die Regierung bzw. der Gesetzgeber) nur dann konsequent verfolgen, wenn die Ideologien und sonstigen informellen Regeln die Idee einer umfassenden Koordination durch Wettbewerbsprozesse, die auf einfachen, klaren, nachvollzieh-

¹¹ Vgl. von Hayek (1960, 1971), (1973, 1980), (1976, 1981), (1979, 1981).

¹² Vgl. zu diesen beiden zentralen Aufgaben Leschke (2000) und (2003) sowie Vanberg (1999), S. 220.

baren Regeln beruhen, stützen. Nur dann kann und wird die Politik sich durch klare Prinzipien selbst binden (können). In einem solchen Fall sind die Chancen vergleichsweise groß, kollektive Selbstschädigungsprozesse, die Folge von Rent-Seeking- und Korruptionsprozessen sind, zu vermeiden.

Das (latente) Wissen oder Gespür, dass eine Politik für Markt und Wettbewerb einer Politik der Top-Down-Einzelfall-Regulierung überlegen ist, muss innerhalb der Bevölkerung bis zu einem gewissen Grad verbreitet sein. Hierbei geht es nicht um die Frage „Markt oder Staat?“, sondern um das Problem, produktive Wettbewerbsprozesse durch eine kluge Regelsetzung zu etablieren. Die Bürger müssen ein Gespür dafür haben, dass die Gestaltung eines Ordnungsrahmens zur Etablierung produktiver Wettbewerbsprozesse eine niemals endende Daueraufgabe von höchster Priorität ist, weil durch die institutionelle Struktur zum einen Anreize für Investitionen in Real- und Humankapital gegeben werden, die sonst womöglich ganz unterblieben, und weil geeignete Institutionen zum anderen die Produktivität von unausweichlichen Investitionen in Real- und Humankapital erhöhen.

Dieses Wissen um soziale Zusammenhänge ist tatsächlich eine extrem wichtige Komponente des Sozialkapitals, die bisher weitgehend vernachlässigt wird.¹³ Es handelt sich hierbei um eine Form des Humankapitals, die man als „soziales Humankapital“ bezeichnen könnte, und zwar in Abgrenzung zu dem individuellen Humankapital, das der eigenen beruflichen Karriere dient. Dass soziales Humankapital in Form eines Institutionen-Know-Hows produktiv ist, erkennt man sofort, wenn man in Deutschland betrachtet, wie das Nicht-Vorhanden-Sein eines solchen Wissens Schaden anrichtet. So werden in Deutschland Reformen fast immer als symptombehandelnde Ergebnisregulierungen konzipiert und nicht als Neuregulierungen in Form einer institutionellen Etablierung von Wettbewerbsprozessen. Beispiele finden sich in nahezu jedem Problembereich (Gesundheit, Bildung, Soziales Netz).

Ein Grund hierfür ist sicherlich, dass sowohl in der Schule als auch innerhalb von Weiterbildungsprojekten kein hinreichendes Institutionen-Know-How vermittelt wird. Die Gewerkschaften vermitteln größtenteils eine unterkomplexe keynesianische Theorie (Bastard-Keynesianismus), die Arbeitgeberverbände eine unterkomplexe Angebotspolitik, was vor dem Hintergrund der Interessen der beiden Gruppierungen noch verständlich ist. Bedauerlich ist jedoch, dass das Unterbieten von Argumentationsstandards nicht wirksam sanktioniert werden kann, solange ein institutionelles Grundlagenwissen nicht durch die Schule und andere Weiterbildung hinreichend verbreitet wird.

¹³ Eine Ausnahme ist *Sauerland* (1998), der dies erkennt.

Zusammenfassend ist mithin festzuhalten, dass Netzwerke in Form von Putnam-Gruppen alleine keineswegs ein Garant für ein Zurückdrängen von Rent-Seeking und Korruption sind. Zum einen scheint auch die Existenz von Olson-Gruppen für Wachstum und Wohlstand wichtig zu sein. Zum anderen müssen die Gruppen bzw. Netzwerke erstens offen sein, d.h. in toleranter Weise miteinander kommunizieren und Kompromisse schließen können. Hierzu ist es notwendig, dass eine gewisse gemeinsame Wertebasis vorhanden ist. Zweitens muss ein institutionelles Know How innerhalb der Bevölkerung und damit auch innerhalb der Gruppen bzw. Netzwerke vorhanden sein. Nur dann werden allgemeine Regelungen und Prinzipien favorisiert und implementiert, die Wettbewerb und Wohlstand fördern sowie Rent-Seeking und Korruption erschweren.

F. Empirische Ergebnisse

Dass Korruption negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung von Volkswirtschaften wirkt, ist nicht nur argumentativ (theoretisch), sondern auch empirisch gut belegt. Aus diesem Grund soll hier darauf verzichtet werden, einen weiteren empirischen Beleg diesbezüglich anzuführen. Vielmehr soll hier getestet werden, welche Variablen Korruption systematisch beeinflussen.

Die bisherigen Ausführungen können in folgende zu überprüfende Hypothesen gekleidet werden:

1. Putnam-Gruppen wirken negativ auf die Verbreitung von Korruption.
2. Olson-Gruppen wirken positiv auf die Verbreitung von Korruption.
3. Eine hohe ethnisch-linguistische Zersplitterung wirkt korruptionsfördernd.
4. Bildung wirkt negativ auf die Verbreitung von Korruption.
5. Eine positive Einstellung gegenüber einer Wettbewerbsordnung, die auf gerechten, klaren Regeln beruht, und damit ein Eintreten für eine solche Ordnung wirken negativ auf Korruption.
6. Eine freiheitliche, wettbewerbliche Ordnung wirkt negativ auf Korruption.

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass die Richtungsaussagen der ersten beiden Hypothesen keineswegs zwingend sind. Die dritte Hypothese erscheint hingegen wenig strittig. Auch die vierte Hypothese ist keineswegs eindeutig theoretisch fundiert. Nur wenn mit der Bildung auch das institutionelle Know How steigt, ist eine Bestätigung zu erwarten. Die letzten beiden Hypothesen knüpfen an die Rolle der informellen und formellen Institutionen an.

Hier sollte gelten: Das Eintreten für klare, einfache, nachvollziehbare Regeln und gegen Überregulierung bzw. deren Etablierung ermöglichen produktive Wettbewerbsprozesse und erschweren Korruption.

Die Variable „Putnam-Gruppe“ wird aus dem Datenanhang von Knack und Keefer (1997) entnommen. Sie ist definiert als die durchschnittliche Anzahl der Gruppenmitgliedschaften pro Befragten in folgenden Vereinigungen: religiöse und kirchliche Vereinigungen, Vereinigungen aus den Bereichen Bildung, Kunst, Musik und Kultur, Jugendvereinigungen wie Pfadfinder. Ebenfalls aus dem Datenanhang von Knack und Keefer (1997) entnommen ist die Variable „Olson-Gruppe“. Sie umfasst die durchschnittliche Anzahl der Gruppenmitgliedschaften pro Befragten in folgenden Gruppierungen: politische Parteien und Gruppen, Gewerkschaften und professionelle Verbände wie Arbeitgeberverbände.

Eine ethnisch-linguistische Zersplitterung sollte nicht nur negativ Wachstum und Wohlstand beeinflussen, sondern auch korruptionsunterstützend wirken, weil der Wille und die Fähigkeit, produktive Kompromisse zu schließen, unter den ethnischen Gruppen vergleichsweise gering ist. Oft stehen möglichen Einigungen emotionale und religiöse Barrieren im Weg. Die Variable „Eth“ misst die Wahrscheinlichkeit, dass zwei zufällig zusammentreffende Individuen in einem Staat nicht ein und derselben ethnisch-linguistischen Gruppe angehören. Sie ist einer Weltbank-Datenbank entnommen, die von William Easterly and Hairong Yu erstellt wurde.¹⁴

Der Bildungsstand wird mit der Variable „Bildung“ gemessen. Diese Variable bildet sich als arithmetisches Mittel folgender Schulbesuchsquoten der Jahre 1980 bis 1999: erstens Grundschule (gross enrollment first level), zweitens weiterführende Schule (gross enrollment second level) und drittens Schulungen nach der weiterführenden Schule (gross enrollment tertiary level). Es wird erwartet, dass mit steigendem Bildungsstand (höheren Werten der Variable), das Entstehen von Dilemmasituationen durch Rent-Seeking und Korruption eher erkannt und institutionell gegengesteuert wird. Die Daten stammen aus einer Datenbank von Robert Barro und Jong-Wha Lee.¹⁵

Eine positive Einstellung gegenüber einer Wettbewerbsordnung wirkt anahmegemäß negativ auf die Verbreitung von Korruption, weil eine Skepsis

¹⁴ Vgl. *Global Development Network Growth Database*, Social Indicators and Fixed Factors, William Easterly and Hairong Yu, World Bank, <http://www.worldbank.org/research/growth/GDndata.htm> [Stand 06.01.2004].

¹⁵ Barro, Robert J. / Lee, Jong-Wha, International Data on Educational Attainment: Updates and Implications (April 2000), <http://www.cid.harvard.edu/ciddata/ciddata.html> [Stand 06.01.2004].

gegen Überregulierungen und wettbewerbshemmenden Praktiken besteht, die einer Privilegienpolitik und Korruption Vorschub leisten. Diese Größe kann durch zwei verfügbare Proxi-Variablen gemessen werden: zum einen durch die Tradition des Rechts, hier wird ein positiver Einfluss von der britischen Tradition („LegBrit“) erwartet, zum anderen wird ein positiver Einfluss der Verbreitung der protestantischen Religion („Prot“) zugeschrieben¹⁶.

Eine freiheitliche, wettbewerbliche Ordnung, die annahmegemäß negativ auf Korruption wirkt, soll durch zwei Faktoren gemessen werden, nämlich durch

- „Faktor 1“, Abwesenheit willkürlicher Interventionen des Staates, bzw. der Regierung in die Marktgergebnisse, und
- „Faktor 2“, eine Regelsetzung zur Stützung der Wettbewerbsprozesse.

Die beiden Faktoren wurden in zwei vorherigen Studien mittels einer Faktorenanalyse aus einer Reihe von Komponenten extrahiert (siehe hierzu Anhang 1). Wie oben erwähnt, wird erwartet, dass klare Regeln, die Märkte schaffen, ein ungünstigeres Umfeld für Korruption darstellen als eine fallweise Interventionspolitik, die mit vielen Einzelfallgesetzen und Verordnungen arbeitet. Folglich sollten beide Faktoren negativ auf die Verbreitung von Korruption wirken.

Im Folgenden werden nun diese Hypothesen getestet. Begonnen wird mit einem einfachen Kleinst-Quadrat-Schätzmodell, in das als unabhängige Variablen „Eth“ (die ethnisch-linguistische Zersplitterung), „LegBrit“ (die britische Rechtstradition) und „Prot“ (die Verbreitung der protestantischen Religion) einbezogen werden. Dieses Grundmodell wird anschließend um mehrere Variable erweitert. Die Ergebnisse zeigt Abbildung 2. Abhängige Variable ist stets der von „Transparency International“¹⁷ veröffentlichte Korruptionsindex (Corruption Perception Index) des Jahres 2000.

Schätzmodell I zeigt, dass die Variablen „Eth“ (ethnisch-linguistische Zersplitterung), „LegBrit“ (britische Rechtstradition) und „Prot“ (Verbreitung der protestantischen Religion) die erwarteten Vorzeichen aufweisen. Zugleich erweisen sie sich als signifikant. Somit kann die Hypothese, dass der protestantische Glaube genauso wie die britische Rechtstradition einen negativen Einfluss auf Korruption haben, während die ethnisch-linguistische Zersplitterung korruptionsfördernd wirkt, bis auf weiteres nicht abgelehnt werden. Das Schätzmodell erklärt etwas mehr als die Hälfte der Korrelationsvarianz über die Länder.

¹⁶ Vgl. *LaPorta et al.* (1999). Natürlich gibt es sowohl innerhalb der britischen Rechtstradition als auch innerhalb der protestantischen Religion länderspezifische Unterschiede, die hier leider nicht berücksichtigt werden können.

¹⁷ Vgl. die Internetseite: <http://www.transparency.org/> [Stand 06.01.2004].

Wird nun dieses erste Modell um die Putnam- und Olson-Gruppen erweitert, so reduziert sich die Zahl der Länder, die in das Schätzmodell II einbezogen werden können, von 59 auf 25 gegenüber dem ersten Modell. Zugleich muss die Variable „Eth“ herausgenommen werden. In dem verkleinerten Ländersample spielt die Problematik der ethnischen Zersplitterung keine Rolle, deshalb ist es vernünftig, diese nunmehr völlig insignifikante Variable nicht (mehr) zu berücksichtigen. Alle verbliebenen Variablen weisen die erwarteten Vorzeichen auf. Es zeigt sich jedoch, dass der Einfluss der Putnam-Gruppe auf die Korruption signifikant (10 %-Niveau) ist, während die Variable „Olson-Gruppe“ nicht die notwendige Signifikanz (10 %-Niveau) aufweist. Die Hypothese, dass Olson-Gruppen Korruption fördern, muss hier mithin abgelehnt werden. Der negative Einfluss von Putnam-Gruppen auf die Verbreitung von Korruption kann hingegen nicht abgelehnt werden. Der Einfluss der protestantischen Religion ist ebenfalls nicht signifikant. Signifikant ist weiterhin der Einfluss der britischen Rechtstradition (10 %-Niveau). Der Erklärungsgehalt des zweiten Modells nimmt – gemessen am korrigierten Bestimmtheitsmaß – gegenüber dem ersten leicht zu. Aber der Vergleich hinkt, weil sich die Länderanzahl verändert hat.

Wird nun als weitere erklärende Variable „Bildung“ eingeführt (siehe Schätzmodell III), erweisen sich die beiden Gruppen-Variablen (Putnam-Gruppe und Olson-Gruppe) als völlig insignifikant. Die Variable „Bildung“ erweist sich hingegen als eine signifikante Erklärungsgröße mit dem erwarteten Vorzeichen. Daneben weisen weiterhin „LegBrit“ (britische Rechtstradition) und „Prot“ (Verbreitung des protestantischen Glaubens) das erwartete Vorzeichen auf, allerdings ist nur „Prot“ signifikant. Der Erklärungsgehalt des dritten Schätzmodells ist gegenüber den bisherigen beiden deutlich angestiegen.

Im Schätzmodell IV wurden lediglich die insignifikanten Gruppen-Variablen entfernt, so dass dann die übrigen Variablen den erwarteten Einfluss auf die Korruption mit der notwendigen Signifikanz ausüben. Gegenüber dem Schätzmodell III ist das korrigierte Bestimmtheitsmaß etwas gestiegen.

Regression	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
abhäng. Variable	Korruptionsindex (CPI) des Jahres 2000 (Abwesenheit von Korruption)							
Konstante	5.572 (14.41)	5.560 (5.96)	-7.163 ^b (-2.05)	-8.392 ^a (-2.77)	0.771 ^c (0.15)	3.737 (6.88)	5.712 (5.27)	4.512 (16.78)
Eth	-4.340 (-4.94)						-1.895 (-2.89)	-1.652 ^a (-2.65)
LegBrit	1.637 (2.90)	2.342 ^b (2.03)	1.500 ^c (1.61)	0.892 ^b (1.84)	0.971 ^c (1.02)		0.943 (2.61)	0.951 ^a (2.63)
Prot	5.260 (5.54)	2.219 ^c (1.52)	2.662 ^a (2.33)	3.016 (4.10)	2.701 ^a (2.49)	2.726 (3.90)	3.003 (4.65)	2.956 (4.57)
Putnam-Gruppe		5.480 ^b (1.80)	1.180 ^c (0.45)		0.158 ^c (0.06)			
Olson-Gruppe		-4.122 ^c (-1.30)	-1.988 ^c (-0.78)		-0.728 ^c (-0.29)			
Bildung			0.429 (3.73)	0.461 (4.66)	0.121 ^c (0.63)		-0.045 ^c (-1.14)	
Faktor 1					0.784 ^c (0.90)	1.564 ^a (2.63)	1.186 (4.97)	1.014 (5.55)
Faktor 2					1.576 ^b (2.00)	1.988 (4.91)	1.782 (7.58)	1.634 (7.95)
N	59	25	25	25	25	25	59	59
DW	1.59	1.48	1.21	1.44	1.42	1.82	1.78	1.82
kR ²	0.51	0.52	0.71	0.73	0.74	0.76	0.81	0.81
t-Werte in Klammern.								
t-Werte in Klammern. Alle Koeffizienten sind auf dem 1 %- Niveau gesichert, bis auf:								
^a signifikant auf dem 5 %-Niveau,								
^b signifikant auf dem 10 %-Niveau,								
^c nicht signifikant auf dem 10 %-Niveau.								
N ist die Anzahl der Beobachtungen (Staaten, siehe Anhang 2), DW ist die Durbin-Watson-Statistik, kR ² ist das korrigierte Bestimmtheitsmaß.								

Abbildung 2: Regressionen

Als letzte Variablen werden nun „Faktor 1“ (Grad der Abwesenheit willkürlicher staatlicher Interventionen in das Marktsystem) und „Faktor 2“ (Regelsetzung zur Verbesserung der Wettbewerbsprozesse) eingeführt (siehe Schätzmodell V). Es zeigt sich, dass damit sowohl die Gruppen-Variablen als auch die Variablen und „Bildung“ und „LegBrit“ insignifikant werden. Es verbleibt neben dem signifikanten Einfluss von „Faktor I“ nur noch der signifikante Einfluss der Variablen „Prot“. Das korrigierte Bestimmtheitsmaß steigt noch einmal ein wenig gegenüber dem vierten Modell.

Nimmt man sukzessive diejenigen insignifikanten Variablen mit dem geringsten (absoluten) t-Wert heraus, so gelangt man zu Schätzmodell VI. Hier zeigt sich ein signifikanter Einfluss der beiden Faktoren sowie der protestantischen Religion auf die Korruption. Erhöht man die Grundgesamtheit der Staaten von 25 auf 59 (Schätzmodelle VII und VIII), so zeigt sich wiederum der signifikante Einfluss der beiden Faktoren. Daneben üben die Variablen „Eth“, „Prot“ und „LegBrit“ einen signifikanten korruptionshemmenden Einfluss aus. Auffallend ist weiterhin (in Schätzmodell VII), dass die Variable „Bildung“ nicht nur die nötige Signifikanz vermissen lässt, das Vorzeichen dreht auch noch ins Negative. Damit scheint die Bildung über die (Wettbewerbs-) Faktoren hinaus keine Rolle bei der Korruptionsbekämpfung zu spielen.

Insgesamt zeigt sich damit ein relativ geringer Einfluss der Gruppenvariablen auf die Verbreitung von Korruption; einen vergleichsweise großen Einfluss hingegen üben hingegen die beiden Faktoren, die eine Wettbewerbsordnung charakterisieren, aus. Dieses Ergebnis hält auch, wenn als eine weitere Kontrollvariable das reale Bruttoinlandsprodukt pro Kopf einbezogen wird¹⁸ (hier nicht dargestellt). Weitere, detaillierte Schlussfolgerungen sollen im nächsten Abschnitt präsentiert werden.

G. Schlussfolgerungen

Vor dem Hintergrund der empirischen Befunde und der hier gestellten Frage, ob Vereinigungen bzw. Netzwerke als Sozialkapitalbestände Korruption zurückdrängen oder ob sie als Türöffner Korruption fördern, weil sie prekäre Korruptionsbeziehungen stabilisieren helfen, lässt sich Folgendes sagen:

Dass Olson-Gruppen Korruption fördern, lässt sich aufgrund der hier vorgebrachten Argumente und der empirischen Befunde nicht bestätigen. Ein sys-

¹⁸ Die Gruppenvariablen sind dann völlig insignifikant, behalten aber das erwartete Vorzeichen. Auch die Variable „Eth“ verliert ihre Signifikanz, wenn das BIP (pro Kopf) einbezogen wird.

matischer, negativer Einfluss von Putnam-Gruppen auf die Verbreitung von Korruption lässt sich ebenfalls kaum erkennen. Lediglich in einem rudimentären Schätzmodell ohne weitere erklärende Variablen wie „Bildung“ übt diese Variable einen (schwach) signifikanten negativen Einfluss auf Korruption aus. „Bildung“ scheint demgegenüber eine wichtigere Variable zu sein, die nicht nur – wie empirisch vielfach bestätigt – einen positiven Einfluss auf den Wohlstand und das Wachstum einer Volkswirtschaft ausübt, sondern auch in einer negativen Beziehung zur Korruption steht. Dies kann z.B. damit erklärt werden, dass Individuen umso leichter Prozesse kollektiver Selbstschädigung überwinden können, je eher sie in der Lage sind, die Folgen zu erfassen und institutionell gegenzusteuern.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die Variable „Bildung“ ihre Signifikanz verliert, wenn man institutionelle Variablen – hier die beiden Faktoren, die eine Wettbewerbsordnung charakterisieren – in das Schätzmodell aufnimmt. Auch ein Blick auf die Korrelationsmatrix¹⁹ erhärtet diese These. Die Variable „Bildung“ korreliert nicht nur hoch mit dem Korruptionsindex, sondern auch mit den beiden Faktoren, und hier insbesondere mit Faktor 2, der die Spielregeln des Marktes einfängt. Somit lässt sich die These nicht verwerten, dass Bildung eine wichtige Voraussetzung zur Etablierung einer Wettbewerbsordnung ist, die auf einfachen abstrakten Regeln beruht, und damit Wachstum begünstigt sowie Korruption erschwert.

In ähnlicher Weise erschwert eine wettbewerbsfreundliche Kultur, hier abgebildet durch die Variablen „LegBrit“ (die britische Rechtstradition) und „Prot“ (die protestantische Religion) die Verbreitung von Korruption. Eine hohe ethnisch-linguistische Zersplitterung begünstigt demgegenüber Korruption. Hier scheint die Einigung auf Vorkehrungen, die Korruption wirksam zu bekämpfen, vergleichsweise schwierig zu sein, weil die unterschiedlichen ethnischen Gruppen möglicherweise zu unterschiedlichen Vorstellungen über die Gestaltung einer Ordnung haben oder weil emotionale geführte Konflikte den Blick hierfür verstellen.

Vor diesem Hintergrund lässt sich hier festhalten, dass Netzwerke in Form von Putnam-Gruppen nicht als ein Heilmittel zur Eindämmung von Korruption aufgefasst werden sollten. Genauso sollten Olson-Gruppen nicht einseitig als ordnungsgefährdende, korruptionsfördernde Vereinigungen aufgefasst werden. Damit Gruppen eine produktive gesellschaftliche Funktion ausüben (können), müssen sie vielmehr offen, d.h. tolerant, verhandlungsbereit und kompromissfähig sein. Darüber hinaus muss eine ähnliche Grundhaltung gegenüber der

¹⁹ Genauer gesagt, sind es zwei Korrelationsmatrizen entsprechend den beiden Ländersamples, siehe Abb. 3a und 3b in Anhang 3.

Frage „Wie sollen die grundlegenden Regeln der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung gestaltet werden?“ vorhanden sein. Nur wenn die mentalen Modelle der Individuen eine freiheitliche Wettbewerbsordnung unterstützen, die auf einfachen abstrakten Prinzipien beruht, wird es langfristig möglich sein, ein Umfeld zu schaffen, dass die Verbreitung von Korruption erschwert und zugleich private Innovationen und Investitionen begünstigt.

Die Sozialkapitalforschung vernachlässigt bisher sträflich die mentalen Modelle, die Douglass C. North in die Institutionenökonomik hineingetragen hat. Das Rekurrieren auf Netzwerke, Gruppen und Vertrauen alleine erscheint jedoch zu inhaltsleer. Eine Gemeinschaft kann guten Glaubens und sehr einvernehmlich eine Ordnung favorisieren, die sich von den Grundlagen des Wettbewerbs weit entfernt. Als nicht intendiertes Resultat werden dann allerdings Ungerechtigkeiten, Wohlstandsverluste und Korruption die Folge sein, weil eine Ordnung, die Wettbewerb zurückdrängt und weitgehend auf kollektive (d.h. staatliche) Planungen und Entscheidungen setzt, den Menschen letztlich überfordert.

Literatur

- Alesina, A. / Baqir, R. / Easterly, W. (1999): Public Goods and Ethnic Divisions, Working Papers – Public Sector Management. Decentralization, Participatory Planning, World Bank, Nr. 10.*
- Bardhan, P. (1997): Corruption and Development: A Review of Issues, in: Journal of Economic Literature 35, S. 1320-1346.*
- Beugelsdijk, S. / Smulders, S. (2003): Bridging and Bonding Social Capital: Which Type is Good for Economic Growth? (revised), Working Paper, CentER/Faculty of Economics, Tilburg University.*
- Bourdieu, P. (1985): The Forms of Social Capital, in: Richardson, J.G. (Hrsg.): Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, New York.*
- (1997): Ökonomisches Kapital – Kulturelles Kapital – Soziales Kapital, in: ders.: Die verborgenen Mechanismen der Macht, Hamburg, S. 49-80.
- Charap, J. / Harm, C. (1999): Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State, IMF Working Paper 99/91, Washington, D.C.*
- Coleman, J. S. (1988): Social Capital in the Creation of Human Capital, in: American Journal of Sociology, Supplement 94, S. 95-120.*
- (1990): Foundations of Social Theory, Cambridge u.a.
- Deutscher Bundestag (2002): Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürger-schaftlichen Engagements“, Drucksache 14/8900, Berlin.*
- Dietz, M. (1998): Korruption – Eine institutionenökonomische Analyse, Berlin.*

- Engeström*, J. (2001): Sizing Up Social Capital, in: Engeström, Y. (Hrsg.): Activity Theory and Social Capital. Technical Reports 5. Center for Activity Theory and Developmental Work Research, University of Helsinki (<http://www.aula.cc/people/jyri/papers/socialcapital/>[Stand 06.01.2004]).
- Eucken*, W. (1952, 1968): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 4. Auflage, Tübingen.
- Fukuyama*, F. (2000): Social Capital and Civil Society, IMF Working Paper, 74, Washington, D.C.
- Habisch*, A. (1999): Sozialkapital, in: Korff, W. (Hrsg.) Handbuch der Wirtschaftstheorie, Bd. 4, Gütersloh, S. 472-509.
- Hayek*, F. A. von (1960, 1971): Die Verfassung der Freiheit, Tübingen.
- (1973, 1980): Recht, Gesetzgebung und Freiheit 1. Regeln und Ordnung, Landsberg am Lech.
 - (1976, 1981): Recht, Gesetzgebung und Freiheit 2. Die Illusion der sozialen Gerechtigkeit, Landsberg am Lech.
 - (1979, 1981): Recht, Gesetzgebung und Freiheit 3. Die Verfassung einer Gesellschaft freier Menschen, Landsberg am Lech.
- Helliwell*, J. F. (1996): Economic Growth and Social Capital in Asia, NBER Working Paper 5470, Cambridge.
- Knack*, S. / *Keefer*, P. E. (1997): Does Social Capital have an Economic Payoff: A Cross-Country Investigation, in: The Quarterly Journal of Economics, 112, S. 1251-1288.
- Krueger*, A. O. (1974): The Political Economy of the Rent-Seeking-Society, in: American Economic Review 64, S. 291-303.
- LaPorta*, R. / *Lopez-de-Salines*, F. / *Shleifer*, A. / *Vishny*, R. W. (1999): The Quality of Government, in: Journal of Law Economics & Organization 15, S. 222-279.
- Lambsdorff*, J. G. (2002): Making Corrupt Deals: Contracting in the Shadow of the Law, in: Journal of Economic Behavior & Organization 48, S. 221-241.
- Leschke*, M. (2000): Constitutional Choice and Prosperity: A Factor Analysis, in: Constitutional Political Economy 11, S. 165-180.
- (2003): Institutionen, Wohlstand und Wachstum in den 90er Jahren – eine Cross-Country-Analyse für 80 Staaten, in: Eger, T. (Hrsg.), Institutionen und wirtschaftliche Entwicklung, Berlin, S. 23-55.
- Mauro*, P. (1995): Corruption and Growth, in: The Quarterly Journal of Economics CX, S. 681-712.
- Niskanen*, W. A. (1971): Bureaucracy and Representative Government, New York.
- North*, D. C. (1990, 1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen.
- Olson*, M. (1965, 1992): Die Logik des kollektiven Handelns, 3. Auflage, Tübingen.
- (1982, 1985): Aufstieg und Niedergang von Nationen, Tübingen.
- Paldam*, M. / *Svendsen*, G.T. (2000): An Essay on Social Capital: Looking for the Fire behind the Smoke, in: European Journal of Political Economy 16, S. 339-366.

- Pies, I. (2002): Korruption – Eine ökonomische Analyse mit einem Ausblick auf die Wirtschafts- und Unternehmensethik, in: Arnold, V. (Hrsg.), Wirtschaftsethische Perspektiven VI, Korruption, Strafe und Vertrauen, Verteilungs- und Steuergerechtigkeit, Umweltethik, Ordnungsfragen, Berlin, S. 13-46.*
- Putnam, R. D. (1993): Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy, Princeton.*
- Putnam, R. D. (1995): Bowling Alone: America's Declining Social Capital, in: Journal of Democracy 6, S. 65-78.*
- Putnam, R. D. (2000): Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community, New York u.a.O.*
- Rose-Ackerman, S. (1999): Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform, Cambridge.*
- Sauerland, D. (1998): Sozialkapital: Individueller Vermögensbestand oder gesellschaftliches Institutionensystem?, in: Pies, I. / Leschke, M. (Hrsg.), Gary Beckers ökonomischer Imperialismus, Tübingen, S. 51-56.*
- Tanzi, V. (1998): Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures, in: IMF Staff Papers 45, S. 559-594.*
- Temple, J. (1998): Initial Conditions, Social Capital and Growth in Africa, in: Journal of African Economics, 7, S. 309-347.*
- Treisman, D. (2000): The Causes of Corruption: A Cross-National Study, in: Journal of Public Economics 76, S. 399-457.*
- Vanberg, V. (1999): Markets and Regulation. On the Contrast between Free-Market Liberalism and Constitutional Liberalism, in: Constitutional Political Economy 10, S. 219-243.*
- Weltbank (2003), URL: <http://www.worldbank.org/poverty/scapital/scindex.htm> [Stand 06.01.2004].*
- Zak, P. J. / Knack, S. (1998): Trust and Growth. IRIS Working Paper No. 219, University of Maryland: College Park.*

Anhang 1: Zur Herleitung der beiden Faktoren²⁰

Die beiden Faktoren

- Faktor 1: Abwesenheit willkürlicher staatlicher Interventionen,
- Faktor 2: Setzung eines Rahmens für Wettbewerbsprozesse,

wurden Mittels einer Faktorenanalyse in Form einer Hauptkomponentenanalyse aus den folgenden Variablen für das Jahr 2000 (bei Nicht-Verfügbarkeit 1999) extrahiert:

Variable	Erläuterung	Quelle
gp	Staatsproduktion im Verhältnis zum BIP	
pc	Umfang direkter Preiskontrollen	
tt	Einnahmen durch „Besteuerung“ des Außenhandels bezogen auf Ex- bzw. Importe	
pb	Anteil der Einlagen, die bei privaten Banken gehalten werden	
cc	Konvertierungsfreiheit	
fa	Freiheit, Fremdwährungseinlagen im In- und Ausland zu halten	
cf	Freiheit, Portfolioinvestitionen mit Ausländern zu tätigen	
rc	Schutz der Eigentumsrechte, auch Risiko der Enteignung durch den Staat	
vc	Sicherung von Verträgen; auch Risiko, dass der Staat selbst Verträge/Versprechen bricht	
rl	Rechtsstaatlichkeit und unabhängige Gerichtsbarkeit	

²⁰ Vgl. *Leschke* (2003).

si	Volatilität der Inflation, gemessen als Standardabweichung der jährlichen Inflationsrate	
bq	Qualität der Verwaltung (bureaucratic quality)	International Country Risk Guide, General Collection of Political Risk Indicators; http://www.countrydata.com/datasets/
fp	Freie Presse (free press)	Freedom House; http://www.freedomhouse.org/
polco	Index politischer Restriktionen (polcon)	Witold J. Henisz http://www-management.wharton.upenn.edu/henisz/POLCON/ContactInfo.html

Abbildung 4: Institutionelle Variablen

Das Ergebnis der Hauptkomponentenanalyse ist in Abbildung 5 dargestellt. Es zeigt sich, dass Faktor 1 in einer relativ engen Beziehung zu den Variablen cf (Freiheit, Portfolioinvestitionen mit Ausländern zu tätigen), pc (Umfang direkter Preiskontrollen), gp (Staatsproduktion im Verhältnis zum BIP), pb (Anteil der Einlagen, die bei privaten Banken gehalten werden), fa (Freiheit, Fremdwährungseinlagen im In- und Ausland zu halten) und cc (Konvertierungsfreiheit) steht. Dieser Faktor lässt sich somit als der Umfang direkter Markteingriffe von Seiten des Staates interpretieren. Oder anders ausgedrückt: als der Umfang der durch den Staat gewährten Freiheiten.

Faktor 2 wird vorwiegend von den Variablen si (Variabilität der Inflationsrate), rl (Rule of Law), bq (Qualität der Bürokratie), rc (Schutz der Eigentumsrechte, auch Risiko der Enteignung durch den Staat) und vc (Sicherung von Verträgen; auch Risiko, dass der Staat selbst Verträge/Versprechen bricht) getragen. Dieser Faktor kann daher als Indikator für die Qualität der Spielregeln des Marktes interpretiert werden.

Die Variablen tt („Besteuerung“ des Außenhandels), fp (freie Presse) und polco (politische Restriktionen) wirken auf beide Faktoren. Sie können als Verfassungsvariablen interpretiert werden. Bei polco und fp liegt diese Interpretation nahe. Dass tt in einem engen Verhältnis zu den anderen Verfassungsvariablen steht und auch als eine solche Verfassungsvariable interpretiert werden kann, erklärt sich durch die disziplinierende Wirkung des Außenhandels auf die

Politik: Eine Politik, die eine wenig verlässliche Rahmenordnung für den Markt schafft und dazu noch in die Marktergebnisse direkt eingreift, wird solche Ineffizienzen bei der Güterproduktion generieren, dass eine Gütersubstitution zu Gunsten des Auslands eintreten wird. Das wiederum hat eine disziplinierende Wirkung, denn die wirtschaftliche Situation und damit die Zufriedenheit der Bevölkerung verschlechtern sich. Die Außenhandelsfreiheit kann daher als eine Verfassungsvariable i.w.S. aufgefasst werden. Wird Außenhandelsfreiheit nicht oder nur in einem sehr geringen Umfang gewährt, entfällt ein wichtiger Anreiz, Politik im Sinne der Bürger zu machen.

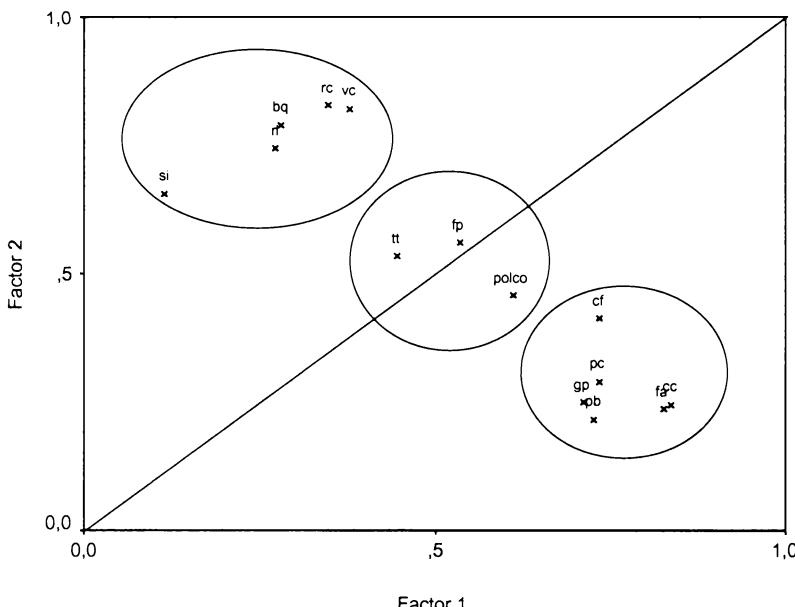


Abbildung 5: Rotierter Plot der Faktorladungen

Anhang 2: Staaten-Sample

Sample der 59 bzw. 25 Staaten, die der empirischen Analyse zu Grunde liegen:

Argentina*	Ecuador	Kenya	South Korea*
Australia*	Egypt	Luxembourg	Spain*
Austria*	Finland*	Malaysia	Sweden*
Belgium*	France*	Mexico*	Switzerland*
Bolivia	Germany*	Morocco	Tanzania
Brazil*	Ghana	Netherlands*	Thailand
Bulgaria	Greece	New Zealand	Tunisia
Cameroon	Hong Kong	Norway*	Turkey
Canada*	India	Philippines	Uganda
Chile*	Indonesia	Poland	United Kingdom*
China	Ireland*	Portugal*	United States*
Colombia	Israel	Romania	Venezuela
Costa Rica	Italy*	Senegal	Zambia
Czech. Rep.	Japan	Singapore	Zimbabwe
Denmark*	Jordan*	South Africa*	

Erläuterung: Die mit einem * versehenen Staaten gehören zu dem Sample der 25 Staaten.

Anhang 3: Korrelationsmatrix

	Korr.	Eth	LegBr.	Prot	P-G	O-G	Bild.	Fakt. 1	Fakt. 2
Korruption	1								
Eth	0,006*	1							
LegBrit	0,205*	0,527	1						
Prot	0,672	-0,051*	-0,014*	1					
Putnam-G	0,706	-0,181*	0,069*	0,785	1				
Olson-G	0,079*	0,501	0,818	-0,014*	0,108*	1			
Bildung	0,722	-0,074*	0,064*	0,359	0,540	-0,025*	1		
Faktor 1	0,345	0,400	0,462	0,088*	0,230*	0,363	0,404	1	
Faktor 2	0,759	-0,198*	0,006*	0,399	0,540	-0,123*	0,826	0,143*	1

Erläuterung: Die Korrelationen basieren auf einer Gesamtheit von 25 Staaten. * bedeutet keine hinreichende Signifikanz (mindestens 10 %-Niveau).

Abbildung 3a: Korrelationsmatrix 1

	Korr.	Eth	LegBr.	Prot	Bild.	Fakt 1	Fakt 2
Korruption	1						
Eth	-0,415	1					
LegBrit	0,069	0,499	1				
Prot	0,570	-0,080*	0,045*	1			
Bildung	0,640	-0,524	-0,145*	0,321	1		
Faktor 1	0,464	0,161*	0,054*	0,257	0,553	1	
Faktor 2	0,724	-0,403*	0,074*	0,304	0,569	0,021*	1

Erläuterung: Die Korrelationen basieren auf einer Gesamtheit von 59 Staaten. * bedeutet keine hinreichende Signifikanz (mindestens 10 %-Niveau).

Abbildung 3b: Korrelationsmatrix 2

Von Netzwerken zur Korruption?

Von Georg Horntrich

A. Netzwerke zwischen Kooperation und Korruption

Martin Leschke fragt, ob Netzwerke Instrumente zum Aufbau von Sozialkapital oder Türöffner für Korruption sind und verweist damit auf die Ambivalenz von Netzwerken. Sie können in einem hohen Maße einen förderlichen oder hemmenden Rahmen für ökonomische Handlungen darstellen. Aber auch die Ziele und Interessen bleiben von Netzwerken nicht unberührt. Doch sind Netzwerke damit etwas Neues oder gar Fremdes im Kontext ökonomischen Handelns? Keineswegs, von den primitivsten Formen des Wirtschaftens bis zu den höchst ausdifferenziertesten bedingen Wirtschafts- und Sozialstrukturen einander. Eine Entwicklung in dem einen zog immer eine Wandlung des anderen nach sich. Zeitliche Verschiebungen dieser beiden Entwicklungen werden als Hemmnis des einen oder Veränderungsdruck durch das andere wahrgenommen.

In diesem Spannungsverhältnis von Wirtschafts- und Sozialstrukturen erfährt der Netzwerkbegriff je nach Kontext unterschiedliche Bewertungen: Als modernes Organisationsprinzip gepriesen in der New Economy und vor allem in neuen sozialen Bewegungen, hat er in Politik und Wirtschaft den Klang von „Seilschaften“. Dabei verdeckt diese Abwertung, dass alle wirtschaftlichen Handlungen immer in einem sozialen Kontext geschehen und der Möglichkeitshorizont sowie die Kosten einer Handlung von diesem beeinflusst werden.¹ Sowohl der Netzwerk- als auch der Sozialkapitalbegriff sind in den Sozialwissenschaften wie in der populärwissenschaftlichen Literatur seit einiger Zeit en vogue, was dazu beigetragen hat, dass sich beide recht diffus darstellen und deswegen nach einer Abgrenzung verlangen. Leschke verweist u.a. auf Cole-

¹ Von daher ist die Beschäftigung mit Korruption alles andere als ein Randthema der Ökonomie. Ein solchermaßen in die Sozialstrukturen eingebundenes besseres Verständnis der Korruption könnte zu einem tieferen Verständnis wirtschaftlichen Handelns führen. Unabhängig von anderen theoretischen Vorentscheidungen geht es hier um Handeln unter realen Bedingungen.

man und Putnam, wonach soziales Kapital über seine Funktion definiert wird, aus Aspekten einer Sozialstruktur besteht, die ein internes Sanktionspotenzial haben, aber auch bestimmte Handlungen begünstigen.² Von daher kann man das Verhältnis von Sozialkapital und Netzwerken als die zwei Seiten der einen Medaille verstehen. Sozialkapital ist der Ausdruck für den Vorteil, den die Sozialstrukturen (hier eines Netzwerkes) für eine Person, eine Gruppe oder auch die Gesamtgesellschaft darstellen. „Soziales Kapital ist ein Aspekt der Sozialstruktur, aber die vermittelten materiellen und immateriellen Ressourcen sind selbst wieder andere Kapitalien, wie ökonomisches Kapital, Humankapital, Information, Macht oder gesellschaftliche und gruppenbezogene Werte wie Solidarität und Vertrauen in die Geltung einer Tauschmoral.“³ Netzwerke und Sozialkapital entstehen als Nebeneffekt anderer Handlungen und sind nur sehr begrenzt direkt herstellbar oder im Besitz des einzelnen Akteurs.⁴

Wie lassen sich aber Strukturmomente herausfiltern, die Hinweise auf die Mechanismen, Tendenzen sowie die Möglichkeiten der Akteure innerhalb eines Netzwerkes geben? Ein theoretisch ausgereiftes und praktisch fruchtbare Konzept der Netzwerkanalyse, auf das ich hier verweisen möchte, bietet Dorothea Jansen. Die Netzwerkanalyse sucht die emergenten Eigenschaften von Einheiten zu beschreiben, die sich aus den Beziehungsmustern der Akteure untereinander ergeben.⁵ So gibt es in Netzwerken bspw. eine ungleiche Machtverteilung, da Informationsflüsse immer über bestimmte Akteure verlaufen oder weil Machtabasen durch eine Kombination von sozialem Einfluss und Ressourcenbegrenzung aufgebaut werden. Strategische Vorteile oder Zwänge können sich aber auch aus der Rolle eines Akteurs innerhalb des einen Netzwerkes oder aus der Brückenfunktion zu anderen Gruppen ergeben. So können Personen, die in einer Gruppe stark eingebunden sind, über eine recht große interne Macht verfügen, dürften allerdings auch einem höheren Konsensdruck ausgesetzt sein, zumindest werden sie die Gruppennormen restriktiver als andere befolgen.⁶

Die Netzwerkanalyse kann zeigen, welche Strukturen Korruption fördern oder hemmen, sie kann helfen, die Mittelsmänner zwischen verschiedenen Gruppierungen zu identifizieren oder Bereiche ausfindig zu machen, die für

² Vgl. in diesem Band den Beitrag von *Martin Leschke* S. 174, 176.

³ *Jansen* (2003), S. 28.

⁴ Vgl. *Jansen* (2003), S. 26.

⁵ Vgl. ebd. 51. Für Bourdieu, der den Sozialkapitalbegriff in die sozialwissenschaftliche Diskussion einführte und maßgeblich prägte, war der Aspekt, dass einige Akteure durch ihr Sozialkapital deutlich besser gestellt werden, als Teil der Gesellschaftskritik wichtig. Die Netzwerkanalyse stellt dagegen soziometrische (auf Matrixalgebra basierende) Verhältnisbeschreibungen zwischen einzelnen Akteuren in den Mittelpunkt.

⁶ Vgl. ebd. 193.

Newcomer offen bzw. verschlossen sind. Sie beschreibt in einer Typologie struktureller Positionen die Rollen der Akteure. Doch diese Strukturen und Rollen beziehen sich jeweils nicht allein auf Korruption, sondern ebenso auf alle Funktionen und vor allem die Fähigkeit, Entscheidungen herbeizuführen, Informationen auszutauschen, innovativ zu sein und nicht zuletzt sehr heterogene Akteure sozial einzubinden. Dabei die „prekäre Balance zwischen Kooperation und Wettbewerb“⁷ zu halten, dürfte selbst bei besten Intentionen nicht immer ganz leicht sein.

Hinsichtlich der Korruptionsanfälligkeit von Netzwerken lassen sich wohl tendenziell, jedoch nicht generell Aussagen machen. So stellen geschlossene Netzwerke mit starken Bindungen (strong ties) eher einen Boden für Korruption dar als offene mit weak ties. Doch sie sind auch die Grundlage für erfolgreiche Sozialisation und Identitätsprozesse, was sich in Werten wie Solidarität, Vertrauen und stabilen Geschäftsbeziehungen niederschlägt. Problematisch werden cliquenhafte Sozialstrukturen, die durch starke Beziehungen geprägt sind, wenn sie die Netzwerke in Politik und Wirtschaft prägen. Dann führen sie zu vielfachen netzinternen, Politik und Wirtschaft vermischtenden Verflechtungen, die Newcomer herausdrängen, resistent gegen neue Informationen und Entwicklungen sind und sich schließlich in einer Innovationsfeindlichkeit niederschlagen. Eingefahrene Beziehungen in alten, lobbystarken Industrien, die sich auf die politische Suche nach Subventionen machen, wenn sie Innovationsprozesse verschlafen haben, geben davon Zeugnis.⁸ Solche Tendenzen korrelieren mit der These von der ethnisch-linguistischen Zersplitterung in dem Beitrag von Martin Leschke sowie dem Rent-Seeking-Ansatz. Konkrete Netzwerkstrukturen können einen begünstigenden Rahmen, in manchen Fällen gar die Voraussetzung für Korruption darstellen.

Mit der Analyse konkreter Netzwerke lassen sich Momente aufdecken, die Korruption fördern und bei denen folglich erhöhte Aufmerksamkeit angebracht ist, ohne sie im Voraus zu verdächtigen. Beispiele dafür sind nach außen stark abgeschlossene Gruppen, deren Abschottung vielleicht noch durch die Art der Tätigkeit gefördert oder gerechtfertigt wird, z.B. eine hohe Spezialisierung oder Geheimhaltungspflichten. Sie können sich dem Austausch und implizit auch der Kontrolle durch die anderen entziehen. Hier entwickelt sich schnell ein

⁷ Ebd. 36.

⁸ Vgl. ebd. 29, 208, 211; in diesem Zusammenhang verweist Jansen auf das Beispiel der Medici. Sie nutzten ihre politische Außenseiterrolle, indem sie strikt zwischen ökonomischen und (politischen) Heiratsbeziehungen trennten und auf diese Weise unterschiedliche Gruppen an sich banden. Während die alten Machteliten sich abschotteten und untereinander stritten, übernahmen die Medici eine Maklerrolle und gründeten so in einem Umfeld starken sozialen und ökonomischen Wandels ihre Macht.

Binnenethos, welches die Differenz zum Universalethos durch „die besonderen Umstände“ der eigenen Situation zu rationalisieren versteht. Doch während eine solche Struktur manchen Korruptionsmechanismus bspw. im Wehrbereich zu plausibilisieren versteht, erklärt dieser Ansatz in dem ebenfalls stark von Korruption betroffenen Baubereich nichts und würde eine Gruppe fremdsprachiger Gemüsehändler oder Restaurantbetreiber pauschal Verdächtigungen aussetzen. Um nun die Entwicklung dubioser Netzwerke einzudämmen, sind eben nicht nur diese selbst, sondern auch die institutionellen Rahmenbedingungen und die Möglichkeit von Korruptionsgewinnen zu berücksichtigen. D.h. dubiose Netzwerkstrukturen mögen eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung für das Entstehen von organisierte, systematischer Korruption sein.

Nach Leschke werden Korruptionsnetze „errichtet, um illegale Geschäfte abzusichern“⁹. Netzwerke lassen sich gewiss durch einige sehr mächtige Akteure beeinflussen, aber können sie auch Netzwerke zu einem gar illegalen Zweck installieren? Zweifel scheinen mir angebracht. Zwischen dem Umkippen bestehender Vernetzungen in illegale Praktiken und dem geplanten Aufbau einer illegalen Organisation besteht mehr als nur ein gradueller Unterschied, was für das Verstehen der Mechanismen und die Prävention von Korruption zentral ist. Es gibt Gelegenheiten, die bestimmte Entwicklungen begünstigen und mancher mag das für seine Zwecke nutzen. Versteht man jedoch die Dynamik eines Netzwerkes als „Evolution von Tauschregeln“¹⁰, dann ist es denkbar, dass aus einzelnen korrupten Handlungen nach und nach ein Korruptionsnetzwerk entsteht. Dabei ist es für dessen treibende Akteure wichtig, innerhalb des Netzwerkes moralische und soziale Normen für diesen Zweck umzuformen. Eine besondere Rolle spielt dabei das Vertrauen, welches gewissermaßen eine Schlüsselrolle gerade auch in kriminellen Netzwerken einnimmt. Wenn schon im normalen Geschäftsverkehr Vertrauen eine große Rolle spielt, dann umso mehr, wenn es um Kooperationen geht, die durch ihre Illegalität besonders unsicher sind. Weil das Verhalten des anderen eine so große Unsicherheit und angesichts der Illegalität ein hohes Risiko darstellt, bedarf es der Geltung von expliziten oder unausgesprochenen Regeln, die das Verhalten der anderen berechenbar machen. Erst wenn es gelingt, eine Art „Mafiamoral“ zu etablieren, können Korruptionsnetzwerke als defensive Strukturen und zur Anbahnung von illegalen Kooperationen wirken. Dies kann aber nicht ad hoc geschehen, sondern bedarf eines langsam Herantastens. Ein Korruptionsnetzwerk entsteht dann aber aus den ganz normalen Alltagsgeschäften heraus, geradezu als Fortführung des Geschäfts mit kriminellen Mitteln und wird von ehrgeizigen oder gierigen, jedenfalls ansonsten „ganz normalen“ Angestellten und Managern be-

⁹ Vgl. Leschke in diesem Band; S. 178.

¹⁰ Vgl. Jansen (2003), S. 25.

trieben, wogegen der gezielte Aufbau einer illegalen Organisation nach anderen Mechanismen funktioniert und gewiss auch einen anderen Menschentyp voraussetzt, selbst wenn zur Absicherung illegaler Geschäfte dem mit krimineller Energie nachgeholfen wird.

Von daher kann man die Überschrift dieses Beitrags in zweifacher Weise verstehen. Zum einen als eine Genitivkonstruktion, dann sind es Korruptionsnetzwerke, die mit dem Ziel der Korruption, der persönlichen Bereicherung und Machtausübung aufgebaut werden. So etwas gibt es und gehört in den Bereich der organisierten Kriminalität, der mit dem Korruptionsthema durchaus verwandt, aber keinesfalls identisch ist. Es trifft aber nicht Dilemmasituationen, die wirtschaftsethisch viel relevanter sind als eine Form organisierter Kriminalität, deren Bewertung völlig unstrittig ist. – Zum anderen kann man den Titel final verstehen, dann drückt sich darin eine Entwicklung und Dynamik aus, die vom ökonomischen und sozialen Alltag an die Grenzen der Legalität und Fairness und darüber hinaus bis hin zu punktueller und systematischer Korruption führt. Doch auch dies ist keinesfalls eine zwangsläufige Entwicklung, vielmehr gibt es strukturelle Momente, die dies begünstigen. Gibt es eine solche Dynamik, dann ist vielleicht weniger von einer systematisch organisierten, sondern von einem korruptionsfördernden System zu reden.

Anreize bestehen dort, wo Geld, Macht oder andere Ressourcen verteilt werden, aber auch dort, wo Gelegenheiten wie Intransparenz, Macht ohne Kontrolle oder Erpressbarkeit sich bieten. Entgegen dem verständlichen Wunsch, die Hauptursachen (ethnisch-linguistische Zersplitterung, Rent-Seeking-Mentalität) oder typischen Strukturmerkmale (strong-tie-Cliquen) von Korruptionsnetzwerken mit verschiedensten wissenschaftlichen Methoden dingfest zu machen, möchte ich zu Bedenken geben, dass es sehr verschiedene Arten von Korruption gibt, wie es die Vielzahl und Allgemeinheit der Definitionsversuche zeigen. Sie richten sich jeweils nach der Struktur der Umgebung, die auszubeuten angestrebt wird. Korruption entwickelt sich entlang staatlicher (Subventionen), gesellschaftlicher (Bakschischkultur, wenn Gefälligkeiten oder kleine Bestechungen üblich sind) und wirtschaftlicher Strukturen (Subventionen; Sonderbedingungen wie Rüstung, Bau). Deshalb ist es zentral, die Ursachen der Korruption von den formellen und informellen Regeln zwischen Gesellschaft, Staat und Wirtschaft her anzugehen.

B. Korruption und die Grundordnung des Wirtschaftens

Eine solche grundsätzliche, die gesamte formelle wie informelle Wirtschaftsordnung in den Blick nehmende Annäherung kann an die These von Martin Leschke anschließen, wonach ein Umfeld Korruption einzudämmen

hilft, in dem gesellschaftliche Gruppen und Netzwerke für „allgemeine Rahmenregeln eintreten, die Freiheit und Wettbewerb gewährleisten“¹¹. Zusammen mit einer Politik, welche nicht willkürlich zu Gunsten Einzelner eingreift, sondern die Regeln im langfristigen Interesse der Bürger weiterentwickelt¹², entstehen so ein Umfeld und Institutionen, die einen fairen Wettbewerb fördern, ja geradezu garantieren. Dem ist von der Grundidee her uneingeschränkt zuzustimmen. Ist doch ein sauberer Wettbewerb geradezu eine Definition von Abwesenheit von Korruption, also wenn niemand versucht, mit unfairen Mitteln einen Vorteil zu erlangen.

Nur ist diese Grundidee eben ein Ideal. Dagegen ist gerade von ethischer Seite nichts einzuwenden, aber es stellt sich die Frage, ob Korruption nicht gerade zeigt, dass die positive Grundidee des Wettbewerbs von der Realität weit entfernt ist und vielleicht auch immer weit entfernt sein wird. Freiheit und Wettbewerb müssen aber nicht allein wegen einer miserablen Politik weit entfernte Ideale sein. Die tatsächlichen Wettbewerbsstrukturen und Freiheitsräume tendieren vielmehr dazu, sich permanent von diesem Ideal zu entfernen, denn Wettbewerber suchen natürlich, ihre Position zu verbessern. Diejenigen, welche von gegenwärtigen Abweichungen vom Ideal profitieren und deshalb tendenziell mächtiger sind, werden bestrebt sein, einmal erlangte Positionen mit allen möglichen Mitteln zu verteidigen und diese ungleichen Voraussetzungen für sich noch zu erweitern. Von daher sind Freiheit und Wettbewerb Aufgaben für eine Rahmenordnung, die Leschke ja einklagt, die aber gegen die mächtigen Profiteure gegenwärtiger Regelungen zu etablieren sind.

Diese Kritik sollte nicht vorschnell als Ruf nach neuen Regulierungen verstanden werden, denn wieso sollten neue Regulierungen nicht massiv von Partikularinteressen getragen werden? Sie zielt vielmehr darauf, deutlich zu machen, dass Freiheit und Wettbewerb in einem Feld mächtiger Interessen, ja auch gegen die Interessen der Mächtigen durchgesetzt werden müssen. Es ist ja gerade die Eigennutzannahme der Ökonomie, welche das Handeln für das Allgemeinwohl gegen Eigeninteressen in Zweifel zieht. Von ihr her wäre sogar zu fragen, ob nicht die Mächtigen versucht sind, die Regelungen noch mehr zu ihren Gunsten zu verschieben? Dem eine abstrakte Regel z.B. in Anlehnung an Rawls gegenüberzustellen, in etwa dass bestehende wie neue Regelungen daraufhin überprüft werden müssten, wie sie Freiheit und Wettbewerb gerade für die gegenwärtig Benachteiligten ermöglicht, scheint recht einfach zu sein. Offen ist aber, wer eine solche Gegenbewegung tragen könnte? Von daher ist weiter zu fragen, ob dieser Einsatz für eine freie, faire, marktwirtschaftliche

¹¹ Vgl. *Leschke* in diesem Band, S. 180.

¹² Vgl. ebd. S. 181.

Grundordnung nicht etwas zu ideal und staatsbürgerlich gedacht ist? Muss nicht ein solcher Einsatz gerade auch der einflussreicherem Gruppen durch die Erfahrung einer kollektiven, einschließlich der eigenen Besserstellung und nicht bloß durch eine hohe moralische und ökonomische Einsicht getragen werden?

Ob dies allein durch Bildung erreicht werden kann, darf bezweifelt werden. Es ist schon erstaunlich, wenn Ökonomen sich von einem Bewusstseinswandel so viel erhoffen. Warum soll die Eigennutzannahme bei der Regelsetzung nicht gelten? Es ist zwar nicht ganz abwegig, für das Verhalten von Akteuren im Regelwerk Eigennutzorientierung und bei der Regelsetzung Gemeinwohlorientierung anzunehmen. So kann jemand aus ökologischen Gründen eine Erhöhung der Mineralölsteuer befürworten und trotzdem vorrangig das Auto nutzen, weil es billiger und schneller als die öffentlichen Verkehrsmittel ist. Es gibt eine beachtliche Zahl an Firmen, die an der Eindämmung der Korruption interessiert sind und sich deshalb für einen branchenweiten Kodex zur Korruptionsbekämpfung einsetzen wie in der Bauindustrie¹³. Aber in der Mehrzahl von Einzelfragen dürfte eine solche gemeinsame Übereinkunft schwer zu erlangen sein, insbesondere wo Einzelgruppen für sich Vorteile verschaffen können. Dort sind Olsons Thesen nach wie vor aktuell.¹⁴ Allein die Existenz von organisierten Interessenvertretungen spricht für die Annahme, dass die Regelsetzung nach dem gleichen Eigennutzkalkül erfolgt.

Die Politik ist gefragt. Von ihr zu erwarten, neutral und fair über den Interessengegensätzen zu stehen, hieße ihre Rollenkonflikte zu erkennen. Politiker sind selber in aller Regel Interessenvertreter. Zwar wäre es hier schon eher angebracht, an die persönliche Verantwortung der Mandatsträger zu appellieren, doch auch hier zählen die Ergebnisse, die im politischen Tauziehen errungen werden. Welcher Politiker kann dazu bewegt werden, eine Regelung zu unterstützen, welche die einmal erlangten Vorteile der heimischen Wirtschaft aufgibt? Von daher ist es richtig, dass eine Absage an „Top-Down-Einzelfalllösungen“ die Unterstützung der Bevölkerung braucht.

Diese Unterstützung wird die Politik aber nicht allein schon durch die Verankerung eines Institutionen-know-how in der Bevölkerung bekommen, sondern erst wenn die Regelungen auch noch als gerecht empfunden werden. Sozialer Ausgleich ist dann nicht eine Art „legalisierter Korruption unter dem Deckmantel sozialer Gerechtigkeit“¹⁵, sondern die Voraussetzung für eine breite Unterstützung einer Politik, die sich nicht permanent von Einzelinteressen

¹³ [Http://www.bauindustrie-bayern.de/ethik/index.htm](http://www.bauindustrie-bayern.de/ethik/index.htm).

¹⁴ Vgl. Olson (1968).

¹⁵ Leschke in diesem Band, S. 181.

unter Druck setzen lässt. Sozialer Ausgleich, auch er bedarf einer breiten Verankerung in der Bevölkerung, ist nicht mit einer Gießkanne von Wohltaten gleichzusetzen, sondern durchaus mit Leistungsanreizen vereinbar. Dann ermöglicht er auch den Schwachen, ihren Beitrag zur Steigerung des Volkseinkommens zu leisten. Ineffizient ist es vielmehr ihre Potenziale nicht zu nutzen, bloß weil für sie in der Logik des Top oder Hop kein Platz ist. Sollten wirklich keine institutionellen Regelungen denkbar sein, die nicht ganz marktfähige Personen anders behandeln als veraltete Industrien? Allerdings kommt es sehr wohl darauf an, ob der Sozialstaat ausbeutbar ist. Sozialhilfebetrug ist etwas anderes als Korruption in Sozialämtern, die es auch gibt. Die großen, immer wiederkehrenden Skandale finden sich aber in den „traditionellen“ Korruptionsfeldern: Bau, Rüstung, Subventionsbetrug, Gesundheitswesen usw.

All dies führt zu einem Aspekt, weshalb eine Beschäftigung mit dem Thema Korruption außer dem Ziel ihrer unmittelbaren Bekämpfung noch lohnend ist. Am Beispiel der Korruption kann man das tatsächliche Funktionieren eines politischen und wirtschaftlichen Systems studieren. Nicht dass alle Systeme mehr oder weniger korrupt wären, aber die Korruption zeigt die Schwächen der Systeme unter Alltagsbedingungen auf. Hier kommt das reale und nicht nur das ordnungsgemäße Funktionieren, die Idee oder die intendierte Wirkung eines Systems in den Blick. Korruption ist in einem gewissen Sinn die kreative Suche nach Lücken und Schwächen im System. In diesem Zusammenhang deckt die Korruptionsproblematik zuweilen auch ideologische Engführungen auf, wenn Regelungen mehr die Bedürfnisse einer Gesinnung als die absehbaren Verhaltensweisen der Akteure berücksichtigen. In eine ideologische Falle tappt aber auch, wer meint positive Nebenwirkungen (z.B. Deregulierungsfunktion) herauslesen zu können. Positive Wirkung hat nicht die Korruption, sondern ihre Bekämpfung durch Beseitigung der Ursachen.

Empirische Forschungen und Theorieentwicklungen suchen genau auf diese Differenz zu reagieren, auch wenn ein so komplexes Phänomen wie Korruption, wo die Akteure sich immer neue Wege einfallen lassen, niemals in ein einfaches, allgemeingültiges Modell zu bringen ist. Deshalb wäre immer auch zu klären, in welchem Verhältnis Korruptionsfälle zu dem Ganzen stehen. Sobald es mehr als nur eine Ausnahme ist, muss man nach den Bedingungen fragen. Fragt man aber nach den Bedingungen der Korruption, dann geht es auch um die Bedingungen des Wirtschaftens überhaupt, dann ist das Korruptionsthema nicht nur ein Sonderfall, sondern ein Prüfstein für die Verfassung der Wirtschaft überhaupt.

Literatur

- Bourdieu, Pierre (1997): Die verborgenen Mechanismen der Macht, Hamburg.*
- Jansen, Dorothea (2003): Einführung in die Netzwerkanalyse, Opladen.*
- Leschke, Martin (2005): Netzwerke: Instrumente zum Aufbau von Sozialkapital oder Türöffner für Korruption, in diesem Band, S. 169-197.*
- Olson, Mancur (1968): Die Logik kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen.*
- <http://www.bauindustrie-bayern.de/ethik/index.htm>.*

Netzwerkstrukturen und die Beharrungstendenz informeller Institutionen als Türöffner für Korruption

Von Monika Markmann

A. Einleitung

In seinem Aufsatz „Netzwerke: Instrumente zum Aufbau von Sozialkapital oder Türöffner für Korruption?“ geht Leschke der Frage nach, inwieweit Netzwerke stabilisierend oder destabilisierend auf die Funktionsfähigkeit einer Gesellschaftsordnung wirken und ob korrupte Transaktionen durch sie eher gefördert oder behindert werden. Dabei geht es weniger um die Frage, ob Netzwerke per se in der ein oder anderen Weise wirken, sondern vielmehr um die Analyse, welche Typen von Netzwerken eher als korruptionsfördernd und welche eher als sozial stabilisierend eingestuft werden können. Seine These lautet, dass so genannte Olson-Gruppen möglicherweise korruptionsfördernd sein könnten. Charakteristisch für Olson-Gruppen sind ausgeprägte legale oder illegale Rent-Seeking-Aktivitäten. Negative externe Effekte entstehen durch Olson-Gruppen dadurch, dass sie Gruppenvorteile auf Kosten der Allgemeinheit erwirken und damit langfristig die Funktionsfähigkeit der Gesellschaft untergraben. Den Olson-Gruppen stellt Leschke so genannte Putnam-Gruppen gegenüber, die positive externe Effekte in Form von Sozialkapital erzeugen, indem sie eine stabilisierende Komplementärfunktion für die formelle Ordnung übernehmen. Putnam-Gruppen zeichnen sich dadurch aus, dass von ihnen keine Rent-Seeking-Aktivitäten ausgehen und sie eher Kommunikations- und Werteplattformen darstellen.

Sowohl theoretisch als auch empirisch lässt sich nach Leschke die These, dass der eine Gruppentyp korruptionsfördernd und der andere Gruppentyp sozialkapitalfördernd ist, nicht erhärten. Viel entscheidender für das Maß der Korruption in einer Gesellschaft scheint hingegen die Frage zu sein, für welche Art von institutionellen Rahmenbedingungen die Gruppen eintreten und welche Einstellungen und Ideologien durch sie kultiviert werden. Herrschen in einer Gesellschaft Gruppen vor, die für eine freiheitliche und wettbewerbliche Ordnung eintreten, so scheint auch empirisch die Entstehung von Korruption er-

schwert zu werden. Sind demgegenüber in einer Gesellschaft Gruppen mit kollektivistisch orientierten, wettbewerbsfeindlichen Ideologien dominant, so scheint dadurch auch empirisch die Entstehung von interventionistischen, transaktionskostensteigernden Einzelfallregelungen begünstigt zu werden, die ihrerseits Korruption nach sich ziehen.

In seinen Schlussfolgerungen identifiziert Leschke den Faktor Bildung und Aufklärung über marktwirtschaftliche Zusammenhänge als eine entscheidende Voraussetzung für eine freiheitliche Wettbewerbsordnung, die langfristig die Entstehung von Korruption erschwert. Der Rückgriff auf Netzwerke, Gruppen und Sozialkapital als Erklärungsvariablen für die Entstehung von Korruption – so Leschke in seinen Ausführungen – erscheint zu inhaltsleer. Er schlägt daher vor, das Modell der informellen Institutionen nach Douglass C. North in die Analyse einzubeziehen.

Anknüpfend an das Modell von Douglass C. North werden im Rahmen des Korreferates informelle Institutionen in die Analyse einbezogen und vor allem aus der Sicht der Entwicklungsländer näher beleuchtet.

B. Das Modell informeller Institutionen nach North und die Entstehung von Korruption

Der Wirtschaftshistoriker D.C. North hat einen Großteil seiner Arbeit auf die Erforschung von formgebundenen und formlosen Institutionen verwendet. Formgebundene Institutionen, z.B. Gesetze, Verfassungsregeln oder Verträge unterscheiden sich nach North von formlosen Institutionen, z.B. Sitten, dadurch, dass erstere schriftlich fixiert sind, während letztere dieser Form nicht bedürfen. Der Übergang zwischen formlosen und formgebundenen Institutionen ist für North allerdings fließend.¹

Um die Wirkung und den Fortbestand einer Regel zu erklären, untersucht North die Gründe für die Einhaltung einer Regel. Er unterscheidet die Einhaltung aufgrund a) innerer Überzeugung, b) allseitiger Vorteilhaftigkeit,² c) gesellschaftlicher Missbilligung der Regelübertretung durch andere und d) die staatlich durchsetzbare Einhaltung.³

¹ Vgl. North (1992), S. 55.

² Als Beispiel für sich selbst durchsetzende Konventionen führt North Verkehrsregeln an. Vgl. North (1992), S. 49. Ihre Entstehung kann spieltheoretisch erklärt werden. Vgl. Sudgen (1989), S. 85-97.

³ Vgl. North (1992), S. 47-50.

North, aber auch früher schon Hayek, argumentieren, dass der Wandel von den Verhaltensprinzipien in Kleingruppen zu abstrakten, unpersönlichen Transaktionsbeziehungen einen gewaltigen Lernprozess erfordert.⁴ North geht darüber hinaus davon aus, dass dieser Lernprozess behindert werden kann.⁵ Gerade in Entwicklungsländern wurden in einem sehr kurzen Zeitraum neue Ordnungsprinzipien gesellschaftlichen Zusammenlebens eingeführt, deren innere Rationalität sich völlig von der Logik der tradierten Verhaltensprinzipien indiger Bevölkerungsgruppen unterscheidet. Aus diesem Grund schlussfolgern von Hayek und North, dass es dem Menschen schwer fällt, das Solidaritätsprinzip aus Kleingruppen bei der Ordnung von Volkswirtschaften abzulegen.⁶

Auch heute noch bleibt für viele Gesellschaftsmitglieder selbst in Industrieländern das Funktionieren der Wirtschaft nach diesen abstrakten Regeln häufig unverstanden. Zwar nehmen die einzelnen Gesellschaftsmitglieder an dem permanenten Prozess der spontanen Selbstorganisation teil, die unsichtbare Hand, auf deren Basis die Selbstkoordination und Selbstkontrolle stattfindet, ist jedoch nicht unmittelbar ersichtlich. Dies hat zur Folge, dass die Möglichkeiten einer Lenkung überbewertet und unintended Folgen von Interventionen unterschätzt werden.⁷

Der Entwicklungsprozess, in dem gemeinsame Gruppenziele nach und nach durch gemeinsame Regeln, die jeden seine eigenen Ziele verfolgen lassen, abgelöst werden, ist also ein langwieriger Prozess. Jede Kultur ist eine Ordnung menschlichen Zusammenlebens, durch die wirtschaftliche, politische, gesellschaftliche und kreative Prozesse überhaupt erst in Gang gesetzt werden. Kulturelle Normen sind somit immaterielle Werte, deren Verfügbarkeit Ressourcen bindet. Sie können nicht beliebig (re-) produziert werden. Somit verursacht ihre Veränderung Kosten.⁸

Die Suche nach alternativen Normen und deren Verbreitung würde knappe Zeit in Anspruch nehmen. Darüber hinaus führt Unsicherheit über die Zukunft dazu, dass die Auswirkungen einer Änderung von kulturellen Normen nur sehr schwer abgeschätzt werden können. Da niemand die Folgen vorhersehen kann, die aus der Etablierung einer neuen Norm für die Gesellschaft resultieren, er-

⁴ Vgl. von Hayek (1975), S. 6 und S. 12.

⁵ Vgl. North (1992), S. 53; North (1992a), S. 486.

⁶ Für Hayek röhren die Rufe nach Solidarität und Umverteilung aus der Zeit von vor 10.000 Jahren, in denen der Mensch in kleinen Gruppen zusammenlebte und das Prinzip der Gegenseitigkeit praktizierte. Er bezeichnet es als den ‚Atavismus der sozialen Gerechtigkeit‘.

⁷ Vgl. Streit (1995), S. 4.

⁸ Vgl. Markmann (2001), S. 130.

folgt die Adaption neuer Normen in kleinen Schritten und in Form eines trial-and-error-Prozesses.⁹ Fehlinterpretationen und Unkenntnis der Gesellschaftsmitglieder über die tatsächliche Wirkungsweise von Institutionen können nach North dazu führen, dass an einem Institutionengefüge festgehalten wird, das den gesellschaftlichen Erfordernissen nicht mehr gerecht wird. So kann es nach North passieren, dass sich eine Gesellschaft aufgrund bestimmter Interpretationsmuster (mentaler Modelle) in eine entwicklungspolitische Sackgasse hineinmanövriert.¹⁰

Beispiele für die Theorie von North gibt es gerade in Entwicklungsländern relativ häufig. In vielen Ländern Lateinamerikas wurde versucht, eine über Generationen hinweg praktizierte Umverteilungsrationaleität auf die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge zu übertragen.¹¹ Die Bedeutung von Investitionen als Voraussetzung für Produktivitätssicherung und -steigerung wird in einem derartigen Institutionensystem unterschätzt. Damit wird der Fortbestand der Unternehmungen in einem sich ständig verändernden Umfeld des Wettbewerbs gefährdet. Die Früchte getätigter Investitionen werden sofort durch Umverteilung aufgezehrt, so dass langfristig die Gewinnchancen ausgehöhlt werden und die zu verteilende Masse schrumpft. Sollen die bestehenden Arbeitsplätze aufrechterhalten werden, scheint ein weiteres Eingreifen des Staates in Form von neuen Vorschriften, Regulierungen und Subventionen unerlässlich, wodurch die Fähigkeit zur innovativen Anpassung weiter sinkt und mit ihr die langfristigen Gewinnchancen.¹²

Werden die Gewinne zudem – wie in vielen Entwicklungsländern üblich – von der Regierung dazu verwendet, öffentlichkeitswirksame Projekte mit dem Ziel zu finanzieren, sich als guter „Hausvater“ zu präsentieren, so führt dies zu einer Unterkapitalisierung der Unternehmungen und der Volkswirtschaft. Die wirtschaftliche Substanz wird ausgehöhlt, während die Zahl der Arbeitsplätze aus politischen oder sozialen Erwägungen aufrechterhalten wird. Als Folge sind Arbeitsplätze vertraglich festgeschrieben und kontingentiert.¹³

In den meisten Entwicklungsländern haben sich auf diese Weise gigantische Bürokratien gebildet. Viele Unternehmungen wurden verstaatlicht. Die Mitarbeiter der Verwaltung oder der Staatsunternehmungen verhalfen Freunden oder Verwandten zu einem Arbeitsplatz oder vergaben Aufträge an befreundete Unternehmer. Die Allokation von Ressourcen im Wege von Vetternwirtschaft und

⁹ Vgl. *North* (1992), S. 98.

¹⁰ Vgl. *North* (1989), S. 239-242 und *North* (1995), S. 8-11.

¹¹ Vgl. *de Soto* (1992), S. 285-287.

¹² Vgl. *Bonus* (1995), S. 61.

¹³ Vgl. *Bonus* (1995), S. 61.

Korruption ist damit vorprogrammiert, da die formellen Wege überteuert und für die meisten Menschen faktisch unerreichbar sind.¹⁴

Für diejenigen Gesellschaftsmitglieder die außerhalb dieses staatlichen Zuteilungssystems stehen, kommt es – nicht nur in Entwicklungsländern – jedoch zu einem sehr harten Kampf um das Überleben. In wirtschaftlichen Krisenzeiten ist das mit Personal überbesetzte und unterkapitalisierte System nicht mehr anpassungsfähig genug, da die wirtschaftliche Basis ausgeöhlt wurde. Paradoxerweise wird in solchen Zeiten der Ruf nach dem Staat, dem „Hausvater“, nur noch lauter.¹⁵ Auf den ersten Blick scheint die Theorie informeller Institutionen nach North also eine gewisse Erklärungskraft für die Entstehung eines kollektivistisch ausgerichteten interventionsreichen Regelsystems, das Korruption nach sich zieht, zu haben. Auch die von Leschke formulierte Forderung nach Bildung und Aufklärung erscheint vor diesem Hintergrund nur konsequent.

Offensichtlich scheint es jedoch Faktoren zu geben, die als Rahmenbedingungen diesen Prozess beeinflussen. In der Geschichte hat es stets Phasen gegeben, in denen kulturelle Veränderungen rasant stattgefunden haben, während es andere Phasen relativ langer Stagnation gegeben hat. Die These, die in diesem Korreferat vertreten wird, lautet, dass diese Divergenzen durch Bildung und Aufklärung allein nicht erklärt werden können. Sofern es andere Einflussfaktoren in den Rahmenbedingungen der Akteure gibt, die diese Phänomene erklären können, ist die Einbeziehung kognitiver Beschränkungen als Erklärungsbaustein in die ökonomische Theorie zu vermeiden. Hieraus erhöht sich lediglich die Komplexität des Modells, und der Blick auf notwendige Anpassungen der Rahmenbedingungen wird verstellt. Im Folgenden soll daher der Frage nachgegangen werden, ob die Beharrungstendenz bestimmter informeller Institutionen nicht vielleicht doch durch die Wirkung von Gruppen erklärt werden kann. Dies soll vor allem am Beispiel der Entwicklungsländer geschehen.

C. Netzwerkstrukturen und die Beharrungstendenz informeller Institutionen

Douglass C. North unterscheidet formelle und informelle Institutionen danach, ob sie kodifiziert sind oder nicht. Andere Autoren, z.B. Kiwit und Voigt haben eine andere Art der Klassifikation gewählt und unterscheiden formelle

¹⁴ Vgl. *de Soto* (1992), S. 12. Die Simulation einer formalen Anmeldung eines Gewerbebetriebes kostete US\$ 194,49 an Gebühren und 10 Monate Wartezeit. Vgl. *de Soto* (1992), S. 174. Die Erlaubnis, ein Geschäft zu eröffnen, hätte 43 Tage und US\$ 590 Gebühren gekostet. Vgl. *de Soto* (1992), S. 186.

¹⁵ Vgl. *Markmann* (2001), S. 129.

von informellen Regeln nach der Art der Durchsetzung.¹⁶ Eger und Weise greifen diesen zusätzlichen Aspekt auf und beurteilen die Geltung von Institutionen einerseits nach der Art der Durchsetzung und andererseits nach der Größe der Gruppe, innerhalb derer die Regeln durchgesetzt werden können. Sie unterscheiden Durchsetzungsmechanismen einerseits danach, ob sie aus einem zentralen Gewaltmonopol, z.B. beim Staat bestehen oder ob sie einen dezentralen Verteidigungsmechanismus, z.B. Gegenwehr der Betroffenen, beinhalten. Je stärker zentralisiert und normiert der Durchsetzungsmechanismus ist, desto eher können Regeln innerhalb einer großen Gruppe Geltung erlangen. Fehlt ein zentraler Durchsetzungsmechanismus, so nimmt die Geltung mit steigender Gruppengröße ab, da dezentrale Durchsetzungsinstrumente wie persönliche Verteidigung oder Missbilligung nur eine begrenzte Reichweite haben.¹⁷ Die *Art der Garantie*, durch die Verhalten zu Regelmäßigkeiten führt, *und* der *Personenkreis*, innerhalb dessen eine Regel durchsetzbar ist, entscheiden folglich darüber, ob die Gesellschaftsmitglieder berechenbare Chancen daraus ableiten. Erst die Existenz kalkulierbarer Perspektiven bietet einen Anreiz, in spezifische Fähigkeiten zu investieren.¹⁸

Geht man davon aus, dass Durchsetzungsmechanismen durch bestimmte Gruppen etabliert werden, so bedeutet die Zugehörigkeit zu diesen Gruppen, dass man bestimmte Erwartungen über das Verhalten der anderen Gruppenmitglieder bilden kann.¹⁹ Auf diese Weise eröffnen sich kalkulierbare Perspektiven durch Mitgliedschaft in einer Gruppe.

Im Folgenden werden Verfügungsrechte, die vom Staat durchgesetzt werden, als formell bezeichnet. Außerhalb der formellen Verfügungsrechte ist es für das Verständnis der Geltungsgründe erforderlich, nach dem Kreis der Personen zu unterscheiden, innerhalb dessen Verfügungsrechte durchgesetzt werden können. Die Erwartungen eines Individuums hängen davon ab, zu welchem Personenkreis es Zugang hat. Dies bedeutet allerdings nicht, dass Menschen ihre Erwartungen nur durch Zugehörigkeit zu einer einzigen Gruppe schützen lassen können.²⁰

¹⁶ Vgl. *Kiwit/Voigt* (1995), S. 122-124.

¹⁷ Vgl. *Eger/Weise* (1990), S. 74-75.

¹⁸ Vgl. *Markmann* (2001), S. 95.

¹⁹ Bei einer formellen Institution ist die Bedeutung der Gruppengröße nicht mehr relevant, da eine Institution für alle Individuen, die in einem Staat zusammenleben gleichermaßen Gültigkeit hat, sofern der staatliche Durchsetzungsmechanismus die von Eger/Weise aufgeführten Kriterien erfüllt. Vgl. *Eger/Weise* (1990), S. 74-75.

²⁰ Vgl. *Markmann* (2001), S. 110.

In Entwicklungsländern ist das Phänomen sehr häufig anzutreffen, dass Akteure zusätzlich zum staatlichen Schutz ökonomischer Chancen private Vereinigungen bilden, die zu einem großen Teil Streitschlichtungs- und Schutzfunktionen übernehmen sowie Zugang zu Ressourcen ermöglichen. Diese Gruppen gleichen auf den ersten Blick von ihrer Struktur her so genannten Putnam-Gruppen: keine hierarchische Struktur, kulturelle, nachbarschaftliche oder sportliche Vereinigungen, keine Rent-Seeking-Aktivitäten. Persönliche Bindungen, Solidaritätsbekundungen, intensive Sozialkontrolle und traditionelles Gedankengut, das einer Umverteilungs rationalität näher steht als einer abstrakten Wettbewerbsordnung, kennzeichnen diese Gruppen. Mit einer großen Beharrung wird an überlieferten Verhaltensnormen festgehalten. In der Interpretation von North handelt es sich um mentale Modelle und Ideologien, die sich sehr viel langsamer wandeln als formelle Institutionen. Kollektive Lernprozesse müssen stattfinden, bevor sich auch die mentalen Modelle einer geänderten formellen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung anpassen. Dieser Sichtweise wäre nur dann uneingeschränkt zuzustimmen, wenn es keine rationalen Gründe für das Festhalten an diesen Verhaltensnormen gäbe.

Eine Befragung im Jahr 1991 in Bolivien darüber, welche Leistungen von den Gruppen für ihre Mitglieder bereitgestellt werden, zeigte jedoch, dass diese Gruppen in Entwicklungsländern hinter der Fassade des Sportes, der Kultur und der Feierlichkeiten ökonomische Interessen schützen, insbesondere eine Streitschlichtungs- und Schutzfunktionen anbieten.²¹ Weitere ökonomisch orientierte Dienstleistungen der Vereinigungen waren: Schutz des Arbeitsplatzes, Hilfe im Umgang mit der Bürokratie, Schutz bürgerlicher Rechte, Zugang zu Krediten, Einkaufsorganisation, Aus- und Fortbildung. Darüber hinaus wurden die Akteure befragt, aus welchen Gründen sie der Organisation beigetreten sind. Altruistische Motive (7,25%) oder Zwang²² (19,57%) spielten eine eher untergeordnete Rolle gegenüber rationalen, insbesondere wirtschaftlichen Motiven (insgesamt 64,5% der Nennungen).²³

Hernando de Soto zeigt in seiner Untersuchung der informellen Wirtschaft in Lima auf, dass in der peruanischen Gesellschaft unterschiedlichste Gruppen

²¹ Vgl. Franks (1994), S. 217. Für die Untersuchung wurden 530 zufällig ausgewählte Kleinunternehmer des Viertels Marco de Areas aus La Paz /Bolivien u.a. darüber befragt, welche Dienstleistungen die „Grassroot-Organisationen“, denen sie angehören, anbieten.

²² Die Tatsache, dass einige Befragte Zwang als Grund dafür angegeben haben, dass sie in einer Organisation Mitglied sind, bedeutet nicht, dass ihnen von der Organisation keine vorteilhaften Leistungen angeboten werden. Um der Trittbrettfahrerproblematik zu entkommen, könnten viele Organisationen versuchen, auf bestimmten Wegen die Mitgliedschaft zu erzwingen, um allseitig positive öffentliche Güter anzubieten.

²³ Vgl. Franks (1994), S. 216-217.

existieren, die die Absicherung verschiedenartiger Verfügungsrechte anbieten, weil der Zugang zum staatlichen Durchsetzungsmechanismus für viele Menschen verwehrt bleibt. Diese Gruppen unterscheiden sich durch ihre Größe, ihre Bestandsdauer, durch die Flexibilität und Exklusivität, die sie ihren Gruppenmitgliedern im Umgang mit Ressourcen zugestehen. In der Regel erfolgt die Allokation von Ressourcen über persönliche Austauschbeziehungen und ein enges Netz von Sozialkontrolle anstelle von anonymen Transaktionen und Wettbewerbsregeln.²⁴

Vor diesem Hintergrund kann die Unterscheidung zwischen Putnam-Gruppen und Olson-Gruppen noch einmal betrachtet werden. Für viele Menschen in Entwicklungsländern ist die Mitgliedschaft in Gruppen (Nachbarschaftskomitees, Familienbanden, Grassroot-Organisationen) enorm wichtig. Diese Gruppen weisen auf den ersten Blick viele Gemeinsamkeiten mit den Putnam-Gruppen auf. Viele dieser Gruppen kultivieren ein Gedankengut, das tradierten Umverteilungsnormen näher steht als einem abstrakten Wettbewerbsumfeld. Bei genauerer Betrachtung handelt es sich jedoch nicht nur um reine Werte- und Kommunikationsplattformen, sondern um ökonomisch bedeutsame Absicherungsmechanismen.

Vor dem Hintergrund, dass die Zugehörigkeit zu diesen Gruppen für viele Menschen in Entwicklungsländern wirtschaftlich überlebenswichtig ist, stellt sich die Frage, ob die mentalen Modelle überhaupt das Beharrungsmoment in diesem Prozess darstellen. Selbst wenn die Menschen die Notwendigkeit einer abstrakten Wettbewerbsordnung aufgrund von entsprechenden Bildungs- und Aufklärungsmaßnahmen einsehen würden, entsteht für sie noch kein Anlass zu Verhaltensänderungen, solange das Nutzen-Kosten-Verhältnis der informellen Absicherung von Transaktionen über entsprechende Gruppenmitgliedschaften höher ist als die Absicherung über das formelle Regelsystem und den formellen Durchsetzungsmechanismus. Die Menschen werden die von ihnen bisher genutzten Absicherungsmechanismen für ihre Transaktionen erst dann durch alternative, z.B. formelle Arrangements ersetzen, wenn letztere ein günstigeres Nutzen-Kosten-Verhältnis aufweisen als die „informellen“ Absicherungsmechanismen.

D. Kritische Würdigung

Der Übergang von kollektivistisch geprägten Regelsystemen in Kleingruppen zu anonymen Austauschbeziehungen in großen Gruppen erfordert gewalti-

²⁴ Vgl. *de Soto* (1992), S. 22-24; S. 27-31; S. 59-61; S. 75.

ge Veränderungsprozesse. Diese Prozesse berühren nicht nur die Gestaltung des formellen Institutionengefuges, sondern auch die Veränderung der kulturellen Normen und informellen Institutionen. Insofern erfordert jede gesellschaftliche Entwicklung hin zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung enorme kollektive Lernprozesse. Die weit verbreitete Beharrungstendenz kollektivistisch ausgerichteter Einzelfalllösungen kann jedoch nicht ausschließlich mit Fehlinterpretationen (mentalen Modellen) der beteiligten Akteure erklärt werden. Vielmehr gibt es häufig rationale und wirtschaftlich motivierte Gründe, die jenseits von Ideologien dieses Beharrungsmoment erklären können. Aus diesem Grund bietet die Analyse von Netzwerkstrukturen neben Sozialkapital und mentalen Modellen doch interessante Ansätze und eine gewisse Erklärungskraft für die Entstehung von Korruption.

Literatur

- Bonus, Holger (1995): Schattenwirtschaft und Neue Institutionenökonomik; in: Studiengesellschaft für Mittelstandsfragen e.V. (Hrsg.); Strukturelle Arbeitslosigkeit – ein zentrales gesellschaftspolitisches Problem; München; S. 58-65.*
- De Soto, Hernando (1992): El otro sendero, La Revolución Informal; Buenos Aires; 2. Auflage.*
- Eger, Thomas / Weise, Peter (1990): Normen als gesellschaftliche Ordner; in: Ökonomie und Gesellschaft: Individuelles Verhalten und kollektive Phänomene; Jahrbuch 8; Frankfurt am Main/New York, S. 65-111.*
- Franks, Jeffrey (1994): Collective action in the informal sector: A rational choice approach; Ann Arbor.*
- Hayek, Friedrich August von (1975): Die Irrtümer des Konstruktivismus und die Grundlagen legitimer Kritik gesellschaftlicher Gebilde; Walter Eucken Institut; Vorträge und Aufsätze; Nr. 51; Tübingen.*
- Kiwit, Daniel / Voigt, Stefan (1995): Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen; in: Meyer, Fritz W. et al. (Hrsg.); ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft; Bd. 46; Stuttgart/New York; S. 117-148.*
- Markmann, Monika (2001): Entstehung und Beharrungstendenz des „Informellen Sektors“ – Eine kritische Analyse bisheriger Erklärungsansätze aus institutionenökonomischer Sicht; in: Dieckheuer, Gustav / Hartwig, Karl-Hans / Theurl, Theresia (Hrsg.); Internationale Marktwirtschaft, Bd. 2, Frankfurt a. M.*
- North, Douglass C. (1989): Institutional Change and Economic History; in: Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE); 145; S. 238-245.*
- (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung; in: Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften; Bd. 76; Tübingen.
 - (1992a): Institutions, Ideology, and Economic Performance; in: Cato Journal; Vol. 11; S. 477-488.

- (1995): Some Fundamental Puzzles in Economic History / Development; in: Economic Paper Archive; Online im Internet: URL: <http://econwpa.wustl.edu/eprints/eh/papers/9509/9509001.abs>.

Streit, Manfred (1995): Dimensionen des Wettbewerbs-Systemwandel aus ordnungsoökonomischer Perspektive; Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen; Diskussionsbeitrag 01-95; Jena.

Sudgen, R. (1989): Spontaneous Order; in: Journal of Economic Perspectives; Vol. 3; Nr. 4; S. 85-97.

Bilanzpolitik, Bilanzfälschung und Bilanzprüfung – eine moralökonomische Analyse von Interessenkonflikten

Von Hansrudi Lenz

A. Prolog

In Verbindung mit dem Platzen der vor allem in der zweiten Hälfte der 90er Jahre aufgebauten Spekulationsblase an den Börsen zum Jahrtausendwechsel¹ kamen eine Reihe zweifelhafter Bilanzierungspraktiken an das Licht der Öffentlichkeit. Aufgrund der Dimension der Bilanzfälschungen erregten vor allem die Fälle *Enron*² und *WorldCom* in den USA weltweites Aufsehen. Aber auch in Deutschland gab es mit *Flowtex* und *Comroad* eindeutige Beispiele von Bilanzbetrug. Durch eine falsche Darstellung in den Abschlüssen dieser Unternehmen über mehrere Jahre hinweg, wurden Kapitalgeber über die tatsächliche Unternehmenslage getäuscht.³ In den USA haben die Bilanzskandale auch zu einer deutlichen und umfassenden Reaktion des Gesetzgebers geführt. Mit dem „*Sarbanes-Oxley-Act of 2002 (SOA)*“ wurden z.B. die Verantwortung des CEO und CFO für eine korrekte Rechnungslegung verschärft, die Berufsaufsicht über die Abschlussprüfer neu geordnet und bestimmte Nichtprüfungsleistungen, die bislang von Abschlussprüfern erbracht werden konnten, verboten, weil damit nach Auffassung des Gesetzgebers eine zu große Gefahr von Interessenkollisionen verbunden war.⁴

In diesem Beitrag möchte ich der Frage nachgehen, ob neben gesetzlichen und ggf. berufsrechtlichen Normen, die das Handeln der maßgebenden Akteure in unserem Kontext beschränken sollen, auch *moralische Normen* in realisti-

¹ Vgl. zur Entstehungsgeschichte und ökonomischen Begründung von spekulativen Blasen *Shiller* (2000).

² Vgl. *Benston/Hartgraves* (2002); *Healy/Palepu* (2003).

³ Auch die Abschlussdiskussion in *Pierer/Homann/Lübbe-Wolff* (2003) beginnt bezeichnenderweise mit dem Thema „Bilanzfälschungsskandale“.

⁴ Vgl. zu einem Überblick *Ernst & Young* (2002). Zu den die Abschlussprüfung betreffenden Regelungen vgl. *Lenz* (2002).

scher Betrachtung eine *ergänzende* Funktion übernehmen können, um die aus Interessenkonflikten resultierenden Anreize zu einer nicht wahrheitsgemäßen Berichterstattung für Management, Aufsichtsrat und Abschlussprüfer zumindest abzuschwächen. Interessenkonflikte sind Situationen, die zu opportunistischem Handeln Anlass geben können. Opportunistisches Handeln im Sinne von *Williamson* liegt im Wesentlichen vor, wenn unvollständige oder falsche Informationen weiter gegeben werden mit der Absicht, einen anderen zu täuschen, um einen eigenen Vorteil zu realisieren.⁵ Einer Rechtfertigung für die Befassung mit moralischen Normen bedarf es in der Ökonomie längst nicht mehr: *De moribus est disputandum*, zahlreiche Beiträge belegen dies.⁶ Wer moralischen Normen in ökonomisch relevanten Situationen eine verhaltenssteuernde Wirkung zuspricht, muss allerdings Gründe benennen, warum rationale Individuen diese befolgen.

B. Bilanzpolitik, Bilanzfälschung und Bilanzprüfung

Entsprechend der Generalnorm des § 264 Abs. 2 S. 1 HGB soll der Jahresabschluss einer Kapitalgesellschaft⁷ unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein „den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kapitalgesellschaft“ vermitteln.⁸ Bilanzpolitik kann die Erreichung dieses Ziels befördern oder gefährden. Bilanzpolitik kann zum einen die Grenzen des rechtlich gerade noch Zulässigen strapazieren. Zum anderen kann sie diese aber auch überschreiten, in diesem Fall spreche ich von *Bilanzfälschung* oder *Bilanzbetrug*.⁹ Im Rahmen dieses Beitrages werde ich mich auf Bilanzpolitik oder Bilanzfälschung in Abschlüssen kapitalmarktorientierter Unternehmen beschränken. Bilanzpolitik (*Creative Accounting, Earnings Management*) ist die bewusste Durchführung

⁵ Williamson (1975), S. 26; (1985), S. 47.

⁶ Vanberg (1988); Elster (1989); Ben-Ner/Putterman (1998); Aufderheide (1995); Sen (1987), (2002); Homann/Blome-Drees (1994); Lohmann/Priddat (1997); Brittan (1995); Brittan/Hamilin (1995); Suchanek (2001); Homann (2003).

⁷ § 297 Abs. 2 S. 2 HGB enthält eine analoge Vorschrift für den Konzernabschluss.

⁸ Vgl. entsprechend IAS 1.10.

⁹ Vgl. hierzu z.B. § 331 HGB. Im Einzelnen hierzu Pfennig (2002) m.w.N. Auf juristische Details soll es in diesem Beitrag nicht ankommen. Wesentlich ist, dass die in § 331 HGB angesprochenen Tatbestände der unrichtigen Wiedergabe oder Verschleierung der tatsächlichen Verhältnisse im Jahres- bzw. Konzernabschluss oder Lage- bzw. Konzernlagebericht einer Kapitalgesellschaft *vorsätzliches Handeln* der Mitglieder des vertretungsberechtigten Organs oder des Aufsichtsrats einer Kapitalgesellschaft voraussetzen. Bilanzfälschung als extreme Ausprägung bilanzpolitischen Handelns wird somit unter den Begriff Bilanzpolitik subsumiert.

von Maßnahmen zur Gestaltung des Jahres- bzw. Konzernabschlusses mit dem Ziel, das Verhalten von Abschlussadressaten gezielt zu beeinflussen oder bestimmte Rechtsfolgen (z.B. Bonuszahlungen, Dividendenausschüttungen oder Steuerzahlungen) zu bewirken oder den Eintritt von Rechtsfolgen zu vermeiden (z.B. Kreditrückzahlungen bei Unter-/Überschreitungen vereinbarter Bilanzkennzahlen).¹⁰ Bilanzpolitik kann zum einen benutzt werden, um den Informationsstand von Kapitalgebern zu verbessern, z.B. durch umfangreiche und ausführliche Erläuterungen im Anhang eines Abschlusses, zum anderen kann sie aber auch verwendet werden, um Kapitalgeber bewusst über den tatsächlichen Zustand des Unternehmens zu täuschen, z.B. etwa durch Unterlassen notwendiger Wertberichtigungen auf Vermögenswerte in der Bilanz. Die jedem Rechnungslegungssystem inhärenten Wahlrechte und Ermessens- und Beurteilungsspielräume sind insofern janusköpfig: Deren positive oder negative Wirkungen sind von den Intentionen der Bilanzersteller abhängig. Mögliche Einflussfaktoren von Bilanzpolitik sind z.B. bevorstehende Börsengänge oder Kapitalerhöhungen, die Entlohnungsstruktur des Managements und des Aufsichtsrates sowie Kreditverträge, die bilanzbezogene Klauseln enthalten.¹¹

Jahres- und Konzernabschluss (und die entsprechenden Lageberichte) von Kapitalgesellschaften sind durch einen Abschlussprüfer (APr) zu prüfen.¹² Bei einer Aktiengesellschaft hat auch der Aufsichtsrat, dessen zentrale Aufgabe es ist, die Geschäftsführung zu überwachen (§ 111 Abs. 1 AktG), gem. § 171 Abs. 1 AktG den Jahres- und Konzernabschluss (sowie die Lageberichte) zu prüfen und über das Ergebnis der Prüfung der Hauptversammlung zu berichten.¹³ Um seiner Prüfungsfunktion nachzukommen, hat der Aufsichtsrat das Recht, die Bücher und Schriften des Unternehmens sowie die Vermögensgegenstände einzusehen und zu prüfen (§ 111 Abs. 2 AktG). Er ist weiter verpflichtet, zum Prüfungsergebnis des Abschlussprüfers Stellung zu nehmen. Abschließend hat er im Bericht an die Hauptversammlung zu erklären, ob nach dem abschließenden Ergebnis seiner Prüfung Einwendungen zu erheben sind und ob er den vom Vorstand aufgestellten Jahres- bzw. Konzernabschluss billigt. Aus der Überwachungsfunktion des Aufsichtsrats folgt, dass dieser möglichen Verstößen gegen Rechnungslegungsvorschriften nachgehen muss.

Mit Bezug auf die Rechnungslegung kommt dem APr als hierauf spezialisierter Institution – unbeschadet der Verantwortung des Aufsichtsrats – eine

¹⁰ Vgl. in diesem Sinne *Wagenhofer/Ewert* (2003), S. 197. Die Rechtsfolgen können auf privatrechtlichen Vereinbarungen oder auf öffentlichem Recht beruhen.

¹¹ Vgl. *Wagenhofer/Ewert* (2003), S. 216-220.

¹² Vgl. § 316 Abs. 1,2 HGB.

¹³ Vgl. zur Prüfungspflicht des Aufsichtsrats *Ellrott/Ring* in: Beck'scher Bilanz-Kommentar (2003), Vor § 325 Tz. 20 ff.

zentrale Kontrollfunktion zu. Durch den APr soll „die Verlässlichkeit der in Jahresabschluss und Lagebericht enthaltenen Informationen bestätigt und insoweit deren Glaubhaftigkeit erhöht werden.“¹⁴ Nach § 317 Abs. 1 S. 1 ist die Prüfung des Jahres- und Konzernabschlusses darauf ausgerichtet, festzustellen, ob die gesetzlichen Vorschriften und sie ergänzenden Bestimmungen des Gesellschaftsvertrages oder der Satzung beachtet worden sind. Der APr hat die Prüfung so anzulegen, dass *Unrichtigkeiten* und *Verstöße* gegen die erwähnten Bestimmungen mit wesentlicher Auswirkung auf die Vermögens-, Finanz- oder Ertragslage bei gewissenhafter Berufsausübung erkannt werden. Über erkannte Unrichtigkeiten und Verstöße ist in Prüfungsbericht und Bestätigungsvermerk zu berichten. Das Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V. (IDW) hat im Prüfungsstandard IDW PS 210 „Zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten im Rahmen der Abschlussprüfung“ die Berufsauffassung dargelegt, „inwieweit Wirtschaftsprüfer als Abschlussprüfer unbeschadet ihrer Eigenverantwortlichkeit solche Unregelmäßigkeiten im Rahmen der Abschlussprüfung aufzudecken und über diese zu berichten haben.“¹⁵ Der Standard unterscheidet – internationalen Gepflogenheiten folgend¹⁶ – zwischen Unregelmäßigkeiten als Folge unbeabsichtigter falscher Angaben (Unrichtigkeiten) und bewusst falschen Angaben (Verstößen). Zu den Verstößen gehören neben Vermögensschädigungen (z.B. die widerrechtliche Aneignung von Gesellschaftsvermögen) auch *Täuschungen*, das sind „bewusst falsche Angaben im Abschluss und ggf. Lagebericht sowie Fälschungen in der Buchführung oder deren Grundlagen, Manipulationen (Buchungen ohne tatsächliches Vorliegen von Geschäftsvorfällen, unterlassene Buchungen u.Ä.), unerlaubte Änderungen der Buchführung und deren Grundlagen sowie die bewusst falsche Anwendung von Rechnungslegungsgrundsätzen.“¹⁷ Im Rahmen dieses Beitrages werde ich den Begriff Bilanzfälschung im Sinne von Täuschungen verstehen. Bilanzfälschungen, die vom Top-Management begangen wurden, sind in aller Regel von besonderer Bedeutung und stellen eine besondere Herausforderung für Aufsichtsrat und Abschlussprüfer, aber auch für untergeordnete Mitarbeiter, die hierzu angewiesen werden, dar.¹⁸

¹⁴ IDW PS 200, Tz. 8. IDW PS steht für die vom Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V. (IDW) herausgegebenen Prüfungsstandards.

¹⁵ IDW PS 210, Tz. 1.

¹⁶ Vgl. International Standard on Auditing 240 (Revised) „The Auditor’s Responsibility to Consider Fraud in an Audit of Financial Statements“, IFAC International Auditing and Assurance Standards Board, February 2004.

¹⁷ IDW PS 210, Tz. 7.

¹⁸ Vgl. hierzu Schruff (2003).

C. Interessenkonflikte und Bilanzfälschung – das Beispiel WorldCom

I. Zum Begriff des Interessenkonfliktes

Der Begriff Interessenkonflikt wird oft so verstanden, dass ein Akteur Pflichten übernimmt, die nicht miteinander kompatibel sind, d.h., dass der Akteur in diesen Fällen nicht gleichzeitig den Interessen zweier Auftraggeber nachkommen kann.¹⁹ Er kann nicht den „Diener zweier Herren“ spielen. Diese Konflikte sollten in unserem Kontext moralische Urteile möglich machen. So kann ein zur unabhängigen Prüfung verpflichteter Abschlussprüfer nicht zugleich Managementfunktionen übernehmen, ebenso wenig wie ein Rechtsanwalt zugleich Partei und Gegenpartei vertreten darf. Auf Managementebene können solche Interessenkonflikte z.B. entstehen, wenn ein Manager gleichzeitig Gesellschafter eines Unternehmens ist, welches mit dem von ihm geführten Unternehmen Geschäftsbeziehungen unterhält oder er von einem solchen Unternehmen persönliche Zuwendungen erhält, die mit der Absicht gewährt werden, einen Auftrag und/oder günstige Konditionen zu erlangen.²⁰ Konstitutiv für solche Konflikte ist, dass das Handeln des Akteurs regelmäßig dazu führt, dass eine Partei begünstigt, die andere Partei, der die Hauptpflicht geschuldet wird, einen Nachteil erleidet. Hier liegen interpersonale Konflikte mindestens dreier Akteure vor, die wiederum Anlass für intrapersonale Konflikte sein können. Annahmegemäß soll eine Harmonisierung der Interessen ausgeschlossen werden. Eine Lösung kann darin bestehen, dass z.B. durch gesetzliche Regelungen oder privatrechtliche Verträge verboten wird, dass der relevante Akteur sich in diesen Interessenkonflikt hineinbegibt. Weiter können moralische Normen es verbieten, in diesem Sinne unverträgliche Aufgaben zu übernehmen. Aber auch wenn nur eine Aufgabe übernommen wird, können Interessenkonflikte resultieren, falls die Interessen von Auftraggeber und Auftragnehmer divergieren. Der Verweis auf Prinzipal-Agenten-Probleme mag hier genügen.

In der Ökonomie sind es zwei Gruppen von Faktoren, die das Handeln von Individuen bestimmen: *Präferenzen* und *Restriktionen*. Präferenzen sind die subjektiven, intrapersonalen Bestimmungsfaktoren von Wahlhandlungen. Re-

¹⁹ In diesem Sinne sind m.E. die einschlägigen Regelungen zu Interessenkonflikten von Vorstands- und Aufsichtsratsmitglieder im Deutschen Corporate Governance Kodex in der Fassung vom 21. Mai 2003 (Ziff. 4.3 und 5.5) zu verstehen. Ebenso wohl auch Demski (2003), S. 51, der vor dem Hintergrund der Bilanzskandale eine Reihe von Interessenkonflikten diskutiert.

²⁰ So fordert der Deutsche Corporate Governance Kodex z.B. in Ziff. 4.3.1 ein umfassendes Wettbewerbsverbot für Vorstandsmitglieder während ihrer Tätigkeit für das Unternehmen.

striktionen sind die objektiven, externen Determinanten, die den Handlungsspielraum begrenzen. Ich werde hier ohne detaillierte begriffliche Analyse Interessen im Wesentlichen mit Präferenzen gleichsetzen.²¹ Bei Interessenkonflikten unterscheide ich *intrapersonale* und *interpersonale* Konflikte. Bei intrapersonalen Konflikten konfigurieren mindestens zwei Interessen einer Person. Bei interpersonalen Konflikten stehen Interessen mindestens zweier Personen zueinander in Konflikt. Beiden Arten von Interessenkonflikten soll hier moralische Qualität zukommen, d.h., sie sollen einer moralischen Bewertung zugänglich sein.²² Ein intrapersonaler Interessenskonflikt kann z.B. vorliegen, wenn ein Manager einerseits das (persönliche) Interesse hat, seine Entlohnung, die in bestimmter Weise vom Jahresüberschuss abhängig ist, zu maximieren, und andererseits den Kapitalmarkt in seiner Geschäftsführungsfunktion pflichtgemäß wahrhaftig über die Erfolgslage des Unternehmens zu unterrichten. Insbesondere bei schlechter Ertragslage und gegebenem bilanzpolitischem Spielraum kann dies zu intrapersonalen Interessenkonflikten führen. Dieser Interessenkonflikt kann moralisch bewertet werden, weil hier eine grundlegende moralische Norm „Sei ehrlich und wahrhaftig!“ zur Verfügung steht, die von den Mitgliedern einer moralischen Gemeinschaft, die diese Norm akzeptieren, zur Bewertung des Managerhandelns genutzt werden kann. Ein interpersonaler Konflikt liegt hingegen vor, wenn die Präferenzen des Managers, der als Agent für einen Prinzipal handelt, in der gegebenen Situation eindeutig auf Einkommensmaximierung, natürlich bei Beachtung der Restriktionen, z.B. der Entdeckungswahrscheinlichkeit und der Höhe der Sanktionen bei Falschberichterstattung, ausgerichtet sind, sein Auftraggeber hingegen, der ebenfalls sein Einkommen (= Gewinn des Unternehmens abzüglich der Managerentlohnung) maximieren möchte, durch eine mögliche Falschberichterstattung geschädigt wird. In ökonomischen Modellen wird dieser Konflikt durch i.d.R. vollständige Verträge gelöst, die die Restriktionen für den Agenten so ändern, dass es für ihn in Verfolgung seiner Interessen rational ist, wahrheitsgemäß zu berichten. Die Beauftragung eines Prüfers, der mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit die Berichte des Agenten prüft, kann eine solche Lösung sein.²³ Für moralische Überlegungen bleibt hier kein Raum, der Agent handelt so, weil er in der Situation in Verfolgung seines Eigeninteresses rational so handeln muss. Es bedarf hier keiner gesonderten moralischen Forderung an den Agenten außer ggf. der Aufforderung: Handle rational! Da in einschlägigen Modellen dieses aber annahmegemäß vor-

²¹ Begründet werden kann dies damit, dass das Verfolgen von Interessen doch grundlegend auf Präferenzen beruht.

²² Für viele Interessenkonflikte ist dies nicht der Fall; damit wird hier eine Teilmenge von Interessenkonflikten angesprochen.

²³ Vgl. z.B. Wagenhofer/Ewert (2003), S. 387-399.

ausgesetzt wird, um die Lösung herzuleiten, wäre dies widersprüchlich. Wir werden im nächsten Abschnitt analysieren, was bei einem *moralischen Müssten*, das zugleich auch ein rationales Müssten sein kann, zusätzlich als Merkmal hinzukommt. Das Beispiel zeigt, dass interpersonale Konflikte zu intrapersonalen Konflikten führen können, jedoch nicht müssen.

II. Bilanzfälschung bei WorldCom

Ein klares und gut dokumentiertes Beispiel einer Bilanzfälschung liefert der Fall des Telekommunikationsunternehmens WorldCom, „one of the largest public company accounting frauds in history“.²⁴ Unter Verantwortung des CFO Scott Sullivan²⁵ wurden beginnend vom 2. Quartal 1999 bis zum 1. Quartal 2002 in Quartals- und Jahresabschlüssen die Aufwendungen für die Übertragung von Telefongesprächen und Daten vom Start- zum Zielpunkt (im Folgenden: *Line Costs*, LC) in Höhe von insgesamt über 7 Mrd. \$ in nicht zulässiger Weise reduziert und damit gleichzeitig das Vorsteuerergebnis um diesen Betrag erhöht. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden zunächst in 1999 und 2000 durch Auflösung von Rückstellungen für ausstehende Rechnungen (z.B. noch zu zahlende Gebühren für die Nutzung fremder Netze) die LC in Höhe von insgesamt rund 3,3 Mrd. \$ gemindert. Hierbei wurde auf drei verschiedene Arten vorgegangen: (i) Auflösung von Rückstellungen ohne genaue Prüfung, ob die Auflösung berechtigt ist, d.h., ob tatsächlich die Rückstellungen in früheren Perioden zu hoch dotiert wurden. (ii) Selbst wenn die Rückstellungen tatsächlich überhöht waren, wurden sie nicht in den Perioden aufgelöst, in denen dies erkannt wurde, sondern die Rückstellungen bestanden als „Reserven (*rainy day funds*)“ weiter und wurden erst in den Perioden, in denen sie bilanzpolitisch benötigt wurden, aufgelöst. (iii) WorldCom verringerte die LC durch Auflösungen von Rückstellungen, die für andere Zwecke (z.B. für Vertriebs- und Verwaltungsaufwendungen) gebildet worden waren. Vorausgesetzt, die Auflösung als solche ist sachgerecht, ist in solchen Fällen das Gegenkonto das Konto zu dessen Lasten die Rückstellung gebildet wurde. In einigen Fällen waren sowohl Bildung als auch Auflösung sowie die Zuordnung des Auflösungsbetrages zu Konten nicht zulässig und dienten allein der Beeinflussung des Ergebnisses. Bei vielen Buchungen, die oft nach Quartalschluss in der Konzernzentrale vorgenommen wurden, fehlte eine angemessene Begründung und Dokumentation.

²⁴ Beresford et al. (2003), S. 1. Vgl. zum Folgenden ebd.

²⁵ An den Bilanzfälschungen waren weiter wesentlich beteiligt: Der *Controller* David Myers und der *Director of General Accounting*, Buddy Yates, sowie verschiedene Beschäftigte in den Finance und Accounting Departments.

Nachdem Rückstellungen für diesen Zweck nicht mehr zur Verfügung standen, wurde vom 1. Quartal 2001 bis zum 2. Quartal 2002, die LC um rund 3,8 Mrd. \$ entlastet, im Wesentlichen durch die unzulässige Aktivierung von LC im Anlagevermögen. Die aktivierten Beträge waren „ongoing, operating expenses that accounting rules required WorldCom to recognize immediately“.²⁶ Wiederum wurden der Gewinn pro Aktie und das Vorsteuerergebnis hierdurch signifikant gesteigert. Eine Vielzahl von Buchungen wurde unter Verstoß gegen elementare Rechnungslegungsprinzipien ohne jede inhaltliche Begründung und Dokumentation vorgenommen. Was war Anlass und Zweck dieses klaren Bilanzbetruges?

Dies kann einfach mit Hilfe eines Auszuges aus dem Konzernabschluss für das Geschäftsjahr 2001 demonstriert werden. Tab. 1 enthält die manipulierten Daten für die Geschäftsjahre 1999 bis 2001.

Tabelle 1: Auszug aus dem Konzernabschluss per 31.12.2001 von WorldCom

WorldCom, Inc. and Subsidiaries
Consolidated Statements of Operations (in millions \$)

	For the years ended December 31,		
	1999	2000	2001
Revenues	35,908	39,090	35,179
Operating expenses:			
Line costs	14,739	15,462	14,739
Selling, general and administrative	8,935	10,597	11,046
Depreciation and amortization	4,354	4,878	5,880
Other charges	(8)	--	--
Total	28,020	30,937	31,665
Operating income	7,888	8,153	3,514

²⁶ Beresford et al. (2003), S. 11.

WorldCom, Inc. and Subsidiaries
Consolidated Statements of Operations (in millions \$)

	For the years ended December 31,		
	1999	2000	2001
Cash flows from operating activities:			
Net income	4,013	4,153	1,501
Adjustments to reconcile net income to net cash provided by operating activities	6,992	3,513	6,493
Net cash provided by operating activities	<hr/> 11,005	7,666	7,994
 Cash flows from investing activities:			
Capital expenditures	(8,716)	(11,484)	(7,886)
Other	(839)	(2,901)	(1,804)
Net cash used in investing activities	<hr/> (9,555)	(14,385)	(9,690)
 Net cash provided by (used in) financing activities			
	(2,080)	6,623	2,529
Effect of exchange rate of cash	(221)	(19)	38
Net increase (decrease) in cash and cash equivalents	<hr/> (851)	6,623	2,529
 Cash and cash equivalents at beginning of period			
	1,727	876	761
Deconsolidation	--	--	(216)
 Cash and cash equivalents at end of period	<hr/> 876	761	1,416

Damit wurde bei den Bilanzadressaten, z.B. Analysten, der Eindruck erweckt, die Relation LC zu Umsatzerlösen (LC-Ratio) würde relativ stabil auf einem Niveau von rund 41% liegen. Diese Kennzahl wurde von Analysten stark beachtet. In der Kapitalflussrechnung wird einerseits ein zu hoher Nettozufluss an liquiden Mitteln aus der operativen Geschäftstätigkeit gezeigt, der durch einen zu hohen Abfluss an Auszahlungen für Investitionen kompensiert wird. Den Bilanzadressaten wurde eine gute Finanzkraft im Verein mit kräftiger Investitionstätigkeit suggeriert.

Bereinigt man die einschlägigen Positionen²⁷ im Income-Statement, erhält man das folgende Bild (vgl. Tab. 2).

Tabelle 2: Income-Statements WorldCom (bereinigt)

	For the years ended December 31,		
	(in millions \$)		
	1999	2000	2001
Revenues	35,908	39,090	35,179
Operating expenses:			
Line costs	15,230	18,259	17,804
Selling, general and administrative	8,935	10,597	11,046
Depreciation and amortization	4,354	4,878	5,880
Other charges	(8)	--	--
Total	28,541	33,734	34,730
Operating income	7,368	5,356	449

Das bereinigte Income-Statement zeigt, dass die LC/Revenues-Relation von 42,4 % im Jahre 1999 über 46,7 % im Geschäftsjahr 2000 auf 50,6 % im Jahre 2001 ansteigt. Das Operating Income fällt korrespondierend sehr deutlich über die drei Jahre. Zweck der Bilanzfälschung war es, diesen Anstieg der LC in Re-

²⁷ Allerdings ohne Bereinigung um ggf. vorgenommene Abschreibungen auf unzulässig aktivierte LC.

lation zu den Umsatzerlösen zu verbergen: „In its public filings, WorldCom consistently emphasized throughout 2001 that its line cost E/R ratio stayed the same – about 42% – quarter after quarter. That representation was false.“²⁸ Grund für die Verschlechterung der LC/Revenues-Relation war eine deutliche Unterauslastung der von WorldCom betriebenen oder langfristig gemieteten Netze. Die Unterauslastung führte zu einem erheblichen Druck des Top-Managements, die LC zunächst durch operative Maßnahmen zu reduzieren. Dies war jedoch im gewünschten Ausmaß nicht möglich, so dass man letztendlich zu illegalen Mitteln griff.

Für eine Reihe von Beschäftigten, die nicht direkt mit den Bilanzfälschungen befasst waren, war hinreichend Evidenz greifbar, dass die Zahlen so nicht korrekt sein konnten. Grund hierfür war, dass die in der Zentrale auf Weisung u.a. des CFO vorgenommenen Buchungen, zu nachträglichen Anpassungen in anderen Bereichen, z.B. der Anlagenbuchhaltung (*Property Accounting*) und dem für Investitionen zuständigen Bereich (*Capital Reporting*), führen mussten. In der Abteilung *Capital Reporting* mussten z.B. erhebliche Investitionen nachträglich erfasst werden, die nicht das normale Planungs- und Genehmigungsverfahren durchlaufen hatten. Aufmerksame Beschäftigte in den Bereichen *Property Accounting* und *Capital Reporting*, aber auch in der Rechnungslegungsabteilung, hatten somit hinreichend Gelegenheit, zu erkennen, dass hier etwas nicht stimmen konnte. Hätten diese ihre Bedenken dem Audit Committee oder dem Abschlussprüfer Andersen mitgeteilt, wäre der Bilanzbetrug viel früher aufgedeckt worden. Warum taten sie dies nicht?

„The answer seems to lie partly in a culture emanating from corporate headquarters that emphasized making the numbers above all else; kept financial information hidden from those who needed to know; blindly trusted senior officers even in the face of evidence that they were acting improperly; discouraged dissent; and left few, if any, outlets through which employees believed they could safely raise their objections. The culture began at the top. Ebbers created the pressure that led to the fraud. He demanded the results he had promised, and he appeared to scorn the procedures (and people) that should have been a check on misreporting“.²⁹

Selektive Informationsweitergabe bzw. -verweigerung, Ausüben von Druck auf Beschäftigte, die unangenehme Nachfragen stellten oder z.B. die Vornahme von fragwürdigen Buchungen verweigerten, wurden als Mittel eingesetzt, um die Aufdeckung zu verhindern. Weiter erhielt Ebbers in 2000 vom Board die Erlaubnis 238 Mio. \$ als sog. „*Retention Grants*“ zu verteilen. Der vorgebliebe-

²⁸ Beresford et al. (2003), S. 12.

²⁹ Beresford et al. (2003), S. 18 f.

Zweck der Zuwendungen war, verdiente Beschäftigte an der Abwanderung zu anderen Unternehmen zu hindern. Während Ebbers und Sullivan selbst jeweils \$ 10 Mio. erhielten, bekamen sie die Erlaubnis, die restlichen Mittel nach Gutdünken an loyale Personen im Unternehmen zu verteilen. „Not surprisingly, this program gave Ebbers and Sullivan an even greater ability to buy personal loyalty at a time when the fraudulent reporting was growing substantially.“³⁰ Solche Zahlungen können auch als Schweige- oder Bestechungsprämien interpretiert werden³¹.

Der eigentliche Antrieb für die Bilanzfälschung scheinen Praktiken der Managemententlohnung bei WorldCom zu sein. Der überwiegende Teil der Entlohnung für Ebbers (President und CEO) und Sullivan (CFO) bestand aus variablen Bestandteilen.³² So erhielt z.B. im Jahr 2000 Ebbers neben einem Festgehalt von 1 Mio \$³³ eine Bonuszahlung von 10 Mio. \$ und rund 1.238.280 Aktienoptionen. Bei einem gewichteten durchschnittlichen Fair Value zum Tag der Gewährung der Optionen in 2000 von 16,79 \$ beträgt der geschätzte Gesamtwert der Optionen 20,791 Mio. \$. Die Gesamtvergütung von Ebbers betrug damit 37,79 Mio. \$. Sullivan erhielt in 2000 ein Festgehalt von 700.000 \$, eine Bonuszahlung von 10 Mio. \$ und 619.140 Aktienoptionen. Hieraus resultiert eine Gesamtentlohnung in Höhe von rund 10,4 Mio. \$. Bei der Festlegung der zu erreichenden Erfolgsziele für die Höhe der Bonuszahlung und der Ausgestaltung der Aktienoptionspläne hatte das „*Compensation and Stock Option Committee*“ einen extrem großen Ermessensspielraum. Die Bonuszahlung wurde überwiegend vom Erreichen spezifizierter Umsatzwachstumsziele abhängig gemacht.³⁴ Ebbers und Sullivan gehörten in den USA über Jahre hinweg zu den bestbezahlten CEO bzw. CFO.³⁵ Beresford et al. kritisieren nach einer ausführlichen Analyse der Tätigkeit des Board of Directors dessen fast vollständige Unterordnung unter den Willen von Ebbers. „Ebbers controlled the Board’s agenda, its discussions, and its decisions. He created, and the Board permitted, a corporate environment in which the pressure to make the numbers was high, the departments that served as controls were weak, and the word of senior ma-

³⁰ Breedon (2003), S. 19.

³¹ Vgl. Rose-Ackermann (1998) zur Differenzierung zwischen legalen und illegalen Zahlungen.

³² Vgl. zum Folgenden WorldCom: Proxy Statement 2002 und Annual Report 2001, F-31 f.

³³ In den USA sind erfolgsunabhängige Entlohnungen nur bis zu einem Betrag von 1 Mio. \$ für steuerliche Zwecke abzugsfähig. Erfolgsabhängige Entlohnungsbestandteile sind unbeschränkt abzugsfähig.

³⁴ Vgl. hierzu kritisch Beresford et al. (2003), S. 273.

³⁵ Vgl. Beresford et al. (2003), S. 271.

nagement was final and not to be challenged“.³⁶ Ebbers verfolgte erhebliche geschäftliche Interessen außerhalb von WorldCom. So war er z.B. Eigentümer eines Sägewerkes, einer Yachtfabrik und eines Yachthafens, eines Hockey-Teams usw. Diese und andere Aktivitäten führten zu einer hohen privaten Verschuldung von Ebbers. Zur Sicherheit für die aufgenommenen Kredite verpfändete er WorldCom-Aktien. Als der Aktienkurs von WorldCom fiel, waren Nachschüsse oder Kreditrückführungen fällig, ansonsten wären die Aktien zwangsweise verkauft worden. Zur Lösung dieser finanziellen Probleme des CEO genehmigte das Compensation Committee (und später auch das Board of Directors) legal zulässig Kredite und Garantien bis zu 400 Mio. \$ zu Gunsten von Ebbers. Von Beresford et al. wird dies zusammenfassend so bewertet: „The Compensation Committee dispensed extraordinarily generous reward without adequate attention to the incentives they created, and presided over enormous loans to Ebbers that we believe were antithetical to shareholder interests and unjustifiable on any basis“.³⁷ Offensichtlich waren hier erhebliche Interessenkonflikte gegeben.

In einer Gesamtbewertung der Funktion des Boards und seiner Ausschüsse (Compensation Committee und Audit Committee) wird bemängelt: Zu geringe Involviertheit in das Geschäft von WorldCom und das Wettbewerbsumfeld, Vernachlässigung interner Kontrollen (z.B. Interne Revision), Mängel in der Kommunikation mit dem externen Prüfer (Andersen), keine glaubwürdige Kommunikation hoher ethischer Standards, z.B. durch ethische Verhaltensrichtlinien. Durch die Genehmigung hoher Kredite zur Behebung der privaten finanziellen Probleme des CEO wurde an andere Beschäftigte signalisiert, das Board unternimmt alles, um den CEO aus (privaten) Schwierigkeiten zu befreien. Dies führt dazu, dass ein untergeordneter Beschäftigter es sich gut überlegen wird, bevor er sich mit einer möglichen Kritik am CEO oder CFO an die unabhängigen Mitglieder des Board of Directors wendet.

Warum hat der Abschlussprüfer von WorldCom, Arthur Andersen, den Bilanzbetrug nicht entdeckt? Andersen hat sehr stark auf einen strategie- und geschäftsprozessorientierten Prüfungsansatz gesetzt.³⁸ Hierbei wird versucht, basierend auf einer Analyse der Strategie und der Geschäftsprozesse des Mandanten, wesentliche Risiken zu erkennen und abzuschätzen, ob angemessene Kontrollen zur Beherrschung der Risiken vorhanden sind. Ist dies gegeben, kann der Prüfer seine substantiellen Prüfungshandlungen, z.B. die Prüfung einzelner Buchungen, deutlich begrenzen. Aufgrund einer Fehleinschätzung besonders

³⁶ Beresford et al. (2003), S. 30.

³⁷ Beresford et al. (2003), S. 264.

³⁸ Vgl. hierzu Dörner (2002), Sp. 1752 ff. m.w.N.

der Rechnungslegungs-Kontrollen, wurden solche Einzelfallprüfungen in zu geringem Ausmaß durchgeführt. Beresford et al. fanden „hundreds of huge, round-dollar journal entries made by the Staff of the General Accounting group without proper support.“³⁹ Weiter haben die Abschlussprüfer sog. *Red Flags* missachtet, z.B. wurde Andersen der direkte Zugriff auf das Hauptbuch verweigert, Nachfragen von Andersen nach Gesprächen mit bestimmten Beschäftigten wurden abschlägig beschieden, Unstimmigkeiten, die Andersen dennoch zugetragen wurden, wurde nicht angemessen nachgegangen. Die relative Stabilität der Relation LC/Revenues wurde von Andersen trotz des extrem kompetitiven Umfelds fälschlicherweise als positive Evidenz interpretiert, obwohl diese Stabilität durch Bilanzbetrug erst erzeugt wurde. Man kann diese als naive Anwendung analytischer Prüfungsmethoden deuten.

Tabelle 3: Zusammensetzung der Honorare des Abschlussprüfers Andersen bei WorldCom

	2000 in Mio. \$	2000 in % ge- samte H.	2001 in Mio. \$	2001 in % ge- samte H.
Abschlussprüfung	3,8	30,4	4,4	26,2
Informationssyst.	1,7	13,6	0,0	0,0
Sonstige	7,0	56,0	12,4	73,8
- davon Steuerb.	<i>k.A.</i>		7,6	45,2
- davon stg. Prüfungs- leist.	<i>k.A.</i>		1,6	9,5
Gesamte Honorare	12,5	100,0	16,8	100

Über die Zusammensetzung der Honorare, die Andersen bei WorldCom erhalten hat, informiert Tabelle 3. Der Anteil der Nicht-Abschlussprüfungsleistungen liegt im üblichen Bereich für eine Big 5 Gesellschaft.⁴⁰ Empirische Untersuchungen waren bislang nicht in der Lage nachzuweisen, dass ein hoher Anteil an Honoraren für Nicht-Prüfungsleistungen zu einem höheren Ausmaß an Bilanzpolitik⁴¹ oder nachträglichen Korrekturen von Abschlüssen (sog. *Resta-*

³⁹ Beresford et al. (2003), S. 26.

⁴⁰ Vgl. Frankel et al. (2002), Tabelle 3, S. 81.

⁴¹ Vgl. Frankel et al (2002); Ashbaugh et al. (2003).

tements)⁴² oder Klagen gegen Abschlussprüfer⁴³ führt. Insofern steht ein empirischer Nachweis noch aus, dass mögliche Interessenkonflikte auf Seiten des Abschlussprüfers, die durch das Angebot an Nicht-Prüfungsleistungen entstehen, die Prüfung negativ beeinträchtigen. Auch der Bericht von Beresford et al. (2003) betont bei Andersen sehr stark fachliche Versäumnisse, kaum jedoch mögliche Interessenkonflikte, die zu einer möglichen Beeinträchtigung der Unabhängigkeit hätten führen können.⁴⁴

Auf Betreiben der SEC unterwarf sich WorldCom einer gerichtlichen Verfügung, die vorsieht, dass ein *Corporate Monitor* – Richard C. Breedon, früherer Chairman der SEC – eingesetzt wird, der das gesamte Corporate-Governance-System kritisch prüft und Empfehlungen entwickelt. Diese Empfehlungen müssen umgesetzt werden, es sei denn, dass Gericht sieht davon ab. Der Corporate Monitor hat u.a. die Aufgabe zu prüfen, „whether WorldCom has an adequate and appropriate code of ethics and business conduct, and related compliance mechanism“.⁴⁵ So wurde z.B. vom CEO und anderen Executives die Unterzeichnung eines „ethischen Gelöbnisses (Ethics Pledge)“ gefordert, dessen Verletzung ein Kündigungsgrund sein kann. Das Gelöbnis soll auch eine Garantiefunktion für Beschäftigte auf nachgeordneten Stufen übernehmen; diese sollen sicher sein können, dass Senior Managers denselben hohen ethischen Standards unterworfen werden wie sie selbst.

Auszüge aus dem „Ethics Pledge“⁴⁶:

By signing in the space provided below, you hereby represent and commit to me, as the Corporate Monitor of WorldCom, Inc., as an integral part of your obligations as CEO, as follows:

- Throughout your tenure as CEO you will seek continuously to enforce the Company's Code of Ethics and provide direct leadership in establishing the highest standards of ethics and integrity at all levels of the Company.
- Throughout your tenure as CEO you will provide strong personal commitment to candor and absolute truthfulness in the Company's operations and in its communication to the marketplace, including developing communications and disclosure policies that provide comprehensive information concerning the

⁴² Vgl. Kinney et al. (2003); Raghunandan et al. (2003).

⁴³ Vgl. Bajaj et al. (2003).

⁴⁴ Dies war im Fall Enron anders, dort hält der Bericht von Powers et al. (2002), S. 5 fest: „In virtually all of the transactions, Enron's accounting treatment was determined with extensive participation and structuring advice from Andersen, which Management reported to the Board.“ Damit war der Abschlussprüfer Andersen maßgeblich über Beratungsaufträge an der Gestaltung bilanzpolitischer Maßnahmen beteiligt; dies kann zu einem Interessenkonflikt, der Gefahr der Selbstprüfung, führen.

⁴⁵ Vgl. Breedon (2003), S. 9.

⁴⁶ Annex in Breedon (2003), S. 114 f.

Company's operations, its financial results, its record of compliance with law and its own ethical policies, in addition to all legally required disclosure. You commit to the goal of providing shareholders and the marketplace with a strong and effective disclosure program exceeding minimum legal requirements and that you will seek consistently high levels of transparency.

Schon in der gerichtlichen Verfügung war ein „company-wide program of training in accounting, financial disclosure and ethics“⁴⁷ vorgesehen. Etwas sa-lopp könnte man sagen, dass als Voraussetzung für ein Weiterbestehen des Unternehmens von SEC und Gerichten ein „Umerziehungsprogramm“ zur Voraussetzung gemacht wurde. Damit soll letztlich erreicht werden, dass ethische Werte, wie z.B. Wahrhaftigkeit in der Berichterstattung gegenüber Aktionären, zu einem festen Bestandteil der Unternehmenskultur von MCI, dem Nachfolgeunternehmen von WorldCom, werden.

Nachfolgend soll geprüft werden, ob die Verankerung moralischer Normen in der Kultur eines Unternehmens bzw. einer Prüfungsgesellschaft ein sinnvolles Unterfangen ist.

D. Zu Begriff und Begründung moralischer Normen

I. Zum Begriff der moralischen Norm

Unter dem Begriff „Normen“ verstehe ich vorschreibende, präskriptive Aussagen, die den Adressaten der Norm (hier: z.B. Bilanzerstellern und Wirtschaftsprüfern) ein bestimmtes Handeln verbieten bzw. gebieten. Ihrer Intention nach begrenzen vorschreibende Aussagen die Menge zulässiger Handlungen des Normadressaten. *Moralische Normen* sind eine Teilmenge der *sozialen Normen*.⁴⁸ Wesentliche Eigenschaften sozialer Normen sind⁴⁹: Es besteht ein Bedarf nach gleichförmigem Verhalten, normabweichendes Verhalten wird mit sozialem Druck sanktioniert. Soziale Normen sind nach Ansicht der Mitglieder einer Gemeinschaft wichtig für deren Funktionieren. Das geforderte Verhalten kann mit den Interessen der Normadressaten in Konflikt stehen. Moralische Normen zeichnen sich dadurch aus, dass sie in besonderer Weise interpersonelle Interaktionen, bei denen viel auf dem Spiel steht, betreffen, von besonders hoher Bedeutung für Gemeinschaften sind und interne Schuld- und Schamgefühle beim Normverletzer sowie beim unmittelbar Betroffenen und – ggf. in abgeschwächter Form bei anderen Mitgliedern einer moralischen Gemein-

⁴⁷ Breedon (2003), S. 9.

⁴⁸ Vgl. Hausman/McPherson (1996), S. 53 f.

⁴⁹ Vgl. Föhr/Lenz (1992), S. 115 f. m.w.N.

schaft, die Kenntnis von der Normverletzung erlangen – Zorn und Empörung hervorzurufen in der Lage sind.⁵⁰ Moralische Normen können, müssen aber nicht zugleich Rechtsnormen sein. Ich teile die Auffassung von Stemmer, dass moralische Normen *Verpflichtungscharakter* haben.⁵¹ Ich *muss* X tun, weil ich *verpflichtet* bin X zu tun. Weiter werden moralische Normen, dies sei nochmals hervorgehoben, von den Mitgliedern einer moralischen Gemeinschaft mit künstlich geschaffenen Sanktionen (z.B. Missbilligung, Empörung, Ächtung) versehen. Das moralische Verpflichtetsein ist also ein „sanktionskonstituiertes Müssen“, das dadurch entsteht, dass das „Anders-Handeln absichtlich mit negativen Konsequenzen“ in Form informeller, sozialer Sanktionen verbunden wird.⁵²

Ob eine moralische Norm gilt, ist nicht allein durch die bloße Beobachtung normkonformen Verhaltens festzustellen, vielmehr ist entscheidend, „die psychologische Bedingung, dass die betreffenden Personen in ihrer gesamten Einstellung die betreffende Norm als *Norm*, d.h. als verbindlichen *Verhaltensmaßstab* anerkennen“.⁵³ Die entscheidende Frage ist damit, warum eine (aufgeklärte, rationale) Person dieses Verpflichtetsein anerkennen sollte. In einer aufgeklärten Moralkonzeption scheidet etwa der Rückgriff auf göttliche und naturrechtlich gegebene Instanzen aus. Wir werden hierauf noch zu sprechen kommen. Wesentliches Merkmal moralischer Normen ist es, dass das geforderte Verhalten mit den unmittelbaren, direkten Interessen der Normadressaten in Konflikt stehen kann oder häufig steht. Moralische Normen legen der Verfolgung der individuellen Interessen idealerweise unparteiliche, gerechte Beschränkungen auf.⁵⁴

⁵⁰ Vgl. *Hausman/McPherson* (1996), S. 53 f.; *Stemmer* (2000), S. 121-161, zu einer sehr differenzierten Betrachtung von Schuld- und Schamgefühlen sowie Zorn und Empörung.

⁵¹ Vgl. *Stemmer* (2001).

⁵² *Stemmer* (2001), S. 833. Von einem „erpresserischen Müssen“ unterscheidet sich das „moralische Müssen“ dadurch, dass die Sanktionen bei Letzterem kontraktualistisch legitimiert, somit „vernünftig“ sind.

⁵³ *Hoerster* (1989), S. 232.

⁵⁴ Aus dieser Begriffsexplikation ergibt sich im Übrigen, dass Adressaten moralischer Normen nur *natürliche Personen* sein können. Soweit ein moralisches Fehlverhalten mit Hilfe juristischer Personen, etwa einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in der Rechtsform einer GmbH, verübt wird, ist die Verantwortung aus moralischer Sicht den Geschäftsführern und/oder den verantwortlichen Prüfern und sonstigen Mitarbeitern zu zuschreiben.

II. Begründung moralischer Normen

Das bei Begründungsversuchen entstehende Problem wurde prägnant von Hegselmann et al. so formuliert: „Was auch immer im Einzelnen den Standpunkt der Moralität ausmachen mag, je weniger er auf den Standpunkt der Klugheit zurückgeführt werden kann, um so schwieriger wird es, die Frage zu beantworten: ‚Warum sollte ich mich auf den Standpunkt der Moralität stellen? Was könnte Motiv und Anreiz für Moralität sein?‘“ Anders formuliert: Mit der Größe des Hiats zwischen Moralität und Klugheit wächst auch die Schwierigkeit, ein Motiv für Moralität zu finden.“⁵⁵

Wem der Rückgriff auf göttliche oder metaphysische Instanzen zur Begründung moralischer Normen verwehrt ist, dem bleibt allein, nachzuweisen, dass es für den einzelnen Normadressaten *vernünftig* ist, moralischen Normen zu folgen. Moralität legt „offensichtlich der rationalen Verfolgung der zunächst gegebenen natürlichen Neigungen Zügel an, und es muss nun gezeigt werden, dass rational ihre natürlichen Neigungen verfolgenden Akteure sich diese Zügel gleichwohl auch noch selber anlegen.“⁵⁶

Mehrere aussichtsreiche Kandidaten für derartige Begründungsprogramme stehen zur Verfügung. *Evolutionsbiologische* bzw. *soziobiologische* Ansätze hätten zu zeigen, dass bestimmte moralische Normen, die etwa Bestandteil von Religionen sind, sich bewährt haben und sich deshalb durch Vererbung verbreiten und stabilisieren. So möchte beispielsweise der Begründer der Soziobiologie, Edward O. Wilson, die genetischen Grundlagen des Moralempfindens erforschen.⁵⁷ Entstehen moralische Normen über einen Prozess der *kulturellen Evolution*, werden Gemeinschaften mit weniger zweckmäßigen Normensystemen durch Gruppen mit effizienteren Regelsystemen verdrängt, ohne dass eine genetische Verankerung der Normen erfolgt. Die Mitglieder der Gemeinschaften planen die Normen nicht bewusst, sie sind nicht intendierte Folge vieler individueller Entscheidungen, eine „unsichtbare Hand“ lässt die Regeln entstehen.⁵⁸ Natürlich kann man auch die Zusammenhänge zwischen genetischer und kultureller Evolution zum Gegenstand der Forschung machen.⁵⁹ Ben-Ner / Putter-

⁵⁵ Hegselmann et al. (1986), S. 156.

⁵⁶ Hegselmann et al. (1986), S. 154.

⁵⁷ Wilson (1998), S. 317-353, hier S. 340. Vgl. auch Bischof (1989). Zur Bedeutung der Evolutionsbiologie im ökonomischen Kontext vgl. Ben-Ner/Puterman (1998), S. 27 ff.

⁵⁸ Vgl. Vanberg (1986), Ullmann-Margalit (1977); Rosenberg (1988).

⁵⁹ Vgl. Vogel (1991); Wilson (1998), S. 169-219, 340. Siehe auch Ben-Ner/Puterman (1998), S. 33 ff, S. 35. „Thus, there could be the physiological basis of an ‚ethics module‘ in our nervous system, but its detailed contents and the extent of its development

man (1998), S. 37, fassen zusammen: „Human nature is neither strictly selfish nor strictly innate, but rather includes dispositions toward altruism and openness to moral sensibilities which are shaped over time by environmental stimuli. The plasticity of preferences provides some scope for actions aimed at shaping them, at least within the constraints imposed by our natures.“ Diese beiden Ansätze haben für einen überzeugten Empiristen den großen Vorteil, dass sie auf einer empiristischen Grundlage ruhen. Dies gilt für den nachfolgenden Ansatz nicht.

Weiter wird versucht, moralische Normen mit einem *kontraktualistischen* Ansatz zu begründen.⁶⁰ Moralität ist hier etwas von rationalen Menschen durch „vertragliche“ Vereinbarungen bewusst Geschaffenes. Da ein solcher „Vertrag“ jedoch faktisch nie geschlossen wurde, kann es hier immer nur um eine *rationale Rekonstruktion* eines hypothetischen Vertrages gehen: „Die moralischen Normen sind nicht verpflichtend, weil sie aus einem (imaginierten) Vertrag kommen, sie sind verpflichtend, weil *sie so beschaffen sind*, dass es sich denken lässt, dass sie aus einem Vertrag kommen.“⁶¹ Mitglieder einer moralischen Gemeinschaft einigen sich (hypothetisch) ex ante auf bestimmte moralische Normen, weil deren Einhaltung ex ante wechselseitig vorteilhaft ist. Der Sinn der Etablierung moralischer Normen der Wahrhaftigkeit, des Haltens von Versprechen und Verträgen, ist auch und gerade bei ökonomischen Transaktionen einsichtig, und auf der Ebene *konstitutioneller Regeln*⁶² würden diesen Normen vermutlich die meisten zustimmen. Das entscheidende Problem auf der *individuellen Handlungsebene*⁶³ aber ist, dass niemand Grund hat, sich daran zu halten, solange er nicht sicher sein kann, dass auch die anderen (nicht alle, aber doch eine kritische Menge) es tun. Weiter gilt: Gerade wenn alle anderen sich an eine Norm halten, ist es für den Einzelnen besonders lohnend, sie zu übertreten.⁶⁴ In einer Population, die fast ausschließlich mit ehrbaren Kaufleuten bevölkert ist, die wahrhaftige Bilanzen erstellen, lohnt es sich z.B. nicht, Kosten für Informationen über den guten Ruf des Kaufmanns und die Qualität seiner Bilanz aufzuwenden, da die a priori-Wahrscheinlichkeit, auf einen ehrbaren

could be determined by our general culture and by our individual socialization experiences.“

⁶⁰ Vgl. Stemmer (2000); Leist (2003).

⁶¹ Stemmer (2002).

⁶² Wie diese bei moralischen Normen im Unterschied zu Rechtsnormen beschaffen sind, wäre noch zu klären!

⁶³ Vgl. zu dieser Unterscheidung Vanberg/Buchanan (1988), S. 139 f.

⁶⁴ Vgl. Tietzel (1988), S. 27.

Kaufmann zu treffen, sehr hoch ist. Opportunisten haben dann die Möglichkeit, sich Vorteile zu verschaffen.⁶⁵

Es gibt eine hinreichende Anzahl an empirischen Beispielen, dass Menschen sich – mindestens zum Teil und in bestimmten Umweltbedingungen – im Übereinklang mit moralischen Normen verhalten, obwohl das Standardmodell des *homo oeconomicus* auf den ersten Blick etwas anderes nahe legen würde.⁶⁶ Wenn wir nun aber mit Stemmer das moralische Müssten als sanktionskonstituiertes Müssten konzipieren, wird klar, dass sich Menschen an moralische Normen halten, weil sie ansonsten soziale Sanktionen hinnehmen müssten. Damit ist es nun auch für den *homo oeconomicus* wieder rational, sich an die moralischen Spielregeln zu halten. Um diesen Konflikt zwischen der konstitutionellen und der individuellen Ebene zu lösen, wird von der moralischen Gemeinschaft ein (informelles) Sanktionssystem etabliert⁶⁷, das bewirkt, dass es nicht nur kollektiv, sondern auch individuell rational ist, sich an die moralische Norm zu halten.⁶⁸ Unter der Voraussetzung, die Übertretung moralischer Normen ist beobachtbar, riskiert ein Normverletzer den Zorn und die moralische Empörung der anderen Mitglieder der moralischen Gemeinschaft. Seine moralische Reputation ist beschädigt, das kann dazu führen, dass andere keine Geschäfte mehr mit ihm machen wollen oder dass sie Prämiengelder für mögliche Ausbeutungsrisiken fordern. Bei diesem Lösungsansatz beschränken Sanktionen als Restriktionen den Handlungsspielraum, die Präferenzen des Normverletzers bleiben zunächst unberührt.

Im Unterschied zu Rechtsnormen spielen bei moralischen Normen jedoch *Gefühle* eine große Rolle, die eine wichtige Funktion in Form interner Selbst-bindungs- und Sanktionsmechanismen übernehmen. Für ausschließlich klug und vorsichtig agierende Individuen ist es oft schwierig, dem kurzfristig erzielbaren Gewinn zu widerstehen. Dies gilt auch dann, wenn die rationale Analyse zeigt, dass sich Täuschung langfristig nicht auszahlt. Personen, die sich ausschließlich von eigennützigen Erwägungen leiten lassen, laufen Gefahr, auch in Situationen zu betrügen, in denen es nicht vernünftig ist. Aus diesem Grund

⁶⁵ Vgl. hierzu ausführlich Frank (1988), S. 71 ff.; Föhr/Lenz (1992), S. 145 f.

⁶⁶ Vgl. Dawes/Thaler (1988); Lenz (1991), Hausman/McPherson (1996), Sen (2002), S. 311-334.

⁶⁷ Dessen empirische Entstehung bei Stemmer (2000; 2001) allerdings im Dunklen bleibt. Hier wird man wohl doch auf soziobiologische und kulturelle Mechanismen zurückgreifen müssen. Vgl. auch Schaber (2003), S. 206-208, zu den Schwierigkeiten einer rational-kontraktualistischen Begründung innerer Sanktionen und moralischer Dispositionen. Vgl. ebenfalls kritisch Roughley (2003), S. 224 ff.

⁶⁸ Schaber (2003) bestreitet, dass dann noch in sinnvoller Weise von moralischer „Verpflichtung“ gesprochen werden kann, da das „Richtige“ allein deswegen getan wird, um Sanktionen zu vermeiden.

sind auch im Geschäftsleben Populationen vorstellbar, in denen Menschen mit einem Gewissen, mit einer emotional-moralischen Disposition, d.h. Mitgefühl und Mitleid in Verbindung mit Schuld- und Schamgefühlen, langfristig bessere Ergebnisse erzielen, weil sie besser in der Lage sind, der Versuchung zu widerstehen und deshalb den Impuls unterdrücken können, den kurzfristig durch Täuschung erzielbaren Gewinn dem langfristig durch den guten Ruf erzielbaren (höheren) Gewinn vorzuziehen.⁶⁹ Deshalb sind für sie, nicht aber für strenge Egoisten Kooperationsrenten möglich. Da moralisch-emotionale Dispositionen hier als relativ stabile Verhaltensdispositionen verstanden werden, können sie auch als glaubwürdige Signale⁷⁰ zur Erkennung von ehrlicher Kooperationsbereitschaft eingesetzt werden.

Moralisch-emotionale Dispositionen haben noch einen weiteren Vorteil. Da sie i.d.R. nicht bewusst gesteuert werden können, d.h. wir können sie nicht nach Bedarf ein- und ausschalten, sind diese Gefühle auch dann vorhanden, wenn Vertrauensmissbrauch tatsächlich lohnend wäre, d.h. falls Vertrauensmissbrauch und Täuschung nicht aufgedeckt werden können. Frank⁷¹ bezeichnet solche Situationen als „goldene Gelegenheiten“; Stemmer⁷² spricht vom „Unrechttun im Verborgenen“. Diese Handlungsmöglichkeiten sind der „Stress-Test“ für Klugheits-Ethiken. Lassen sich auch hier noch Gründe finden, der moralischen Norm zu folgen? Die Stabilität und Unbeeinflussbarkeit der moralisch-emotionalen Dispositionen stellt sicher, dass Personen mit einer solchen Disposition auch in diesen Situationen miteinander kooperieren. Damit stehen diesen Personen Kooperationsmöglichkeiten offen, die Personen mit einer direkten Motivation der Verfolgung des Eigeninteresses nicht haben. Gera de *weil* Erstere nicht direkt am eigenen Wohlergehen interessiert sind, stellen sie sich langfristig u.U. besser als die Letzteren.⁷³ Eine nicht-empirische kontraktualistische Theorie stößt hier an deutliche (Begründungs-) grenzen.⁷⁴ Sie

⁶⁹ Psychobiologische und soziobiologische Ansätze können zur Stützung der von Frank (1988) vertretenen Auffassung herangezogen werden, vgl. hierzu Föhr/Lenz (1992), S. 150 f. Ein streng rationaler moralischer Skeptiker bedarf solcher Emotionen nicht, da es für ihn ausreichend ist, sich vom rationalen Kalkül leiten zu lassen.

⁷⁰ Frank (1988), S. 114-133, nimmt an, dass emotionale Prädispositionen, z.B. über den Gesichtsausdruck, die Stimme, die Körperhaltung erkannt werden können.

⁷¹ Frank (1988), S. 258 f.

⁷² Stemmer (2000), S. 162-191.

⁷³ Vgl. Frank (1988), S. 258 f.

⁷⁴ Die Beiträge von Steinfath (2003), Schaber (2003) und Roughley (2003) in Leist (2003) zeigen dies sehr deutlich. Zwar gesteht auch Stemmer (2000), S. 189 f., moralischen Sanktionen eine gewisse, eher schwache Funktion zu, weil sie „im Verborgenen in verwandelter, internalisierter Form als innere Sanktionen präsent (sind)“. Auch die Reaktionen der anderen sind auf „eine untergründige Weise präsent.“ Weiter verwendet er ein Kosten-Nutzen-Argument: „es ist auch im Verborgenen aus Gründen der Verein-

setzt in Interaktionszusammenhängen stehende, zur strategischen Rationalität fähige und mit annähernd gleichen Potentialen zur Drohung bzw. Machtausübung ausgestattete Individuen voraus.⁷⁵ Moralische Normen zum Schutz von Ungeborenen, Kindern, geistig Behinderten, Mitgliedern zukünftiger Generationen können damit nicht begründet werden.⁷⁶ Das Problem des „Unrechttuns im Verborgenen“ kann nicht zureichend gelöst werden, emotional-moralische Dispositionen, die bei der Steuerung moralischen Handelns eine wichtige Funktion übernehmen, können vertragstheoretisch nicht erklärt werden.⁷⁷ Der „Preis“, der für eine Begründung moralischer Normen ausschließlich über individuell-rationale Interessen der Normadressaten zu zahlen ist, ist hoch. Man entfernt sich zum einen sehr weit vom intuitiven Vorverständnis, der „Alltagsmoral“, zum anderen bleibt unklar, welche Rolle Erkenntnisse empirischer Theorien der Entstehung und Einhaltung moralischer Normen im Projekt einer fiktiven, rationalen Begründung spielen. Kritiker verweisen deshalb auch darauf, dass wir Moral auch als „Ausdruck eines intersubjektiven Wir-Verständnisses auffassen“ können, die nicht nur zur Realisierung der bekannten instrumentellen Zwecke dient, sondern auch als „ein gemeinsames Unternehmen zur Realisierung einer als solche geschätzten Lebensform“ verstanden werden kann.⁷⁸ Theorien der biologischen oder kulturellen Evolution moralischer Normen erweitern unser Verständnis, weil sie z.B. deutlich machen, dass Normbefolgung auch ohne den Einsatz situationsspezifischer, individuell-rationaler Vorteilhaftigkeitskalküle sinnvoll sein kann.⁷⁹

fachung der Handlungsentscheidungen vernünftig, eine Disposition zur Moralität auszubilden, freilich nicht für alle Situationen des Unbeobachtetseins, sondern nur für die, in denen es unmöglich oder zu aufwendig ist, das Risiko des Entdeckt-Werdens im Falle des Unrechttuns verlässlich zu bestimmen“ *Stemmer* (2000), S. 189. Es bleibt aber dabei, dass solche Argumente im Kern den moralischen Skeptiker, der kühl und emotionsfrei kalkuliert, *nicht* überzeugen können. Dies sieht auch *Stemmer* (2000), S. 190: „Wenn die moralischen Sanktionen kraftlos sind, dann ist ... notwendigerweise auch das rationale Müssen kraftlos.“

⁷⁵ Vgl. *Roughley* (2003), S. 229 ff.

⁷⁶ Dies wird auch von *Stemmer* (2000), S. 283 ff., zugestanden und ausführlich diskutiert.

⁷⁷ Vgl. hierzu auch *Roughley* (2003), S. 225 ff.

⁷⁸ *Steinfath* (2003), S. 94.

⁷⁹ Vgl. *Frank* (1988).

E. Zur Leistungsfähigkeit moralischer Normen im Kontext von Bilanzpolitik, Bilanzfälschung und Bilanzprüfung

Können moralische Normen wesentlich neben den unbestritten notwendigen rechtlichen Regelungen dazu beitragen, die Risiken von bilanzpolitischen Auswüchsen und von Bilanzdelikten zu verringern? Können Sie das Handeln von Bilanzerstellern und Abschlussprüfern positiv beeinflussen?

Bei WorldCom bzw. dessen unter Insolvenzverwaltung stehenden Nachfolgeunternehmen MCI scheint man dies zu hoffen, wie die vom Corporate Monitor begleiteten umfangreichen Aktivitäten in Sachen „*Code of Ethics and Business Conduct*“ belegen.⁸⁰ Zum Thema „*Corporate Recordkeeping and Record Retention*“ heißt es dort beispielsweise:

„We will maintain the integrity of MCI’s recordkeeping and reporting systems at all times. All corporate records for which we are responsible shall be true, accurate and complete. We will fairly present the nature and purpose of the activity recorded in accordance with MCI’s policies. No false or inaccurate records or entries may be made for any reason. No one should rationalize or even consider misrepresenting facts or falsifying records. This will not be tolerated. We will immediately report any indication that MCI records are being falsified to our manager and/or to the ethics office.“ Diese moralische Verpflichtung konkretisiert eines von fünf ethischen Leitprinzipien: „*Honesty*: Everyone we interact with is entitled to fair and honest dealings. We will always provide truthful and accurate information.“

Ist das nun Wortgeklingel, Propaganda? Sind es Demuts- und Unterwerfungsgesten im Gefolge eines großen Bilanzskandals, um Justiz, Aufsichtsbehörden, Lieferanten, Kunden und Öffentlichkeit für sich einzunehmen? Oder haben solche Prinzipien in Verbindung mit organisatorischen Maßnahmen, z.B. der Einrichtung eines *Ethics Office* oder eines *Chief Ethics Officers* und Schulungen über ethisches Handeln, tatsächlich eine verhaltensbeeinflussende Wirkung?

Wenn moralische Normen im Sinne eines „sanktionsbedingten Müssens“ interpretiert werden, dann sollte einer vergleichsweise in der moralischen Gemeinschaft etablierten Norm wie „Du sollst nicht lügen!“, die in unserem Kontext von Bedeutung ist, schon ohne solche spezifischen Maßnahmen in Unternehmen eine das Handeln der Organisationsmitglieder beeinflussende Wirkung zukommen. Aus verschiedenen Gründen ist das jedoch nicht in ausreichendem Maße der Fall. So gesteht auch Stemmer zu, dass sie „nur richtig in kleinen

⁸⁰ Vgl. Breeden (2003), S. 106-112.

Gemeinschaften (greifen), in face-to-face-societies, in denen man immer wieder miteinander zu tun hat.⁸¹ Bei anonymisierten Markttransaktionen, etwa dem Börsenhandel mit Aktien, ist genau dies nicht der Fall. Weiter setzt das Wirken von externen Sanktionen naturgemäß voraus, dass die Normübertretung überhaupt bekannt wird. Auch dies ist bei Bilanzbetrug oft nicht gegeben: man tut dann Unrecht im Verborgenen. Sind wir gezwungen zu resignieren, und müssen wir deswegen allein auf die Kraft juridischer Sanktionen setzen?

Auch innerhalb von Unternehmen finden wir durchaus überschaubare Gemeinschaften, in denen informelle Sanktionen greifen können und moralisch integeren Personen eine wichtige Funktion zukommt, weil diese dann das „Richtige tun“.⁸² Selbst im Fall WorldCom wird deutlich, dass Personen in der zentralen Rechnungswesenabteilung, die an der Bilanzfälschung beteiligt waren, sich hierbei unwohl fühlten.⁸³ Es gab selbst in diesem Unternehmen Beschäftigte, die ihren Pflichten trotz enormen Drucks von der Geschäftsführung nachkamen, denn der Bilanzbetrug wurde spät zwar, aber immerhin von der Internen Revision unter Leitung von Cynthia Cooper, Vice President of Internal Audit, aufgedeckt: „.... Cooper and her team pushed the audit forward aggressively – in the face of resistance from Sullivan and Myers – and ultimately prompted the disclosures of the line cost capitalization on June 25, 2002.“⁸⁴ Nachdem die interne Revision einige zweifelhafte Buchungen aufgedeckt hatte, gab ein wesentlicher Mittäter, der Controller David Myers, der unmittelbar dem Finanzvorstand unterstand, auch sofort zu, dass es hierfür keine vernünftigen Gründe gäbe, er auch nicht vorhätte, welche zu konstruieren und gestand sein „Unwohlsein“ ein.⁸⁵ In diesem Zeigen von „Schuldgefühlen“ eines Bilanztäters kann man durchaus auch ein (bescheiden) hoffnungsvolles Zeichen sehen. Der Bericht von Beresford et al.⁸⁶ hält es für möglich, dass Cynthia Cooper auch

⁸¹ Stemmer (2000), S. 157.

⁸² Auch Homann versteht beim Fall Enron nicht, „warum die Mitarbeiter mitgespielt haben. In diesen Bereichen kann man mit informellen Sanktions- und Kontrollmechanismen eine Menge machen“ (Abschlussdiskussion in Pierer et al. (2003), S. 108).

⁸³ Vgl. Beresford et al. (2003), S. 122. Vgl. hierzu auch sehr ausführlich Pulliam (2003) am Beispiel einer der Angestellten Betty Vinson: „Asked by her bosses there to make false accounting entries, Mrs. Vinson balked – and then caved. During the course of six quarters, she continued to make the illegal entries to bolster WorldCom profits at the request of her superiors. Each time she worried. Each time she hoped it was the last time. At the end of 18 months she had helped falsify at least \$3.7 billion in profits.“

⁸⁴ Vgl. Beresford et al. (2003), S. 123. Im Gegensatz hierzu versuchte der Finanzvorstand (CFO) Sullivan bis zum Schluss eine – bilanztheoretisch unhaltbare – nachträgliche Rechtfertigung der Kapitalisierung der Line Costs zu geben, vgl. Beresford et al. (2003), S. 100 ff.

⁸⁵ Vgl. Beresford et al. (2003), S. 125.

⁸⁶ Vgl. Beresford et al. (2003), S. 128.

aufgrund des beleidigenden und ausfälligen Verhaltens von Sullivan (CFO) ihr gegenüber bei einer früheren Prüfung, bei der es Meinungsverschiedenheiten über die richtige Dotierung von Rückstellungen gab, misstrauisch wurde. Dies ist ein Beleg, dass *emotionale Reaktionen* für die Einschätzung der Persönlichkeit von Bedeutung sind.⁸⁷ Die Interne Revision hat auch nach der Aufdeckung angemessen reagiert und den neuen externen Prüfer, KPMG, sowie den Vorsitzenden des Audit Committees, Max Bobitt, verständigt. Das Beispiel WorldCom lehrt, dass es zumindest *möglich* ist, die Corporate-Governance-Struktur eines Unternehmens so zu gestalten, dass moralisch integer handelnde Organisationsmitglieder auch auf nachgeordneten Ebenen dabei unterstützt und gefördert werden. Hierzu kann auch die Kultur eines Unternehmens beitragen. Für Prüfungsgesellschaften, bei denen etwa ein angestellter Wirtschaftsprüfer auch berufsrechtlich verpflichtet ist, sein für richtig erkanntes Urteil über einen Abschluss auch gegen möglichen Druck von Vorgesetzten aufrecht zu erhalten, gilt dies in besonderem Maße.⁸⁸

Es ist zweckmäßig, moralische Normen in der *Unternehmenskultur*, das sind die von den Organisationsmitgliedern gemeinsam geteilten Werte und Normen⁸⁹, zu verankern. Gelingt es, eine starke und funktionale Unternehmenskultur zu etablieren, können Probleme, die bei der Kooperation in langfristigen Arbeitsbeziehungen, bei zu stark gegenwartsbezogenen Präferenzen, bei unvollständigen Verträgen und unvorhergesehenen Ereignissen entstehen, gelöst werden.⁹⁰

Rechnungslegungs- und Prüfungsstandards können nach meiner Überzeugung in absehbarer Zeit niemals so detailliert und konkret ausgestaltet werden, dass Ermessens- und Beurteilungsspielräume bei Bilanzierstellern und Prüfern vollständig eliminiert werden.⁹¹ Die verbleibende Lücke wird durch das „professionelle Urteil“ geschlossen und die dem Urteil und der Urteilsabgabe vorangehenden Urteilsbildungsprozesse werden auch von moralischen Überlegungen begleitet. Für einen Abschlussprüfer ist es auch eine moralische Verpflichtung, sein Urteil objektiv und unabhängig nach „bestem Wissen und Gewissen“ abzugeben. Genau dies wird durch den Sarbanes-Oxley Act of 2002 nunmehr

⁸⁷ Vgl. Frank (1988), S. 96 ff.; 114 ff.; Föhr/Lenz (1992), S. 153 f.

⁸⁸ Vgl. § 43 Abs. 1 S. 1 WPO i.V.m. § 11 Berufssatzung WP/vBP.

⁸⁹ Vgl. ausführlich Föhr/Lenz (1992), S. 114 ff., zum Begriff der Unternehmenskultur. Es muss betont werden, dass der Begriff der Unternehmenskultur insofern „wertfrei“ zu betrachten ist, da offen gelassen wird, welche Werte und Normen im Einzelnen in die jeweilige Kultur eingehen.

⁹⁰ Vgl. hierzu ausführlich Föhr/Lenz (1992).

⁹¹ Die aktuelle Diskussion um den Prinzipienbasierten- vs. Regelbasierten Ansatz zeigt dies deutlich.

auch explizit vom CEO und CFO gefordert.⁹² Es wäre *dann* nicht mehr ausreichend, einen Abschluss offen zu legen, der gerade noch die gesetzlichen Standards erfüllt, sondern es müsste unter mehreren zulässigen Abbildungsalternativen diejenige gewählt werden, die nach dem objektiven Urteil der Verantwortlichen die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage am besten wiedergibt.⁹³ Dies wäre gleichbedeutend mit einer bilanzpolitischen Selbstbeschränkung. Für den Abschlussprüfer gilt Selbiges in Bezug auf Prüfungsdurchführung und Berichterstattung über die Prüfung. Auch hier wäre die Konsequenz mehr als das rechtlich Geforderte zu tun.

Da ethisch-moralische Dispositionen hier als stabile Verhaltensdispositionen begriffen werden, die Individuen nicht kurzfristig „anerzogen“ werden können, ist die Personalauswahl entscheidend. Eine glaubwürdige Unternehmenskultur mit einer stark ausgeprägten moralischen Komponente kann z.B. als *Signal* zur Gewinnung von Mitarbeitern mit hierzu passenden moralisch-emotionalen Dispositionen genutzt werden (*Signaling-Funktion*). Verfügt ein entsprechender Mitarbeiter über Möglichkeiten gleichfalls ein glaubwürdiges Signal seiner Persönlichkeitsstruktur⁹⁴ auszusenden, können „passende Arbeitsbeziehungen“ mit geringeren Informationskosten zustande kommen. Andernfalls muss eine oder ggf. müssen beide Seiten *Screening-Aktivitäten* mit entsprechenden Informationskosten, z.B. Recherchen in der Biographie eines Bewerbers, durchführen. Auch nach der Einstellung, d.h. bei der weiteren Beförderung von Mitarbeitern, können diese Aktivitäten von Bedeutung sein. Für in Wirtschaftsprüfungsgesellschaften tätige Mitarbeiter, bei denen der Grundsatz der Ehrlichkeit naturgemäß Teil ihrer Identität und Reputation ist, gelten diese Überlegungen in besonderem Maße.⁹⁵

Da Rechnungslegungs- und Prüfungsstandards inhärent unvollständig sind, weil Arbeitsverträge von Managern und Prüfern ebenso unvollständig sind, d.h. das Handeln der Akteure nicht durch vollständige Verträge, die auf beobachtba-

⁹² Vgl. *Ernst & Young* (2002), S. 5.

⁹³ Vgl. in diesem Sinne die Forderung von *Breeden* (2003), S. 99 f., nach einer transparenten Berichterstattung. Durch das Transparenz- und Publizitätsgesetz von 19.07.2002 wurde in § 321 Abs. 2 S. 4 HGB die Pflicht zur ausführlichen Berichterstattung über die Auswirkungen wesentlicher Bewertungsgrundlagen, Änderungen in den Bewertungsgrundlagen sowie sachverhaltsgestaltenden Maßnahmen auf die Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage im Prüfungsbericht eingeführt.

⁹⁴ Z.B. durch freiwillige Beiträge zur Produktion eines Kollektivgutes durch ehrenamtliche Tätigkeiten. *Breeden* (2003), S. 41, fordert z.B.: „Each director should provide a identifiable skill set or domain expertise, such as: ... (f) ethical training ...“ Die Mitgliedschaft in einer religiösen Gemeinschaft kann ein solches Signal sein.

⁹⁵ Vgl. z.B. den Code of Ethics for Professional Accountants der IFAC in Wirtschaftsprüfkammer (2003), S. 1034-1219; Europäische Kommission (2002).

re und rechtlich durchsetzbare Ereignisse Bezug nehmen, *ex ante* vollständig determiniert werden kann, sind *ergänzende* Mechanismen erforderlich.⁹⁶ Moralelle Normen, die Teile der Unternehmenskultur sind, und im Idealfall von den Organisationsmitgliedern internalisiert wurden, können hier eine Steuerungsfunktion auch beim Auftreten unvorhergesehener Ereignisse übernehmen, d.h. dass z.B. auch in einem sich rapide verschlechternden Marktumfeld mit intensivem Wettbewerb⁹⁷ der Versuchung zur Bilanzpolitik widerstanden wird. Zu Recht betont deshalb der Entwurf einer Revision des International Standards on Auditing (ISA) 240 „The Auditor’s Responsibility to Consider Fraud in an Audit of Financial Statements“ die wichtige Rolle der Unternehmenskultur bei der Verhinderung von Bilanzfälschungen: „This involves a culture of honesty and ethical behavior. Such a culture is rooted in a strong set of core values that provides the foundation of employees as to how the entity conducts its business. Creating a culture of honesty and ethical behaviour includes setting the proper tone; creating a positive workplace environment; hiring, training and promoting appropriate employees; requiring periodic confirmation by employees of their responsibilities and taking appropriate action in response to actual, suspected or alleged fraud.“⁹⁸ Der Abschlussprüfer wird dann zu prüfen haben, inwieweit die Unternehmenskultur diesem Leitbild entspricht; ist dies nicht der Fall, liegt ein Risikofaktor vor.

Gemäß dem im Oktober 2003 verabschiedeten neuen ISA 315 „Understanding the Entity and Its Environment and Assessing the Risks of Material Misstatement“, der in Verbindung mit ISA 330 und ISA 500 von fundamentaler Bedeutung ist, muss der Prüfer bei jeder Prüfung das sog. *Kontrollumfeld* beurteilen: „In evaluating the design of the control environment and determining whether it has been implemented, the auditor understands how management, with the oversight of those charged with governance, has created and maintained a culture of honesty and ethical behavior, and established appropriate controls to prevent and detect fraud and error within the entity.“⁹⁹ Im Anhang 2 von ISA 315 wird der auf die Kommunikation und Durchsetzung ethischer Standards gerichtete Bestandteil des Kontrollumfelds weiter präzisiert: „The effectiveness of controls cannot rise above the integrity and ethical

⁹⁶ Vgl. auch Lenz (2003) zur Funktion moralischer Normen im Kontext der Diskussion um die Unabhängigkeit des Abschlussprüfers.

⁹⁷ Vgl. zur Bedeutung des verschlechternden Wettbewerbsumfeldes bei WorldCom Beresford et al. (2003), S. 48 ff.

⁹⁸ IFAC International Auditing and Assurance Standards Board, International Standard on Auditing 240 (Revised), „The Auditor’s Responsibility to Consider Fraud in an Audit of Financial Statements“, February 2004; www.ifac.org.

⁹⁹ ISA 315.68.

values of the people who create, administer, and monitor them. Integrity and ethical values are essential elements of the control environment which influence the effectiveness of the design, administration, and monitoring of other components of internal control. Integrity and ethical behaviour are the product of the entity's ethical and behavioural standards, how they are communicated, and how they are reinforced in practice. They include management's action to remove or reduce incentives and temptations that might prompt personnel to engage in dishonest, illegal, or unethical acts. They also include the communication of entity values and behavioural standards to personnel through policy statements and codes of conduct and by example.¹⁰⁰ Nach diesem Prüfungsstandard wird ein Abschlussprüfer dazu verpflichtet, die *ethischen Einstellungen* des Managements und deren Auswirkungen auf die internen Kontrollen im Unternehmen zu beurteilen. Ein schwaches Kontrollumfeld führt zu einem generellen Risiko auf der Ebene des gesamten Jahresabschlusses.¹⁰¹

Sofern es gewünscht wird und es gelingt, eine ethisch fundierte Unternehmenskultur in einem länger andauernden Prozess zu etablieren, wird auch eine Selbstbindung erreicht, weil die Organisationsmitglieder, die u.a. wegen dieser Unternehmenskultur Mitglied des Unternehmens sind, ein hiervon abweichendes Handeln nicht ohne Reaktion hinnehmen werden. Sie werden entweder abwandern oder widersprechen; beide Reaktionen erzeugen Kosten für normabweichendes Handeln.

Eine weitere Möglichkeit der Selbstbindung von Unternehmen besteht darin, in der Satzung des Unternehmens bestimmte, moralische Verhaltensweisen begünstigende, Prinzipien zu verankern. Der Corporate Monitor von WorldCom empfiehlt z.B. Qualifikationsstandards für Directors in der Satzung festzuschreiben, z.B. eine Regelung der folgenden Art: „A director should not have or acquire a conflict of interests with the Company as defined in the Company's Code of Ethics, or in standards of conduct for Directors.“¹⁰² Weiter wird empfohlen, in die Satzung Regelungen zur Sicherung der Unabhängigkeit der Directors aufzunehmen.¹⁰³ Selbstbindung ist gegeben, da die Änderung der Satzung nur mit Zustimmung der Anteilseigner erfolgen kann, und integere Organisationsmitglieder sich auf die Satzung berufen können. In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass der Sarbanes-Oxley Act in Sec. 406 fordert, dass Unternehmen, die der SEC-Aufsicht unterliegen, offen legen müssen „whether or not they have adopted a code of ethics for senior financial officers,

¹⁰⁰ ISA 315, Appendix 2, 3 (a).

¹⁰¹ ISA 315.103.

¹⁰² Breeden (2003), S. 40.

¹⁰³ Vgl. ausführlich Breeden (2003), S. 42 f.

and if not, the reason therefore.“¹⁰⁴ Gesetzgebung und Rechtssprechung in den USA scheinen also ethischen Normen eine gewisse Funktion zuzuschreiben. Im *Code of Ethics der E.ON AG für Senior Financial Officers*¹⁰⁵ ist beispielsweise unter Ziff. II zu lesen:

„Die Gesellschaft verlangt von allen Senior Financial Officers ein aufrichtiges und ethisches Verhalten im Rahmen des Geschäftsverkehrs der Gesellschaft. Das Selbstverständnis der Gesellschaft lässt Interessenkonflikte vor diesem Hintergrund nicht zu. Ein Interessenkonflikt besteht, wenn die Privatinteressen einer Person in irgend-einer Weise mit den Interessen der Gesellschaft kollidieren bzw. wenn auch nur ein solcher Anschein erweckt wird. Eine Konfliktsituation kann entstehen, wenn ein Senior Financial Officer Handlungen vornimmt oder Interessen wahrnimmt, die es für ihn schwierig machen, seine Aufgaben in der Gesellschaft objektiv und effektiv zu erfüllen.“

Im Idealfall wirken moralische Normen, die z.B. Wahrhaftigkeit in der internen und externen Berichterstattung fordern und Teil der Unternehmenskultur sind, in Verbindung mit stützenden organisatorischen Regelungen und einer geeignet ausgestalteten Satzung so, dass hierdurch ein „sanktionsbedingtes Müssen“ das Handeln der Organisationsteilnehmer lenkt. Selbstredend muss ein solches Organisationsmodell, ob es nun evolutionär über einen längeren Zeitraum sich entwickelt, oder wie bei WorldCom/MCI quasi als Resultat auf einen exogenen Schock entsteht, sich in einer Wettbewerbswirtschaft behaupten.

¹⁰⁴ Ernst & Young (2002), S. 6. Das Gesetz schreibt die Verpflichtung zu einem Ethik-Kodex für Finanzvorstände nicht vor, sondern nur die Offenlegung, dass ein solcher Kodex vorhanden ist bzw. die Gründe, weshalb nicht. Damit ein Ethik-Kodex im Sinne des Gesetzes vorliegt, muss ein Kodex folgende Standards enthalten: „(i) honest and ethical conduct, including the ethical handling of conflicts between personal and professional relationships; (ii) full, fair, accurate, timely and understandable disclosure in the issuers periodic reports; and (iii) compliance with applicable rules and regulations“ (ebd.). Die Regelung des SOA wurde durch die SEC präzisiert. Demnach gilt, dass offen zu legen ist, ob ein Ethik-Kodex existiert „that applies to the registrant's principal executive officer, principal financial officer, principal accounting officer or controller, or persons performing similar functions. If the registrant has not adopted such a code of ethics, explain why it has not done so.“ Ein Ethik-Kodex „means written standards that are reasonable designed to deter wrongdoing and to promote: (1) Honest and ethical conduct, including the ethical handling of actual or apparent conflict of interest between personal and professional relationships; (2) Full, fair, accurate, timely, and understandable disclosure in reports and documents that at registrants files with, or submits to, the Commission and in other public communications made by the registrant; (3) Compliance with applicable governmental laws, rules and regulations; (4) The prompt internal reporting of violations of the code to an appropriate person or persons identified in the code, and (5) Accountability for adherence to the code.“

¹⁰⁵ Vgl. www.eon-ag.com

F. Epilog

Investitionen in eine Unternehmenskultur, die moralisches Handeln unterstützt und fördert, können dazu beitragen, dass Bilanzklarheit und -wahrheit befördert werden. Dies gilt für Unternehmen, die Bilanzen erstellen, wie für Wirtschaftsprüfungsunternehmen, die diese Bilanzen prüfen, gleichermaßen. Eine vollständige Steuerung des Handelns in diesem Kontext allein über rechtliche Normen scheint auf absehbare Zeit nicht durchführbar. Moralische Normen können hier eine wichtige Funktion übernehmen. Solche Investitionen können langfristig für die Organisation insgesamt wie für ihre Mitglieder lohnend sein. Der Aspekt der rationalen Kalkulation sollte jedoch nicht zu sehr in den Vordergrund gestellt werden, weil die Kraft moralischer Normen gerade darin besteht, Eigeninteressen hinter dem Handeln aus Pflichtgefühl zurückzustellen. Gerade wenn ein Beschreiten dieses indirekten Weges gelingt, kann dies die Akteure schneller zum Ziel eines höheren Wohlstandes führen als die direkte Verfolgung ihres Eigennutzes durch ständige kühle und rationale Berechnungen.

Literatur

- Anzenbacher, Arno* (1992): Einführung in die Ethik, Düsseldorf.
- Asbaugh, Hollis / LaFond, Ryan / Mayhew, Brian W.* (2003): Do Nonaudit Services Compromise Auditor Independence? Further Evidence, in: *The Accounting Review* (AR) 78, S. 611-639.
- Aufderheide, Detlef* (1995): Unternehmer, Ethos und Ökonomik, Berlin.
- Bajaj, Mukesh / Gunny, Katherine / Sarin, Atulya* (2003): Auditor Compensation and Audit Failure: An Empirical Analysis. Working Paper.
- Ben-Ner, Avner / Putterman, Lous* (1998): Economics, Values and Organizations, Cambridge.
- (1998): Values and Institutions in Economic Analysis, in: Ben-Ner, Avner / Putterman, Lous (Hrsg.): *Economics, Values, and Organizations*, Cambridge, S. 3-72.
- Benston, George J. / Hartgraves, Al. H.* (2002): Enron: what happened and what we can learn from it, in: *Journal of Accounting and Public Policy* 21, S. 105-127.
- Beresford, Dennis R. / Katzenbach, Nicholas deB. / Rogers Jr., C. B.* (2003): Report of Investigation by the Special Investigative Committee of the Board of Directors of WorldCom, Inc., March 31, 2003.
- Bischof, Norbert* (1989): Das Rätsel Ödipus, München/Zürich.
- Breeden, Richard C.* (2003): Restoring Trust. Report to the Hon. Jed. S. Rakoff, The United States District Court for the Southern District of New York on Corporate Governance for the Future of MCI.
- Brittan, Samuel* (1995): Capitalism with a Human Face, Hants.

- Brittan, Samuel / Hamlin, Alan (Hrsg./1995): Market Capitalism and Moral Values, Hants.*
- Dawes, Richard M. / Thaler, Richard H. (1988): Cooperation, in: Journal of Economic Perspectives 2, S. 187-197.*
- Demski, Joel S. (2003): Corporate Conflicts of Interest, in: Journal of Economic Perspectives (JoEP) 17, S. 51-72.*
- Dörner, Dietrich (2002): Prüfungsansatz, risikoorientierter, in: Ballwieser, Wolfgang et al. (Hrsg.): Handwörterbuch der Rechnungslegung und Prüfung, Stuttgart, Sp. 1744-1762*
- Ellrott, Helmut / Ring, Maximilian (2003): Kommentierung von § 171 AktG (Vor § 325), in: Berger, Axel et al. (Hrsg.): Beck'scher Bilanz-Kommentar, München.*
- Elster, John (1989): Social Norms and Economic Theory, in: Journal of Economic Perspectives 3, S. 99-117.*
- Ernst & Young (2002, Hrsg.): An Overview of the Sarbanes-Oxley Act of 2002, Frankfurt.*
- Europäische Kommission (2002): Empfehlung der Kommission vom 16. Mai 2002, Unabhängigkeit des Abschlussprüfers in der EU – Grundprinzipien, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 191/22-57, 19.07.2002.*
- Frank, Robert H. (1988): Passions Within Reasons. The Strategic Role of the Emotions, New York.*
- Frankel, Richard M. / Johnson, Marilyn F. / Nelson, Karen K. (2002): The Relation between Auditors' Fees for Nonaudit Services and Earnings Management, in: The Accounting Review (AR) 77, Supplement 2002, S. 71-105.*
- Föhr, Silvia / Lenz, Hansrudi (1992): Unternehmenskultur und ökonomische Theorie, in: Staehle, Wolfgang H. / Conrad, Peter (Hrsg.): Managementforschung 2, Berlin/New York, S. 111-162.*
- Hausman, Daniel M. / McPherson, Michael (1996): Economic Analysis and Moral Philosophy, Cambridge.*
- Healy, Paul M. / Palepu, Krishna G. (2003): The Fall of Enron, in: Journal of Economic Perspectives 17, S. 3-26.*
- Hegselmann, R. / Raub, W. / Voss, T. (1986): Zur Entstehung der Moral aus natürlichen Neigungen: Eine spieltheoretische Spekulation, in: Analyse & Kritik 8, S. 150-177.*
- Hoerster, Norbert (1989): Norm, in: Seiffert, Helmut / Radnitzky, Gerard (Hrsg./1989): Handlexikon zur Wissenschaftstheorie, München.*
- Homann, Karl / Blome-Drees, Franz (1992): Wirtschafts- und Unternehmensexisthik, Göttingen.*
- Homann, Karl (2003): Grundlagen einer Ethik der Globalisierung, in: Pierer, Heinrich von / Homann, Karl / Lübbecke-Wolff, Gertrud (Hrsg.): Zwischen Profit und Moral, München / Wien, S. 35-72.*
- Kinney, William R. / Palmrose, Zoe-Vonna / Schulz, Susan (2003): Auditor Independence and Non-Audit Services: What do Restatements Suggest?, Working Paper.*
- Leist, Anton (2003, Hrsg.): Moral als Vertrag, Berlin / New York.*

- Lenz, Hansrudi (1991): Moralische Normen und Opportunismus in der neueren Theorie der Unternehmung, in: Schauenberg, Bernd (Hrsg.): Wirtschaftsethik, Wiesbaden, S. 11-35.*
- (2002): Sarbanes-Oxley Act of 2002 – Abschied von der Selbstregulierung der Wirtschaftsprüfer in den USA, in: Betriebs-Berater (BB) 57, S. 2270-2275.
 - (2003): Sicherung der Unabhängigkeit des Wirtschaftsprüfers durch moralische Normen?, in: Forum Wirtschaftsethik 11, S. 14-19.
- Lohmann, Karl Reinhardt / Priddat, Birger P. (Hrsg.): Ökonomie und Moral, München.*
- MCI (2003): Our Code of Ethics and Business Conduct.*
- North, Douglass C. (1998): Where Have We Been and Where Are We Going, in: Ben-Ner, Avner / Puttermann, Lous (Hrsg.): Economics, Values, and Organizations, Cambridge, S. 491-508.*
- Pfennig, Gero (2002): Kommentierung § 331 HGB (November 2002), in: Küting, Karl-Heinz / Weber, Claus-Peter (Hrsg.): Handbuch der Rechnungslegung, Bd. 1, Einzelabschluss, Stuttgart.*
- Pierer, Heinrich von / Homann, Karl / Lübbe-Wolff, Gertrud (2003): Zwischen Profit und Moral, München / Wien.*
- Powers, William C. / Troubh, Raymond, S. / Winokur Jr., Herbert S. (2002): Report of Investigations by the Special Investigative Committee of the Board of Directors of Enron Corp., February 1, 2002.*
- Pulliam, Susan (2003): Accountant Balked, Then Caved. Pressure by Worldcom Led Ms. Vinson to Help Bosses Cook the Company's Books, in: The Wall Street Journal Europe, Tuesday, June 24, M6-M7.*
- Raghunandan, K. / Read, William J. / Whisenant, Scott (2003): Are Non-Audit Fees Associated with Restated Financial Statements? Initial Empirical Evidence, Working Paper.*
- Rose-Ackermann, Susan (1998): Bribes and Gifts, in: Ben-Ner, Avner / Puttermann, Lous (Hrsg.): Economics, Values, and Organizations, Cambridge, S. 296-328.*
- Rosenberg, A. (1988): Philosophy of Social Science, Oxford.*
- Roughley, Peter (2003): Normbegriff und Normbegründung im moralphilosophischen Kontraktualismus, in: Leist, Anton (Hrsg.): Moral als Vertrag, Berlin/New York, S. 213-243.*
- Schaber, Peter (2003): Die Pflichten des Skeptikers. Eine Kritik an Peter Stemmers moralischem Kontraktualismus, in: Leist, Anton (Hrsg.): Moral als Vertrag, Berlin/New York.*
- Schruff, Wienand (2003): Zur Aufdeckung von Top-Management-Fraud durch den Wirtschaftsprüfer im Rahmen der Abschlussprüfung, in: Die Wirtschaftsprüfung (WPg) 56, S. 901-911.*
- Sen, Amartya (1987): On Ethics and Economics, Cambridge.*
- (2002): Ökonomie für den Menschen, München.
- Shiller, Robert J. (2000): Irrationaler Überschwang, Frankfurt/New York.*
- Steinfath, Holger (2003): Wir und Ich. Überlegungen zur Begründung moralischer Normen, in: Leist, Anton (Hrsg.): Moral als Vertrag, Berlin/New York, S. 71-95.*

- Stemmer, Peter* (2000): Handeln zugunsten anderer. Eine moralphilosophische Untersuchung, Berlin/New York.
- (2001): Der Begriff der moralischen Pflicht, in: Deutsche Zeitschrift für Philosophie (DZPhil) 49, S. 831-855.
 - (2002): Moralischer Kontraktualismus, in: Zeitschrift für philosophische Forschung 56, S. 1-21.
- Suchanek, Andreas* (2001): Ökonomische Ethik, Tübingen.
- Tietzel, Manfred* (1988): Zur ökonomischen Theorie des Beträgens und Fälschens, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 204, S. 17-35.
- Ullmann-Margalitt, E.* (1977): The Emergence of Norms, Oxford.
- Vanberg, Viktor* (1986): Spontaneous Market Order and Social Rules: A Critical Examination of F.A. Hayek's Theory of Cultural Evolution, in: Economics and Philosophy 2, S. 75-100.
- (1988): Morality and Economics: De Moribus Est Disputandum, New Brunswick / London.
- Vanberg, Viktor / Buchanan, James M.* (1988): Rational Choice and Moral Order, in: Analyse & Kritik 10, S. 138-160.
- Vogel, Christian* (1991): Evolutionsbiologie im kulturellen und sozioökonomischen Kontext des Menschen, in: Biervert, B. / Held, M. (Hrsg.): Das Menschenbild in der ökonomischen Theorie, Frankfurt a.M./New York.
- Wagenhofer, Alfred / Ewert, Ralf* (2003): Externe Unternehmensrechnung, Berlin u.a.
- Williamson, Oliver E.* (1975): Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, New York.
- (1985): The Economic Institutions of Capitalism, New York.
- Wilson, Edward O.* (1998): Die Einheit des Wissens, 2. Aufl., Berlin.
- Wirtschaftsprüferkammer* (Hrsg./2003) in Zusammenarbeit mit dem Institut Österreichischer Wirtschaftsprüfer: International Standards on Auditing (ISAs) – Internationale Prüfungsgrundsätze, Stuttgart.
- WorldCom / MCI:* 2001 Annual Report / 10-K.
- WorldCom / MCI:* 2002 Proxy Statement; Supplement to Proxy Statement.
- WorldCom / MCI:* 2001 Annual Report.
- WorldCom / MCI:* 2001 Proxy Statement.

Bilanzpolitik und Managementkontrolle

Von Hermann-Josef Tebroke

A. Interessenkonflikte und Informationsasymmetrien bei der Trennung von Eigentum und Leitung

Für den größten Teil der Unternehmen ist es heute kennzeichnend, dass Eigentum an und Verfügungsmacht über die Unternehmung getrennt sind. Die Eigentümer (Prinzipale, Auftraggeber) beauftragen Manager (Agenten, Auftragnehmer) mit der Führung der Geschäfte, um Vorteile aus Spezialisierungseffekten, Qualitätsverbesserungen der Entscheidungen und Skalenerträgen in der Verwaltung zu erreichen. So werden Verfügungsrechte auf Experten übertragen, die entsprechende Fähigkeiten und Fachwissen zu besitzen vorgeben. Diese übernehmen die Leitung der Unternehmen und vertreten sie auch gerichtlich und außergerichtlich – mit Wirkung für ihre Auftraggeber.

Den Vorteilen aus solchen Prinzipal-Agenten-Beziehungen stehen mögliche Nachteile (Agency-Kosten) gegenüber: Eigentümer und Management können unterschiedliche Interessen verfolgen. Zugleich sind die Informationen bezüglich Qualifikation / Leistungsfähigkeit und Verhalten / Leistungsbereitschaft der Vorstandsmitglieder grundsätzlich asymmetrisch verteilt. Der Eigentümer als Auftraggeber kann nicht sicher sein, dass das Management als Auftragnehmer ausreichend qualifiziert (Qualitätsrisiko) und gewillt ist (Moral-Hazard-Risiko), die Geschäfte im ausschließlichen Interesse der Eigentümer zu führen. Zur Vermeidung solcher Residualverluste des Auftraggebers sind Steuerungsmechanismen einzuschalten, die allerdings ihrerseits Kosten (Bindungskosten, Überwachungskosten) verursachen.¹

Die möglichen Ziele der Eigentümer von Unternehmen sind vielfältig; sie lassen sich in finanzielle und nicht-finanzielle Größen unterscheiden. Für die

¹ Zur Analyse von Eigentümer-Manager-Konflikten vgl. die umfangreiche Literatur zur Agency-Theorie; u.v.a. Arrow (1985); Jensen/Meckling (1976); Ross (1973); Fama/Jensen (1983); Schmidt (1988).

Anteilseigner von großen börsennotierten Unternehmen, aber in wachsendem Maße auch für mittelständische Unternehmen, zumal wenn Dritte mit der Führung der Geschäfte des Unternehmens beauftragt sind, dominieren finanzielle Zielgrößen wie Rendite, Sicherheit und Wachstum, die zu dem Ziel der Vermögensmaximierung zusammengefasst werden können. Danach sollen die Geschäfte so gesteuert werden, dass auf lange Sicht der finanzielle Wert der Unternehmung für die Anteilseigner maximal wird.²

Den Zielsetzungen der Eigentümergruppen stehen die Interessen des Managements gegenüber, die sein Verhalten und seine Entscheidungen motivieren. So ist damit zu rechnen, dass die Geschäftsleiter den ihnen zur Erfüllung ihrer Aufgabe eingeräumten Handlungsspielraum nutzen, um (im Verborgenen) ihren Vorteil zu suchen – auch wenn daraus Nachteile für das Unternehmen und seine Eigentümer resultieren.³ Bereits Smith, der einerseits die Vorteilhaftigkeit der arbeitsteiligen Leistungserstellung herausstellte, betonte andererseits die Probleme, mit denen infolge der Delegation von Handlungsbefugnissen in der Unternehmensleitung, insbesondere in Publikumsgesellschaften, zu rechnen ist: „Von den Direktoren einer solchen Gesellschaft, die ja bei weitem eher das Geld anderer Leute als ihr eigenes verwalten, kann man daher nicht gut erwarten, dass sie es mit der gleichen Sorgfalt einsetzen und überwachen würden, wie es die Partner in einer privaten Handelsgesellschaft mit dem eigenen zu tun pflegen. (...) Daher müssen Nachlässigkeiten und Verschwendungen in der Geschäftsführung einer solchen Gesellschaft stets mehr oder weniger vorherrschen.“⁴

In diesem Sinne lassen sich vier Gründe für Residual Loss, die auch als Agency-Kosten i.e.S. bezeichnet werden, unterscheiden:⁵

- Da ein hoher Arbeitseinsatz das „Arbeitsleid“ der Manager erhöht und ihren Nutzen vermindert, können diese ihr Anstrengungsniveau reduzieren und die Eigentümerziele mit mangelndem Einsatz verfolgen. Es ist ihnen zumindest in Grenzen möglich, „sich vor der Arbeit zu drücken“ (Shirking).
- Die Geschäftsleiter versuchen Konsumaktivitäten an den Arbeitsplatz zu verlagern (Consumption on the Job). Sie können sich eine exklusive Büroausstattung oder einen besonders noblen Dienstwagen genehmi-

² Vgl. Steiner/Tebroke (1998).

³ Vgl. Böbel (1988), S. 98.

⁴ Smith (1789/1978), S. 629 f.

⁵ Vgl. etwa Terberger (1992); Elschén (1991).

gen, überhöhte Spesen abrechnen, unnötige Dienstreisen antreten oder sich unangemessene Vergütungen zusprechen.

- Um sich Handlungsspielräume zu verschaffen, können Manager Organizational Slack, eine „Betriebsreserve“, aufbauen, z.B. durch das Horten von Personal oder die Einrichtung großer Stabsabteilungen, die ihnen zur Verfügung stehen. Auch das Streben des Managements nach Größe und Wachstum der Unternehmung dient häufig eher dem Ziel, Ansehen und Macht des Managements zu steigern, als dem Ziel, den Wohlstand der Auftraggeber zu mehren.
- Im Interesse der Sicherung der Stellung und des Einkommens kann schließlich das Management bei Entscheidungen über risikobehaftete Investitionen eine unerwünscht defensive Haltung einnehmen. Im Unterschied zum Anteilseigner, der Risiken in der einzelnen Unternehmung in seinem Portefeuille diversifizieren kann, wird das Management von schlagenden Risiken stärker getroffen. Dies legt es aus seiner Sicht unter Umständen nahe, Investitionen zu unterlassen, auch wenn sie aufgrund ihrer hohen Risikoprämie den Wert der Unternehmung für die Anteilseigner erhöhen würden.

Je größer zwischen den Eigentümern als Auftraggebern und dem Management als Agent der Unterschied in der „Nähe zum Geschäft“ ist, desto unwahrscheinlicher ist es, dass die Eigentümer rechtzeitig und effektiv steuernd eingreifen können. Und je weniger es ihnen auch im Nachhinein gelingt, den Geschäfts(miss-)erfolg zu bestimmen und hieraus auf die Managementleistung zurück zu schließen, desto weniger muss das Management mit Sanktionen rechnen. Mit zunehmender Informationsasymmetrie wächst die Gefahr der Schädigung der Eigentümer durch das Management. Im Extremfall können verborgene Qualitätsdefizite und Fehlverhalten den Fortbestand des Unternehmens gefährden.

Grundsätzlich bestehen für die Auftraggeber zunächst zwei – allerdings ebenfalls kostenverursachende – Möglichkeiten, Manager dazu zu veranlassen, im Interesse der Eigentümer zu handeln: durch den Abbau der Informationsasymmetrie in Verbindung mit der Androhung von Sanktionen (negative Verhaltenssteuerung) oder durch die Angleichung der Interessen (positive Verhaltenssteuerung).⁶

- Der Abbau von Informationsasymmetrien zielt auf eine Einschränkung der Möglichkeiten des Managers, seine Eigeninteressen im Verborgenen zu verfolgen (Einschränkung des faktischen Handlungsspiel-

⁶ Vgl. Elschen (1991), S. 209.

raums). Seine Qualifikation wird sorgfältiger geprüft, sein Einsatz stärker überwacht und die Ergebnisse seiner Tätigkeit daraufhin analysiert, inwieweit er sie zu verantworten hat. Abweichendes Verhalten wird ggf. korrigiert und sanktioniert. Mit dem Ausmaß der Sanktion nimmt die Wahrscheinlichkeit ab, dass sich der Manager nicht vereinbarungsgemäß verhält. Die Kontrolle kann unmittelbar durch den Eigentümer oder mittelbar über marktliche oder über institutionelle Mechanismen erfolgen. Entscheidend ist, ob hinreichend umfassende, präzise und verlässliche Informationen verfügbar sind.

- Die Wahrscheinlichkeit eines nicht den Eigentümerinteressen entsprechenden Verhaltens kann auch über die Interessenangleichung erhöht werden. Speziell in börsennotierten Unternehmen werden darum vermehrt Vertragskonstruktionen gewählt, wonach die Vergütung des Managers an die Gewinn- oder Kursentwicklung gekoppelt ist. Große Aufmerksamkeit haben in diesem Zusammenhang so genannte Stock-Option-Plans erlangt, die allerdings zunehmend kritisch diskutiert werden, weil sie in Einzelfällen und speziell in Zeiten des Börsenaufschwungs eine als unverhältnismäßig erachtete Bereicherung der Befürworteten zur Folge hatten/haben, ohne dieselben auch an schlechten Kursentwicklungen zu „beteiligen“. Außerdem zeigen erste Untersuchungen, dass gerade Stock-Option-Programme dem Management Anreize liefern, die Entwicklung des Unternehmens geschönt darzustellen.⁷

Auf diese Einrichtungen kann der Anteilseigner verzichten, wenn das Management glaubhaft signalisieren kann, dass es im Sinne der Anteilseigner agiert und darüber wahrhaft berichtet.

B. Aufgaben der Rechnungslegung

Erklärtes Ziel der Rechnungslegung ist es, unter Beachtung der handelsrechtlichen Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Abbild – einen True and Fair View – der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des in Rede stehenden Unternehmens zu geben. Damit kommt dem Jahresabschluss neben der Zahlungsbemessungsfunktion vor allem eine Informationsfunktion zu.⁸

⁷ Vgl. etwa die empirische Untersuchung von *Lindstädt/Seifert* (2003).

⁸ Während sich die Abschlüsse nach IAS und US-GAAP vorrangig nach der Informationsfunktion ausrichten, steht bei der Rechnungslegung nach HGB die Zahlungsbemessungsfunktion im Vordergrund.

Ihrer Informationsfunktion wird eine Rechnungslegung in dem Maße gerecht, wie sie korrekt, präzise und umfassend Informationen über das Unternehmen liefert und damit den Adressaten ein Urteil über die wirtschaftliche Lage des Unternehmens ermöglicht. Im Zuge einer verstärkten Shareholder-Value-Orientierung scheint sich die Auffassung durchzusetzen, dass vor allem darüber informiert werden soll, wie sich der Shareholder Value, der Wert des Unternehmens für die Anteilseigner, auf den Berichtszeitpunkt hin entwickelt hat.⁹ Dabei sollten die Aussagen nach Möglichkeit weniger qualitativ als vielmehr quantitativ und damit leichter verifizierbar gehalten sein. Dass eine „wahre“ Darstellung selten unproblematisch ist, leuchtet unmittelbar ein. Beispielsweise seien genannt:

- Bestimmung des Zukunftswertes: Eine Unternehmung lässt sich als Kette oder Netz von Transaktionen interpretieren, die z.T. bereits abgewickelt sind, z.T. noch laufen und z.T. lediglich als Option existieren. Im Interesse einer nachvollziehbaren Rechnungslegung wäre insbesondere auf abgeschlossene Transaktionen abzustellen, für eine umfassende Rechnungslegung aber vor allem auf laufende und zukünftige Geschäfte und Geschäftsmöglichkeiten. „Für die Vergangenheit zahlt der Kaufmann nichts“, heißt es im Volksmund, „und das Zukünftige bewertet er nicht leicht.“ So verlangen die Theorie und zunehmend auch die betriebliche Praxis eine Bestimmung der Vermögens- und Schuldpositionen als Barwerte der mit Unsicherheit behafteten zukünftigen Zahlungen. Hier konkurrieren eine Vielzahl von Modellen und praktischen Verfahrensweisen, die je nach Informationsstand und Einschätzung der Bewertenden zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen können.
- Periodenabgrenzung: Weitere Probleme ergeben sich aus einer als Periodenrechnung ausgelegten Rechnungslegung. Hier werden fortgeschriebene Vermögens- und Schuldpositionen zum Bilanzstichtag ausgewiesen und über die „unbekannte“ Lebensdauer möglicherweise an-

sungsfunktion im Vordergrund. Folgerichtig dominiert in der HGB-Rechnungslegung das Vorsichtsprinzip, durch das übermäßige Auszahlungsansprüche der Anteilseigner und des Fiskus zurückgedrängt werden sollen, und das auch als Ausfluss des Interesses einer „Substanzsicherung“ zum Vorteil der Kreditgeber und sonstigen Anspruchsgruppen angesehen werden kann.

⁹ Allen voran entwickeln börsennotierte Unternehmen Investor-Relations-Abteilungen, deren erklärte Aufgabe die Pflege der Beziehung zu ihren Anteilseignern und die Versorgung mit „relevanten“ Informationen über das Unternehmen ist. Dies erscheint umso wichtiger als die Kapitalmärkte zum Teil ausgesprochen heftig auf neue negative oder missverständliche Informationen reagieren. Eine wichtige Informationsquelle ist nach wie vor der Jahresabschluss.

fallenden Zahlungen in der Gewinn- und Verlustrechnung als Erträge und Aufwendungen des Berichtszeitraums ausgewiesen. Hier beeinträchtigen Unschärfen in der Periodenabgrenzung den Informationswert des Rechenwerks.

- Erfassung und Bewertung nicht materieller Positionen (Rechte und Pflichten): In der Bilanz ergibt sich der Wert des Unternehmens aus Sicht der Anteilseigner als Überschuss der einzeln bewerteten Vermögensgegenstände über die Schulden. Die Bedeutung der materiellen Vermögensgegenstände nimmt zugunsten von Nutzungs- und Zugriffsrechten ab, die weniger noch als materielle Positionen über die historischen Anschaffungs- oder Herstellungskosten abzubilden sind, z.B. Mietoptionen, Kenntnisse und Erfahrungen der Mitarbeiter, Unternehmenskultur. Wenn die Regeln der externen Rechnungslegung angesichts der Unsicherheit über die Werthaltigkeit „im Zweifel“ einen Ansatz in der Bilanz nicht zulassen, „fällt in einigen Branchen/ Unternehmen die Aktivseite zusammen“ – was Anlass gibt zu informellen und nicht testierten Ergänzungen und Korrekturen des Rechenwerks, um die Adressaten über den nach Auffassung der Absender, speziell des Managements, wahren Wert des Unternehmens ins Bild zu setzen. Andererseits werden auf der Passivseite der Bilanz im tradierten Regelwerk der Rechnungslegung bestimmte insbesondere implizite Ansprüche von Stakeholder-Gruppen nicht als Verbindlichkeit ausgewiesen und so ein zu hoher Wert des Eigenkapitals bilanziert.
- Detaillierung der Regeln der Rechnungslegung: Gegenstand und Rahmenbedingungen der Geschäftstätigkeit der Unternehmen sind zu unterschiedlich und auch im Zeitablauf zu instabil, als dass eine umfassende und detaillierte abschließende Regelung möglich wäre. Gerade zu starre Regelungen können einen zuverlässigen Einblick in die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Unternehmen verstellen und zu einer Beeinträchtigung der Informationsfunktion des Jahresabschlusses, der hier als Grundlage der Bewertung der Perspektiven und des Erfolgs der Unternehmung und des Managements interessiert, führen.

Weil diese und andere schwierige Fragen der wahren Darstellung des Unternehmens im Jahresabschluss nicht umfassend und unstrittig zu lösen sind, werden Spielräume einer zulässigen Darstellung existieren (müssen).

C. Bilanzpolitik innerhalb des gesetzlich zulässigen Rahmens

Die nicht nur dem deutschen Rechnungslegungssystem inhärenten Wahlrechte und Ermessens- und Beurteilungsspielräume erweisen sich als janusköpfig¹⁰, weil sie den Informationswert des Jahresabschlusses befördern, aber eben auch beeinträchtigen können. Es ist davon auszugehen, dass die Einschätzung der zukünftigen Geschäfte, die Periodenabgrenzung der Aufwendungen und Erträge sowie die Bewertung von (nach aktueller Rechtslage nicht oder nur zum Teil auszuweisenden) Rechten und Pflichten dem Management leichter fällt als ihren „externen“ Auftraggebern – und hier ergibt sich ein prekärer Vorteil des mit dem Abschluss auch Rechenschaft über die eigene Tätigkeit ablegenden Agenten. Ihre positiven oder negativen Wirkungen sind von den Intentionen und Möglichkeiten der Bilanzersteller abhängig.

Bilanzpolitik (*Creative Accounting, Earnings Management*) ist zu verstehen als „bewusste Durchführung von Maßnahmen zur Gestaltung des Jahres- bzw. Konzernabschlusses mit dem Ziel, das Verhalten von Abschlussadressaten gezielt zu beeinflussen oder bestimmte Rechtsfolgen (z.B. Bonuszahlungen, Dividendausschüttungen oder Steuerzahlungen) zu bewirken oder den Eintritt von Rechtsfolgen zu vermeiden (z.B. Kreditrückzahlungen bei Unter-/Überschreitungen vereinbarter Bilanzkennzahlen).“¹¹ Darüber hinaus können Spielräume genutzt werden, um bestimmte Folgen für Einzelpersonen oder Gruppen zu erreichen, etwa betreffend die vom ausgewiesenen Erfolg abhängige Verlängerung von Managementverträgen und Höhe der Gehaltszahlungen. Bei in der Öffentlichkeit stehenden Unternehmen kann der Erwartungsdruck seitens der Financial Community auf das Management erheblich sein und dazu führen, dass die bilanzpolitischen Spielräume zuerst dazu genutzt werden, die erwarteten Kennzahlen „zu liefern“.

Spätestens an dieser Stelle stellt sich die Frage der moralischen Bewertung von Bilanzpolitik. Deontologisch argumentiert wären bilanzpolitische Maßnahmen zu verurteilen, wenn sie gegen anerkannte Werte wie etwa Wahrhaftigkeit verstossen. Eine unangemessene Ausnutzung der bilanzpolitischen Spielräume stellte danach etwa einen Verstoß gegen das Gebot „Du sollst nicht lügen“ dar.

Lenz unterscheidet für seine Diskussion zwischen legaler Bilanzpolitik innerhalb der „Grenzen des rechtlich gerade noch Zulässigen“ einerseits und einer diese Grenzen verletzenden Bilanzpolitik, abgegrenzt als „Bilanzfälschung“ oder „Bilanzbetrug“, andererseits.¹² Ein Verstoß gegen das Wahrheitsgebot

¹⁰ Vgl. Lenz (2005), S. 221.

¹¹ Lenz (2005), S. 221.

¹² Lenz (2005), S. 220.

wird dort also (insbesondere) dann angenommen, wenn die Grenzen des durch Gesetze und Verordnungen für den Rechtsraum festgelegten Zulässigen nachweislich überschritten werden.

Nach streng teleologischer Argumentation ergibt sich das moralische Urteil einer Handlung – hier die Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage – ausschließlich von den Folgen her. Überwiegen die guten Folgen die übeln Folgen, gilt das Tun oder Lassen als moralisch richtig.¹³ So verlangt die Beurteilung bilanzpolitischer Maßnahmen eine Analyse und Abwägung der Folgen alternativer Darstellungen – innerhalb und außerhalb des rechtlichen Rahmens – für alle möglicherweise Betroffenen. Dies bedeutet nicht nur eine Gewichtung der Interessen der expliziten Jahresabschlussadressaten, sondern auch der Wirkungen für Dritte, die durch die Schlussfolgerungen aus der Auswertung des Jahresabschlussmaterials berührt werden, etwa auch

- der Arbeitnehmer, deren Arbeitsplatz verloren geht, wenn das Unternehmen aufgrund des Jahresabschlusses als nicht fortführungswürdig oder insolvent erklärt wird, oder
- der Unternehmensleitung, wenn die Darstellung des Unternehmens im Jahresabschluss niedrigere Gehaltszahlungen, eine „schlechte Presse“, die Auflösung des Arbeitsverhältnisses oder Schadensersatzansprüche zur Folge hat, oder
- der Kunden, wenn auf der Grundlage der Darstellungen im Jahresabschluss Geschäftsbereiche restrukturiert und Standorte verlagert werden und damit die Qualität der Versorgung in der Fläche abnimmt.

In der Kreditwirtschaft behält sich die hoheitliche Aufsicht vor, für den Fall, dass Informationen vorliegen, die hinreichend Anlass zur Sorge um den Fortbestand des einzelnen Bankunternehmens geben, die Geschäftstätigkeit der Institute einzuschränken oder Geschäftsleitern die Ausübung ihrer Tätigkeit zu untersagen.¹⁴ Dies geschehe zum Schutz der Gläubiger und der Funktion des Finanzwesens, das als besonders vertrauensempfindlich gilt.¹⁵ In diesem Sinne sind einerseits spezifische Berichtspflichten der Institute gegenüber den Aufsichtsbehörden kodifiziert, die aber ausdrücklich nicht-öffentliche sind, und andererseits für die öffentliche Rechnungslegung der Institute bilanzpolitische Spielräume zugestanden, die weit über die für Unternehmen anderer Branchen

¹³ Vgl. Schüller (1980), S. 173.

¹⁴ Vgl. §§ 45 ff. KWG.

¹⁵ Vgl. etwa die Selbstdarstellung der *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)* auf ihrer Homepage www.bafin.de (Zugriff: 31.01.2004).

geltenden Grenzen hinausgehen.¹⁶ Sie sollen dem Management einen möglichst kontinuierlichen und mit anderen Instituten vergleichbaren Ergebnisausweis ermöglichen und verhindern, dass schlechte Periodenergebnisse zu Überreaktionen der Gläubiger der Banken und anderer Marktteilnehmer und damit zu einer Destabilisierung der einzelnen Bank und des Sektors insgesamt führen (Bank Run).¹⁷ Die Ausweitung der bilanzpolitischen Möglichkeiten im Interesse einer kontinuierlichen und konvergenten Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage geht zu Lasten der Informationsfunktion des Jahresabschlusses und befördert die Informationsasymmetrie zugunsten des Managements.¹⁸

Eine Rechnungslegung innerhalb der gesetzlich zugestandenen Grenzen garantiert also keineswegs die Erfüllung des Anspruchs einer – etwa zur Kontrolle der Managementleistung – (hinreichend) wahren Darstellung des Ergebnisses unternehmerischer Betätigung zum Ende der Berichtsperiode. Dadurch ist das Management, speziell dasjenige von Kreditinstituten, in die Lage versetzt, innerhalb ausgedehnter „Grenzen der Wahrheit“ den Jahresabschluss im Hinblick auf gewünschte Folgen zu gestalten. Es ist nicht auszuschließen, dass dabei die Folgen der Betroffenen – insbesondere der Anteilseigner – nicht umfassend erfasst und gegeneinander abgewogen werden, sondern ausschließlich oder zumindest in erster Linie im Interesse des Managements insbesondere in schwierigen Situationen eine mit Hilfe stiller Reserven mögliche geschönte Darstellung erfolgt. Dies führt c.p. zu einer deutlichen Verschlechterung der Kontrolle des Managements und einer Verschärfung der Agency-Problematik.

Die Diskussion um die Zukunft des Bankensektors ist in dieser Hinsicht erhellend. Angesichts zum Teil drastischer Verschlechterungen der publizierten Geschäftsergebnisse und -perspektiven wächst das Bewusstsein für die Begrenztheit der Aussagefähigkeit bankbetrieblicher Jahresabschlüsse und – vor

¹⁶ So heißt es im § 340 f. HGB Abs. 1: „Kreditinstitute dürfen Forderungen an Kreditinstitute und Kunden, Schuldverschreibungen und andere festverzinsliche Wertpapiere sowie Aktien und andere nicht festverzinsliche Wertpapiere, die weder wie Anlagevermögen behandelt werden noch Teil des Handelsbestands sind, mit einem niedrigeren als dem nach § 253 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 (sog. Niederstwertprinzip, Anm. des Verf.) vorgeschriebenen oder zugelassenen Wert ansetzen, soweit dies nach vernünftiger kaufmännischer Beurteilung zur Sicherung gegen die besonderen Risiken des Geschäftszweigs der Kreditinstitute notwendig ist.“ Nach Abs. 3 und 4 kann die Bildung und Auflösung solcher Reserven still, d.h. ohne dass der Bilanzleser davon Kenntnis erlangt, durch Verrechnung mit anderen Positionen der Gewinn- und Verlustrechnung erfolgen, sog. „Überkreuzkompensation“.

¹⁷ Vgl. Deutsche Bundesbank (2002).

¹⁸ Die Regelungen werden darum durchaus auch kritisch diskutiert. Für eine übersichtliche Zusammenfassung vgl. etwa Bieg (1998), S. 453 ff.

dem Hintergrund der Skandale in anderen Branchen – schwindet das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit und Integrität des Managements der Banken.

D. Bilanzskandale und Bilanzfälschungen

Die jüngst gehäuft wahrzunehmenden und mit großer Empörung diskutierten Meldungen über Bilanzskandale erwecken den Eindruck, dass das Management – speziell in großen börsennotierten Aktiengesellschaften – immer häufiger und stärker seine Pflichten gegenüber den Shareholdern (und den übrigen Stakeholder-Gruppen) verletze, seine Möglichkeiten zuallererst zur Befriedigung der eigenen Ansprüche nutze und zur Verschleierung auch vor bewusst irreführenden und falschen Aussagen nicht zurück schrecke.¹⁹ Nur beispielhaft genannt seien für Deutschland die Fälle Balsam, Flowtex, Comroad und die Bankgesellschaft Berlin sowie im internationalen Kontext vor allem Enron und WorldCom.

Die Analysen zeigen, dass bilanzpolitische Spielräume nicht nur einseitig genutzt, sondern klar überstrapaziert wurden. In diesem Fall wird gemeinhin von Bilanzbetrug oder Bilanzfälschung gesprochen.²⁰ Auch der Fall WorldCom ist ein eindeutiges Beispiel für Bilanzfälschung. In seiner Fallanalyse macht Lenz beispielhaft die abweichenden Interessen des Managements, die zu ihrer Verfolgung eingesetzten Mittel und die begünstigenden Rahmenbedingungen des Skandals deutlich.²¹

- Das Interesse des Managements ist offensichtlich darauf gerichtet, unglückliche und falsche Entscheidungen zu vertuschen, gar einen im Branchenvergleich überdurchschnittlichen Erfolg auszuweisen. Damit soll nicht nur der eigene Arbeitsplatz gesichert, sondern das (unbe-

¹⁹ Dabei wurden Häufungen von Bilanzdelikten auch in früheren Zeiten immer wieder beobachtet und als „verheerende Epidemie der Wirtschaftswelt“ gebranntmarkt; Kalveram (1933), S. 431, zitiert nach Ballwieser/Dobler (2003), S. 449.

²⁰ Zur Systematisierung von Unregelmäßigkeiten in der Rechnungslegung wird zwischen Unrichtigkeiten (unbeabsichtigt falsche Angaben) einerseits und Verstößen andererseits unterschieden. Zu den Verstößen gehören neben Vermögensschädigungen (z.B. die widerrechtliche Aneignung von Gesellschaftsvermögen) auch Täuschungen, das sind „bewusst falsche Angaben im Abschluss und ggf. Lagebericht sowie Fälschungen in der Buchführung oder deren Grundlagen, Manipulationen (Buchungen ohne tatsächliches Vorliegen von Geschäftsvorfällen, unterlassene Buchungen u.Ä.), unerlaubte Änderungen der Buchführung und deren Grundlagen sowie die bewusst falsche Anwendung von Rechnungslegungsgrundsätzen.“ IDW (2003), Ziffer 7. Lenz verwendet diesen Begriff der Täuschung synonym mit Bilanzfälschung; vgl. Lenz (2005), S. 222.

²¹ Vgl. Lenz (2005), S. 225 ff.; Beresford/Katzenbach/Rogers (2003).

gründete) Ansehen erhöht, die Machtstellung im Unternehmen – speziell gegenüber Kontrollinstanzen – weiter ausgebaut und nicht zuletzt das Einkommen über erfolgsabhängige Gehaltsbestandteile weiter gesteigert werden.

- Hierzu werden bilanzpolitische Möglichkeiten überstrapaziert und offensichtlich gegen die einschlägigen Regeln der Rechnungslegung verstossen. Auch intern werden Halbwahrheiten kommuniziert, und es wird eine unzulässige Buchhaltung verlangt. Möglichen Skrupeln und Widerständen der Beteiligten und Mitwisser wird durch (versteckte) Androhung von Sanktionen und Bestechung begegnet.
- Die Rahmenbedingungen sind günstig: Die Kontrollinstanzen sind schwach. Unzureichende Fachkenntnisse, eine Abhängigkeit von den „Tätern“ und mangelnder Mut zu den nahe liegenden Schlussfolgerungen und Konsequenzen begünstigen das Fehlverhalten des Managements selbst und seine Verschleierung.

E. Verantwortliche Bilanzpolitik durch Ethik-Kodizes?

Die von Lenz behandelte Frage, „ob neben gesetzlichen und ggf. berufsrechtlichen Normen, die das Handeln der maßgebenden Akteure in unserem Kontext beschränken sollen, auch *moralische Normen* in realistischer Betrachtung eine *ergänzende* Funktion übernehmen können, um die aus Interessenkonflikten resultierenden Anreize zu einer nicht wahrheitsgemäßen Berichterstattung für Management, Aufsichtsrat und Abschlussprüfer zumindest abzuschwächen“,²² wäre vor dem Hintergrund der vorstehenden Überlegungen auszuweiten auf die Fragestellung, ob durch Verpflichtung auf moralische Normen nicht nur die Wahrscheinlichkeit offensichtlicher Bilanzfälschungen und Bilanzbetrugs reduziert, sondern auch der verantwortliche Umgang mit zugestandenen bilanzpolitischen Spielräumen wahrscheinlicher wird und damit eine Reduktion des Moral-Hazard-Risikos erreicht werden könnte.

Ohne moralische Appelle und allein aufgrund der Annahme strenger Rationalität auf Eigennutz i.e.S. abstellender Entscheidungsträger lässt sich die Missbrauchswahrscheinlichkeit dadurch reduzieren, dass

- (1) die Ent- und Aufdeckungswahrscheinlichkeit erhöht wird oder
- (2) weiterreichende Vereinbarungen getroffen werden oder

²² Lenz (2005), S. 219 f. (Hervorhebungen im Original).

(3) die Sanktionsbewährung der Vereinbarungen verstärkt wird.

Zu (1) ist vor allem an eine Verstärkung des Einsatzes fachlich qualifizierter und aufmerksamer Kontrolleure und Mitarbeiter und an eine Beförderung der Bereitschaft zur Ablehnung von Kooperation in moralisch fragwürdigen Projekten und zur „Denunziation“ zu denken. Allerdings werden damit wiederum Kosten und vor allem auch Probleme des Nachweises von Regelverstößen verursacht.

Zu diesem Zweck (2) die Regelungsdichte und -detaillierung zu erhöhen, ist selbst nicht kostenlos und schwerlich möglich, wenn die Kenntnis des Geschäftsgegenstandes und der zukünftigen Entwicklung der Rahmenbedingungen gerade auf Seiten des Auftraggebers nicht in hinreichendem Maße vorhanden ist. Von daher erscheint der entgegen gesetzte Weg Erfolg versprechend, nämlich die Vereinbarung einer in bestimmter Weise moralisch qualifizierten Haltung des Agenten und Kultur (in) der Unternehmung. Hier ist Lenz zustimmen, dass der Aufbau einer Unternehmenskultur, die moralisches Handeln unterstützt und fördert, lohnend sein kann.²³ Auch die öffentliche und aufsichtliche Aufarbeitung von Bilanzskandalen haben wie bei WorldCom zu der Installation eines Corporate Monitors, einer kritischen Analyse der Corporate Governance und schließlich der Verpflichtung des Managements auf einen Ethik-Kodex geführt. Durch diese Verpflichtung kann den Mitarbeitern und insbesondere den nachgeordneten Stufen im Unternehmen signalisiert werden, dass diejenigen gefördert und geschützt werden, die sich um die Einhaltung der Standards bemühen. Das kann die Bedingungen der internen Kontrolle verbessern und die Kosten derselben reduzieren. Auch die Kosten der externen Abschlussprüfung können dadurch reduziert werden, zumal die deutschen Wirtschaftsprüfer-Prüfungsstandards vorsehen, dass der Umfang und die Intensität der Prüfungshandlungen von der Einschätzung des Risikos (Motivation und Gelegenheit) abhängig machen, „dass Unrichtigkeiten und Verstöße zu wesentlichen falschen Angaben im Abschluss geführt haben“. Dieses sei u.a. danach abzuschätzen, „wie die gesetzlichen Vertreter ihr Verständnis für eine verantwortungsvolle Führung der Geschäfte und für ethische Grundsätze an die Belegschaft vermitteln ... bspw. durch entsprechende Verhaltensanweisungen (Kodices)“.²⁴ Außerdem steigt mit der Wahrscheinlichkeit für „wahre“ Rechnungslegung c.p. die Kreditwürdigkeit, was wiederum zu sinkenden Kreditkosten führen kann. Sollten sich schließlich die Mitarbeiter in diesem Umfeld, das durch (die Einhaltung von) Normen geprägt ist, mit denen sie übereinstimmen

²³ Lenz (2005), S. 247 f.

²⁴ IDW (2003), Ziffern 22 und 27.

und nach denen sie handeln, insgesamt wohler fühlen,²⁵ könnten daraus ebenfalls positive Kosten- und Erlöseffekte resultieren. Der Normenkodex kann mehr oder weniger genau den Inhalt des (Buchstaben des) Gesetzes aufnehmen. Möglicherweise werden allgemeine Kodizes verwandt, die als Standard gelten. Einige Unternehmen greifen auf diese Vorlagen, etwa den deutschen Corporate-Governance-Kodex²⁶, zurück, schränken sie aber dann ein. So ist nicht auszuschließen, dass in vielen Unternehmen es für opportun gehalten wird, die Übernahme eines gemeinhin akzeptierten Kodex zu erklären, ohne dass inhouse eine Wertediskussion und vor allem Regelvereinbarung stattgefunden hätte,²⁷ zumal wenn die Unternehmensvertreter persönlich keine Konsequenz zu befürchten haben. Inwieweit die Entwicklung von ethischen Standards und Verpflichtung darauf in diesem Sinne also erfolgreich sind, ist letztlich eine Frage der Glaubwürdigkeit – und diese steigt in dem Maße, wie aus einem Zuwidderhandeln des Einzelnen *im Einzelfall* negative Konsequenzen resultieren.

Die individuelle Sanktionsbewährung (3) ist nicht auf die Androhung von Freiheits- oder Geldstrafen bei Gesetzesübertretungen, die Einforderung von Strafzahlungen, Schadensersatzleistungen oder die Auflösung von Arbeitsverträgen beschränkt. Insbesondere kann die Sanktion auch im Unwohlsein in der Person des Agenten gelegen sein, der sein regelwidriges Verhalten als unmoralisch erkennt. Für Mitarbeiter mit einer entsprechenden²⁸ „emotional-ethischen

²⁵ Insofern kann Handeln nach dem Ethik-Kodex also durchaus eigennützig sein und muss nicht aus Selbstlosigkeit geschehen.

²⁶ Der Deutsche Corporate Governance Kodex (DCGK) ist das Ergebnis der zu diesem Zweck im Jahre 2001 eingerichteten Regierungskommission unter der Leitung von Gerhard Cromme. Der DCGK stellt wesentliche Vorschriften und anerkannte Standards guter und verantwortungsvoller Unternehmensführung dar. Er soll das deutsche System der Leitung und Überwachung transparent und nachvollziehbar machen und das Vertrauen nationaler und internationaler Anleger, Kunden und Mitarbeiter auf eine „Good Corporate Governance“ stärken. Der aus der öffentlichen Diskussion weiter zu entwickelnde Kodex richtet sich insbesondere an börsennotierte Aktiengesellschaften – vgl. auch § 161 AktG, wonach börsennotierte Aktiengesellschaften jährlich eine öffentliche Entsprechungsberichterstattung zu den Empfehlungen des Kodex abzugeben haben –, wird aber zur Beachtung auch nicht börsennotierten Gesellschaften empfohlen. Vgl. die aktuelle Fassung unter www.ebundesanzeiger.de/download/kodex2.pdf (Zugriff: 31.01.2004). Für einen Überblick zur Entwicklung des DCGK vgl. *Theisen* (2003).

²⁷ Inwieweit angesichts eines in einer zunehmend individualisierten Gesellschaft zunehmenden Wertpluralismus ein (hinreichend konkreter) Wertekonsens überhaupt möglich ist, erscheint mindest kritisch und mit wachsender Zahl und Unterschiedlichkeit der Beteiligten (Kultur und Sprache, religiöser Hintergrund, finanzielle Ausstattung, etc.) unwahrscheinlicher. Die Bemühungen richten sich zunehmend auf die Verständigung über Regeln (sanktionsbewährte Kooperationsvereinbarungen) anstelle von Werten. Vgl. auch den Einstieg in diese Diskussion bei *Suchanek* (2001), S. 13 ff.

²⁸ Die Wirkung dieser „emotionalen“ Sanktionsbewährung hängt ab von der Übereinstimmung der Werthaltungen der Mitarbeiter mit den vorgegebenen Ethik-Kodizes ab.

Disposition, d.h. Mitgefühl und Mitleid in Verbindung mit Schuld- und Schamgefühlen²⁹, kann die Wucht der internen Sanktionen die Bedeutung der externen Sanktionen um ein Vielfaches übersteigen. Durch wiederholte Appelle und entsprechende „Übungen“ können diese Effekte bis zu einem gewissen Maße verstärkt werden. Sie können aber auch zu einer Übervorteilung (Überforderung) einzelner Mitarbeiter führen, die sich überdurchschnittlich (rigoros und „selbstlos“ und auch in Zweifelsfällen) den Normen unterwerfen und diese zur Geltung verhelfen wollen, so dass das Unternehmen insgesamt davon profitiert, ohne von anderen Mitarbeitern dabei entsprechend unterstützt zu werden. Durch „Übertreibung“ kann das System an Legitimation verlieren (Ausbeutungsvorwurf) und daraus auch für das Unternehmen insgesamt nachteilige Konsequenzen provozieren.

Soweit also die Werthaltungen der Mitarbeiter den vorgegebenen Ethik-Kodizes entsprechen, die moralisch-emotionale Disposition ausgeprägt ist und als relativ stabile Verhaltensdisposition angesehen werden kann, nimmt die Wahrscheinlichkeit gewünschten Verhaltens zu. Ob dies für den Auftraggeber – etwa bei der Personalauswahl und -beurteilung, wie von Lenz vorschlagen³⁰ – immer hinreichend sicher erkennbar ist, scheint umstritten. Immerhin bestehen Anreize auf Seiten der Mitarbeiter, wenn sie von einer entsprechenden Einschätzung durch die Auftraggeber profitieren, glaubwürdige einschlägige Signale zu senden. Entscheidungsträger, die einen guten Ruf genießen und davon profitieren, werden sich bemühen, diesen nicht zu verlieren und könnten deswegen Gelegenheiten zu kurzfristigen Erfolgen widerstehen wollen, um ihre auf lange Sicht wertvolle Reputation nicht zu gefährden (Management des Reputationsvermögens). Je mehr der einzelne Mitarbeiter in diesem Sinne durch Verstöße gegen den Kodex verlieren und dem Auftraggeber dies deutlich machen kann, desto wertvoller wird sein Signal der Selbstbindung.

Nur wenn die Selbstbindung des Unternehmens insgesamt mit einer glaubwürdigen vertraglichen, ökonomisch-rationalen und/oder emotionalen Selbstbindung der einzelnen Entscheidungsträger verbunden wird, ist mit einer größeren Wahrscheinlichkeit damit zu rechnen, dass die Agenten im Interesse der Auftraggeber agieren und bei der Rechnungslegung wahrheitsgemäß berichten.

²⁹ Lenz (2005), S. 238.

³⁰ Vgl. Lenz (2005), S. 244.

Literatur

- Arrow, Kenneth J.* (1985): The Economics of Agency, in: Pratt, John W. / Zeckhauser, Richard J. (Hrsg./ 1985), Principals and Agents. The Structure of Business, Boston, S. 37-59.
- Ballwieser, Wolfgang / Dobler, Michael* (2003): Bilanzdelikte: Konsequenzen, Ursachen und Maßnahmen zu ihrer Vermeidung, in: Die Unternehmung, S. 449-469.
- Beresford, Dennis R. / Katzenbach, Nicholas deB. / Rogers Jr., C. B.* (2003): Report of Investigation by the Special Investigative Committee of the Board of Directors of WorldCom, März 2003.
- Böbel, Ingo* (1988): Eigentum, Eigentumsrechte und institutioneller Wandel, Berlin u.a.
- Bieg, Hartmut* (1998): Die externe Rechnungslegung der Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute, München.
- Deutsche Bundesbank* (2002): Rechnungslegungsstandards für Kreditinstitute im Wandel, in: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juni 2002, S. 41-57.
- Elschen, Rainer* (1991): Shareholder Value und Agency-Theorie – Anreiz und Kontrollsysteme für Zielsetzungen der Anteilseigner, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, S. 209-221.
- Fama, Eugene F. / Jensen, Michael C.* (1983): Separation of Ownership and Control, in: Journal of Law and Economics, S. 301-325.
- IDW Institut der Wirtschaftsprüfer* (2003): Zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten im Rahmen der Abschlussprüfung (IDW PS 210), abgedruckt in: Die Wirtschaftsprüfung, S. 655-663.
- Jensen, Michael C. / Meckling, William H.* (1976): Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, in: Journal of Financial Economics, S. 305-360.
- Kalveram, Wilhelm* (1933): Verstöße gegen die Grundzüge ordnungsmäßiger Bilanzierung, in: Meithner, Karl (Hrsg.): Die Bilanzen der Unternehmungen. Festgabe für Julius Ziegler, Berlin/Wien, S. 430-443.
- Lenz, Hansrudi* (2005): Bilanzpolitik, Bilanzfälschung und Bilanzprüfung – eine moralökonomische Analyse von Interessenkonflikten, in diesem Band, S. 215-247.
- Lewis, Thomas G.* (1994): Steigerung des Unternehmenswertes. Total Value Management, Landsberg/Lech.
- Lindstädt, Hagen / Seifert, Claudia* (2003): Ein klarer Zusammenhang zwischen Bilanzmanipulation und Vergütung mit Aktienoptionen. Eine empirische Untersuchung US-amerikanischer Unternehmen, Arbeitspapier Leipzig.
- Rappaport, Alfred* (1986): Creating Shareholder Value, New York/London.
- Reifner, Udo* (1993): Bankentransparenz und Bankgeheimnis, in: Juristen-Zeitung, S. 273-284.
- Ross, Stephen A.* (1973): The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, S. 134-139.
- Schmidt, Reinhard H.* (1988): Neuere Property Rights-Analysen in der Finanzierungstheorie, in: Budäus, Dietrich / Gerum, Elmar/ Zimmermann, Gebhard (Hrsg./1988): Betriebswirtschaftslehre und Theorie der Verfügungsrrechte, Wiesbaden, S. 239-267.

- Smith, Adam* (1789/1978): Der Wohlstand der Nationen, vollständige Ausgabe der 5. Aufl. (letzte Hand), London 1789, in der deutschen Übersetzung von Horst Claus Rechtenwald (1978), München.
- Steiner, Manfred / Tebroke, Hermann-Josef* (1998): Shareholder-Value-Konzepte für das Management von Unternehmen in dynamischem Umfeld, in: Berndt, Ralph (Hrsg./1998): Unternehmen im Wandel, Berlin/Heidelberg, S. 319-332.
- Suchanek, Andreas* (2001): Ökonomische Ethik, Tübingen.
- Schüller, Bruno* (1980): Die Begründung sittlicher Urteile, Düsseldorf.
- Terberger, Eva* (1992): Art. Agency-Theorie, in: Corsten, Hans (Hrsg./1992), Lexikon der Betriebswirtschaftslehre, München.
- Theisen, Manuel René* (2003): Herausforderung Corporate Governance, in: Die Betriebswirtschaft, S. 441-464.

Ethikrichtlinien und Interessenkonflikte bei der Bilanzierung

Rechtstheoretische Grenzen und institutionelle Sicherungen als Alternative

Von Rüdiger Wilhelmi

A. Einleitung

Das Hauptreferat fragt vor dem Hintergrund der jüngsten, vor allem amerikanischen Bilanzskandale, ob moralische Normen neben rechtlichen Regelungen dazu beitragen können, die Rechnungslegung und Abschlussprüfung zu verbessern und die zugrunde liegenden Interessenkonflikte zu lösen. Es beschäftigt sich dabei vor allem mit dem Instrument der so genannten Ethikrichtlinien. Daran anknüpfend möchte dieses Korreferat vor allem eine Einschätzung der Ethikrichtlinien aus rechtstheoretischer Sicht versuchen und daneben kurz betrachten, wie das deutsche Handels- und Gesellschaftsrecht die Interessenkonflikte insbesondere durch institutionelle Sicherungen zu lösen versucht.

B. Abgrenzung des Rechts von Moral und Sitte

Recht und Moral bzw. Sittlichkeit sind auf denselben Gegenstand, eine Verhaltenspflicht, bezogen, folgen aber unterschiedlichen Verpflichtungsweisen, dem inneren Zwang bei der Moral und dem äußeren Zwang beim Recht¹. Die auch als Sozialmoral bezeichnete Sitte hat ebenfalls eine Verhaltenspflicht zum Gegenstand, wird jedoch wie das Recht durch einen äußeren Zwang sanktionierte, der allerdings nicht staatlich, sondern gesellschaftlich ist². Inhaltlich deckt sich das Recht nur teilweise und zufällig mit Moral und Sitte³. Dem steht die gängige Formulierung nicht entgegen, das Recht stelle ein ethisches Mini-

¹ Seelmann (2001), § 3 Rn. 14 (S. 80 f.).

² Vgl. Röhl (2001), § 34 IV (S. 270 f.).

³ So für Recht und Moral Radbruch (1999), S. 47.

mum dar. Sie fasst das Recht nur als das Minimum der moralischen Regelungen auf, die für das menschliche Zusammenleben unverzichtbar sind, behauptet aber nicht, dass die Moral gegenüber dem Recht ein bestimmmbares Mehr darstellt⁴.

Ethikleitlinien zielen dabei weniger auf die individuelle innere Moral, als vielmehr auf die Sitte. Auch das Hauptreferat versteht Moral in diesem Zusammenhang zunächst als Sozialmoral, indem es maßgeblich auf das Vorhandensein sozialer Sanktionen abstellt, deren Vermeidung für den modelltheoretisch angenommenen homo oeconomicus rational ist. Soweit das Hauptreferat sich jedoch mit so genannten moralisch-emotionalen Dispositionen, also mit moralischen Normen verbundenen Gefühlen beschäftigt, dürfte es sich allerdings um eine innere Moral handeln.

C. Regelung der Interessenkonflikte durch Ethikrichtlinien

Auf der Unternehmensethik basierende Konzepte gehören zu den insbesondere von Strafrecht und Kriminologie diskutierten langfristigen positiven Strategien der Unternehmen gegen Wirtschaftskriminalität, die neben situative und repressive Kontroll- bzw. Strafkonzepte treten. Diese Strategien umfassen nicht nur den Einsatz von Ethikrichtlinien, sondern auch die Motivation der Mitarbeiter zu rechtstreuem Verhalten und die Berücksichtigung moralischer Einstellungen bei der Auswahl von Mitarbeitern.

I. Berücksichtigung moralischer Eignung bei der Personalauswahl

Die sorgfältigere Auswahl moralisch geeigneter Mitarbeiter stößt dabei aus kriminologischer Sicht auf kaum lösbare Probleme⁵. Denn Wirtschaftsstraftäter sind in der Regel biografisch unauffällig, so dass sich aus ihrer Sozialisation in der Regel keine Indikatoren für eine spätere Straffälligkeit ergeben. Weiter decken sich die den Wirtschaftstraftätern zugeschriebenen Persönlichkeitsmerkmale weitgehend mit denjenigen des für viele Positionen gesuchten Managertyps, etwa Entscheidungsfreude, Risikobereitschaft, Erfolgsbewusstsein, Publicityorientierung und Kreativität. Schließlich wird vielen Wirtschaftsdelikten eine subkulturelle Normalität zugeschrieben; sie stellen aus Sicht der Täter und ihres Umfelds kein deviantes Verhalten dar, weichen also nicht von den dort herrschenden Moralvorstellungen ab.

⁴ Vgl. Rüthers (1999), Rn. 404 ff.

⁵ Ausführlich Bussmann (2003), S. 95.

II. Verbesserung der Corporate Identity

Die Motivation der Mitarbeiter zu rechtstreuem Verhalten baut vor allem auf eine Verbesserung der Corporate Identity und geht davon aus, dass die emotionale und soziale Bindung der Mitarbeiter an ein Unternehmen einen höheren Schutz vor Schädigungen dieses Unternehmens gewährleistet⁶. Vor dem Hintergrund der kriminologischen Bindungstheorie ist dieses Konzept zwar plausibel und wird auch durch sozialpsychologische Studien bestätigt. Allerdings nimmt die Unternehmenstreue insbesondere unter Führungskräften zunehmend ab. Vor allem aber bezieht sich die Bindung nur auf das eigene, nicht aber auf fremde Unternehmen, so dass es sogar zu einer Doppelmoral kommen kann. Einer derartigen Doppelmoral kann die Corporate Identity auch im Zusammenhang mit der Bilanzierung Vorschub leisten, wenn die Bilanz entsprechend den Interessen des Unternehmens manipuliert wird. Ein spezifisch ethischer Ansatz würde zudem eine Akzeptanz von Werten und sozialen Normen voraussetzen. Eine solche ist jedoch mit der Bindung an ein Unternehmen nicht notwendig verbunden.

III. Ethikrichtlinien

Die dritte Strategie, die den Schwerpunkt des Hauptreferats bildet, ist die Aufstellung von ethischen Unternehmensrichtlinien und deren Durchsetzung mittels entsprechender Vereinbarungen oder Anweisungen.

1. Ausgangspunkt

Eine allgemein geltende Moral oder Sitte würde das Strafrecht – jedoch nur eingeschränkt das Privat- und öffentliche Recht – überflüssig machen, wenn sie von allen befolgt wird. Daraus zieht der Ansatz, die Moralvorstellungen der betroffenen Verkehrskreise zu stärken, seine Überzeugungskraft, wenn er auch – wie das Hauptreferat ebenfalls betont – allenfalls langfristig wirkt, als unmittelbare Reaktion auf akute Probleme also an sich ausscheiden dürfte. Allerdings ist zu fragen, ob Ethikrichtlinien ein geeignetes Mittel für ein derartiges – letztendlich pädagogisches – Konzept sind, vor allem aber, wie sie rechtlich und vor allem rechtstheoretisch einzuordnen sind.

⁶ Vgl. dazu und zum Folgenden *Bussmann* (2003), S. 95 ff.

2. Ökonomische Rationalität

Dabei sind Ethikrichtlinien insofern ökonomisch rational, als sie zwar die Ausrichtung der Unternehmen auf Gewinnmaximierung nicht beeinträchtigen können, jedoch nicht nur Effekte der Selbstbindung erzeugen und einem zunehmenden Druck auf die Unternehmen aufgrund der zunehmenden ethischen Sensibilität von Kunden und Anlegern entsprechen sondern Moral- und Rechtsverstöße neben direkten auch erhebliche indirekte finanzielle Kosten zur Folge haben können, etwa durch Negativ-Werbung⁷.

3. Einordnung als Normen

Bei der Einordnung der Ethikrichtlinien ist zunächst festzuhalten, dass es sich wie bei rechtlichen Regelungen um Normen handelt, also eine sanktionsbewehrte Verhaltensforderung⁸. Damit stoßen sie auf dieselben strukturellen Grenzen wie Rechtsnormen.

4. Notwendigkeit der Kommunikation

So setzen sie wie diese ein wirksames Unrechtsbewusstsein voraus. Anders als das Hauptreferat ausführt, erhöht eine entsprechende innere Moral der Adressaten nicht nur die Wirksamkeit von sittlichen Normen, sondern auch von Rechtsnormen⁹. Soweit – wie oft und insbesondere in den im Hauptreferat geschilderten Fällen – das Unrechtsbewusstsein nicht vorhanden ist oder nicht wirkt, helfen Ethikrichtlinien genauso wenig wie Rechtsnormen, Zu widerhandlungen zu vermeiden. Dementsprechend bedarf die präventive Wirkung sowohl rechtlicher als auch moralischer Normen der Kommunikation dieser Normen, damit diese Einfluss auf das Handeln der Normadressaten gewinnen können. Ethische Unternehmensrichtlinien – etwa die im Hauptreferat zitierten Richtlinien von MCI WorldCom – nehmen demgemäß vielfach Bezug auf strafrechtliche Normen und können so eine Selbstbindung der Unternehmen und ihrer Mitarbeiter auslösen¹⁰. Derartige Richtlinien können somit ein Mittel sein, sowohl moralische als auch rechtliche Normen wirksam zu kommunizieren und damit die Chance zu erhöhen, dass diese handlungsleitend wirken.

⁷ Vgl. *Bussmann* (2003), S. 98 f.

⁸ Vgl. *Röhl* (2001), § 23 II 4 (S. 180 f.).

⁹ Vgl. *Kaiser* (1996), § 31 Rn. 37.

¹⁰ *Bussmann* (2003), S. 100 f.

5. Problem der Durchsetzung

Geht man jedoch davon aus, dass das Problem der rechtlichen und insbesondere strafrechtlichen Normen weniger in der Regelung selbst als in ihrer mit erheblichem Aufwand verbundenen Durchsetzung liegt¹¹, dann wären Ethikrichtlinien dann von Vorteil, wenn sie tatsächlich von den Unternehmen durchgesetzt werden. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen darf man dabei allerdings durchaus skeptisch bleiben.

Vor allem aber bedarf es dazu zunächst keiner Ethikrichtlinien. Die Unternehmen sind nicht gehindert – und in ihrem eigenen Interesse sogar gehalten – die für sie und ihre Organe und Arbeitnehmer geltenden allgemeinen Rechtsnormen intern durchzusetzen, etwa im Rahmen der so genannten Compliance, aber auch durch Unternehmensrichtlinien, die sich auf die Wiedergabe des geltenden Rechts beschränken. Neben dem Einsatz von Unternehmensressourcen könnte damit gewissermaßen eine Internalisierung der zunächst externen Normen verbunden sein, mit der möglicherweise ein erhöhter Geltungsanspruch einhergeht. Eigenständige Bedeutung erlangen Ethikrichtlinien demgegenüber allerdings nur, soweit sie sich nicht mit dem geltenden Recht decken.

6. Problem der Bestimmtheit

Soweit Ethikrichtlinien moralische Normen enthalten, bedürfen diese zu ihrer Wirksamkeit konkreter Bezüge mit Beispielen aus der Unternehmenspraxis, während abstrakte Verbote, welche die Interpretation der Verbotsregeln den Adressaten überlassen, aus kriminologischer Sicht wenig nützen¹². Beschränken sich die Richtlinien – wie das Beispiel aus dem Hauptreferat – auf die Vorgabe, dass den höchsten ethischen Standards zu genügen ist und die gesetzlichen Vorschriften zu übertreffen sind, erscheinen sie damit mangels Konkretisierung weitgehend sinnlos.

Eine Konkretisierung über das geltende Bilanzrecht hinausgehender Normen scheint jedoch – wie das Korreferat von Tebroke darlegt – problematisch. Zwar dient der Jahresabschluss gemäß § 264 II BGB dem Zweck, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gesellschaft zu vermitteln. Demselben Zweck dient auch der Abschluss nach den IAS¹³. Aber das Bilanzrecht räumt zum Teil ausdrücklich

¹¹ Kaiser (1996), § 31 Rn. 35 f.

¹² Bussmann (2003), S. 101.

¹³ Hommelhoff, in: Ulmer (2002b), Anh. § 292a Rn. 14.

Wahlrechte ein und erlaubt die Bildung stiller Reserven, die diesem Ziel zuwiderlaufen, so dass die Bilanz notwendig nur ein relativ richtiges Bild vermittelt, das den tatsächlichen Verhältnissen nur insoweit entspricht, als es die gesetzlichen Bilanzierungsvorschriften und die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung zulassen¹⁴. Zudem sind die Vermögenslage, die Finanzlage und die Ertragslage trotz zahlreicher Überschneidungen und Wechselbeziehungen nicht dasselbe, so dass die richtige Darstellung der verschiedenen Lagen zu Zielkonflikten führt¹⁵. Die Konkretisierung des Bilanzrechts setzt dementsprechend notwendig Wertungen voraus, die aus Gründen der Vergleichbarkeit einheitlich sein müssen und die letztendlich nur der Gesetzgeber verbindlich treffen kann und darf. Damit verweigert sich in unserem Fall schon der Gegenstand dem Versuch, die gesetzlichen Regelungen zu übertreffen.

7. Rechtstheoretische Problematik

Soweit mit Ethikrichtlinien die Vorstellung verbunden ist, dass sie inhaltlich über das geltende Recht hinausgehen, insbesondere sich darauf beschränken, die Übererfüllung von Rechtsnormen zu verlangen, ist dies auch rechtstheoretisch nicht unproblematisch. Denn dies würde voraussetzen, dass Moral und Recht untereinander in einem Verhältnis eines Mehr oder Weniger stehen, was jedoch – wie bereits oben unter B ausgeführt – nicht notwendig der Fall ist. Der Versuch, außerrechtliche moralische Normen verbindlich zu machen, kollidiert zudem mit der Erkenntnis, dass das Recht bzw. die Rechtsordnung – jedenfalls auch – eine Freiheitsordnung ist, als deren grundlegendes Prinzip unter Rückgriff auf Kant die äußere Freiheit angesehen wird¹⁶. Wenn Ethikrichtlinien die Übererfüllung rechtlicher Normen fordern, beinhalten sie dementsprechend eine Beschränkung der durch das Recht auch gewährten Freiheit, was sich etwa an den Wahlrechten und Rückstellungsmöglichkeiten des Bilanzrechts zeigt. Soweit sie sich auch auf die innere Moral beziehen, kann damit zudem die Beschränkung des Rechts auf den äußeren Zwang unterlaufen werden.

8. Rechtliche Einordnung

Schließlich darf man nicht vergessen, dass Ethikrichtlinien zunächst ein rechtliches Vehikel sind, wenn sie nicht unverbindlich sein sollen. Sie werden

¹⁴ Vgl. Hüttemann, in: Ulmer (2002b), § 264 Rn. 38.

¹⁵ Vgl. nur Hüttemann, in: Ulmer (2002b), § 264 Rn. 33.

¹⁶ Kühl (2002), S. 473.

für die Organmitglieder und Arbeitnehmer einer Gesellschaft dadurch verbindlich, dass sie zum Bestandteil des Anstellungsvertrags gemacht werden, so dass die Verletzung etwa zu einem Kündigungsrecht oder Schadensersatzansprüchen führen kann. Der Vorstand kann sie auch durch Beschluss gemäß § 77 AktG für seine Mitglieder verbindlich machen und als Arbeitgeber seinen Arbeitnehmern eine entsprechende allgemeine Weisung erteilen. Zudem kann die Existenz von Ethikrichtlinien auch Rechtswirkungen zwischen der Gesellschaft und ihren Anlegern und Kreditgebern erzeugen, etwa Schadensersatzansprüche aus Vertrag aufgrund eines erhöhten Haftungsmaßstabs, unter Umständen auch aus der so genannten Prospekthaftung.

Auch die Pflicht der Unternehmen, Ethikrichtlinien zu erlassen, kann letztendlich nur rechtlich begründet werden. Beschränkt sich der Gesetzgeber dabei nicht darauf, das Vorhandensein derartiger Leitlinien oder Vereinbarungen zu fordern, sondern verlangt auch einen bestimmten Inhalt, muss auch diese Pflicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Rechtssetzung genügen. Deshalb bestehen etwa Zweifel, ob es vor allem im Hinblick auf das Demokratieprinzip verfassungsgemäß ist, wenn der Gesetzgeber diese Inhalte nicht selbst festlegt, sondern sie etwa wie beim Deutschen Corporate-Governance-Kodex Kommissionen überlassen will¹⁷.

D. Regelung der Interessenkonflikte durch institutionelle Sicherungen im deutschen Aktienrecht

Das deutsche Recht kennt demgemäß keine Verpflichtung zum Erlass verbindlicher Leitlinien zur Unternehmensethik. Es setzt vielmehr auf institutionelle Sicherungen durch eine privatrechtliche Haftung der Verantwortlichen und vor allem durch die so genannte Corporate Governance¹⁸. Dabei umfassen die Diskussion und mehr noch die Reformen der Corporate Governance in Deutschland vor allem die Unternehmensleitung und Kontrolle bei Aktiengesellschaften, anders als die internationale und interdisziplinäre Diskussion aber etwa nicht die Ausgestaltung des Kapitalmarkts¹⁹.

¹⁷ Vgl. etwa *Ulmer* (2002a), S. 163 f.

¹⁸ Vgl. jüngst *Hefendehl* (2004), S. 20.

¹⁹ *Hopt* (2002), S. 30 f.

I. Stärkung der Stellung des Abschlussprüfers

Im Rahmen der Organisation der Gesellschaft, die von einer institutionellen Sicherung der beteiligten Interessen mittels einer Gewaltenteilung durch Zuständigkeits- und Funktionstrennung der Organe ausgeht²⁰, wurden insbesondere die Stellung des Abschlussprüfers und die Unabhängigkeit des Abschlussprüfers vom Vorstand gestärkt. So darf der Abschlussprüfer gemäß § 319 II Nr. 8 HGB nur noch 30 % seiner Gesamteinnahmen mit der zu prüfenden Gesellschaft erzielen, muss nunmehr gemäß § 319 III Nr. 6 HGB eine interne Rotation stattfinden, und ist geplant, bestimmte Beratungs- und Dienstleistungen des Abschlussprüfers beim geprüften Unternehmen zu verbieten²¹. Weiter hat der Prüfer seinen Bericht nunmehr gemäß § 321 HGB problemorientierter zu gestalten und unmittelbar dem Aufsichtsrat zuzuleiten sowie gemäß § 171 I 2 AktG an dessen Bilanzsitzung teilzunehmen. Schließlich hat sein Bestätigungsvermerk gemäß § 322 I 2 AktG in Abkehr von dem bisherigen Formeltestat auch eine Beurteilung des Prüfungsergebnisses zu enthalten.

Der Abschlussprüfer übt damit eine Funktion in der Gesellschaft aus, indem er insbesondere durch den Prüfungsbericht sicherstellt, dass die Bilanz aussagekräftig ist – worin im Übrigen auch ein Schutz vor Korruption durch Transparenz liegt – und etwaige Risiken frühzeitig erkannt werden. Er hat aber auch eine Funktion gegenüber aktuellen potenziellen Anlegern und Kreditgebern, indem er sein mit dem Jahresabschluss zu veröffentlichtes Testat erteilt, das Kraft der Unabhängigkeit des Prüfers eine Grundlage für die Entscheidung über den Kauf von Aktien oder die Gewährung von Krediten bildet.

II. Überwachung des Vorstands durch den Aufsichtsrat

Kernstück der Gewaltenteilung ist die Überwachung des Vorstands durch den Aufsichtsrat gemäß § 111 I AktG. Die damit verbundene institutionelle Trennung der Funktionen unterscheidet sich vom insbesondere angloamerikanischen Board-System, in dem Geschäftsführung und Überwachung innerhalb desselben Gremiums stattfinden. Diese Trennung erschwert etwa eine Situation – wie sie das Hauptreferat für WorldCom geschildert hat – in der ein CEO zugleich dem Board vorsitzt und dadurch dessen Tagesordnung, Diskussionen und Entscheidungen kontrollieren kann, wie sie unter dem Board-System nicht

²⁰ K. Schmidt (2002), § 28 V (S. 866 ff.).

²¹ Bundesministerium der Justiz, Pressemitteilung vom 15.02.2003, Ziff. 5 – nunmehr umgesetzt durch das Bilanzrechtsreformgesetz vom 4.12.2004, BGBl. I, Nr. 65, S. 3166.

unüblich ist. Demgegenüber schließt § 105 AktG aus, dass insbesondere Vorstandsmitglieder im Aufsichtsrat sitzen.

III. Haftung

Auch wenn institutionelle Sicherungen sicher sinnvoll sind, darf jedoch nicht vergessen werden, dass – wie bereits das Hauptreferat ausgeführt hat – ein erheblicher Teil der in den letzten Jahren diskutierten Bilanzskandale – jedenfalls auch – auf handwerklichen Fehlern der Abschlussprüfer beruhte. Handwerkliche Fehler lassen sich aus rechtlicher Sicht durch eine bessere Aufsicht, wie sie nunmehr auch in Deutschland geplant ist²², vor allem aber durch wirksame Haftungsregeln wenn nicht vollständig vermeiden so doch wenigstens verringern.

Die zivilrechtliche Haftung dient dabei – jedenfalls auch – der Prävention²³. Sie hat gegenüber den Sanktionen des Straf- bzw. öffentlichen Rechts den Vorteil, dass sie keinen so aufwendigen Kontroll- und Verfolgungsapparat benötigt. Mit ihrer Hilfe können Interessengegensätze autonom unter den jeweils Beteiligten gelöst werden.

Dabei ist die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen der Gesellschaft gegenüber Vorstands- und Aufsichtsratsmitgliedern auch durch Aktionäre erleichtert worden, indem das Quorum des § 147 III AktG gesenkt wurde und weiter gesenkt werden soll, wobei etwaige Klagen ein gerichtliches Zulassungsverfahren voraussetzen sollen²⁴. Weiter plant die Bundesregierung die Einführung der persönlichen Haftung von Vorstands- und Aufsichtsratsmitgliedern gegenüber Anlegern für vorsätzliche oder grobfahrlässige Falschinformationen des Kapitalmarktes und eine Verschärfung der strafrechtlichen Haftung von Vorstand und Aufsichtsrat für unrichtige Darstellung gemäß §§ 331 HGB, 400 AktG und des Abschlussprüfers für Verletzung der Berichtspflicht des Abschlussprüfers gemäß §§ 332 HGB, 403 AktG, insbesondere eine Haftung für Leichtfertigkeit²⁵. Dies hätte auch eine entsprechende Verschärfung der zivilrechtlichen Haftung aus § 823 II BGB zur Folge.

²² Bundesministerium der Justiz, Pressemitteilung vom 15.02.2003, Ziff. 6 – nunmehr umgesetzt im Bilanzkontrollgesetz vom 15.10.2004, BGBl. I, Nr. 69, S. 3408.

²³ Vgl. Schäfer/Ott (2000), S. 114 ff.

²⁴ Vgl. nunmehr Entwurf eines Gesetzes zur Unternehmensintegrität im und Modernisierung des Anfechtungsrechts.

²⁵ Bundesministerium der Justiz, Pressemitteilung vom 15.02.2003, Ziff. 2.

E. Fazit

Ethikvereinbarungen sind in der Regel rechtliche Vehikel, jedenfalls aber ähnlichen Restriktionen unterworfen wie Rechtsnormen. Wenn überhaupt, wirken sie allenfalls indirekt und langfristig. Sie können die Wirksamkeit der Rechtsnormen unterstützen, die rechtlichen Regelungen jedoch auch konterkarieren, soweit sie von diesen abweichen. Das deutsche Recht setzt demgemäß sinnvollerweise weniger auf Ethikvereinbarungen, als vielmehr vor allem auf institutionelle Sicherungen.

Literatur

- Bussmann, Kai-D. (2003): Business Ethics und Wirtschaftsstrafrecht – Zu einer Kriminologie des Managements, in: MschrKrim 86 (2003), S. 89-104.*
- Hefendehl, Roland (2004): Enron, Worldcom und die Folgen: Das Wirtschaftsstrafrecht, in: JZ 2004, S. 18-23.*
- Hopt, Klaus J. (2002): Unternehmensführung, Unternehmenskontrolle, Modernisierung des Aktienrechts, in: Hommelhoff, Peter u.a. (Hrsg./2002), Corporate Governance, S. 27-67.*
- Kaiser, Günther (1996): Kriminologie, 3. Aufl., Heidelberg.*
- Kühl, Kristian: Recht und Moral (2002), in: Düwell, Marcus u.a. (Hrsg./2002), Handbuch Ethik, Stuttgart u.a., S. 469-477.*
- Schäfer, Hans-Bernd / Ott, Claus (2000): Lehrbuch der ökonomischen Analyse des Zivilrechts, 3. Aufl., Berlin u.a.*
- Radbruch, Gustav (1999): Rechtsphilosophie: Studienausgabe, Heidelberg.*
- Röhl, Klaus F. (2001): Allgemeine Rechtslehre, 2. Aufl., Köln u.a.*
- Rüthers, Bernd (1999): Rechtstheorie, München.*
- Schmidt, Karsten (2002): Gesellschaftsrecht, 4. Aufl., Köln u.a.*
- Seelmann, Kurt (2001): Rechtsphilosophie, 2. Aufl., München.*
- Ulmer, Peter (2002a): Der Deutsche Corporate Governance Kodex – ein neues Regulierungsinstrument für börsennotierte Aktiengesellschaften, in: ZHR 166 (2002), S. 150-181.*
- Ulmer, Peter (2002b/Hrsg.): HGB-Bilanzrecht, Berlin u.a.*

Autorenverzeichnis

- PD Dr. *Detlef Aufderheide*, Institut für Anlagen und Systemtechnologien, Universität Münster.
- Prof. em. Dr. *Karl-Wilhelm Dahm*, Münster.
- Dr. *Hansjörg Elshorst*, Transparency International, Berlin.
- Dr. *Jörg Faust*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.
- Prof. *Christian Harm*, Ph.D., Professur für BWL, insbesondere Internationale Wirtschaft, Universität Münster.
- Dr. *Georg Horntrich*, Katholische Akademie Rabanus Maurus, Frankfurt a. M.
- Prof. Dr. *Johann Graf Lambsdorff*, Lehrstuhl für Volkswirtschaftstheorie, Universität Passau.
- Prof. Dr. *Hansrudi Lenz*, Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre, Wirtschaftsprüfungs- und Beratungswesen, Universität Würzburg.
- Prof. Dr. *Martin Leschke*, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre V, Institutionenökonomik, Universität Bayreuth.
- Dr. *Monika Markmann*, Münster.
- Eric Christian Meyer*, Institut für Genossenschaftswesen, Universität Münster.
- Dr. *Rupert Pritzl*, Bayerische Staatskanzlei, München.
- PD Dr. *Dagmar Richter*, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Universität Heidelberg.
- Prof. Dr. *Peter Schallenberg*, Professor für Moraltheologie, Theologische Fakultät Fulda.
- Prof. Dr. *Michael Schramm*, Institut für Kulturwissenschaften, Fachgebiet Katholische Theologie, Universität Hohenheim.
- Prof. Dr. Dr. h.c. *Jochen Schumann*, Universität Münster.
- Dr. *Hermann-Josef Tebroke*, Lindlar.
- Dr. *Rüdiger Wilhelm*, Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht, Rechtsvergleichung, Universität Tübingen.