

**Can Chen/Cheol Liu/
Jekyung Lee**

**Corruption and the quality of transportation
infrastructure: evidence from the US states**

International Review of Administrative Sciences
2022, Band 88 (2), S. 552-569

Die Korruption und die Qualität der Verkehrsinfrastruktur: Nachweise aus den Einzelstaaten der USA

In Bezug auf entwickelte Staaten gibt es bisher nur wenige Untersuchungen, die den Zusammenhang von Korruption mit der öffentlichen Infrastruktur zum Gegenstand haben.

Der vorliegende Artikel untersucht, inwieweit Korruption die Qualität der Verkehrsinfrastruktur auf unterstaatlicher Ebene beeinträchtigt. Der Verkehr wurde ausgewählt aus einer Verbindung theoretischer und methodologischer Gründe. Zunächst ist der Verkehr einer der am meisten korruptionsanfälligen Gebiete. Er nimmt einen der drei Spitzenplätze ein, wobei die Anwendung nachhaltiger Qualitätskontrolle, Management und Evaluierungsmaßnahmen schwierig sein kann. Des Weiteren erfordern die meisten Infrastrukturvorhaben behördliche Genehmigungen und erleichtern daher Lobbyismus. Das Gebiet wird in der Regel beherrscht von einer kleinen Anzahl monopolistischer Unternehmen mit engen Beziehungen zu Regierungsbeamten. Die meisten Untersuchungen des Einflusses von Korruption auf Infrastruktur und Verkehrswesen befassen sich mit Entwicklungs- und Transformationsländern.

Die Verkehrsinfrastruktur ist auch für die entwickelten Länder wichtig, wo sie ebenso korruptionsanfällig ist. Es gibt viele Berichte über Korruptionsvorfälle in Verkehrsministerien von US-Staaten. In einem Fall wurde ein Mitarbeiter des Verkehrsministeriums von Georgia angeklagt, Bestechungsgelder angenommen zu haben, in einem anderen Fall wurden drei Mitarbeiter des Verkehrsministeriums von South Carolina und ein Unternehmer beschuldigt, Teil

eines sechsjährigen Korruptions- und Schmiergeldsystems zu sein, das den Steuerzahler mehr als 400.000 US-\$ kostete. Diese Berichte sind Anlass für systemische Forschungen über den Einfluss von Korruption auf Behörden und die Qualität der Verkehrsinfrastruktur, für die sie verantwortlich sind. Wobei die relative Einförmigkeit der Verkehrsministerien der US-Staaten in Bezug auf Finanzierung und Management Untersuchungen erleichtert.

Die Literatur definiert Korruption im Allgemeinen als Missbrauch öffentlicher Ämter zur privaten Gewinnerzielung. Es gibt eine große Anzahl von länderübergreifenden Studien, die die gefährlichen Auswirkungen von Korruption auf Staatsausgaben, Wirtschaftswachstum und soziale Gleichheit aufzeigen. Allerdings haben nur wenige Studien öffentliche Korruption mit der Qualität der öffentlichen Infrastruktur, insbesondere in entwickelten Ländern, in Verbindung gebracht. Zudem sind theoretische und empirische Studien zum Zusammenhang zwischen öffentlicher Korruption und Verkehrsinfrastruktur im US-Kontext besonders selten. Es ist daher der Hauptzweck der vorliegenden Studie zu untersuchen, ob Korruption sich auf die Qualität der Verkehrsinfrastruktur auswirkt. Das verwendete Datenmaterial umfasst alle 50 US-Staaten in den Jahren 2002 bis 2008. Wichtigste Erkenntnis ist, dass Korruption die Qualität der Infrastruktur der US-Highways beeinträchtigt.

Würdigung der Literatur

Die Literatur zu den Auswirkungen von Korruption auf die Verkehrsinfrastruktur steht in Zusammenhang mit Studien über die Auswirkungen von Bestechung im Bereich der öffentlichen Investitionen. Der öffentliche Investitionssektor einschließlich der Verkehrsinfrastruktur erfüllt alle notwendigen Voraussetzungen für Korruption. Er gibt öffentlichen Bediensteten Entscheidungsfreiheit, zieht gewinnorientierte Verhaltensweisen an und tarnt Fehlverhalten durch verschwiegene Geschäfte mit eingeschränktem

Wettbewerb. Unter diesen Bedingungen zahlten Manager von Unternehmen in diesem Bereich manchmal Provisionen oder Bestechungsgelder an mit der Vergabe öffentlicher Investitionsvorhaben befasste Bedienstete und erwarteten im Gegenzug positive Entscheidungen von ihnen.

In diesem Sinne argumentieren einige Autoren, dass es einen Zusammenhang gibt zwischen dem Ausmaß der Korruption und der Höhe der öffentlichen Investitionen in einer Gesellschaft. Die OECD erweitert die Literatur durch den Nachweis, dass die Praxis der Bestechung im öffentlichen Investitionssektor nicht nur in Entwicklungsländern, sondern auch in der entwickelten Welt weit verbreitet ist. Auch die OECD betont, dass das Verkehrswesen zu den korruptionsanfälligsten Branchen gehört, ebenso wie die Rohstoffindustrie, das Bauwesen und der Lagersektor.

Ein weiterer Literaturbereich über die Auswirkungen von Korruption auf öffentliche Investitionen betont die Kostenüberschreitung bei öffentlichen Investitionsprojekten, hauptsächlich aufgrund von Schmiergeldzahlungen. Unternehmen, die Bediensteten Provisionen oder Bestechungsgelder bezahlen, haben einen Anreiz, diese Kosten wieder reinzuholen, indem sie ihre Gebote überteuern. Eine Reihe von Studien findet einen positiven Zusammenhang zwischen den Baustückkosten und dem Umfang der Korruption in einem Land. Auch die Weltbank (2011) bestätigt, dass etwa ein Viertel der über 500 bankfinanzierten Straßen überteuert sind und dass der durchschnittliche Preisaufschlag 40 % des Projektpreises beträgt.

Korruption hat nachteilige Auswirkungen auf den Erfolg öffentlicher Investitionsvorhaben. Ein Autor schlägt eine neue Perspektive für Studien vor, weil Bestechungszahlungen schwache Indikatoren für die entwicklungspolitische Wirkung von Korruption seien. In Bezug auf Governance und Public Management sollte Korruption negative Auswirkungen haben auf Input- und Output-Management, die Effizienz bei der Projektauswahl, Wartung und

Bauqualität. In dieser Hinsicht führt Korruption zu geringer Effizienz und geringeren öffentlichen Investitionsergebnissen, wie schlechte Projektauswahl, Verzögerungen bei der Planung und Fertigstellung von Projekten sowie Verschwendung. Insbesondere der Flughafensektor hat wissenschaftliche Aufmerksamkeit gefunden. Flughäfen sind in korrupteren Ländern weniger produktiv, weil Korruption die staatliche Überwachung von Flughäfen verringert. Die Auswirkungen von Korruption auf die Qualität der Verkehrsinfrastruktur haben gesondert von anderen allgemeinen öffentlichen Investitionen weniger Aufmerksamkeit erhalten. Das Argument einiger Autoren, dass Investitionen in Autobahnen niedrigere Renditen in schwachen institutionellen Kontexten erzielen, ist für diese Diskussion relevant, obwohl es sich nicht direkt auf Korruption bezieht. Einige liefern anekdotische Beweise für die negativen Auswirkungen von Korruption auf die Verkehrsinfrastruktur, die die Qualität des Verkehrswesens mithilfe einer Untersuchung gepflasterter Straßen und Eisenbahnen erfasst.

Basierend auf der vorhandenen Literatur gibt es mindestens drei theoretische Wirkungen öffentlicher Korruption auf die Qualität der Verkehrsinfrastruktur. Erstens reduziert die öffentliche Korruption die verfügbaren Ressourcen für den Aufbau und Unterhalt der Verkehrsinfrastruktur. Zweitens, abgesehen davon, dass der Transportinfrastruktur Finanzmittel entzogen werden, verringert Korruption auch die Effizienz der Ressourcennutzung im Verkehrssektor. Drittens können öffentliche Bedienstete auf der Grundlage der Theorie der politischen Rente die Bedürfnisse und Präferenzen der Bürger ignorieren und die Zuweisung staatlicher Ressourcen verzerren, denn diese werden öffentliche Mittel eher auf Gegenstände verwenden, für die sie höhere Entgelte oder Bestechungsgelder erhalten können. Zwei Autoren stellen fest, dass ein US-Bundesstaat, der ein höheres Maß an öffentlicher Korruption aufweist, wahrscheinlich mehr für Anlagenbau ausgeben wird, weil dieser

mehr Bestechungsgelder für korrupte Beamte generiert. Im Transportwesen erscheint es als möglich, dass ein hohes Maß an Korruption Anlageninvestitionen auf Kosten regelmäßiger Wartung begünstigt. Diese Fehlallokation von Ressourcen kann zu einer schlechten Infrastrukturqualität führen. Basierend auf den theoretischen Diskussionen, wird folgende Forschungshypothese in den Raum gestellt: Öffentliche Korruption ist mit der Qualität der Verkehrsinfrastruktur negativ verbunden.

In den US-Bundesstaaten sind Straßen der vorherrschende Bestandteil der staatlichen Verkehrsinfrastruktursysteme. Nahezu 80 % der staatlichen Verkehrsaufwendungen werden für Straßenplanung, Bau, Betrieb und Instandhaltung verwendet. Die Qualität der Verkehrsinfrastruktur wird in diesem Beitrag als Funktion öffentlicher Korruption, die als Haupttestvariable dient, und einer Reihe von Kontrollvariablen dargestellt. Die abhängige Variable ist die Straßenqualität. Sie wird definiert als der Prozentsatz akzeptabler Straßen in staatlich verwalteten Autobahnssystemen. Es wird davon ausgegangen, dass sich die Straßen in einem akzeptablen Zustand befinden, wenn der Internationale Rauigkeitsindex (IRI) unter 170 liegt. Der IRI ist eine allgemein anerkannte Maßeinheit im Straßenbauwesen. Geringere IRI-Werte bedeuten höhere Fahr- und Straßenqualität. Die Qualität einer Straße wird unter einem Wert von 170 als akzeptabel angesehen und gut, wenn er unter 95 liegt. Für Zwecke der vorliegenden Studie wurden die 50 US-Bundesstaaten gemäß dem Index der Straßenqualität durch Mittelung der staatlichen Indizes für den Zeitraum 2002 bis 2008 eingestuft. Um das Ausmaß der öffentlichen Korruption in den US-Bundesstaaten zu bestimmen, orientieren sich die Autoren an dem vom US-Justizministerium herausgegebenen *Report to Congress on the Activities and Operations of the Public Integrity Section von 2002*. Der Bericht enthält die Zahl der öffentlichen Bediensteten, die jährlich wegen Verstoßes gegen Bundeskorruptionsgesetze verurteilt werden. (Alle Bundes-, Landes- und

Kommunalregierungen, Gesetzgeber, Richter und andere öffentliche Angestellte werden regelmäßig von der Public Integrity Section untersucht). Die 50 Bundesstaaten wurden für den Zeitraum 2002-2008 anhand der Korruptionsindizes durch Mittelwertbildung eingestuft, nach der Anzahl der Verurteilungen pro 10.000 Beschäftigte im öffentlichen Dienst und pro 100.000 Angehörige der allgemeinen Bevölkerung. Die Studie verwendet eine Reihe von Kontrollvariablen, zwei Variable, um die unterschiedlichen ökonomischen Bedingungen zu erfassen, das Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt, und als weitere Variable die Höhe der Ressourcen, die für das Autobahn-Verkehrswesen aufgewendet werden. Untersucht wird ferner die Größe des Autobahnnetzes, der Urbanisierungsgrad und der Anteil der jährlich vom Schwerverkehr zurückgelegten Fahrzeugmeilen. Des Weiteren werden Umgebungsfaktoren in Form von Temperatur und Niederschlägen berücksichtigt. Die Auswirkungen von Korruption auf die Qualität der Verkehrsinfrastruktur werden anhand der Daten aus den 50 US-Bundesstaaten für den Zeitraum 2002–2008 ermittelt. Der Zeitraum wurde gewählt wegen der Datenverfügbarkeit und der konsistenten Berichterstattung über die Qualität der Staatsstraßen.

Es wurde davon ausgegangen, dass es zwischen dem Auftreten öffentlicher Korruption und ihrer Auswirkung auf die Qualität der Verkehrsinfrastruktur eine zeitliche Verzögerung gibt, und zwar aus drei Gründen.

Erstens beginnt die bundesstaatliche Verfolgung von öffentlichen Korruptionsfällen in der Regel mehrere Jahre nachdem die korrupten Aktivitäten stattgefunden haben. Zweitens benötigen Infrastrukturbauprojekte in der Regel mehrere Jahre bis zur Fertigstellung. Drittens, die Verwendung von verzögerten Werten der öffentlichen Korruption vermeidet die potenzielle Endogenität zwischen Korruption und Qualität der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur.

Zusammenfassung

In dieser Studie werden die Auswirkungen öffentlicher Korruption auf die Qualität der Verkehrsinfrastruktur in den US-Bundesstaaten untersucht. Aus theoretischer Sicht wurde beobachtet, dass korrupte öffentliche Bedienstete ihren Egoismus befriedigen, indem sie Ressourcen auf unproduktive Tätigkeiten verschwenden, gegenüber Bürgern und politischen Führern nicht verantwortlich handeln und wenig Neigung haben, Ressourcen effizient zu nutzen. Stattdessen werden Ressourcen ineffizient alloziert, insbesondere indem sie in neue Investitionen gelenkt werden statt in die Instandhaltung und Verbesserung der bestehenden Infrastruktur. Und das nicht nur in Entwicklungsländern, sondern in einem fortgeschrittenen Land.

Die hier vorgestellten Ergebnisse sind ein Beitrag zur Literatur des öffentlichen Managements. Erstens weil sich die vorhandene Literatur hauptsächlich den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Folgen von Korruption in einem länderübergreifenden Kontext gewidmet hat, während hier die Beziehungen zwischen öffentlicher Korruption und der Qualität der Verkehrsinfrastruktur in einem subnationalen Kontext im Mittelpunkt stehen. Insofern leistet diese Studie einen deutlichen Beitrag zur bestehenden Literatur durch den Nachweis, dass die Verhinderung von Korruption entscheidend für die Verbesserung der Qualität des Verkehrswesens ist. Zweitens wurde durch die Verwendung unterschiedlicher Korruptionsvariablen empirisch nachgewiesen, dass die Korruptionsauswirkungen einige Zeit brauchen, bevor sie manifest werden. Drittens wurde die theoretische Grundlage gelegt für ein gefestigtes Verständnis der nachteiligen Auswirkungen von Korruption auf die Verkehrsinfrastruktur. Es wurde gezeigt, dass öffentliche Korruption Ressourcen verschwendet, indem sie diese falsch alloziert.

Weitere Untersuchungen sind erforderlich, um festzustellen, ob diese Ergebnisse auf andere öffentliche Stellen verallgemeinert werden können.

Die Studie hat Schwächen. Da sich das US-Justizministerium weigerte, die zerstreuten Daten der Verurteilungen offenzulegen, konnte nicht genau bestimmt werden, welche in direktem Zusammenhang mit Korruption im Verkehrswesen stehen.

Das US-Justizministerium argumentiert jedoch, dass seine Datenbank der Verurteilungen die Korruptionsfälle von US-Beamten vollständig erfasst, darunter die Annahme von Bestechungsgeldern, Vergabe von Regierungsaufträgen ohne Ausschreibung, Annahme von Schmiergeld in Geschäftsbeziehungen mit der Regierung, zu hohe Reisekosten oder geleistete Arbeitsstunden, Verkauf von Informationen über Vorstrafen und Strafverfolgung an private Unternehmen, Postbetrug, Verwendung von staatlichen Kreditkarten für persönliche Einkäufe, sexuelles Fehlverhalten, Fälschung amtlicher Dokumente, Diebstahl von Regierungscomputern für internationale Computerpiraten, Erpressung, Raub und Einfordern von Bestechungsgeldern durch Polizisten, Besitz von und Handel mit Betäubungsmitteln, illegale Einwanderung.

Die Autoren meinen, dass verschiedene Delikte für die Verkehrsinfrastruktur besonders relevant sind, wie z.B. Annahme von Bestechungsgeldern, Vergabe von Regierungsaufträgen ohne Ausschreibung, Anbieten und Annahme von Schmiergeldern von privaten Unternehmen, die Regierungsaufträge ausführen. Das Justizministerium pflegt in seinen Jahresberichten einige repräsentative Korruptionsfälle zu beschreiben. Davon beziehen sich einige Fälle auf die Verkehrsinfrastruktur.

Die vorliegende Studie hat auch wichtige politische Implikationen. Zunächst, da Korruption die Qualität der Verkehrsinfrastruktur verringert, muss ihre Bekämpfung im Mittelpunkt aller Bemühungen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur stehen. Eine Vielzahl von Antikorruptionsstrategien muss verfolgt werden, u.a. Stärkung des Ethikunterrichts für öffentliche Bedienstete,

Förderung der Transparenz in Bezug auf die Ressourcenzuweisung, stärkere Kontrolle von Regierungsverträgen und Beschaffungsverfahren, Durchsetzung strengerer Strafen für korrupte Praktiken, Begrenzung des politischen Einflusses auf Einstellungen und Beförderungen. Das Korruptionsproblem ist uralte. Entwickelte Gesellschaften müssen daran erinnert werden, dass es nicht auf Länder im Übergang und Entwicklungsländer beschränkt ist. In jedem Fall ist ständige Wachsamkeit erforderlich, wenn Korruption nicht die Behörden kompromittieren soll, die der Allgemeinheit zu dienen verpflichtet sind.

*

*

*