

Journal für Entwicklungspolitik IX/4, 1993, S. 417 — 425

Christian Roschmann

KANN MAN DEN BEGRIFF „KORRUPTION“ BEI VERWALTUNGEN DER DRITTEN WELT ANWENDEN?

Abstract

In the Third world, unproductive investments in services labelled as corruption are frequent. In industrialized countries such activities are successfully kept under control by way of criminalization.

Not so in the Third World where they cannot generally be defined as corrupt as there are no societal structures corresponding to the concept of corruption.

In the Third world activities usually regarded as corrupt are often publically accepted and therefore do not entail a breach of confidence. Power structures and hence the perception of legitimacy and public interest are unclear, changing and personalized. The difference in power structures between the third world and industrialized countries results from the fact that the means of production are not in the hands of a society controlling the state but at the disposition of the state itself, i.e. of officials who have no interest in self-limitation through clear criteria of right and wrong.

1. Einleitung

In der Dritten Welt wird häufig volkswirtschaftlich unproduktiv investiert, nämlich in Dienstleistungen, die sich als korrupte Verhaltensweisen darstellen.

In den Industrieländern gelang es, einen Kernbereich solcher Verhaltensweisen, die unter volkswirtschaftlichem und moralischem Gesichtspunkt als nicht zu tolerierende angesehen werden, begrifflich klar in Straftatbestände zu fassen, mit Strafen zu sanktionieren und dadurch tendenziell erfolgreich zu verhindern.

Im Folgenden soll aufgezeigt werden, daß dies in der Dritten Welt nicht der Fall ist.

Dort ist weder eine begriffliche Normierung durch Straftatbestände möglich, noch die eindeutige Identifizierung eines Verhaltens als korrupt. Dies deshalb, weil eine entsprechende Gesellschaftsstruktur, auf deren Hintergrund diese Begrifflichkeit nur zur Anwendung kommen kann, fehlt.

2. Korruption in Industrieländern

2.1. Straftatbestände als Kernbereich

Es soll zunächst die Situation in den Industrieländern aufgezeigt werden. Dort ist zwischen einem begrifflich faßbaren, gesetzlich normierten Kernbereich und einem unscharfen Randbereich der Korruption zu unterscheiden. Zunächst zum Kernbereich. Exemplarisch sei die gesetzliche Regelung in der BRD herausgegriffen.

Strafbare Verhaltensweisen eines Amtsträgers (es soll hier von „Amtsträgern“ gesprochen werden, „Beamter“ ist ein spezifischer beamtenrechtlicher Begriff, der nicht alle mit der Ausübung öffentlicher Funktionen betraute Personen umfaßt) sind in diesem Bereich „Vorteilsannahme“ (§ 331 StGB) und „Bestechung“ (§ 332 StGB).

Daneben kommen für Amtsträger selbstverständlich auch die für jedermann geltenden allgemeinen Straftatbestände, wie z.B. bzgl. Unterschlagung, Untreue, Erpressung, zur Anwendung.

Vorteilsannahme besteht in Annahme oder sich Versprechenlassen eines Vorteils als Gegenleistung für die Vornahme oder Nichtvornahme einer Diensthandlung.

Unter Vorteil wird jede Leistung des Zuwendenden an den Amtsträger verstanden (Dreher-Tröndle, § 331 Rdnr. 11), auf die dieser keinen Anspruch hat und die ihn besser stellt. Dieser Vorteil muß nicht notwendigerweise ein materieller sein, aber man wird ihn als vermögenswerten bezeichnen müssen. Der Begriff „vermögenswert“ umfaßt z.B. die unentgeltliche Gewährung des Beischlafes (RGSt 9, 166) oder die Gewährung eines Darlehens (BGHSt 13, 328), wo die vermögenswerte Bereicherung in ersparten finanziellen Aufwendungen liegt (z.B. für die Erbringung von Sicherheiten).

Die Vorteilsannahme muß Grund und Gegenleistung für die Amtshandlung sein. Die Amtshandlung durfte also nicht ohne die Vorteilsannahme erfolgt sein. Es muß sich um ein Austauschverhältnis handeln. Die Amtshandlung selbst ist jedoch nicht rechtswidrig.

Diensthandlung ist jede Handlung, die sich unter den dem Amtsträger übertragenen, abstrakt definierten Aufgabenkreis subsumieren läßt, also, die dieser aufgrund der ihm übertragenen Rolle ausführen kann.

Bei der Bestechung muß darüberhinaus die Diensthandlung rechtswidrig sein. Die Rechtswidrigkeit einer Diensthandlung, beim Tatbestand der Bestechung, ergibt sich daraus, daß der Täter sie ausführen kann, aber nicht darf. Die rechtlichen Befugnisse im Außenverhältnis zum Bestechenden gehen (notwendigerweise, da sie nur abstrakt vorgegeben sind) weiter als in der konkreten Situation die Pflicht im Innenverhältnis (zum Dienstherrn) das Handeln gebietet.

Die Rechtswidrigkeit der Diensthandlung ergibt sich also aus dieser Pflichtverletzung und wird gesteigert durch die zweckgerichtete Kumulation mit der Pflichtwidrigkeit der Annahme von vermögenswerten Vorteilen für diese Pflichtverletzung.

Die Verwerflichkeit der Tathandlung wird vom Gesetzgeber also beim Tatbestand der Vorteilsannahme im Enttäuschen des Vertrauens der Öffentlichkeit auf Rationalität und damit „Lauterkeit“, (BGHSt 16, 96) des öffentlichen Dienstes gesehen, bei der Bestechung noch zusätzlich im Bruch des Vertrauens des Dienstherrn durch den Täter, der seine ihm übertragenen Pflichten verletzt.

2.2. Randbereiche

Wenn man diesen Kernbereich der Fälle des korrupten Verhaltens, vor allem das Austauschverhältnis „Vorteil gegen (unrechtmäßige) Diensthandlung“ verläßt, stößt man bald auf nebelhafte Konturen dessen, was in Industrieländern als Korruption angesehen wird.

Wann ist z.B. Einflußnahme auf einen Amtsträger, die keine (unmittelbare) vermögenswerte Vorteilsgewährung zum Inhalt, jedoch die Beeinflussung seiner Amtsgeschäfte zum Ziel hat, unzulässig und korrupt?

Wo hört erlaubter Lobbyismus, etwa durch argumentative Darstellung positiver öffentlicher Resonanz auf eine behördliche Entscheidung, auf und fängt unerlaubte Einflußnahme an? Ist es bereits ein unerlaubter Vorteil, wenn ein Verbandspräsident einen Beamten wissen läßt, im Falle einer bestimmten Entscheidung dieses Beamten werde er seinen Einfluß geltend machen bzgl. dessen Karrierechancen? Wie ist es, wenn ein Vorgesetzter bei der Auswahl von Bewerbern für eine Stelle seinen nicht so qualifizierten Neffen — oder seinen genauso qualifizierten Neffen — berücksichtigt? Wie ist der Verkauf einer Botschafterposition (Huntington S. 381) zu beurteilen?

Die Antworten auf diese Fragen bleiben in den industrialisierten Ländern offen. Der Rand des dortigen Korruptionsbegriffes ist unscharf. Sicher hat es nicht an Versuchen gefehlt, den Begriff eindeutig abzugrenzen.

So sagt z.B. Huntington (S. 376), „corruption is behavior of public officials which deviates from accepted norms in order to serve private ends“ Nye (S. 419) definiert: „corruption is behavior which deviates from the formal duties of a Public role because of private regarding ... pecuniary or status gains or violates rules against the exercises of certain types of private regarding influence“ (zitiert nach Hager S. 199).

Deutlich wird bei den zitierten Definitionen des Bemühen, einen teleologischen Zusammenhang zwischen Normverstoß und persönlichem Vorteil begrifflich zu fassen. Keiner dieser Definitionen ist jedoch ein Grad von semantischer Klarheit eigen, der die Extension des Korruptionsbegriffes in exakten Konturen plastisch werden ließe.

Es wird offenbar die Normierung eines Kernbereiches für ausreichend gehalten, volkswirtschaftliche Vergeudung zu verhindern. Der Kernbereich begrifflich klar gefaßter Tatbestände füllt in der Praxis den Korruptionsbegriff aus, ohne daß dieser hierdurch semantisch eine inhaltliche Bestimmung erfahren hätte. Diese Regelung kann in bestimmten Fällen disfunktional sein. Nämlich dann, wenn durch eine Korruptionshandlung wirtschaftliche Aktivitäten „geschmiert“ werden. In diesen Fällen bewirkt Korruption nicht Vergeudung sondern verhindert sie.

2.3. Generelle Charakteristiken in Industrieländern

Im Folgenden soll versucht werden, die allgemeinen — also auch für die Randzone gültigen — Charakteristika des Korruptionsbegriffes der Industrieländer herauszuarbeiten.

Das erste solche Charakteristikum ist der Eigennutz des Amtsträgers. Dieser handelt mit dem Ziel, sich Vorteile zu verschaffen. Das sind vermögenswerte Vorteile, also Vorteile, die zu erlangen finanzielle Aufwendungen erfordern.

Diese Beschreibung trifft auf die meisten materiellen wie immateriellen Besserstellungen zu und grenzt nur wenige Vorteile aus, wie etwa Befriedigung des Ehrgeizes (Dreher-Tröndle a.a.O.), Positionen, die entweder zu vage oder zu unsubstanziell und daher als „Vorteil“ schlecht faßbar sind (z.B. Wohlwollen).

Das zweite Charakteristikum ist die Möglichkeit der Einflußnahme. Meist handelt es sich um ein Austauschgeschäft: vermögenswerte Vorteile gegen Möglichkeit der

Einflußnahme auf staatliche Entscheidungen. Der Amtsträger stellt faktisch seine Möglichkeit des Entscheidens und Handelns und so der Einflußnahme auf die staatliche Tätigkeit bis zu einem gewissen Grad in den Dienst des „Vertragspartners“ (daß dieses „Geschäft“ alle konstitutiven Kriterien eines Vertrages aufweist, dürfte fraglos sein. Der Vertrag ist lediglich — in allen dem Verfasser bekannten Rechtsordnungen — wegen Sittenwidrigkeit nichtig).

Die Möglichkeit der Einflußnahme des Amtsträgers ergibt sich aufgrund einer Machtstellung, die ihm jedoch nicht zum Zweck der Überlassung ihrer Ausübung an Dritte übertragen wurde, sei nun die Amtshandlung rechtmäßig (Vorteilsannahme) oder rechtswidrig (Bestechung). Die Übertragung öffentlicher Macht an den Amtsträger ist ein Akt des Vertrauens. Die Macht wird gerade ihm anvertraut. Wenn der Amtsträger die Möglichkeit der Amtsausübung abtritt, bricht er Vertrauen, denn unabhängig davon, wie sich die aus der Machtausübung ergebende Diensthandlung für den Dienstherrn darstellt, rechtmäßig oder rechtswidrig, richtet sich der bloße Akt der Machtübertragung gegen dessen (erklärten, jedenfalls mutmaßlichen) Willen bzgl. des Umgangs des Amtsträgers mit dieser Machtstellung.

Dem Amtsträger wurde die Machtstellung übertragen, damit er sie im Sinne des Übertragenden ausübt, nicht ein Dritter, in welchem Sinne auch immer. Die Beeinflussung von Entscheidungen in seinem Aufgabenbereich durch Dritte beinhaltet stets ein für den Anvertrauenden (den Staat) nicht erträgliches Maß an Unsicherheit, selbst, wenn das Ergebnis mit seinen Interessen in konkreten Fällen übereinstimmt.

Wendet man nun den Blick ab vom vertraglichen Korruptionstyp und betrachtet etwa die Fälle des Griffs in die Kasse, der ungerechtfertigten Bevorzugung von Verwandten, der Erpressung Gewaltunterworfener, Fälle, die alle unter den Begriff der Korruption subsumiert werden (Hager S. 200), so sieht man, daß eine Suche nach dem gemeinsamen Nenner so unterschiedlicher Verhaltensweisen zu einem sehr weiten Korruptionsbegriff führen müßte.

In allen diesen Fällen findet ein Vertrauensbruch statt. Hieran entzündet sich das moralische Unwerturteil, das über solches Verhalten gefällt wird. Zur Korruption wird der Vertrauensbruch, weil er im Kleide bestimmungswidriger Ausübung gerade öffentlicher Macht auftritt, d.h., die Macht wird ausgeübt entgegen den Anweisungen oder erkennbaren Erwartungen dessen, der diese Macht anvertraut, hier des Staates. Der Zweck des Vertrauensbruches liegt auch in diesen Fällen meist in der Erlangung vermögenswerter Vorteile. Es ist jedoch durchaus denkbar, daß der Amtsträger andere Vorteile aus seinem Handeln zieht, so kann der Zweck und damit das Motiv des Handelns auch in Sadismus, der Verfolgung fixer (Gerechtigkeits-) Ideen, in kollektiven Vorurteilen, sogar in Faulheit oder Angst liegen.

Hier wird ersichtlich, daß der Handlungszweck gerade in diesen Fällen begrifflich viel weiter gefaßt werden muß als Erlangung „vermögenswerter Vorteile“. Der Zweck des Vertrauensbruchs kann als Verfolgung anderer Interessen als der gesollten im weitesten Sinne bezeichnet werden.

Hier handelt es sich um dieselbe Motivationslage wie bei der Untreue, dem schädigenden Vertrauensbruch dessen, der über fremdes Vermögen verfügen kann (sich hierdurch jedoch nicht notwendigerweise bereichert). Jemand gibt eigenen Interessen Vorrang vor fremden in einer Situation, in der dieses Verhalten einen Vertrauensbruch darstellt, deshalb sittlich und rechtlich mißbilligt wird. Spezifisch zur

Korruption wird dies, wenn es sich um das Vertrauen der Öffentlichkeit handelt, das sich in der Übertragung staatlicher Macht manifestiert, wenn also der Amtsträger gegen öffentliche Interessen handelt.

Einem Akt der Korruption haftet in aller Regel ein Element der Heimlichkeit an (Fleck-Kuzmics S. 24). Sie ist ein typisches Begleitmerkmal des Vertrauensbruchs. Denn offene Auflehnung beendet Vertrauen, so daß im Fall der Rebellion auch nur im Initialakt bis Kenntniserlangung des Machthalters ein Vertrauensbruch gesehen werden kann.

Im Falle der Korruption handelt es sich um einen Bruch öffentlichen Vertrauens und daher um ein Handeln gegen öffentliche Interessen. Heimlichkeit erscheint daher als typischer Begleitumstand von Vertrauensbruch und Verletzung öffentlicher Interessen.

3. Korruption in der Dritten Welt

3. 1. Erscheinungsformen

Sind die dargestellten Charakteristika notwendige Bestandteile des Korruptionsbegriffes? Diese Frage führt zur Korruption in der Dritten Welt. Denn gerade dort treten zwei Fallgestaltungen auf, wo bei an sich typisch korrupten Verhaltensweisen — etwa Geldannahme für Amtshandlungen, Unterschlagung öffentlicher Gelder — sowohl die Merkmale der Heimlichkeit wie des Vertrauensmißbrauches und der Verletzung öffentlicher Interessen problematisch werden.

Beide betreffen das Problem der öffentlichen Akzeptanz an sich korrupter Verhaltensweisen. Wenn diese Verhaltensweisen so gang und gäbe sind, daß sie jedem bekannt sind, der breiten Öffentlichkeit wie den jeweiligen Vorgesetzten (Aina S. 72), dann fehlt etwa einer Bestechung oder Unterschlagung das Element des Vertrauensbruchs und deshalb meist auch die Heimlichkeit.

Die beiden unterschiedlichen Fallgestaltungen sind folgende: Entweder korruptes Verhalten wird als legitim angesehen, solange der Amtsträger die ihm übertragenen Funktionen im übrigen erfüllt, oder es wird aus fehlender Auflehnungsmöglichkeit hiergegen zwar toleriert, jedoch im sozialen Wertsystem nicht akzeptiert.

Wenn es als legitim angesehen wird, ist fraglich, ob die korrupten Verhaltensweisen gegen öffentliche Interessen verstoßen. Denn wenn derartiges Verhalten als sozialadäquat und nicht als korrupt angesehen wird, wird das öffentliche Interesse von den Beteiligten anders wahrgenommen. In diesen Fällen kann es soweit kommen, daß es geradezu als Recht eines Amtsträgers betrachtet wird, sich bis zu einem bestimmten Maße aus dem Amt zu bereichern, etwa einen bestimmten Prozentsatz des Wertes ausgeführter Güter zu verlangen, solange im übrigen die staatlichen Funktionen soweit wahrgenommen werden, daß das staatliche Zusammenleben nicht in Gefahr ist (Dobel S. 964; Scott S. 79). Dies bedeutet immer eine mengenmäßige Begrenzung der erlangbaren Vorteile des Amtsträgers, da die Ausübung staatlicher Funktionen auf Ressourcen angewiesen ist und daher mit dem Abfluß von Ressourcen (nicht notwendigerweise Finanzen) abnimmt. Das heißt, der Amtsträger kann nicht soviel fordern, daß in seinem Amtsbereich das wirtschaftliche Leben zum Stillstand kommt oder der ihm zur Verfügung stehende Haushalt ein unübliches Defizit aufweist.

Der zweite Fall ist in seiner reinen Ausprägung ein theoretischer, der jedoch in Ansätzen in Verwaltungen der Dritten Welt gelegentlich vorkommt. Es ist der Fall des Fehlens jeglicher Legitimation der Verwaltung.

Ein herrschendes System hält sich nur durch Terror gegenüber den Unterjochten an der Macht. Hier handelt die gesamte Verwaltung nicht im öffentlichen Interesse. Es wird ihr auch keinerlei Vertrauen der Öffentlichkeit entgegengebracht. Sie wird als eine Art privater Organisation einiger weniger empfunden, gewaltsam und verbrecherisch.

In diesem Grenzbereich angesiedelt ist die Mafia im Sizilien der vergangenen Jahrhunderte, die z.T. Positionen innehatte, die gewöhnlich als öffentliche angesehen werden (Polizeifunktion, Versorgung von Witwen und Waisen).

Das Regime, das in unserer Zeit diesem Typus am nächsten kam, war das von Duvalier in Haiti (Scott S. 85). Das Land wurde verwaltet wie ein Privatbesitz. Die öffentlichen Amtsträger waren Marionetten des Diktators und wurden nach seinem Gutdünken eingestellt und entlassen, auch physisch eliminiert.

Diesem zweiten Fall soll im folgenden nicht weiter nachgegangen werden, da das völlige Fehlen jeglicher Legitimation ein theoretischer Grenzfall ist. Je mehr Akzeptanz jedoch ein Regime genießt, desto deutlicher fällt offene und geduldete Korruption unter die erste genannte Fallgruppe.

Das Problem der Akzeptanz als korrupt definierter Verhaltensweisen ist mit der Frage verknüpft, wann gegen öffentliche Interessen gehandelt wird. Die Antwort hängt davon ab, was als öffentliches Interesse identifiziert wird, und ob man die Konzeption von öffentlichem Interesse eines Industrielandes auf die Konzeption des öffentlichen Interesses eines Drittweltlandes übertragen kann (Fleck-Kuzmics S. 15). Das Verhalten, das in Industrieländern eindeutig als dysfunktional zu den erkennbaren Interessen der staatlichen Gemeinschaft identifiziert wird, muß von den Betroffenen in der Dritten Welt nicht unbedingt ebenso identifiziert werden.

Wenn es etwa als legitim angesehen wird, daß ein Amtsträger Teilbeträge von ihm verwalteter Gelder vereinnahmt, weil ihm das zustehe, es Ausfluß seiner Amtsgewalt sei, dann läßt diese Auffassung auf eine andere Konzeption der Funktionalität zwischen Amtsstellung und Aufgabe schließen.

Die Amtsstellung erlaubt in diesen Fällen die Vermengung der Verfolgung eigener mit der gegenläufiger anvertrauter Interessen, wobei den eigenen bis zu einem gewissen Grad Priorität eingeräumt werden kann. Sie gibt damit dem Amtsträger private Macht qua Ressourcen, Macht als Person (Greenberg S. 7). Die Amtsstellung wird daher als persönliche Eigenschaft des Amtsträgers interpretiert.

Sie verleiht Status und Macht, die nicht von der Öffentlichkeit kontrolliert, aber als legitim angesehen werden. Es handelt sich um andere Machtstrukturen als in demokratisch regierten Ländern (Jürgenmeyer-Kulke S. 173).

Die Öffentlichkeit ist dem Amtsträger nicht als Kontrollinstanz übergeordnet, sondern ihre Interessen sind den seinen teilweise untergeordnet. Die Macht, die der Amtsträger als Person hat, ist abhängig von den ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen, wozu vor allem die seines Amtes zählen (Scott S. 84) und hat ihren Stellenwert in einer sozialen Machtpyramide, die sich nach dem Gesichtspunkt zur Verfügung stehender Ressourcen aufbaut.

Es fehlt also eine Kontrollfunktion der Öffentlichkeit. Ein öffentliches Amt hat in der Dritten Welt eine andere Funktion als in den Industrieländern. Es ist Mittel der

Machterlangung und -erhaltung ihrer Inhaber und verpflichtet daneben noch zur Wahrnehmung staatlicher Aufgaben. Der Amtsträger ist solange ausreichend legitimiert wie das staatliche Zusammenleben nicht in einer Weise funktionsgestört ist, die jenseits der Rebellionsschwelle liegt (Elsenhans 1981 S. 144 ff.).

In der Erfüllung dieser Funktionen wird im Rahmen der gegebenen Machtstrukturen das öffentliche Interesse gesehen. Es beeinflussen also die bestehenden Machtstrukturen die Konzeption des öffentlichen Interesses. Hierdurch werden die Aufgaben der Bürokratie bestimmt und damit Art und Umfang des einem Amtsträger entgegengebrachten Vertrauens.

Hieraus folgt, daß auch der Korruptionsbegriff auf die Machtstrukturen bezogen werden muß. Soweit es diese zulassen, das anvertraute Amt willkürlich und nach Gutdünken auszuüben, bricht der Amtsträger, der diesen Spielraum ausnutzt, ja keine Regeln und handelt legitimiert.

Man kann dann nicht von Korruption sprechen. Die Folge ist, daß eben infolge dieser Strukturen die gesellschaftliche Konzeption von Legitimität und öffentlichem Interesse schwammig und schwer faßbar ist. Die Machtstrukturen sind nicht abstrakt definierbar sondern im Einzelfall Ergebnis des freien Spieles der Kräfte.

Es läßt sich aufzeigen, daß die Akzeptanz sich auf ein quantitatives Element — das mit einem Quantum der Macht korrespondiert — zurückführen läßt. Das Verhalten eines Provinzgouverneurs, der die gesamten liquiden Mittel der Provinzregierung unterschlägt, wird sicher nicht mehr geduldet, während die Unterschlagung eines Monatsgehaltes in vielen Drittweltländern in diesem Fall ohne weiteres akzeptiert wird.

Die Grenze wird von den auf die kommunikativen Signale der Macht sensibilisierten Beteiligten gefühlsmäßig gezogen, wobei die — meist unbewußten — Kriterien kaum nachvollzogen werden können.

Hieraus folgt, daß die Grenze jeweiliger Akzeptanz unscharf und damit auch der Begriff des Vertrauensbruches eine Variable ist, die die Grenze des Korruptionsbegriffes selbst variabel werden läßt. Auch ein Kernbereich ist nicht — wie in den Industrieländern — begrifflich tatbestandlich faßbar.

Daraus, daß der Korruptionsbegriff in der Dritten Welt auch in seinem Kern unscharf ist, folgt, daß er relativ schwer anzuwenden ist. Das heißt, eine Verhaltensweise kann oft nicht als solche als „korrupt“ bezeichnet werden. Es muß noch die Variable der sozialen Akzeptanz untersucht werden, die sich wiederum aus den Machtstrukturen ergibt.

Daher können Verhaltensweisen, die in Industrieländern als korrupt gelten, nicht ohne weiteres in der Dritten Welt auch so bezeichnet werden.

Es ist als Ergebnis dieser Betrachtungen festzuhalten, daß in der Dritten Welt Korruption nicht abstrakt allgemein beschreibbar ist.

Korrupte Leistungsaustausche sind schon tatbestandlich nicht faßbar. Deshalb ist es unmöglich, ein klares Profil der Illegalität vergeudender Leistungsaustausche auf dem Hintergrund des Staates der Dritten Welt zu entwickeln. Das heißt, daß Straf-tatbestände als Kontrollmechanismus dieses Verhaltens ausscheiden.

Dieser Befund ist jedoch nicht nur rechtspolitisch von Belang. Er zeigt, daß auch der volkswirtschaftliche Begriff der Vergeudung nicht deskriptiv, d.h., auf volkswirtschaftliche Faktoren bezogen, sondern in Randzonen wertend durch subjektive Perzeptionen mitgeprägt ist. Der Sinn eines Austausches wird durch die Konzeption

der Agierenden mitbestimmt. Nimmt ein Zollbeamter Bestechungsgelder an, dessen „reguläres“ Gehalt ihn am Rande des Existenzminimums vegetieren läßt, so kann die bezahlte Bestechungssumme volkswirtschaftlich durchaus auch als eine „Gebühr“ interpretiert werden, die zur Aufrechterhaltung der notwendigen Funktionen des Staatsapparates nötig ist. Man könnte weiter argumentieren, daß es sinnvoller ist, notwendige Dienstleistungen des Staates durch Gebühren als durch Steuern abzugelten (Bestechungsgelder haben den Charakter von Gebühren, da sie als Entgelt für konkrete Leistungen gezahlt werden, während Steuern abstrakt, ohne Gegenleistung, erhoben werden). Hieraus könnte man ein Rollenverständnis von Amtsträgern als Agenten im Entwicklungsprozeß ableiten, die mit Handlungsspielräumen ausgestattet sind, welche als funktional gesehen werden können. Dieses Verständnis würde eine Normierung korrupter Verhaltensweisen nach der strikten Art der Industrieländer zumindest nicht fordern.

3.2. Korruption und Wirtschaftsstruktur

Da Korruption vor dem Hintergrund der Strukturen des Staates in der Dritten Welt weder bestimmbar noch strafrechtlich kontrollierbar ist, müssen Überlegungen angestellt werden, welche anderen Bestimmungs- und Kontrollmechanismen für vergeudende Leistungsaustausche herangezogen werden können. In den industrialisierten Ländern sind die Begriffe „Vergeudung“ und „Illegalität“ der Leistung kongruent. Die Legitimitätsstruktur ist transparent, mit festen Konturen.

In der Dritten Welt ist „illegaler Austausch“ ein wesentlich engerer Begriff als „vergeudender Austausch“. Viele Austausche sind eindeutig vergeudend aber nicht eindeutig illegal. Bei den Fällen, die nicht eindeutig illegal sind, nämlich bei denen der Korruptionsbegriff unklar ist, floatet der normative Erwartungshorizont der Beteiligten. Sie erreichen keinen Konsens, was Recht und was Unrecht ist. Bevor begriffliche Kontrollmechanismen strafrechtlicher Art angesetzt werden können, müssen sich die Machtverhältnisse dahingehend ändern, daß Konsens über Legitimitätsstrukturen entsteht, die mit den volkswirtschaftlichen Strukturen kongruent sind.

Ein Austausch wird dann legitim sein, wenn er wirtschaftlich sinnvoll ist. Die Frage inwieweit die Eliminierung vergeudender, also nicht investiver Leistungsaustausche notwendig ist, um Machtstrukturen zu ändern, also inwieweit Wirkungen bereits Ursachen sein müssen, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden.

Abzugrenzen ist der Begriff des Mißbrauches der Amtsstellung von der rechtmäßigen Inanspruchnahme von Privilegien. Auch Privilegien schöpfen Ressourcen ab. Der Unterschied zu korrupten Verhaltensweisen tritt in Industrieländern klar zutage: Die Privilegien werden von Seiten des Staates ausdrücklich gestattet. Wo das legitime Privileg aufhört, fängt Korruption an. Beide Begriffe schließen sich aus.

In der Dritten Welt, in der Korruption ein Produkt der Situationsdefinition ist, können Privilegien und Korruption nur dadurch abgegrenzt werden, daß Machtstrukturen, wie personenbezogen sie auch sein mögen, abstrakt vorgegeben und damit Handlungen erwartbar gemacht werden.

Stellt man nun die beiden Konzeptionen von Korruption, die begrifflich faßbare der Industrieländer und die situativ variable der Dritten Welt einander gegenüber, so wird erkennbar, daß den spezifischen Machtstrukturen der Dritten Welt ebenso spezifi-

sche in den Industrieländern gegenüberstehen, die dort das öffentliche Interesse und die soziale Akzeptanz von Verhaltensweisen hervorbringen, so wie die Strukturen der Entwicklungsländer das in diesen tun. Die Konzeption der Rechtsstaatlichkeit enthält ein formelles und ein materielles Element. Das formelle betrifft die Erwartbarkeit staatlicher Handlungen, das materielle einen abstrakt definierten Handlungsspielraum des Staates und Freiraum des Bürgers. Die Korruptionstatbestände sind Teil dieser Rechtsstaatlichkeit.

Diese Rechtsstaatlichkeit mit ihrer rationalen Verwaltung ist ein Produkt des Kapitalismus (Elsenhans 1987 S. 200). Die Produktionsmittel befinden sich im entwickelten Kapitalismus überwiegend nicht in den Händen des Staatsapparates wie dies in der Dritten Welt der Fall ist. Das durch die Industrialisierung stark gewordene Bürgertum ist Dank seiner wirtschaftlichen Stärke in der Lage, seine Interessen gegenüber denen des Staatsapparates durchzusetzen und den Staatsapparat zur Rechtsstaatlichkeit und Rationalität der Verwaltung zu verpflichten.

In der Dritten Welt hat sich ein erst rudimentärer kapitalistischer Marktmechanismus herausgebildet. Die Produktionsmittel sind vorwiegend in der Hand des Staates. Eine mit wirtschaftlicher Macht ausgestattete bürgerliche Gesellschaft hat sich nicht etabliert. Hierdurch erklären sich die unterschiedlichen Machtstrukturen. Wirtschaftliche Macht liegt beim Staat, der kein Interesse an Selbstbeschränkung durch Rechtsstaatlichkeit hat.

LITERATUR

- Aina, „Bureaucratic Corruption in Nigeria. The continuing search for causes and cures“, in: *International Review of Administrative Sciences*, 1982 S. 72 — 76.
- Dobel, „The corruption of a state“, in: *American Political Science Review*, 1978 S. 964 — 973.
- Dreher-Tröndle, „Strafgesetzbuch, Kommentar“ 45. Aufl., 1991.
- Elsenhans, „Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft? Versuch über den Staat in der Dritten Welt“, 1981.
- Elsenhans, Ist der Begriff der „Verwaltung“ auf Entwicklungsländer anwendbar?, in: Windhoff-Heitner, (Hrsg.), *Verwaltung und ihre Umwelt. Festschrift für Thomas Ellwein* 1987 S. 194 — 211.
- Fleck-Kuzmics, „Einleitung“, in: Fleck-Kuzmics (Hrsg.) „Korruption, zur Soziologie nicht immer abweichenden Verhaltens“, 1970 S. 15 ff.
- Greenberg, „Bureaucracy and Development, a Mexican Study“, 1970.
- Hager, „Bureaucratic Corruption in India“, in: *Comparative Political Studies* 1973 S. 197 — 219.
- Heidenheimer, „Perspectives on the Perception of Corruption“, in: Heidenheimer (Hrsg.), „Political Corruption — Readings in Comparative Analysis“, 1970 S. 159 — 163.
- Huntington, „Modernization and Corruption“, in: Heidenheimer (Hrsg.), *Political Corruption — Readings in Comparative Analysis* 1970 S. 377 — 389.
- Jürgenmeyer-Kuhlke, „Verwaltung, Politik und Wirtschaft in Indien“, in: Oberndörfer (Hrsg.), *Verwaltung und Politik in der Dritten Welt*, 1981 S. 131 — 175.
- Nye, „Corruption and Political development: a cost-benefit analysis“ *American Political Science Review* 1961 S. 417 — 427.
- Scott: „Comparative Political Corruption“, 1972.

