

Die Entwicklung der Korruption in Mittel- und Osteuropa

Carsten Pohl¹

Seit Beginn der neunziger Jahre sind in hohem Umfang ausländische Direktinvestitionen in die neuen EU-Mitgliedstaaten geflossen. Niedrige Arbeitskosten und die geringe Steuerbelastung werden von Unternehmen als wesentliche Gründe für die Attraktivität dieser Standorte genannt. Ausländische Investoren präferieren darüber hinaus Länder mit einer geringen Regulierungsdichte und einer effizient funktionierenden Verwaltung. In ihren letzten Monitoring-Berichten kommt die Europäische Kommission jedoch zu dem Schluss, dass in den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) das Problem der Korruption im öffentlichen Sektor nach wie vor weit verbreitet ist. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden der Frage nachgegangen, inwiefern die neuen EU-Mitgliedsländer in den letzten Jahren Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung erzielen konnten.

Zur Messung von Korruption hat sich der von Transparency International entwickelte „Corruption Perceptions Index“ etabliert. Die Betrachtung dieses Index in den Jahren 1995–2004 macht deutlich, dass die Wahrnehmung der Korruption in den drei baltischen Staaten zurückgegangen ist, während sich das Ausmaß an korrupten Aktivitäten in Polen und Tschechien vergrößert hat. Gelingt es den MOEL, ihr Korruptionsniveau zu senken, wird sich dies positiv auf den Zufluss weiterer ausländischer Direktinvestitionen auswirken.

Messung von korrupten Aktivitäten

Im Allgemeinen werden mit dem Begriff Korruption Handlungen bezeichnet, bei denen ein Staatsbediensteter persönliche Vorteile durch Missbrauch seines öffentlichen Amtes zieht (vgl. JAIN (2001)). Korruption setzt demnach voraus, dass der zuständige Beamte befugt ist, Regeln oder Vorschriften nach eigenem Ermessen anzuwenden oder zu entwerfen. In der Praxis kann es bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu korrupten Aktivitäten kommen, da unter Umständen nicht der günstigste Anbieter den Zuschlag erhält, sondern dasjenige Unternehmen, welches das höchste Bestechungsgeld an den Staatsdiener zahlt. Korruption im öffentlichen Sektor kann aber auch dann auftreten, wenn ein Beamter bei der Erteilung von Genehmigungen, beispielsweise Bauvorhaben, Ex- oder Importlizenzen, einen diskretionären Entscheidungsspielraum hat. Hier besteht ebenfalls die Gefahr, dass Unter-

nehmen, die für entsprechende Genehmigungen Bestechungsgelder entrichten, bevorzugt behandelt werden.

Um fundierte, objektive Aussagen zum Ausmaß der Korruption machen zu können, müsste idealerweise der Anteil bzw. der Umfang der Geschäftsvorgänge ermittelt werden, bei denen Staatsbedienstete ihr Amt zur persönlichen Vorteilnahme missbrauchen. Da sowohl die Beamten als auch die involvierten Unternehmen oder Privatpersonen ihre illegalen Aktivitäten geheim halten wollen, lässt sich der wahre Umfang von Korruption im Gegensatz zu anderen ökonomischen Größen nur schwer quantifizieren. Daher wurden in den letzten Jahren zahlreiche Methoden der indirekten Erfassung von Korruption entwickelt. Eine Gemeinsamkeit der Verfahren besteht darin, dass Umfragen durchgeführt werden. Einige der auf diese Weise ermittelten Indizes basieren auf Umfrageergebnissen unter Managern oder Bürgern aus dem In- und Ausland. Bei anderen Indizes werden Experten befragt, die aufgrund ihrer Tätigkeit und Landeskenntnisse eine informierte Beurteilung des Ausmaßes an korrupten Aktivitäten vornehmen können. Allerdings besteht in beiden Fällen die Gefahr, dass aufgrund der Fragestellung und/oder des befragten Personenkreises, der „wahre“ Grad der Korruption über- oder unterschätzt wird.

Daher hat Transparency International mit seinem „Corruption Perceptions Index“ einen Metaindex geschaffen.² Um die subjektiven Einflüsse in der Ermittlung des Korruptionsausmaßes zu relativieren, werden bei diesem Index die Ergebnisse verschiedener Umfragen herangezogen und zu einem einzigen Wert aggregiert. Während für manche Länder eine Vielzahl an Quellen vorliegt und genutzt wird, sind für andere Länder nur wenige Daten erhältlich. Bei der Interpretation des „Corruption Perceptions Index“ sollte zudem beachtet werden, dass für verschiedene Jahre nicht immer die gleichen Informationsquellen verwendet werden können, da Umfragen nicht länger fortgeführt werden oder neue hinzukommen.³

¹ Carsten Pohl ist wissenschaftl. Mitarbeiter der ifo Niederlassung Dresden.

² Vgl. LAMBSDORFF (2004) für eine ausführliche Darstellung der Methodik zur Berechnung des „Corruption Perceptions Index“.

³ Neben dem „Corruption Perceptions Index“ von Transparency International hat die Weltbank einen eigenen „Control of Corruption Index“ entwickelt. Für diesen Index liegen Werte von 1996 bis 2002 in Zweijahresabständen vor. Die Indikatoren von Weltbank und Transparency International kommen für die jeweils berücksichtigten Länder zu ähnlichen Ergebnissen (vgl. KAUFMANN, KRAAY und MASTRUZZI (2004)).

Das Ausmaß der Korruption in Mittel- und Osteuropa

Zum Vergleich der Korruptionswahrnehmung in den MOEL wird der von Transparency International entwickelte „Corruption Perceptions Index“ verwendet. Dieser Index kann Werte zwischen 0 und 10 annehmen, wobei ein hoher Wert für geringe Korruption in einem Land steht. Dadurch lässt sich die Position eines Landes innerhalb der berücksichtigten Länder ermitteln. Allerdings ist die bloße Betrachtung des Rankings nicht zweckmäßig, da der Berichtskreis des „Corruption Perceptions Index“ von 42 Ländern im Jahr 1995 auf aktuell 146 Länder erweitert wurde. Aus diesem Grund werden die erzielten Indexwerte eines Landes miteinander verglichen. Berücksichtigt wird der Zeitraum 1995 bis 2004.

Unter den neuen EU-Mitgliedsländern in Mittel- und Osteuropa wird im Jahr 2004 für Slowenien und Estland das geringste Ausmaß an korrupten Aktivitäten festgestellt (vgl. Tab. 1). Der Wert hat sich in Slowenien im Vergleich zum ersten Berichtsjahr (1999) jedoch nicht verändert, sodass von einem Stillstand in der Korruptionsbekämpfung ausgegangen werden kann. Verbessert hat sich die Situation in den drei baltischen Staaten. Während Estland aktuell einen Wert von 6,0 erreicht, beläuft sich der „Corruption Perceptions Index“ in Lettland auf 4,0 und in Litauen auf 4,6 Punkte. Ungarn konnte bis Anfang 2001 Fortschritte erzielen, ist jedoch in den letzten Jahren wieder zurückgefallen. Deutschland hält sich mit einem Wert von 8,2 Punkten im Vergleich zu 1995 auf konstantem Niveau. Dass größere Fortschritte in der Korruptionsbekämpfung möglich sind, haben einige alte EU-Mitglieds-

länder gezeigt. Spanien konnte sich in den Jahren 1995 bis 2004 um 2,8 auf 7,1 Punkte steigern, Italien von 3,0 auf heute 4,8 Punkte. Eindeutig negativ hat sich hingegen die wahrgenommene Korruption in Polen und Tschechien entwickelt. Diese Länder haben im betrachteten Zeitraum 2,1 (Polen) bzw. 1,2 Punkte (Tschechien) eingebüßt. Polen liegt mit einem Wert von 3,5 innerhalb der Gruppe der neuen EU-Mitgliedsländer in Mittel- und Osteuropa an letzter Stelle. In den beiden EU-Beitrittskandidaten Bulgarien und Rumänien sieht die Situation wie folgt aus: Während das Ausmaß der Korruptionswahrnehmung in Rumänien zugenommen hat, konnte Bulgarien Fortschritte verzeichnen.

Auswirkungen auf den Zufluss ausländischer Direktinvestitionen

Parallel zu der unterschiedlichen Entwicklung in der Korruptionswahrnehmung konnten die MOEL – insbesondere Polen und Tschechien – einen hohen Zufluss an ausländischen Direktinvestitionen erzielen. Aus diesem Grund stellt sich die Frage, inwiefern Korruption in diesen Volkswirtschaften die Investitionsentscheidungen ausländischer Unternehmen beeinflusst.

Generell wirkt sich eine korrupte Bürokratie negativ auf die wirtschaftliche Attraktivität eines Standortes aus, wie verschiedene theoretische und empirische Arbeiten belegen.⁴ Beeinträchtigt werden nicht nur der Umfang der

⁴ Vgl. u. a. SHLEIFER und VISHNY (1993), MAURO (1995), MAURO (1997), TANZI und DAVOODI (1997), WEI (1997), WEI (2001).

Tabelle 1: Entwicklung des „Corruption Perceptions Index“ in den MOEL

Land	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bulgarien	–	–	–	2,9	3,3	3,5	3,9	4,0	3,9	4,1
Deutschland	8,1	8,3	8,2	7,9	8,0	7,6	7,4	7,3	7,7	8,2
Estland	–	–	–	5,7	5,7	5,7	5,6	5,6	5,5	6,0
Lettland	–	–	–	2,7	3,4	3,4	3,4	3,7	3,8	4,0
Litauen	–	–	–	–	3,8	4,1	4,8	4,8	4,7	4,6
Polen	–	5,6	5,1	4,6	4,2	4,1	4,1	4,0	3,6	3,5
Rumänien	–	–	3,4	3	3,3	2,9	2,8	2,6	2,8	2,9
Slowakei	–	–	–	3,9	3,7	3,5	3,7	3,7	3,7	4,0
Slowenien	–	–	–	–	6,0	5,5	5,2	6,0	5,9	6,0
Tschechien	–	5,4	5,2	4,8	4,6	4,3	3,9	3,7	3,9	4,2
Ungarn	4,1	4,9	5,2	5,0	5,2	5,2	5,3	4,9	4,8	4,8

Quelle: Transparency International (div. Jahrgänge).

ausländischen Direktinvestitionen, sondern auch die Art des Engagements der ausländischen Unternehmen, wie eine Untersuchung für 22 MOEL (inkl. der acht neuen EU-Mitgliedsländer) ergab.⁵ Insbesondere technologieintensive Unternehmen entscheiden sich gegen ein Investitionsvorhaben, wenn ein mangelnder Schutz von Eigentumsrechten bzw. ein nicht gewünschter (aber möglicherweise stattfindender) Technologietransfer befürchtet wird. Ein zweiter Effekt kommt durch die Art des Markteintritts zur Geltung. Ausländische Unternehmen können sowohl eigenständig in den MOEL auftreten als auch mit einem inländischen Partner kooperieren. Durch eine Kooperation ergeben sich aufgrund der entsprechenden Landeskenntnisse des inländischen Unternehmens Transaktionskostenvorteile im Umgang mit den Behörden. Nachteile können sich beispielsweise ergeben, wenn es zu Rechtsstreitigkeiten zwischen ausländischem Investor und inländischen Unternehmen kommt. In einem korrupten Umfeld muss damit gerechnet werden, dass die Justiz auch bei eindeutiger Rechtslage unter Umständen zugunsten des inländischen Unternehmens urteilt. Daher entscheiden sich ausländische Unternehmen in den Ländern Mittel- und Osteuropas mit zunehmender Technologieintensität relativ häufig gegen die Kooperation mit einem lokalen Partner.

Wenngleich die Wirkungsrichtung zwischen korrupten Aktivitäten und (ausländischen Direkt-)Investitionen empirisch nachgewiesen werden kann, so ist der reale gesamtwirtschaftliche Schaden nur schwer zu bestimmen.⁶ PELLEGRINI und GERLAGH (2004) untersuchen den Zusammenhang zwischen Korruption und Wirtschaftswachstum für die Jahre 1975 bis 1996 unter Verwendung des „Corruption Perceptions Index“. Dabei zeigen sie auch, welche Auswirkungen Korruption auf Investitionen hat. Bei den insgesamt 48 berücksichtigten Ländern würde eine Verringerung des Korruptionsniveaus um eine Standardabweichung zu einem Anstieg der Investitionen um rund 2,5 Prozentpunkte führen.

Insgesamt implizieren diese Ergebnisse somit, dass die MOEL durch eine Reduzierung der korrupten Aktivitäten – unter sonst gleichen Bedingungen – nicht nur ein höheres Volumen an ausländischem Kapital attrahieren könnten, sondern auch, dass mehr Investitionen in technologieintensiveren Bereichen getätigt würden.

Fazit

Korruption ist nach wie vor ein weit verbreitetes Problem in den neuen EU-Mitgliedsländern Mittel- und Osteuropas, dem bislang nicht erfolgreich entgegengewirkt werden konnte. In Polen und Tschechien hat sich die Situation

seit Mitte der neunziger Jahre verschlechtert, während in den drei baltischen Staaten geringe Erfolge erzielt werden konnten. Die Europäische Kommission fordert daher die neuen EU-Mitgliedsländer in ihren letzten Monitoring-Berichten dazu auf, die Bekämpfung der Korruption mit hoher Priorität weiterzuverfolgen. Gelingt es den MOEL, ihr Korruptionsniveau zu senken, wird sich dies positiv auf den Zufluss weiterer ausländischer Direktinvestitionen auswirken.

Literatur

- JAIN, A. K. (2001): Corruption. A Review, *Journal of Economic Surveys* 15, S. 71–121.
- KAUFMANN, D., A. KRAAY und M. MASTRUZZI (2004): *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002*, World Bank, Washington.
- LAMBSDORFF, J. GRAF (2004): *Background Paper to the 2004 Corruption Perceptions Index. Framework Document 2004*, Transparency International.
- MAURO, P. (1995): Corruption and Growth, *The Quarterly Journal of Economics* 110, S. 681–712.
- MAURO, P. (1997): *Why Worry About Corruption?*, *Economic Issues* 6, International Monetary Fund, Washington.
- PELLEGRINI, L. und R. GERLAGH (2004): *Corruption's Effect on Growth and its Transmission Channels*, *Kyklos* 57, S. 429–456.
- SHLEIFER, A. und R. W. VISHNY (1993): *Corruption*, *The Quarterly Journal of Economics* 108, S. 599–617.
- SMARZYNSKA, B. K. und S.-J. WEI (2002): *Corruption and Cross-Border Investment: Firm-Level Evidence*, The Brookings Institutions, 16. August, Washington.
- TANZI, V. und H. DAVOODI (1997): *Corruption, Public Investment, and Growth*, IMF Working Paper 97/139, Washington.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (Hrsg.) (1995–2004): *Global Corruption Report*, abrufbar unter www.transparency.org.
- WEI, S.-J. (1997): *Why Corruption Is So Much More Taxing Than Tax? Arbitrariness Kills*, NBER Working Paper 6255, Cambridge (MA).
- WEI, S.-J. (2001): *Corruption in Economic Transition and Development: Grease or Sand?*, UNECE Spring Seminar May 7, Genf.

⁵ Die empirische Untersuchung wurde für mittel- und osteuropäische Länder auf Grundlage von Firmendaten, die aus einer Umfrage der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung stammen, durchgeführt (vgl. SMARZYNSKA und WEI (2001)).

⁶ Korruption gehört zum Typus der Kontrollkriminalität, d. h. der Amtsmissbrauch wird nur dann sichtbar, wenn dies durch entsprechende Ermittlungen aufgedeckt wird. Im Vergleich zu anderen Straftatbeständen gibt es bei Korruption oftmals kein direktes Opfer, welches den Amtsmissbrauch zur Anzeige bringen könnte. Daher spiegelt auch die Anzahl der Ermittlungsverfahren bzw. Gerichtsurteile nicht das wahre Ausmaß der Korruption wider.