

Korruption und Korruptionsbekämpfung in Südkorea

Peter Mayer

1 Einführung

Korruption gehört in Südkorea zu den Dauerbrennern der gesellschaftlichen Debatte. Die Zahl der aufgedeckten Korruptionsfälle, der Verhaftungen und Verurteilungen in den letzten Jahren ist hoch. Indizes zur Erfassung des Ausmaßes der Korruption weisen auf ein schwerwiegendes Problem hin, die Betroffenheit der Bevölkerung ist groß. Das Bekenntnis der politischen Führung zur Korruptionsbekämpfung gehört zum politischen Ritual Südkoreas, der derzeitige Präsident Kim Dae-jung hat ebenfalls die konsequente und nachhaltige Korruptionsbekämpfung angekündigt: "I will eradicate public officer corruption in the beginning of the new millennium" (National Tax Service 2000: 45).

Im Folgenden sollen die Bemühungen der koreanischen Regierung und gesellschaftlicher Gruppen um die Bekämpfung der Korruption im öffentlichen Sektor in Korea dargestellt werden.¹ Nach einer einführenden Beschreibung des Korruptionsphänomens in Südkorea in Kapitel 2 wird in Kapitel 3 die Strategie der Regierung aufgezeigt. Hierzu werden zunächst die Grundzüge der Herangehensweise und die involvierten Institutionen beschrieben. Dem folgt eine Darstellung der Kernelemente der verfolgten Politik. Kapitel 4 ist den Bemühungen der nichtstaatlichen Gruppen gewidmet. Ein kurzes Fazit in Kapitel 5 schließt den Artikel ab.

2 Signifikanz von Korruption in Südkorea

Die OECD, die seit Jahren die Bemühungen der Mitgliedsstaaten zur Korruptionsbekämpfung unterstützt, definiert Korruption als

the offering, promising or giving of something in order to influence a public official in the execution of his/her official duties. Bribes can take the form of money, other pecuniary advantages, such as a membership in an exclusive club or a promise of a scholarship for a child, or non-pecuniary advantages (Organization for Economic Development and Cooperation 2000: 1).

Manche Bestechungszahlungen sind als Versicherungsprämien gegen unvorteilhafte Behandlung, andere sind als Zahlungen für bevorzugte Behandlung und wieder

¹ Bestechung im privaten Sektor ist in Südkorea ebenfalls ein wichtiges Problem, wird aber in diesem Artikel nicht explizit behandelt. Viele der vorgestellten Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung haben jedoch auch Auswirkungen auf das Korruptionsphänomen in der Privatwirtschaft.

andere sind als Beschleunigungszahlungen gedacht (Seoul Metropolitan Government 2000: 4).

Die Abgrenzung von Bestechung im obigen Sinne zu der in Korea verbreiteten Geschenkkultur ist nicht immer einfach. Die Gabe von Geschenken als Ausdruck der Anerkennung und Wertschätzung ist weit verbreitet: Anlässlich des Mondneujahrs, des Erntedankfestes, von Hochzeiten und anderen Festen werden häufig Geschenke, auch Geldgeschenke, überreicht. Geschäftspartner, Lehrer, wichtige Beamte gehören zu dem Personenkreis, der besonders häufig solche Geschenke erhält. Der Übergang vom Schenken zum Bestechen ist nicht immer klar. Aus obiger Definition wird ersichtlich, dass die Intention des Schenkenden für die Bewertung als Korruption von Bedeutung ist. Auch der Wert des Geschenkes ist von Bedeutung, da bei kleinen Geschenken weniger davon auszugehen ist, dass das Verhalten der Beamten beeinflusst werden soll.

Korruption war in der jüngsten Geschichte Südkoreas ein ständig wiederkehrendes Phänomen, sowohl im alltäglichen Kontakt der Bürger mit Behörden als auch auf der Ebene der politischen und wirtschaftlichen Eliten. Chun Doo-hwan und Roh Tae-woo hatten als Staatspräsidenten Bestechungsgelder von koreanischen Wirtschaftsunternehmen erhalten und wurden 1996 wegen Korruption verurteilt (vgl. Pohl 1996: 52-54). Die Verurteilung des Sohnes von Präsident Kim Young-sam 1997 im Rahmen des Hanbo-Skandals zeigte, dass das Ausmaß der Korruption auf höchster politischer Ebene und die Struktur der Abhängigkeiten und Verstrickungen der wirtschaftlichen und politischen Elite mit der Bestrafung der beiden ehemaligen Staatspräsidenten kein Ende genommen hatte. Insbesondere die Enthüllung dieser Korruptionsfälle während der Amtszeit von Kim Young-sam sensibilisierte die Bevölkerung für das Ausmaß der Probleme und schärfte die Wahrnehmung in Südkorea, dass entschiedenes gesellschaftliches Handeln erforderlich ist, um Korruption zurückzudrängen.

Auch während der Amtszeit Kim Dae-jungs gab es eine beträchtliche Zahl von Korruptionsfällen, die in der Öffentlichkeit Betroffenheit erzeugten. Einige bezogen sich auf die Amtszeiten der Vorgänger Kim Dae-jungs, so etwa die Aufklärung des Kaufs des Schnellzugs Seoul-Pusan oder die Aufklärung der versuchten Einflussnahme auf ein militärisches Beschaffungsprojekt durch die Lobbyistin Linda Kim. Zahlreiche Korruptionsvorwürfe richteten sich aber auch gegen führende Repräsentanten der Regierung von Kim Dae-jung. Eine Auswahl der schlagzeilenträchtigen Fälle seit 1999 bestätigt die Problemlage: Der Justizminister Kim Tae-joung und der Minister für Wiedervereinigung verloren 1999 im Rahmen eines Korruptionsskandals („Pelzskandal“) ihre Ämter. Der Ministerpräsident Park Tae-joon musste wegen seines der Öffentlichkeit verschwiegenen umfangreichen Vermögens zurücktreten. Der Minister für Kultur musste im September 2000 wegen des Vorwurfs der illegalen Einflussnahme auf Entscheidungen von Banken sein Amt aufgeben. Korruptionsfälle gab es in der Finanzaufsichtsbehörde und im Gerichtswesen. Gegen den Präsidenten von Dong Ah Construction wurde ermittelt, da er an rund 100 Kandidaten für die Parlamentswahl im Jahr 2000 illegale Zahlungen geleistet haben soll. Schlagzeilen machte Anfang des Jahres 2001 der Fall eines Beamten, der in zahlrei-

chen Fällen gegen Geld die Freistellung vom Wehrdienst organisierte. Schließlich wurden auch mehrere Tausend Beschäftigte im öffentlichen Dienst wegen Bestechlichkeit angezeigt.

2.1 Empirische Erfassung der Korruption

Die Natur der Korruption und die Komplexität des Phänomens machen es schwierig, verlässliche Aussagen über das Ausmaß der Korruption und die Veränderung der Korruptionsinzidenz in der Zeit zu treffen. International gebräuchlich ist die Erstellung von Indizes, die helfen, die Dimension des Problems näherungsweise zu bestimmen. Die meisten Indizes basieren auf Wahrnehmungen der Bevölkerung, sind somit nicht objektive Indikatoren.

Ein im Auftrag der Stadt Seoul entwickelter Index zur Bestimmung des Ausmaßes der Korruption im Bereich der Erbringung städtischer Dienstleistungen, Anti-Corruption Index (ACI) genannt, basiert auf der Befragung von Personen, die tatsächlich Kontakt mit Stellen der Stadtverwaltung hatten, und ergibt sich aus der Bewertung der Integrität der Beamten und der Antikorruptionsbemühungen der jeweiligen Behörde (vgl. Seoul Metropolitan Government 2000a). Die jährlich neu vorgenommene Erhebung lässt die Differenzierung sowohl nach 25 Stadtteilen als auch nach den fünf Branchen/Arbeitsbereichen Unterhaltung, Besteuerung, Haus- und Wohnungsbau, Hoch- und Tiefbau sowie Feuerwehr/Brandschutz zu. Die Befragungen zeigten für alle Stadtteile ein erhebliches Ausmaß an Korruption, mit zum Teil starken Differenzen zwischen den Stadtteilen. Der Bausektor wurde als besonders korruptionsanfällig identifiziert.

Ein ähnliches Ergebnis hinsichtlich der Verbreitung der Korruption in der Kommunalverwaltung erbrachte eine von der Nichtregierungsorganisation Citizens' Coalition for Economic Justice initiierte Erhebung (Citizen's Coalition for Economic Justice 2001). Das Antikorruptionskomitee dieser Organisation hat einen eigenen Index zur Erfassung der Korruption auf der Ebene der Kommunalverwaltungen entwickelt und erstmals die Ergebnisse der nicht auf Seoul beschränkten Erhebung von August bis September 2000 veröffentlicht. Der Index, der sich aus der Befragung betroffener Bürger und der Befragung von Beamten ergibt, zeigte ebenfalls die Verbreitung von Korruption. Sowohl der im Auftrag der Stadt Seoul erhobene Index als auch der von der Citizens' Coalition for Economic Justice entwickelte Index wurden von den als besonders korrupt identifizierten Stadtteilverwaltungen scharf attackiert und auch mit rechtlichen Mitteln bekämpft.

Die hohe Zahl von Strafverfahren gegen Beamte ist ebenfalls ein Hinweis auf das Ausmaß des Korruptionsphänomens. Im Durchschnitt der Jahre 1996 bis 1999 wurde gegen jeweils fast 4.000 Beamte wegen Korruption ermittelt, Anzeige erhoben, oder diese wurden rechtmäßig verurteilt (*Korea Times*, 11.4.2001).

Tabelle 1: Strafrechtliche Verfolgung von Korruption von Beamten

Jahr	1972	1981	1986	1991	1996	1997	1998	1999
Zahl der Strafverfolgungen	1.881	1.072	778	933	3.986	3.153	3.722	4.973

Quelle: Office of the Prime Minister 2000: 8.

Die Zahl der Politiker aller Parteien, gegen die Strafverfahren wegen Korruption eingeleitet wurden oder die rechtskräftig verurteilt wurden, ist beträchtlich. Diese Zahl und deren Veränderung in der Zeit ist ein Indikator für die Dimension der Korruption im politischen Sektor. In der 15. Legislaturperiode (1996-2000) verloren 5 Abgeordnete aufgrund von Verurteilungen wegen Korruption ihr Mandat. Und unter den 86 Kandidaten für die Parlamentswahl im April 2000, die von der Citizens' Alliance for the 2000 General Election für „ungeeignet“ (*unfit*) erklärt wurden, waren 33 Personen, gegen die wegen Korruptionsvorwürfen ermittelt wurde oder die schon einmal rechtskräftig verurteilt worden waren. Auch auf Landes- oder auf kommunaler Ebene ist offensichtlich die Involvierung von Politikern in Korruption ein großes Problem. Für die letzten Jahre finden sich durchgängig hohe Zahlen von Lokalpolitikern, die wegen Bestechlichkeit angeklagt und verurteilt wurden: “A total of 564 out of 5,170 local congress men, which is equivalent to 11% from the total numbers, were prosecuted as criminals and corruption cases since 1991” (Kim Young-Jong 1997: 1).

Angeichts der Schwierigkeiten, das Ausmaß der Korruption auch zwischen Ländern vergleichbar zu machen, hat der von der Nichtregierungsorganisation Transparency International entwickelte Corruption Perception Index (CPI) besondere Bedeutung erlangt und wird in Südkorea von den Medien und gesellschaftlichen Gruppen mit Interesse verfolgt und als aussagekräftiger Indikator akzeptiert (siehe beispielhaft Presidential Commission on Anti-Corruption 2000: 5). Beim Corruption Perception Index handelt es sich um die zusammenfassende Analyse verschiedener Meinungsumfragen und Untersuchungen zum Ausmaß der Korruption in einzelnen Staaten. Der Index vergleicht die Wahrnehmung der Korruption in mittlerweile 91 Ländern. Basierend auf Daten aus 1998 bis 2001 belegte Südkorea Rang 42.

Innerhalb der Gruppe der asiatischen Länder nimmt Südkorea im Vergleich zu den relativ entwickelten Staaten, an denen Südkorea sich häufig misst, einen hinteren Platz ein. Nicht nur die für ihre erfolgreiche Antikorruptionspolitik bekannten Singapur (Platz 4) und Hongkong (Platz 14) werden als deutlich weniger korruptionsanfällig ausgewiesen, auch Japan (Platz 21) und Taiwan (Platz 27).

Die Bestimmung eines Trends hinsichtlich des Ausmaßes der Korruption bleibt schwierig und ist umstritten. Der Index der Stadt Seoul ist erst zwei Jahre alt und lässt keine längerfristige Trendaussage zu. Der Vergleich der Ergebnisse von 1999 und 2000 scheint allerdings auf eine leichte Besserung der Situation hinzudeuten,

Tabelle 2: Korruptionsindex 2001 von Transparency International

Rang	Land	CPI-Wert	Zahl der Untersuchungen	Standardabweichung	Rang	Land	CPI-Wert	Zahl der Untersuchungen	Standardabweichung
1	Finnland	9,9	7	0,6	26	Botswana	6,0	3	0,5
2	Dänemark	9,5	7	0,7	27	Taiwan	5,9	11	1,0
3	Neuseeland	9,4	7	0,6	28	Estland	5,6	5	0,3
4	Island	9,2	6	1,1	29	Italien	5,5	9	1,0
	Singapur	9,2	12	0,5	30	Namibia	5,4	3	1,4
6	Schweden	9,0	8	0,5	31	Ungarn	5,3	10	0,8
7	Kanada	8,9	8	0,5		Trinidad u. Tobago	5,3	3	1,5
8	Niederlande	8,8	7	0,3		Tunesien	5,3	3	1,3
9	Luxemburg	8,7	6	0,5	34	Slowenien	5,2	7	1,0
10	Norwegen	8,6	7	0,8	35	Uruguay	5,1	4	0,7
11	Australien	8,5	9	0,9	36	Malaysia	5,0	11	0,7
12	Schweiz	8,4	7	0,5	37	Jordanien	4,9	4	0,8
13	Großbritannien	8,3	9	0,5	38	Litauen	4,8	5	1,5
14	Hongkong	7,9	11	0,5		Südafrika	4,8	10	0,7
15	Österreich	7,8	7	0,5	40	Costa Rica	4,5	5	0,7
16	Israel	7,6	8	0,3		Mauritius	4,5	5	0,7
	USA	7,6	11	0,7	42	Griechenland	4,2	8	0,6
18	Chile	7,5	9	0,6		Südkorea	4,2	11	0,7
	Irland	7,5	7	0,3	44	Peru	4,1	6	1,1
20	Deutschland	7,4	8	0,8		Polen	4,1	10	0,9
21	Japan	7,1	11	0,9	46	Brasilien	4,0	9	0,3
22	Spanien	7,0	8	0,7	47	Bulgarien	3,9	6	0,6
23	Frankreich	6,7	8	0,8		Kroatien	3,9	3	0,6
24	Belgien	6,6	7	0,7		Tschechien	3,9	10	0,9
25	Portugal	6,3	8	0,8	50	Kolumbien	3,8	9	0,6

Quelle: Transparency International 2001.

auch eine vom Ministerpräsidentenamt bekannt gegebene Untersuchung weist einen leicht positiven Trend aus (Office of the Prime Minister 2000a: 5). Der Index von Transparency International verwies Südkorea im Jahr 2000 noch auf Rang 48, im Jahr 2001 belegte Südkorea Rang 42. Umstritten ist die Interpretation der Entwicklung der Zahl der Strafverfahren gegen Beamte. Der Anstieg dokumentiert aus Sicht der Regierung ihr hartes Vorgehen und die intensiviertere Politik der Abschreckung und ist ein Beleg für die Ernsthaftigkeit der Regierungspolitik (vgl. Office of the kritische Wissenschaftler sehen diese Zahlen jedoch eher als einen Beleg für die Zunahme der Korruption in Südkorea (vgl. Kim 1999:1).

2.2 Sektoren besonderer Inzidenz von Korruption

Folgt man der Darstellung des Korruptionsphänomens durch die Regierung (Office of the Prime Minister 2000), so ist Korruption vor allem im Bausektor (Häuser, Wohnungen, Straßenbau, Tiefbau), bei der Steuerverwaltung, der Polizei, der Kontrolle der Einhaltung von Umweltauflagen sowie im Unterhaltungs- und Gaststättengewerbe virulent.

Das Ergebnis der Auswertung der Stadt Seoul bringt ähnliches zu Tage: Es zeigt für die Stadtverwaltung eine besondere Ausprägung der Korruption im Hoch- und Tiefbaubereich, gefolgt von Haus- und Wohnungsbau, Besteuerung und Unterhaltungssektor (Seoul Metropolitan Government 2000a).

In fast allen Darstellungen des Korruptionsphänomens in Südkorea findet sich der politische Sektor als wichtiger Empfänger/Nachfrager von Korruptionszahlungen. Dies betrifft sowohl die Ebene der nationalen Politik als auch die Ebene der Provinzen und die lokale Ebene.

2.3 Bewertung von Korruption

Die südkoreanische Bevölkerung misst dem Ziel der Korruptionsbekämpfung hohe Priorität bei. Auf die Frage "What is the most important national priority to be addressed in the coming decade" mit fünf vorgegebenen Antworten sahen in einer Umfrage 1999 22,1% die wirtschaftliche Entwicklung als prioritär, 21,7% die Beseitigung der Korruption, 19,2% die Wiedervereinigung, 19,2% die Verbesserung der sozialen Wohlfahrt, 17,8% sahen andere Bereiche als prioritär an (Presidential Commission on Anti-Corruption 2001: 4). Alle Umfragen, Medienauswertungen, Gespräche zum Korruptionsphänomen in Südkorea weisen darauf hin, dass Korruption von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung nicht als „Kavaliersdelikt“ und nicht als eine akzeptable Form landesspezifischer Transaktionskosten gesehen wird, die zudem auch Vorteile bringt. Das Bedürfnis nach Beseitigung der Korruption, nach gesellschaftlicher Integrität, nach einem funktionierenden Rechtsstaat, nach Gleichbehandlung der Menschen ist groß. Die Vorstellung, Korruption sei ein inte-

graler Bestandteil des ostasiatischen Wirtschaftsmodells, ist nicht mit dem Selbstverständnis der Mehrheit der Koreaner vereinbar.

Weniger klar ist die Bewertung einiger in der koreanischen Geschichte und Kultur verankerter und noch immer weit verbreiteter Verhaltensweisen wie etwa die Aushändigung von Geschenken an Lehrer, an Geschäftspartner oder auch Beamte. Dies ist zwar regelmäßig Gegenstand einer gesellschaftlichen Debatte, wird aber nicht eindeutig beurteilt.

3 Staatliche Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption in Korea

3.1 Ursachenanalyse

Für die Bekämpfung der Korruption ist zunächst eine hinreichend akkurate Ursachenanalyse erforderlich. Die mit Korruptionsbekämpfung befassten Institutionen betonen die Vielfalt erklärender Faktoren, die häufig auch eng miteinander verknüpft sind. Im Folgenden sollen kurz die wesentlichen Faktoren dargestellt werden.

Integraler Bestandteil des südkoreanischen Wirtschaftsmodells der letzten 50 Jahre war eine starke Rolle des Staates. Dies implizierte umfangreiche Kompetenzen staatlicher Akteure bei der Vergabe von Lizenzen und Genehmigungen, einen großen Einfluss des Staates auf die Kreditvergabe der Banken mit staatlichem Eigentum oder auch der privaten Banken. Die Regulierungsdichte war hoch, komplex und häufig widersprüchlich und bildete die Grundlage für diskretionäre Entscheidungen des öffentlichen Sektors, staatliche Willkür und Korruption (vgl. Goh 1999: 2; Korea Development Institute 1999: 68).

Hinzu kommt der starke Einfluss der politischen Entscheidungsträger auf Verwaltungsentscheidungen und damit auf die Wirtschaft, der in der Geschichte Koreas angelegt ist, in der Militärdiktatur seine Fortsetzung fand und auch heute noch nachwirkt. Die Macht der politischen Entscheidungsträger ergibt sich unter anderem aufgrund der Rechte, die Führungsspitzen zentraler Regierungsinstitutionen und der zahlreichen halbstaatlichen Institutionen zu besetzen. Die Neigung, mit der politischen Führung verbundene – häufig fachfremde – Politiker und Vertraute in Spitzenpositionen zu benennen, ist stark ausgeprägt. Auch die Möglichkeit der Budgetfestlegung ist ein wichtiges Instrument zur Erzwingung des Wohlverhaltens. Der Zugriff der politischen Führung auf operative Entscheidungen der Steuerverwaltung, der Polizei, des Geheimdienstes und der Staatsanwaltschaft wurde auch als Instrument zur Disziplinierung genutzt. Das über diese Institutionen der politischen Führung vermittelte detaillierte Wissen über Steuervergehen und andere strafrechtlich relevante Vergehen wichtiger Personen bot jederzeit die Gelegenheit, Verhaltensweisen in zentralen Institutionen zu erzwingen. Die Meinung ist in Südkorea weit verbreitet, dass zwar die Abhängigkeiten der Behörden und der Mitarbeiter dieser Institutionen geringer geworden sind, die Strukturen, die solche Einflussnahmen zulassen, aber noch nicht völlig beseitigt sind.

Zentral für das Verständnis von Korruption in Korea ist auch die Funktionsweise des politischen Systems, vor allem Besonderheiten, Abnormitäten und Dysfunktionalitäten hinsichtlich der Finanzierung der Parteien und der Aktivitäten der Politiker. Die Ausgaben der Politiker, insbesondere die Ausgaben für Wahlkämpfe, überschreiten in aller Regel die Summen, die im Rahmen der Politikfinanzierungsregeln aufgebracht werden können. Versteckte, illegale Geldzuwendungen von der Wirtschaft decken häufig die Finanzierungslücke und ermöglichen somit die Fortsetzung der politischen Arbeit in der traditionellen Form: “Expensive political campaigns and party nomination of public office candidates also invite political corruption” (Office of the Prime Minister 2000 a: 6; vgl. auch Croissant 2001: 85-88).

Schließlich lassen auch Anreiz- und Kontrollmechanismen in koreanischen Organisationen Raum für die Entstehung von Korruption, sowohl auf der Seite der Korruptionszahler als auch auf der Empfängerseite. Die interne Finanzkontrolle ist in aller Regel keine starke Institution. Die Tradition der bürokratischen Organisation in Südkorea lässt intern noch viel weniger als in westlichen Kulturkreisen den Widerspruch untergeordneter Hierarchieebenen und der dort häufig jüngeren Mitarbeiter zu. In Unternehmen haben auch externe Akteure wie Wirtschaftsprüfer oder externe Mitglieder des Vorstands wenig Möglichkeiten, Fehlverhalten zu identifizieren und zu thematisieren (vgl. Korea Institute for International Economic Policy 2000: 6; Ministry of Finance and Economy 2001). Auch Medien sind aufgrund komplexer Mechanismen nur sehr begrenzt in der Lage, als externer Kontrolleur aufzutreten.

Eng verknüpft mit der politischen Geschichte Südkoreas ist auch die Kultur der Geheimhaltung: Die Intransparenz aufgrund fehlender Zurverfügungstellung von Informationen durch den Staatsapparat, die dem Staat und den einzelnen Staatsdienern zusätzliche Macht verschafft, lässt sich aus der politischen Geschichte erklären. In der Zeit der Militärdiktatur wurde Bürgern kein Gefühl für bürgerliche Rechte, für Rechte auf Information und Partizipation vermittelt oder konnte dies in systematischer Weise entstehen. Erst in den letzten Jahren ist diese Perspektive aufgebrochen.

Hinsichtlich der soziokulturellen Aspekte wird zunächst auf die Kultur der Geschenke in Korea verwiesen:

It is often pointed out that Korea has a corruption-friendly socio-cultural environment such as the practice of “Chonji” (money as a token of appreciation). Deep-rooted gift giving and receiving customs make it difficult for the Korean society to sever the chain of corruption (Office of the Prime Minister 2000a: 6).

Von einigen Beobachtern wird auch auf die konfuzianische Prägung und die damit verbundene Unterordnung in Hierarchien verwiesen. Diese erkläre die Abwesenheit offenen Widerspruchs gegen Fehlverhalten an der Spitze. Auch der starke Einfluss persönlicher Bindungen (durch gleiche regionale Herkunft, durch den Besuch der gleichen Schule oder Universität) schafft informelle Netze, die wichtigen Einfluss auf Entscheidungen haben und ein Einfallstor für Korruption darstellen können.

Auf der individuellen Ebene wird auf die Unterentwicklung professioneller ethischer Maßstäbe verwiesen, auf niedrige Integrität und ausschließliche Fokussierung auf Eigeninteressen. Schließlich werden auch die niedrigen Gehälter in einigen Bereichen als korruptionsfördernder Faktor genannt (Office of the Prime Minister 2000: 12).

3.2 Die Grundzüge der staatlichen Strategie

Die Strategie der Regierung ist angesichts der Vielfalt der als ursächlich angesehenen Faktoren multidimensional. Folgt man der Darstellung der Regierung, so kann die Strategie mit sechs Eckpunkten charakterisiert werden (siehe hierzu: Korea Institute for International Economic Policy 2000: 3; Office of the Prime Minister 2000: 10-15; Presidential Commission on Anti-Corruption 2000).

1. Kohärentes und umfassendes Konzept: Die Vielfalt der Ursachen erfordert ein umfangreiches und abgestimmtes Maßnahmenbündel. Zahlreiche Institutionen müssen involviert werden und in ihren Bereichen eine konsequente Politik entwickeln.
2. Prävention: Die Prävention von Korruption erhält einen hohen Stellenwert: Durch Änderung des wirtschaftlichen und politischen Systems, durch grundsätzliche institutionelle Reformen soll der Korruption weitgehend der Boden entzogen werden. Deregulierung oder andere Regulierung ist von großer Bedeutung. Ebenso spielt die Erhöhung der Transparenz und in diesem Zusammenhang die Nutzung der neuen Möglichkeiten der Informationstechnologie eine wichtige Rolle.
3. Bestrafung korrupter Praktiken: Korruption soll nicht als vernachlässigbares gesellschaftliches Problem behandelt werden. Hartes Vorgehen gegen Korruption soll abschreckend wirken.
4. Konsequente Maßnahmen zur Senkung des Korruptionsangebotes: Maßnahmen zur Reduktion des Korruptionsangebotes sollen die Hürden für Bestechungsgeldgeber erhöhen.
5. Konsequente Maßnahmen zur Senkung der Korruptionsnachfrage: Maßnahmen zur Senkung der Korruptionsnachfrage sollen zunächst auf den öffentlichen Dienst ausgerichtet werden. Der Druck auf den ebenfalls wichtigen Korruptionsnachfrager politischer Sektor soll zunächst vor allem über Nichtregierungsorganisationen erhöht werden.²
6. Einbindung der gesellschaftlichen Kräfte/Partizipation: Der Staat will mit gesellschaftlichen Kräften kooperieren: Hierzu gehören Private-Public-Partnership-Konzepte und die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen.

² Dies offensichtlich aufgrund der Erkenntnis wichtiger Akteure im Regierungsapparat, dass die politischen Parteien der Regierung einstweilen nicht die Macht verleihen, die Korruptionsbekämpfung auch auf die Beseitigung der Korruption der politischen Parteien und einflussreicher Politiker auszudehnen.

3.3 Zentrale Institutionen der Korruptionsbekämpfung

Basierend auf der Ursachenanalyse und der Beobachtung der Inzidenz von Korruption in zahlreichen Bereichen der öffentlichen Verwaltung sieht die Regierung eine Vielzahl von Institutionen gefordert, eine aktive Politik zur Bekämpfung der Korruption zu ergreifen: In der politischen Ordnung Koreas ist die Unterstützung der Korruptionsbekämpfung durch das Präsidentsamt essenziell. Seit September 1999 wird der Präsident von einem Beratungskomitee, der Presidential Commission on Anti-Corruption, beraten und unterstützt. Eine gewisse Koordinierungsfunktion für die Regierung hat das Amt des Ministerpräsidenten. Der Rechnungshof hat als oberste Behörde der Finanzkontrolle eine besondere Bedeutung für die Bekämpfung illegaler Akte im öffentlichen Dienst (vgl. Board of Audit and Inspection 2000). Auch das Ministry of Government Administration hat eine alle staatlichen Akteure betreffende übergreifende Rolle, da es Standards für Abläufe und Verfahren, für Praktiken und Prinzipien der Arbeit der öffentlich Bediensteten bestimmt. In diesem Zusammenhang sind auch die Systeme der Selbstkontrolle der Verwaltung auf nationalstaatlicher und lokaler Ebene von Bedeutung.

Angesichts der Notwendigkeit, korrupte Praktiken im Unternehmens- und Finanzsektor zu unterbinden und den illegalen Transfer von Geldern zu verhindern, spielen auch die Fair Trade Commission und die Financial Supervisory Commission eine wichtige Rolle. Die Legislative ist für die Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens von zentraler Bedeutung, die Staatsanwaltschaft und Judikative sind für die Strafverfolgung essenziell. Hervorzuheben sind schließlich die Polizeibehörde und die Steuerbehörde, die nicht allein wegen ihrer Rolle bei der Aufdeckung von Korruption in anderen Organisationen besonders wichtig sind, sondern auch aufgrund der Korruption innerhalb ihrer eigenen Strukturen. Aufgrund der besonderen Bedeutung der Stadt Seoul für gesellschaftliche Entwicklungen in Südkorea ist die Antikorruptionspolitik der Stadtverwaltung wichtig. Zunehmend sind für die Bemühungen der staatlichen Akteure auch internationale Organisationen und Netzwerke von Bedeutung. Die führende Rolle spielt die Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), auch die Asian Development Bank, die World Custom's Organization und die APEC befassen sich mit der Bekämpfung von Korruption. Die Bemühungen der nichtstaatlichen Akteure werden ebenfalls von internationalen Organisationen unterstützt: Transparency International spielt hier die führende Rolle, auf unternehmerischer Ebene unterstützt die Internationale Handelskammer Initiativen zur Bekämpfung der Korruption.

Angesichts der Ausprägung der Korruption in Südkorea ist die Einbeziehung einer Vielzahl von Institutionen angemessen und erforderlich. Die Abwesenheit einer zentralen koordinierenden und mit starken Rechten ausgestatteten Behörde wird jedoch von vielen bemängelt. Erfahrungen in Singapur und Hongkong etwa zeigen die Vorteile einer starken federführenden Instanz.

3.4 Veränderung des gesellschaftlichen Bewusstseins

Die Schärfung des gesellschaftlichen Bewusstseins für die negativen Folgen von Korruption für Rechtsstaat und Demokratie, für Marktwirtschaft und das Wertegerüst der Gesellschaft und die Notwendigkeit der Bekämpfung von Korruption wird durch verschiedene Maßnahmen betrieben.

Kim Dae-jung verknüpfte sein Plädoyer für Marktwirtschaft und Demokratie mit dem Appell zur Beseitigung der Korruption, bezeichnete Korruption als ein schweres Übel, als Gefahr für die marktwirtschaftliche Ordnung und die nationale Wettbewerbsfähigkeit (Korea Institute for International Economic Policy 2000: 3) und forderte die gesellschaftlichen Kräfte auf, die Korruption zu bekämpfen. Sein Aufruf zur Korruptionsbekämpfung fand Niederschlag in dem Konzept „Re building Korea“ (vgl. Korea Institute for International Economic Policy 2000: 2). Auch andere führende Vertreter der Exekutive traten wiederholt für die Bekämpfung der Korruption ein.

Um den Appell zur Korruptionsbekämpfung in den Alltag der Menschen zu bringen, stellte die Regierung Mittel für Werbekampagnen in U-Bahnen und auf öffentlich sichtbaren Großmonitoren und für ähnliche Sensibilisierungsmaßnahmen bereit (280 Millionen Won im Jahr 2000). In Schulen wird in der Regel im Rahmen des obligatorischen Ethikunterrichts das Thema Korruption behandelt (Office of the Prime Minister 2000: 18). Das Bildungsministerium will in diesem Jahr Forschungsarbeiten vergeben, die geeignete Wege aufzeigen sollen, das Thema Korruption systematisch in den Schulunterricht zu integrieren. Veranstaltungen der Nichtregierungsorganisationen zur Bekämpfung von Korruption wurden unterstützt, die koreanische Wirtschaft wurde aufgefordert, Verhaltenskodices zu entwickeln.

Die Regierung richtete zusammen mit der OECD im Dezember 2000 die publizitätsträchtige Seoul Conference on Combating Corruption in the Asia-Pacific Region aus, im Jahr 2003 soll eine weitere große internationale Konferenz in Zusammenarbeit mit Transparency International zum Thema Korruptionsbekämpfung das Augenmerk der Öffentlichkeit auf die Notwendigkeit und die Instrumente zur Bekämpfung der Korruption richten.

Die Regierung hat durch die Serie der Korruptionsfälle erheblich an Glaubwürdigkeit verloren, der positive Beitrag zu einer veränderten gesellschaftlichen Einstellung ist daher trotz der beschriebenen Bemühungen eher gering einzuschätzen. Auch hat die Regierung im Vergleich zu anderen als wichtig bezeichneten Themen relativ wenig Ressourcen in die Veränderung der gesellschaftlichen Wahrnehmung investiert.

3.5 Transparenz, Information und Berechenbarkeit

Zentrale Bedeutung für die Antikorruptionspolitik hat die Schaffung transparenter Verfahren und Abläufe. In allen Dokumenten zur Korruptionsbekämpfung findet sich der Verweis auf die Notwendigkeit der Offenheit und auf die Beendigung der

Kultur der Geheimhaltung. Informationen sollen für Interessierte leicht zugänglich sein, Geheimhaltung die Ausnahme und nicht die Norm sein, internationale Praktiken der Freigabe von Informationen sollen Orientierungspunkt sein (vgl. Korea Institute for International Economic Policy 2000, Seoul Metropolitan Government 2000).

In diesem Zusammenhang ist die Nutzung der Kommunikationstechnologien, insbesondere des Internet, offensiv aufgenommen worden, „e-government“ soll nach den Vorstellungen des Präsidenten Kim Dae-jung Korruption zurückdrängen. Der Oberbürgermeister der Stadt Seoul formuliert das beispielhaft:

To implement public administration as transparently as possible, I designated the prevention of corruption as one of the main administrative priorities upon taking office, and have taken comprehensive and systematic anti-corruption initiatives to achieve this. One such initiative taken by the City of Seoul is Online Procedures Enhancement for civil applications, or OPEN. It allows our citizens to monitor corruption-prone application procedures via the Internet. Under OPEN, citizens can track the application they have filed at any time (Seoul Metropolitan Government 2000: 1).

Die Monopolisierung von Information, die häufig Grundlage von Willkür und Bestechung ist, soll damit beseitigt werden. Gesetzliche Regelungen, die den Zugang zu Informationen bisher verhindert haben, sollen abgeschwächt oder abgeschafft werden, das Ministerium für Regierungsangelegenheiten soll hierzu Standards entwickeln (Office of the Prime Minister 2000: 8).

Verknüpft mit dem Bestreben, mehr Transparenz zu erzeugen, ist die Reform des Ausmaßes, der Art und Intensität der Regulierungen. In Südkorea gab es eine relativ große Zahl von Regulierungen, viele der Regulierungen waren durch Verordnungen und bürokratische Praktiken und nicht durch gesetzliche Vorgaben geprägt, viele Regulierungen waren vage, viele waren widersprüchlich. Dies alles ließ erheblichen Interpretationsspielraum für Bürokraten und schuf das Einfallstor für Willkür und Korruption:

The outcomes of regulations tended to be uncertain and varied from situation to situation. The existence of such uncertainty created the possibility that, in order to evade and circumvent such regulations, the regulated party had a motivation to resort to untransparent means. In particular, the excessive discretionary power of the regulators and a lack of means to control them, widened the room for corruption (Korea Institute for International Economic Policy 2000: 7).

Die Regierung von Kim Dae-jung setzte im April 1998 eine Reformkommission ein, die Grundsätze und Konzepte einer Reform des Regulierungswesens erarbeitete. Eckpunkte der Reform waren die Überprüfung von 11.000 Regulierungen und ggf. deren anschließende Revision oder Abschaffung, die verbesserte Folgenabschätzung neuer Regulierungen und schließlich die Verankerung neuer Regulierungen in Gesetzen (vgl. Korea Institute for International Economic Policy 2000: 8). Von 1998 bis 2000 wurden von 11.125 Regulierungen 7.851 überprüft, davon wurden 5.430 abgeschafft, 2.411 wurden modifiziert. Auch auf der Ebene der Stadtverwaltung

wurde ein solcher Prozess in Gang gesetzt, und ähnlich intensiv wurde das Regulierungswesen reformiert. 80% der gültigen städtischen Regulierungen sollen abgeschafft oder reformiert worden sein (vgl. Goh 1999: 3). Damit sind im Bereich der Transparenz eindeutig erhebliche Verbesserungen eingetreten, die Regierung hat die Chancen der Kommunikationstechnologie konsequent genutzt. Der Beitrag dieser Veränderungen zur Beseitigung von Korruption wird in der Öffentlichkeit kaum gesehen, ist aber zweifellos substanziell.

3.6 Reform der marktwirtschaftlichen Anreizstruktur

Kim Dae-jung erklärte die Hinwendung zu Marktwirtschaft und Demokratie, zu Transparenz und verantwortlichem Handeln zu einem der zentralen Elemente seiner Politik. An die Stelle der staatlichen Lenkung der wirtschaftlichen Entwicklung sollen verstärkt marktwirtschaftliche Regelungsmechanismen treten: Die Einflussnahme des Staates auf die Allokation knapper investiver Ressourcen der Unternehmen oder auf die Kreditallokation der Banken soll durch Deregulierung oder bessere Reregulierung beschnitten werden.

The Korean government will not intervene arbitrarily in the market creation, nor will it give direct orders. Instead, it will focus on shaping the framework through which the market economy will work properly by establishing the underlying laws and institutions (Korea Development Institute 1999: 41).

Der Staat soll den wettbewerblichen Rahmen durch eine aktive Politik zur Verhinderung von Einschränkungen des Wettbewerbs schützen: "Opening and expanding competition within the market is critical for eliminating preferential treatment and irregularities that fundamentally distort the economic order" (Korea Development Institute 1999: 32). Diese Veränderungen sind auf die Stärkung der Marktwirtschaft und der Wachstumskräfte ausgerichtet, leisten aber gleichzeitig einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung von Korruption. Ohne operative Entscheidungskompetenz der staatlichen Behörden und mit Hinwendung zu eindeutigen Regelungen entfällt die Basis für Bestechungszahlungen.

Nach dreijähriger Amtszeit von Kim Dae-jung wird allgemein konzidiert, dass die Reform der marktwirtschaftlichen Ordnung Fortschritte gemacht hat: "South Korea has made substantial progress rebuilding and reshaping its economy since the financial crisis of late 1997. [...] structural reforms have made it more market-oriented" (Chopra und Coe 2001: 1). Gleichzeitig sind die Fortschritte häufig gradueller Natur, eine fundamentale Neuorientierung der Rolle des Staates im Wirtschaftsleben kann kein Projekt einer einzigen Regierung sein. Auch in diesem Falle werden die Implikationen der Reformen für das Phänomen der Korruption in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen, sollten aber keinesfalls unterschätzt werden.

3.7 Reform ausgewählter staatlicher Institutionen

Im Rahmen der institutionellen Reformen während der Regierung Kim Dae-jung sollte der Staatsapparat umfassend reformiert werden. Durch die Reform der Art und Intensität der Interventionen des Staates sollte dieser effizienter und zukunftsorientierter werden. Diese grundsätzlichen Reformbemühungen hatten Auswirkungen auf die Entstehung von Korruption.

Darüber hinaus gab es in zahlreichen staatlichen Institutionen umfassende Bemühungen zur Bekämpfung der Korruption. Dies beinhaltete institutionelle Reformen wie eine Restrukturierung der Organisationen oder bestimmter Arbeitsabläufe, es umfasste häufig auch auf Personen ausgerichtete Qualifizierungs- und Sensibilisierungsprogramme. Die öffentlich geäußerte Selbstkritik war häufig erstaunlich. Im Folgenden sollen die Bemühungen bei der Polizei, bei der Steuerverwaltung und bei der staatlichen Beschaffungsbehörde beschrieben werden. Schließlich werden auch die institutionenübergreifenden Maßnahmen zur Verhaltensänderung bei der Beamtenschaft dargestellt. Damit wird ein wichtiger Ausschnitt der Bemühungen des Staates zur Korruptionsbekämpfung dargestellt, der Anspruch auf Vollständigkeit ist damit nicht verbunden.

3.7.1 Korruptionsbekämpfung bei der Polizei

Teil der Reform des Staates ist die Elimination der Korruption bei der Polizei. Das Problem der Korruption bei der Erfüllung polizeilicher Aufgaben wird erkannt:

To gain trust and confidence of the general public in the police service, the Korea National Policy Agency has been trying to eliminate irrational and unreasonable customs and practices and prevent corruption through police reform (Yoo 2000: 8).

Im Mittelpunkt der öffentlichen Wahrnehmung stehen zunächst jene Bestechungsvorgänge, die sich im alltäglichen Kontakt der Bürger mit der Polizei ergeben. Auch Fälle der Einflussnahme auf Entscheidungen der Polizeiführung durch Politiker wurden bekannt. Manche Korruptionsfälle in der Vergangenheit offenbarten Korruption innerhalb des Polizeiapparates, um Entscheidungen über Beförderungen oder Versetzungen an attraktivere Orte zu beeinflussen. Berichte weisen auch darauf hin, dass in manchen Fällen die Annahme von Bestechungsgeldern Teil eines komplexen Systems sein kann, das beispielsweise eine ganze Dienststelle umfasst: Teile der angenommenen Gelder werden in das Budget der Dienststelle überführt, die vom Dienststellenleiter für reguläre, von ihm erwartete, aber häufig nicht budgetierte Aufgaben verwendet werden (vgl. Office of the Prime Minister 2000: 48-51).

Eine Vielzahl von Maßnahmen wurden in den letzten Jahren ergriffen, um Korruption zurückzudrängen und das Vertrauen der Bevölkerung in die Funktionsfähigkeit des Systems zurückzugewinnen. Gehaltserhöhungen sollen das Einkommensniveau anheben. Ethikkurse wurden angeboten und zum festen Bestandteil der Aufstiegsprüfungen. Der Empfang von Bestechungsgeldern wurde erschwert: Polizisten tragen seit 1999 Namensschilder und können so von den Bürgern leichter identifi-

ziert werden, Polizeioffiziere müssen jährlich ihr Vermögen offen legen, die Effektivität der Verfolgung von Anzeigen von Bürgern sollte erhöht werden. Bereits jetzt zahlt der Staat in bestimmten Fällen Prämien für Informationen über Korruptionspraktiken, eine Institutionalisierung dieser Regel und auch der Schutz der Informanten wird die Schwelle für Korruption weiter anheben. Polizeiinspektionen werden reformiert:

To guarantee fairness in cracking down on businesses that violate regulations, we are now alternating the regulating officers every day, as well as disclosing the names of these regulating officers, so that it will be impossible for business owners to build dark ties with officers to obtain tips on upcoming crackdowns. Also, all crackdowns are conducted by a team comprised of at least two men to keep each other accountable (Yoo 2000: 3).

Hinzu kommt die Beteiligung von Zivilpersonen an den Überprüfungen vor Ort. Polizisten wechseln häufiger die Zuständigkeit für Distrikte, um den langfristigen Aufbau korrupter Beziehungen zu unterbinden. Neue Regelungen setzen auch am Korruptionsangebot an: Berichtet ein Polizist über einen Bestechungsversuch, muss auch der Bestechungsgeber mit einer Strafe rechnen.

Die Maßnahmen stellen zweifellos einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der Korruption dar: Es gibt weniger Gelegenheiten für Korruption, die Zahlung und die Annahme von Bestechungsgeldern wird riskanter. Gleichzeitig weisen erste Auswertungen der Erfahrungen darauf hin, dass nur schrittweise Verbesserungen möglich sind: Deutlich überdurchschnittliche Gehaltserhöhungen für Polizisten gab es bisher nicht, die gemeinsamen Inspektionen sind in manchen Fällen nur Alibiveranstaltungen, die leicht umgangen werden können. Auch ist in einigen Fällen die Wurzel des Problems die Kluft zwischen der gesellschaftlichen Realität und den rechtlichen Vorgaben. So sind Prostitution oder der exzessive Alkoholkonsum Minderjähriger verboten und gleichzeitig weit verbreitet, die Missachtung von Feuerschutzregelungen ist allgegenwärtig und wird doch akzeptiert. Die Änderung der gesellschaftlichen Realität oder die Änderung der rechtlichen Regelungen ist hier gefordert und wäre eine überzeugendere Antwort als die gelegentlichen Maßnahmen gegen die aus der beschriebenen Diskrepanz resultierenden Korruption. Auch ist die ausgeprägte Skepsis der politischen Führung gegenüber einer gemeinsamen Interessenvertretung der Polizisten ein Hindernis: Der notwendige offene Dialog über Korruptionsbekämpfung aus Sicht der Polizisten wird so unterbunden.

3.7.2 Korruptionsbekämpfung bei der Steuerverwaltung

Die Ausführungen in Kapitel 2 haben gezeigt, dass es ein erhebliches Ausmaß an Korruption in der Steuerverwaltung gibt. Die nationale Steuerbehörde konzidiert die Problemlage:

We tried to create a new tax administration first by listening to people's criticism of tax service and then by honestly admitting our weaknesses and past mistakes, such as unreasonable tax service, unfair tax charges, lack of responsiveness to taxpayers, and bureaucratic inefficiencies (National Tax Service 2000: 9).

Und an anderer Stelle:

Though we had closely supervised tax officials and severely punished violaters, we were unable to eradicate corruption in tax affairs (National Tax Service 2000: 37, vgl. auch Han 2000).

Mehrere Faktoren erklären das Ausmaß der Korruption: Steuergesetze sind komplex und widersprüchlich. Die Organisation der Steuerbehörde ließ die Entstehung korrupter Praktiken zu:

In the past 80 percent of tax officials were in charge of their own tax districts. They contacted taxpayers and handled all tax affairs, including registration, reporting, investigation, collection and consulting. In combination with their frequent contact with taxpayers, the amount of discretion they had in the interpretation of tax laws resulted in questionable decision making (National Tax Service 2000: 37).

Die Steuermoral der Bürger ist aufgrund einer Vielzahl von Gründen niedrig. Buchführungspraktiken und die häufig beleglose Abwicklung geschäftlicher Transaktionen ließen Größen wie Ausgaben, Gewinn zu Variablen werden. Die Steuersumme galt vielfach als verhandelbar. Die Verhandlungen erfolgten zwischen dem Steuersubjekt und dem Finanzbeamten. Dass häufig höhere Ebenen oder andere Akteure eine Dreiecksbeziehung bildeten, zeigt folgender Hinweis:

The corporate taxation system itself was a system of "bargaining", and generous political donations could not but help to assist entrepreneurs to obtain state acquiescence in relatively light tax levies (Park 1995: 177).

Eine umfassende Reform der Steuerverwaltung wurde gestartet (vgl. Han 2000). Die Zuständigkeit der Finanzbeamten für alle Steuerangelegenheiten eines einzelnen Steuerbezirks wurde abgeschafft. Der Einsatz eines computergestützten Systems der Steuerermittlung brachte mehr Objektivität in die Ermittlung der Steuern. Bürger wurden aufgefordert, die Unternehmen um die Ausstellung von Quittungen zu bitten. Auch durch den vor diesem Hintergrund verstärkten Einsatz von Kreditkarten soll die Dokumentation von Transaktionen erzwungen werden. Das Ausmaß der persönlichen Kontakte der Bürger mit Finanzbeamten wurde deutlich reduziert. Mit der Annahme einer Charta der Rechte des Steuerzahlers wurden die Rechte der Bürger hervorgehoben, für Klagen der Bürger über unfaire Behandlung wurde in jedem Steuerdistrikt ein Ombudsmann ernannt.

Zahlreiche Veränderungen der Steuergesetze waren darauf ausgerichtet, Interpretationsspielräume zu reduzieren und damit mehr Klarheit und Sicherheit für die Bürger zu bringen. Eine steuergesetzliche Änderung ist besonders hervorzuheben: Bis 1999 war es Unternehmen möglich, jedes Jahr ohne Angabe von Gründen und Belegen bis zu einem festgelegten Umfang „unaccounted expenses“ zu verbuchen.

Diese Möglichkeit konnte von Unternehmen genutzt werden, um Bestechungsgelder zu zahlen. Hinzu kam, dass diese Regelung für den Aufbau schwarzer Kassen missbraucht werden konnte: Unternehmen konnten in jedem Jahr den Rahmen für diese unbelegten Ausgaben voll ausschöpfen und damit eine „schwarze“ Kasse auffüllen, die dann im gegebenen Fall genutzt werden konnte, Korruptionszahlungen leisten zu können. Mit der Beseitigung dieser Möglichkeiten ist Korruption schwieriger geworden.

Die Steuerbehörde weist auf erste Erfolge ihrer Reformen hin. So hat der Rechnungshof 1999 die Steuerbehörde als jene Organisation mit den deutlichsten Verbesserungen ausgewählt (National Tax Service 2000: 37). Auch die Indizes der Stadt Seoul weisen auf eine leichte Besserung hin. Allerdings gilt auch hier, dass angesichts der strukturellen Natur der Probleme nicht von einer schnellen Lösung ausgegangen werden kann.

3.7.3 Veränderungen im staatlichen Beschaffungswesen

Die mit Beschaffungsvorgängen befassten staatlichen Stellen sind besonders häufig Ziel der Bemühungen privater Anbieter, durch Bestechung Aufträge zu erlangen. Korruptionsskandale in der Vergangenheit haben den Verdacht der besonderen Korruptionsanfälligkeit genährt: “Due to irregularities and wrongdoings, as reported in the mass media, people came to have a negative view of PPS (Public Procurement Service)” (Public Procurement Service 2000: 8).

Auch die wichtige staatliche Beschaffungsbehörde Public Procurement Service konzidierte die Probleme und strebte eine grundlegende Reform an (vgl. Kang 2000). Ziel der Reformen war zunächst die Vereinfachung der Ausschreibungsverfahren, um den Wettbewerb um Aufträge zu garantieren. Vage oder widersprüchliche Formulierungen und Regelungen sollen beseitigt werden, eindeutige Standards an ihre Stelle treten. Das Internet soll intensiver genutzt werden, um potenziellen Anbietern die notwendigen Informationen zugänglich zu machen. Zunehmend werden die Transaktionen vollständig auf elektronischem Weg abgewickelt:

The proportion of procurements made through electronic means, a comprehensive indicator of the use of e-commerce in the government sector, has recently ... increased from 34,3% in August 1999 to 68,9% in August 2000 (Public Procurement Service 2000: 17).

Seit März 2001 müssen in bestimmten Fällen Anbieter von Leistungen für den Staat sogenannte „Integritätspakte“ unterschreiben, in denen sie erklären, dass sie keine Bestechungsgelder zahlen. Die Mitarbeiter der Beschaffungsbehörde unterzeichnen ebenfalls den Pakt und erklären sich mit disziplinarischen Maßnahmen im Falle der Zuwiderhandlung einverstanden. Ein Verstoß gegen die Vereinbarung auf der Seite des Unternehmens hat nicht nur die Bestrafung der jeweils involvierten Personen zur Folge, sondern auch den Ausschluss aus zukünftigen Bieterverfahren (vgl. Public Procurement Service 2000: 34).

Die Stadt Seoul hat in Zusammenarbeit mit der Nichtregierungsorganisation People's Solidarity for Participatory Democracy (PSPD) einen eigenen „Integritätspakt“ entwickelt, der sich an einem von Transparency International entwickelten Konzept orientiert und die aktive Beteiligung der Nichtregierungsorganisation beinhaltet. Nur Anbieter, die den Integritätspakt unterzeichnen, werden für Bieterverfahren zugelassen. Der Integritätspakt enthält Klauseln, die die Beendigung des Auftrags und den Ausschluss zukünftiger Bieterverfahren regeln. Die Unterzeichner verpflichten sich in dem Pakt auch, keine negativen Maßnahmen gegen jene Personen zu ergreifen, die über Bestechungsversuche berichten. Mit der Unterzeichnung geht die Aufforderung an die Firmen einher, Verhaltenskodizes für die eigenen Mitarbeiter zu entwickeln (Seoul Metropolitan Government 2000d). Diese institutionelle Innovation, die seit Juli 2000 praktiziert wird, enthält auch die regelmäßige Überprüfung der ordnungsgemäßen Abwicklung großer Projekte durch ein Team von Ombudsleuten, die von der Nichtregierungsorganisation vorgeschlagen werden.

Die beschriebenen Maßnahmen sind ein wichtiger Beitrag zur Reduzierung von Korruption im Beschaffungswesen. Die Beschaffungsbehörde ist jedoch nur für eine Phase des kompletten Beschaffungsprozesses verantwortlich. In der Phase der Initiierung des Beschaffungsvorganges in den staatlichen Institutionen, die den Auftrag formulieren und dann weiter an die Beschaffungsagentur leiten, gibt es auch weiterhin Raum für Manipulation. Auch gibt es wichtige Beschaffungsvorgänge, etwa im militärischen Bereich, die weiterhin mit geringer Transparenz vorgenommen werden und damit anfällig für Korruption sind.

3.7.4 Verhaltensänderung der Beamtenschaft

Ein weiterer Ansatzpunkt zur Bekämpfung der Korruption im öffentlichen Sektor ist die Veränderung der Verhaltensweisen der Beamten. Ihre Bereitschaft zur Annahme von Korruptionzahlungen oder ihre aktive Nachfrage nach Bestechungsgeldern soll reduziert oder idealerweise beseitigt werden. Hierzu gibt es sowohl gesetzliche Maßnahmen als auch weichere Orientierungslinien wie Verhaltenskodizes oder Appelle im Rahmen von Weiterbildungsprogrammen oder Veröffentlichungen. Im Rahmen der oben beschriebenen Integritätspakte müssen sich Beamte zur Einhaltung eng gefasster Regeln und zur Hinnahme bestimmter Konsequenzen im Falle eines Regelverstößes verpflichten. Die Annahme von Geschenken ist restriktiv geregelt: Es gibt zahlreiche detaillierte Vorgaben, die etwa den Erhalt von Geschenken bei Anlässen wie Hochzeiten, Todesfällen, den Erhalt von Geld- oder Blumengeschenken usw. begrenzen.³ So soll verhindert werden, dass Abhängigkeiten entstehen und die Amtsausübung der Beamten beeinflusst wird.

³ Sowohl bei Hochzeiten als auch bei Trauerfällen in der Familie darf ein Beamter keine Geldspende annehmen, die den Wert von 30.000 Won übersteigt. Ein höherer Beamter darf in einem solchen Fall gar kein Geschenk annehmen. Unabhängig vom Anlass darf kein Geldgeschenk den Wert von 50.000 Won übersteigen.

Für alle öffentlich Bediensteten ab einer bestimmten Rangstufe ist die Prüfung der Vermögensverhältnisse in regelmäßigen Abständen vorgeschrieben, die Vermögensverhältnisse für Spitzenbeamte werden auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Um die Praxis der Bestechung von Beamten durch eine zeitversetzte wohl-dotierte Beschäftigung nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses mit dem Staat zu bekämpfen, wurden strikte Regelungen eingeführt. In einigen Bereichen ist für zwei Jahre die Beschäftigung in mit der vorherigen Beschäftigung eng verknüpften Unternehmen und Arbeitsbereichen nur nach Genehmigung durch eine Ethikkommission möglich.

Angesichts deutlich niedrigerer Gehälter im öffentlichen Dienst und der Einschätzung, dass dies ein Faktor bei der Korruptionsanfälligkeit der Beamten ist, soll die Entlohnung der Beamten mittelfristig auf das Niveau der Beschäftigten im Privatsektor angehoben werden (vgl. Presidential Commission on Anti-Corruption 2000: 18). Auch die in Südkorea wichtigen finanziellen Nebenleistungen sollen auf das in der Privatwirtschaft übliche Niveau erhöht werden: "The government will also upgrade all compensatory expenses and welfare payments such as overtime pay and travel expenses to private sector levels" (Office of the Prime Minister, 2000a: 9).

Neben den genannten Maßnahmen zur Vermeidung von Korruption durch Verhaltensänderung der Beamtenschaft soll nach dem Willen der Regierung auch eine klare und eindeutige Politik gegenüber korrupten Beamten signalisieren, dass es der Regierung ernst mit der Korruptionsbekämpfung ist. Korrupte Beamte sollen konsequent bestraft werden. Die Stadt Seoul will eine Politik der „Zero Tolerance“ verfolgen. Auch die Strafhöhe soll deutlich abschreckend wirken.

3.8 Reform des politischen Systems

Die Exekutive misst der Bekämpfung der Korruption in der Politik Bedeutung bei: "Along with steps to combat corruption in the public sector, it is also necessary to take action to eradicate corruption in the political arena" (Office of the Prime Minister 2000a: 12). Ganz offensichtlich übersteigen bei der Mehrzahl der Politiker die als notwendig erachteten Ausgaben für Wahlkämpfe und die allgemeine politische Arbeit die maximal zulässigen Einnahmen beträchtlich, was Politiker auf illegale Finanzierungspraktiken zurückgreifen lässt. Hinzu kommt, dass selbst innerhalb der Parteien die Nominierung von Kandidaten mit Geldleistungen verknüpft ist: "Party nomination of public office candidates also invites political corruption" (Office of the Prime Minister 2000a: 6). Das Risiko und die Konsequenzen der Bestrafung werden offensichtlich nicht so hoch bewertet, dass Politiker von diesen Methoden Abstand nehmen.

Die Regierung kündigte seit Beginn der Amtszeit von Kim Dae-jung wiederholt Reformen des politischen Sektors an. Die selbst gesetzten oder von der Realität erzwungenen Prioritätensetzungen ließen jedoch keinen Raum für eine ernsthafte Reform. Nur in der Zeit vor der Parlamentswahl im Jahr 2000 gab es Anzeichen

einer Reformdiskussion und auch tatsächlich kleine punktuelle Veränderungen. Die Politik scheint gegenwärtig zu einer grundlegenden, von ihr selbst initiierten Transformation der Struktur nicht bereit oder fähig.

Veränderungsvorschläge beziehen sich auf die Reform der Parteifinanzierungsregeln wie die Erhöhung der Einnahmen- und Ausgabengrenzen, die Erleichterung von Spenden verbunden mit dem Gebot der Transparenz (vgl. Park 1995: 188-189). Die stärkere Beschränkung der Ausgaben in den Wahlkreisen, insbesondere während des Wahlkampfes wird immer wieder diskutiert und punktuell implementiert: Bereits jetzt übernimmt die Wahlkommission mit der Organisation von Wahlkampfveranstaltungen und Bekanntmachungen der Kandidaten Aufgaben, die eine Begrenzung der Ausgaben zum Ziel haben. Die gezielte Förderung von Diskussionen im Rundfunk zur Senkung der Ausgaben für Großveranstaltungen ist eine weitere Maßnahme zur Kostensenkung. Ein Teil der Reformvorstellungen setzt an der Reform des gesamten Parteiwesens an, da die schwachen Parteiorganisationen zur Folge haben, „dass Kandidaten einen kostenintensiven Wahlkampf betreiben müssen, ohne auf die Hilfe dauerhafter Parteiorganisationen vertrauen zu können“ (Croissant 2001: 86, vgl. Park 1995: 185-188). Die Diskussion im Jahre 1999 über die Veränderung des Wahlgesetzes wurde ebenfalls vor dem Hintergrund der Reduzierung der Ausgaben für Wahlkämpfe geführt (vgl. Croissant 2001, auch Pohl 2000: 30-31).

Hoffnungen richten sich auch auf die personelle Erneuerung der Parteien, um den Druck aus dem Inneren der Parteistrukturen zu erhöhen: Mit dem Einzug junger Abgeordneter, die nicht in den Jahren der Militärdiktatur bereits in den Parteien und Parlamenten aktiv waren und politisch sozialisiert wurden, sondern relativ glaubwürdig die Erneuerung der Politik anstreben, soll ein Wandel der politischen Sphäre herbeigeführt werden.

Externer Druck soll vor allem von den Nichtregierungsorganisationen ausgeübt werden. Durch ihre permanente Lobbyarbeit, durch ihre Mobilisierung der Öffentlichkeit sollen Parteien gezwungen werden, die oben beschriebenen Reformprozesse anzugehen. Aufgrund der rechtlichen Probleme bei der Kampagne der Nichtregierungsorganisationen gegen als unfähig und korrupt bezeichnete Politiker (auch ein Jahr nach der Wahl gibt es Ermittlungen gegen NGO-Aktivisten) werden von der Wahlkommission gesetzliche Erleichterungen geprüft, die es Nichtregierungsorganisationen ermöglichen sollen, sich kritisch mit Politikern auseinander zu setzen und auch von deren Wahl abzuraten.

3.9 Verbesserung des rechtlichen Rahmens

Wichtig für die nachhaltige Bekämpfung der Korruption ist auch die Veränderung rechtlicher Rahmenbedingungen. Eine Vielzahl von Gesetzen, dies zeigten auch die obigen Ausführungen, mussten bzw. müssen zukünftig geändert werden. Im Vordergrund der Diskussion der letzten Jahre und Mitte des Jahres 2001 stehen die seit 1996 diskutierte Antikorruptionsgesetzgebung und das Geldwäschegesetz. Am 28.

Juni votierte die Mehrheit im Parlament für die Schaffung einer Antikorruptionsbehörde. Diese wird am 1. Januar 2002 ihre Arbeit aufnehmen. Die Umsetzung der OECD-Richtlinie zur Bekämpfung der Korruption erfolgte bereits 1999. Andere Gesetze, die in den obigen Ausführungen angesprochen wurden, sind unter anderem das Public Servants' Ethics Law und das Strafgesetz (vgl. Presidential Commission on Anti-Corruption 2000: 10)

Im Zusammenhang mit der Verbesserung des rechtlichen Rahmens ist auch die Frage der Unabhängigkeit der Justizorgane von Bedeutung. Die Umstände des Rücktritts des im Mai neu ernannten Justizministers Ahn Dong-soo nach nur zwei Tagen im Amt riefen der Öffentlichkeit das Problem der Abhängigkeit in Erinnerung. Dieser hatte erklärt, dass er alles tun wolle, damit die jetzige Regierungspartei die Macht behält und musste nach heftiger Kritik sofort wieder zurücktreten (*Korea Times*, 24.5.2001). Insbesondere die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft wird bei großen Korruptionsfällen immer wieder von der Öffentlichkeit und den Medien in Frage gestellt:

The sad reality of this nation is that few doubt the probe reflects the will of President Kim Dae-jung, oppositionists say that prosecutors are taking orders from Chong Wa Dae for their choice of politicians to investigate, and most people on the street share the same idea (*Korea Herald*, 17.9.1998).

Die weit verbreitete Wahrnehmung einer solchen Abhängigkeit ist eine schwere Belastung für die Demokratie, da das Handeln der Justiz von Bürgern nicht als fair eingeschätzt wird. In einer Umfrage des Kriminologischen Institutes äußerten 92,5% der Befragten ihre Vermutung, dass politischer Einfluss, Geld und persönliche Verbindungen Entscheidungen des Justizapparates beeinflussen können (*Korea Times*, 18.6.2001).

Das Justizministerium räumt einige Probleme hinsichtlich der Unabhängigkeit des Justizapparates und der Korruption ein:

As part of the effort to reform our system to stop corruption in the legal sector, the Ministry of Justice made the Code of Conduct for Prosecutors. And we revised the Lawyers Act, recognizing that corruption in the legal sector seriously undermines the rule of law and social justice (Paek 2000: 8).

Einige Korruptionsfälle wurden aufgedeckt:

The prosecutor's office exposed a number of judges and prosecutors who received money, gifts and favors from lawyers who gave bribes to officials to investigate agencies in return for introducing clients in criminal cases (Paek 2000: 8).

Es ist für das Vertrauen der Bevölkerung in die demokratische Ordnung von erheblicher Bedeutung, dass in diesem Bereich der Reformprozess vorangebracht wird. Hier bleibt für die Regierung noch vieles zu tun.

3.9.1 Der Streit um die Antikorruptionsgesetzgebung

Im Jahr 1996 wurde in Reaktion auf die Bestechungszahlungen an zwei ehemalige Staatspräsidenten von Nichtregierungsorganisationen und der damaligen Oppositionspartei, der heutigen Regierungspartei, eine Antikorruptionsgesetzgebung vorgeschlagen (Korea Institute for International Economic Policy 2000: 10). Bereits in der 15. Legislaturperiode lag ein Gesetzesentwurf vor, der jedoch von den Parteien nicht verabschiedet wurde. Der modifizierte Gesetzesentwurf wurde in der gegenwärtigen 16. Legislaturperiode lange Zeit kontrovers beraten, eine Einigung erfolgte schließlich im Juni; am 28. Juni wurde die Schaffung einer Antikorruptionsbehörde beschlossen (vgl. *Joongang Ilbo*, 29.6.2001).

Das Gesetz sieht die Schaffung einer Antikorruptionsbehörde vor, die direkt dem Präsidialamt unterstellt ist. Viele Jahre wurde um den konkreten Aufbau der Behörde, deren Macht und Kompetenzen gestritten: Während Nichtregierungsorganisationen eine starke und mit entsprechenden personellen Ressourcen ausgestattete Behörde forderten, wollten das Justizministerium und die Staatsanwaltschaft keine solche Parallelstruktur zu ihren eigenen Aufgaben zulassen bzw. favorisierten eine Institution mit klar begrenztem Mandat. Auch der kleinere Koalitionspartner der Regierungspartei, die United Liberal Democrats, zeigte große Zurückhaltung bei der Schaffung einer starken Antikorruptionsbehörde. Damit verknüpft war die Frage nach den Rechten der Behörde: Nichtregierungsorganisationen und Opposition befürworteten aufgrund ihrer Skepsis gegenüber der politischen Einflussnahme auf die Staatsanwaltschaft weit gehende Ermittlungsrechte, die Regierung will nur Vorermittlungen zulassen, die dann schließlich zu Ermittlungen der Staatsanwaltschaft oder anderer Organe überleiten. Das jetzt verabschiedete Gesetz sieht beschränkte Ermittlungsrechte für die zu schaffende Behörde vor. Die Untersuchung erfolgt durch den Rechnungshof oder die Staatsanwaltschaft. Auch die Frage der zulässigen Ermittlungstechniken wurde strittig diskutiert. Besonders umstritten war lange Zeit die Frage der Einsetzung eines unabhängigen Ermittlers, was die Oppositionspartei forderte. Sie konnte darauf verweisen, dass die jetzige Regierungspartei von Kim Dae-jung während ihrer Zeit als Oppositionspartei ebenso die Schaffung eines solchen „independent counsel“ gefordert hatte. Die Regierung negierte die Notwendigkeit der Schaffung einer solchen Institution, das Misstrauen gegenüber den bereits bestehenden Institutionen sei unbegründet, im Übrigen sei ein „independent counsel“ auch eine teure institutionelle Lösung. Das Gesetz sieht keinen Sonderermittler vor. Die Zusammensetzung der obersten Leitung der Behörde war umstritten; nun sollen der Staatspräsident, der Sprecher des Parlamentes und der Präsident des obersten Gerichtshofes jeweils 3 Personen vorschlagen, die vom Staatspräsidenten schliesslich ernannt werden. Teil des Gesetzes soll auch der verbesserte Schutz von „whistle blowers“, jener Personen, die wichtige Hinweise auf Bestechungsvorgänge geben. Sie sollen als Anreiz für vermehrte Hinweise Belohnungen für ihre Informationen erhalten, deren Höhe in einer Verordnung festzulegen ist, gedacht ist etwa an einen Betrag von 5-15% der dem Staat aufgrund der Aufdeckung der Korruption ersparten Summe. Das Gesetz enthält Regelungen zur Bestrafung korrupter Beam-

ter, zum Verhalten der Beamten, zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit, zur Kooperation mit Nichtregierungsorganisationen.

Die Tatsache des politischen Streits über die konkrete Ausgestaltung der Antikorruptionsgesetzgebung ist für eine demokratische Ordnung eher positiv zu bewerten. Die Tatsache der Nichteinigung über viele Jahre hinweg lässt jedoch bei der Mehrzahl der Beobachter den Eindruck entstehen, dass alle politischen Parteien an einer wirklichen effektiven Regelung nicht interessiert sind, sei es, weil sie aufgrund eigener Verhaltensweisen in der Vergangenheit Bestrafungen befürchten müssen, oder sei es, dass sie eine starke Gesetzgebung scheuen, weil der Zufluss an Mitteln von Wirtschaftsunternehmen an den politischen Sektor als unverzichtbar erachtet wird. Die Enttäuschung mancher Aktivisten mit hoch gesteckten Erwartungen ist nachvollziehbar. Die Zukunftsaussichten für die Antikorruptionsbehörde sind unsicher: Die Schaffung einer Behörde mit anfänglich begrenzten Befugnissen kann als Chance für eine sukzessive Veränderung und als Beginn eines notwendigen länger andauernden Prozesses gesehen werden. Es besteht aber auch die Gefahr, dass die Personen, die an der ernsthaften Bekämpfung von Korruption interessiert sind, sich in der neu entstehenden Organisation einbringen und letztlich erkennen müssen, dass ihnen die Machtinstrumente fehlen, dass sie als Alibi misbraucht werden, dass sie selbst ihre Glaubwürdigkeit verlieren. Bereits in der jetzigen Presidential Commission for Anti-Corruption wird diese Problemlage, diese Unsicherheit über die potenziellen Ergebnisse deutlich, sie dürfte mit der Schaffung einer Behörde noch deutlicher werden.

3.9.2 Das Geldwäschegesetz

Mit dem Gesetz gegen Geldwäsche soll der illegale Transfer von Kapital unterbunden werden. Nach dem Real Name Financial System, das unter Kim Young-sam bereits eine Barriere gegen illegale Kapitalbewegungen durch die namentliche Nennung der Eigentümer der Konten aufbaute, soll durch das neue Gesetz die Untergrundökonomie, die nach internationalen Vergleichsstudien ein erhebliches Ausmaß hat,⁴ weiter ausgedünnt werden. Der Zugriff auf Bankkonten soll erleichtert werden, die zuständigen Behörden sollen in die Lage versetzt werden, bei Verdacht zu ermitteln. Die Verabschiedung des Gesetzesentwurfs ist für das Jahr 2001 geplant. Strittig diskutiert wird die Ausgrenzung so genannter „political funds“ aus dem Gesetz. Die politischen Parteien scheinen diesen Weg zu präferieren, in der Öffentlichkeit und bei Nichtregierungsorganisationen wirkt dies wie ein öffentliches Eingeständnis der Politik, dass ihnen an der Beseitigung der Korruption in der Poli-

⁴ Nach Schätzungen des Nationalen Komitees zur Bekämpfung der Korruption hatte Mitte der 90er Jahre die Untergrundökonomie einen Umfang von rund 9% des Bruttosozialproduktes. Davon wiederum seien rund 5-7% Ergebnis schwarzer Kassen der Unternehmen (*slush funds*) (Kim 2001: 71-75).

tik nicht gelegen ist. Ebenfalls umstritten sind die Machtbefugnisse der geplanten Financial Intelligence Unit (vgl. *Joongang Ilbo*, 19.6.2001).

3.9.3 Der Kampf gegen Bestechung ausländischer Beamter durch koreanische Firmen – die Umsetzung der OECD-Richtlinie

Der von Transparency International erarbeitete Bribe Payers Index (Index der Bestechungsgeber) weist darauf hin, dass koreanische Unternehmen im Ausland häufig Korruptionszahlungen leisten, um Aufträge zu erhalten. In der 1999 durchgeführten Umfrage in 14 wichtigen Importländern werden 19 führende Exportnationen hinsichtlich der Neigung der von dort stammenden Unternehmen, Korruptionszahlungen zu leisten, verglichen. Der "Bribe Payers Index (BPI) ranks the leading exporting countries in terms of the degree to which their companies are perceived to be paying bribes abroad" (Transparency International 2001). Je höher der Wert, desto seltener gibt es Erfahrungen mit Korruptionszahlungen der exportierenden Unternehmen der jeweiligen Nation. Nur chinesische Unternehmen scheinen noch häufiger als südkoreanische Unternehmen auf Korruptionszahlungen an Beamte zurückzugreifen. (vgl. Galtung 1999: 303).

Tabelle 3: Transparency International Index der Bestechungszahler 1999

Rang	Land	Wert	Rang	Land	Wert
1	Schweden	8,3	11	Singapur	5,7
2	Australien	8,1	12	Spanien	5,3
3	Kanada	8,1	13	Frankreich	5,2
4	Österreich	7,8	14	Japan	5,1
5	Schweiz	7,7	15	Malaysia	3,9
6	Niederlande	7,4	16	Italien	3,7
7	Großbritannien	7,2	17	Taiwan	3,5
8	Belgien	6,8	18	Südkorea	3,4
9	Deutschland	6,2	19	China	3,1
	USA	6,2			

Quelle: Transparency International 2001: The Transparency International Bribe Payers Survey, www.transparency.de/documents/cpi/bps.html vom 9. Mai 2001.

In diesem Zusammenhang ist die Anregung der OECD, die seit mehreren Jahren Bemühungen der Mitgliedsländer zum Kampf gegen Korruption unterstützt, von Bedeutung. Seit dem 15. Februar 1999 ist die OECD-Konvention zur Beseitigung von Korruption ausländischer Staatsdiener in nationales Gesetz umgesetzt: der Act on Preventing Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. Damit droht koreanischen Wirtschaftsvertretern, die ausländische Beamte

bestechen, die Strafverfolgung auch in Südkorea (Korea Institute for International Economic Policy 2000: 11). Bisher ist kein vor einem südkoreanischen Gericht verhandelter Fall bekannt geworden. Dies sollte jedoch nicht zur Entwarnung Anlass geben, denn es könnte auch auf eine Schwäche der Gesetzgebung und der fehlenden internationalen Zusammenarbeit der Behörden hinweisen.

4 Die Rolle nichtstaatlicher Akteure bei der Korruptionsbekämpfung

4.1 Die Rolle von Nichtregierungsorganisationen

Sowohl auf der nationalstaatlichen Ebene als auch auf der Ebene der Stadtverwaltung in Seoul wird die Wichtigkeit der Nichtregierungsorganisationen für die Bekämpfung von Korruption anerkannt und herausgestellt. Sowohl deren Rolle bei der Sensibilisierung der Bevölkerung als auch deren Rolle als Ideengeber für Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung sollen aktiv genutzt werden. Insbesondere sehen viele ihre Rolle als Mahner und öffentlicher Kontrolleur des politischen Sektors als essenziell an.

Die People's Solidarity for Participatory Democracy (PSPD) spielt gegenwärtig die wichtigste Rolle auf Seiten der Nichtregierungsorganisationen (vgl. Rim 2001). Sie entwickelt Konzepte für die Aktivitäten der Zivilgesellschaft zur Bekämpfung der Korruption. Die PSPD war an der Kampagne gegen die Nominierung korrupter und als „inkompetent und ungeeignet“ bezeichneter Politiker beteiligt. Die PSPD hält durch Konferenzen, Publikationen, innovative Aktionen die Diskussion über die Antikorruptionsgesetzgebung in Gang und entwirft Vorschläge für Rechtsreformen, die Auswirkungen auf das Korruptionsphänomen in Südkorea haben. Die PSPD entwickelte mit der Stadt Seoul das Konzept des Integritätspaktes. Die in der PSPD engagierten Akteure gelten als glaubwürdige und anerkannte Personen, die von der Exekutive und der Legislative für wichtige Ämter rekrutiert werden. Auch die Nichtregierungsorganisation Citizens' Coalition for Economic Justice (CCEJ) befasst sich in ähnlicher Form mit dem Korruptionsproblem und entwickelte den oben beschriebenen Index zur Erfassung der Korruption bei Kommunalverwaltungen.

Ein nationales Chapter von Transparency International wurde 1999 von 849 Nichtregierungsorganisationen gegründet. Es strebt die Etablierung einer Antikorruptionskultur an (Transparency International Korea 2000). Durch Preisverleihungen, durch die Erarbeitung von Lehrmaterial, durch Vorschläge für Verhaltenskodizes im öffentlichen Bereich und in der Privatwirtschaft will die Gruppe die Bemühungen anderer Organisationen unterstützen.

Die Lehrgewerkschaft hat eigene Vorschläge für die Sensibilisierung von Schülern vorgelegt. Unterschiedliche Methoden für einen Antikorruptionsunterricht wurden entwickelt und der Öffentlichkeit vorgestellt. Die Gewerkschaften in öffentlichen Unternehmen unterbreiteten Vorschläge, wie die Korruption eingedämmt

werden kann. Vor allem die Besetzung der Führungspositionen in öffentlichen Unternehmen durch Politiker wurde wiederholt als Einfallstor für Korruption kritisiert.

4.2 Initiativen des Unternehmenssektors

Da der Unternehmenssektor die Hauptquelle für Korruptionszahlungen darstellt, sind Initiativen des Unternehmenssektors zur Bekämpfung von Korruption von großer Bedeutung. Korruption wird vor dem Hintergrund der weltwirtschaftlichen Einbindung und neuer wirtschaftlicher Ordnungsregeln vom Unternehmenssektor als belastend angesehen: "The Korean government and businesses have also begun to recognize that collusive structures backed by corruption are harmful to the competitiveness of the government and businesses" (Rhee 2000: 1).

Die in Kapitel 2 beschriebenen Bemühungen der Regierung um die Bekämpfung der Korruption werden daher grundsätzlich unterstützt. Auch Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz im Unternehmenssektor werden mitgetragen: stärkere interne Kontrollinstanzen, verbesserte Qualität der Wirtschaftsprüfung, verbesserte Regeln für die Veröffentlichung von Daten, bessere Regeln für die Beteiligung von Aktionären, neue Regeln für die Unternehmenskontrolle durch externe Vorstandsmitglieder (vgl. Ministry of Finance and Economy 2001). Eigene Verhaltenskodizes sollen ebenfalls die Beachtung allgemeiner Spielregeln stärken: Im Jahr 1999 verabschiedete die Federation of Korean Industries eine Charter of Business Ethics (Rhee 2000: 2), manche großen Firmen wie Samsung, Hyundai, LG entwickelten eigene Verhaltensregeln. Im Rahmen der von der Regierung unterstützten Integritätspakte kooperieren Unternehmen.

Die Bereitschaft der Regierung, sich in die gesellschaftlichen Bemühungen einzubringen, ist von essenzieller Bedeutung. Äußerungen führender Wirtschaftsvertreter deuten allerdings darauf hin, dass das Vertrauen in die Ernsthaftigkeit der Bemühungen der Regierung gering ist und daher der Unternehmenssektor eine eher abwartende Rolle einnimmt.

4.3 Die Rolle der Medien

Bedeutsam für die Entwicklung des gesellschaftlichen Bewusstseins ist die Medienberichterstattung. Die Medien informierten über Korruptionsfälle, über Verdachtsmomente und laufende Untersuchungen und erzeugten so ständig Druck auf die Regierung, gegen Korruption vorzugehen. Damit trugen die Medien auch dazu bei, die Risiken und Konsequenzen für Personen, die Bestechungsgelder annehmen, zu erhöhen.

Medien widmen der Darstellung der Zusammenhänge zwischen Transparenz, der Einführung marktwirtschaftlicher Regelungen und dem Phänomen der Korruption wenig Aufmerksamkeit. Dies hat auch zur Folge, dass der gesellschaftliche Diskurs

über Korruptionsbekämpfung, über die richtigen und notwendigen gesellschaftlichen Änderungen und Strategien nicht versachlicht wird.

Eine Analyse der Medienberichterstattung über Korruption in Südkorea zeigt, dass Meinungsartikel dominieren. Im Vordergrund steht die Entrüstung über Korruption, die Forderung nach Bestrafung und nach Schaffung von Institutionen mit unmittelbarer Wirkung. Korruptionsszusammenhänge werden nicht sorgfältig recherchiert und analysiert. Die von der Citizens' Alliance for the 2000 General Election geleistete sorgfältige Recherchearbeit vergangene Verurteilungen von Kandidaten für politische Ämter betreffend hätten in einem anderen Land kritische Medien geleistet. Die Gründe für diese Eigenart der Medienlandschaft sind sowohl in der Eigentümerstruktur, in den Qualifikationen der Journalisten und im Rechtssystem zu sehen. Schließlich darf auch nicht übersehen werden, dass auch Journalisten Ziel von Bestechungsbemühungen sind und vor diesem Hintergrund in manchen Fällen Informationen nicht recherchieren oder nicht nutzen.

5 Schlussbemerkung

“One of the most familiar phrases the people have heard from administrations over the past decades is that ‘the government has decided to launch an intensive anti-corruption drive among officialdom’” (*Korea Times*, 15.11.2000). Vor diesem Hintergrund gab es gehörige Skepsis in der Öffentlichkeit, als Kim Dae-jung seine Antikorruptionspolitik ankündigte und einen hohen Anspruch formulierte.

Die öffentliche Wahrnehmung des Korruptionsphänomens ist sowohl durch die Aufdeckung von Korruptionsskandalen als auch durch die Diskussion um die Schaffung einer starken Antikorruptionsbehörde bestimmt. Da ständig neue Korruptionfälle bekannt wurden und sich die Diskussion um die Schaffung der Behörde jahrelang hinzog, ist die Enttäuschung über den langsamen oder auch ausbleibenden Fortschritt bei vielen Aktivisten und bei einem großen Teil der Bevölkerung beträchtlich.

Die vielfältigen Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz und Berechenbarkeit, die mittelfristigen Wirkungen der Stärkung marktwirtschaftlicher Elemente und besserer Rahmenbedingungen sind wichtig für die Bekämpfung der Korruption und dürfen in ihrer Dimension nicht verkannt werden. Sie werden jedoch in der Öffentlichkeit kaum als Instrument zur Korruptionsbekämpfung gesehen. Auch die dargestellten umfangreichen Maßnahmen zur Reduzierung der Korruption in zahlreichen Institutionen sind überzeugende Antworten auf die Herausforderungen. Hier wird sukzessive und systematisch Korruption erschwert: Korrupten Beamten und Politikern fällt es schwerer, ihre Nachfrage zu artikulieren, den Erhalt der Zahlungen zu verschleiern, das Risiko der Bestrafung wächst. Auch für die Anbieter von Korruptionszahlungen wächst das Risiko der Entdeckung und Bestrafung. Die Einigung auf eine Antikorruptionsbehörde stellt einen wichtigen Schritt dar. Dass die Behörde kleiner ist und weniger Macht besitzt, als von vielen erhofft, ist nicht optimal.

Trotzdem ist zu erwarten, dass sie einen positiven Beitrag leistet, die darin involvierten Personen sich nicht als Alibi missbrauchen lassen.

Da in der südkoreanischen Politik Korruptionszahlungen bis in die jüngste Zeit eine so wichtige Rolle gespielt haben, war realistischerweise nicht von einer Beseitigung des Korruptionsphänomens in kurzer Zeit auszugehen. In Südkorea verleiht die Politik der Exekutive gegenwärtig nicht die notwendige Macht, die Korruption im politischen Sektor entschieden zu bekämpfen. In diesem Zusammenhang wird berechtigterweise auf die Notwendigkeit der Bemühungen der Nichtregierungsorganisationen hingewiesen, die mit hoher Glaubwürdigkeit Veränderungen anregen und – wie vor der Parlamentswahl zu sehen war – erzwingen können. Wenn es den Nichtregierungsorganisationen gelingt, den Druck auf die Politik aufrechtzuerhalten, sollten hier mittelfristig ebenfalls Änderungen möglich sein.

Nicht übersehen werden sollten auch die Implikationen des ersten Wechsels der politischen Verantwortung zu einem Kandidaten der Opposition. Mit diesem Wechsel wächst der Druck auf Politiker, das System zu verändern, da das Risiko steigt, dass eine nachfolgende Regierung das Fehlverhalten aufklären lässt und die eigenen Möglichkeiten der Einflussnahme gering sein werden.

Auf dem Weg zur Korruptionsbekämpfung ist Südkorea in den letzten Jahren einige Schritte vorangekommen. Es bleibt aber noch eine lange Wegstrecke, und alle gesellschaftlichen Kräfte sind gefordert, die Ausdauer und Zähigkeit aufzubringen, weiter an institutionellen Reformen zu arbeiten.

Literatur

- Board of Audit and Inspection (2000), *The Board of Audit and Inspection*, Seoul
- Chopra Ajai und David Coe (2001), „Koreans Need to Put Up With More Economic Reform“, Website des Internationalen Währungsfonds vom 13.3.2001 (<http://www.imf.org/external/np/vc/3002/033002.htm>)
- Citizens' Coalition for Economic Justice (2001), „Bekanntgabe des Korruptionsindex der CCEJ und die Gründung einer Watch-Gruppe“, Website der Citizens' Coalition for Economic Justice vom 15. Juni 2001 (<http://www.acc.ccej.or.kr>), in koreanischer Sprache
- Croissant, Aurel (2001), „Das südkoreanische Wahlsystem und seine Reform“, in: *Asien*, Nr.78, S.70-90
- Galtung, Fredrik (1999), „Ein neuer Index: Die Rangliste der Bestechungsgeber“, *E+Z* 1999, S.303
- Goh, Kun (1999), „A Systematic Approach to Anti-Corruption: The case of the Seoul Metropolitan Government“, Paper presented at the 9th International Anti-Corruption Conference, October 14th 1999, Seoul
- Han, Sang-Yool (2000), „Recent Reform of Korean Tax Administration“, Vortragsmanuskript, präsentiert im Rahmen der Konferenz „Fighting Corruption in the New Millennium“ der Asian Development Bank/Organization for Economic Cooperation and Development vom 11. bis 13. Dezember 2000 in Seoul

- Heberer, Thomas (2001), „Korruption als globales Phänomen und seine Ausprägungen in Ostasien“, Project Discussion Paper No. 9/2001, Universität Duisburg
- Joongang Ilbo*, 19. Juni 2001, „Political Funds Exempted From Laundering Bill“
- Joongang Ilbo*, 29. Juni 2001, „Central Body Set Up To Check Corruption“
- Kang, Byungtae (2000), „Anti-Corruption Measures in the Public Procurement Service Sector in Korea“, Vortragsmanuskript, präsentiert im Rahmen der Konferenz „Fighting Corruption in the New Millennium“ der Asian Development Bank/Organization for Economic Cooperation and Development vom 11. bis 13. Dezember 2000 in Seoul
- Kim, Taekwon (2001), „Economic Consequences of Corruption in Korea“, in: *Asia Solidarity Quarterly* 3, S.68-90
- Kim, Young-Jong (1997), „Corruption in South and North Korea“, Vortrag im Rahmen der 8. Internationalen Antikorruptionskonferenz, September 1997, Website vom 26.6.2001 (http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/index.html)
- Kim, Young-Jong (1999), „The Role of the National Assembly in Controlling Corruption: The Case of Korea“, Vortrag im Rahmen des Regional Workshop for Asia/Pacific at the 9th IACC, unveröffentlichtes Manuskript, Website vom 19.9.2000 (<http://magnet.undp.org/docs/efa/G...d/present%20young20jon%20kim.htm>)
- Korea Development Institute (1999), *DJnomics – A new foundation for the Korean economy*, Seoul.
- Korea Institute for International Economic Policy (2000), *Enhancing Korea's National Transparency*, Seoul
- Korea Times*, 18. April 2001, „Seoul City Sued over Corruption Index Calculation“
- Korea Times*, 24. Mai 2001, „Justice Minister Ahn Resigns“
- Korea Times*, 18. Juni 2001, „Society Governed by Money, Power“
- Ministry of Finance and Economy (2001), „Plans for Improving Transparency in Business Management“, unveröffentlichtes Arbeitspapier vom 31. Mai 2001, Seoul
- National Tax Service (2000), *Justice in Taxation: Frontier 2000*, Seoul
- Office of the Prime Minister (2000), *Korea's Anti-Corruption Programs in the New Millennium*, Seoul
- Office of the Prime Minister (2000a), *Korea's Second Phase Fighting against Corruption in the New Millennium*, Seoul
- Organization for Economic Cooperation and Development (2000), *OECD brief – The fight against bribery and corruption*, Paris
- Paek, Keebong (2000), „Combating Corruption: The Role of the Ministry of Justice and the Prosecutors's Office in Korea“, Vortragsmanuskript, präsentiert im Rahmen der Konferenz „Fighting Corruption in the New Millennium“ der Asian Development Bank/Organization for Economic Cooperation and Development vom 11. bis 13. Dezember 2000 in Seoul
- Park, Byeong-Seog (1995), „Political Corruption in South Korea: Concentrating on the dynamics of party politics“, in: *Asian Perspective* 19, 1, S.163-193

- Pohl, Manfred (1996), „Die südkoreanische Innenpolitik 1995/96“, in: Patrick Köllner (Hrsg.): *Korea 1996 – Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Hamburg: Institut für Asienkunde, S.52-69
- Pohl, Manfred (2000), „Südkoreas Innenpolitik 1999/2000: Schwerpunkte und Tendenzen“, in: Patrick Köllner (Hrsg.), *Korea 2000 – Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Hamburg: Institut für Asienkunde, S.23-43
- Presidential Commission on Anti-Corruption (2000), *Korea's Anti-Corruption Drive*, Seoul
- Public Procurement Service (2000), *Innovation 21*, Seoul
- Rhee, Zusun (2000), „Korean Corporate Efforts for an Anti-Corruption Corporate Culture“, Vortragsmanuskript, präsentiert im Rahmen der Konferenz „Fighting Corruption in the New Millennium“ der Asian Development Bank/Organization for Economic Cooperation and Development vom 11. bis 13. Dezember 2000 in Seoul
- Rim, Mi-Ok (2001), „The PSPD's Campaign for the Enactment of an Anti-Corruption Law“, in: *Asia Solidarity Quarterly* 3, S. 4-13
- Seoul Metropolitan Government 2000, *Clean and Transparent*, Seoul
- Seoul Metropolitan Government (2000a), *Anti-Corruption Index of Seoul*, Seoul 2000
- Seoul Metropolitan Government (2000c), *Online Procedures Enhancement for civil applications*, Seoul
- Seoul Metropolitan Government (2000d), *Integrity Pact of Seoul*, Seoul 2000
- Transparency International Korea (2000), *Annual Report*, Seoul
- Transparency International (2000), Pressemitteilung: Transparency International veröffentlicht den Korruptionsindex für das Jahr 2000, September 2000, <http://www.transparency.de/documents/cpi/2000/cpi2000.de.html>
- Transparency International (2001), „The Transparency International Bribe Payers Survey“, Website von Transparency International vom 26.6.2001, <http://www.transparency.org/documents/cpi/bps.html>
- Yoo, Bong-Ahn (2000), „Police Anti-Corruption Plan in Korea“, Vortragsmanuskript, präsentiert im Rahmen der Konferenz „Fighting Corruption in the New Millennium“ der Asian Development Bank/Organization for Economic Cooperation and Development vom 11. bis 13. Dezember 2000 in Seoul

Patrick Köllner, Hrsg.

KOREA 2001

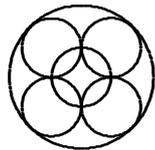
Patrick Köllner, Hrsg.

KOREA 2001

**POLITIK
WIRTSCHAFT
GESELLSCHAFT**

mit
Beiträgen
von

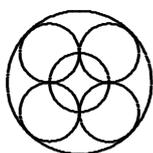
Rüdiger Frank
Sebastian Harnisch
Heiner Heseler
Patrick Köllner
Heinrich Kreft
Hanns W. Maull
Peter Mayer
Dirk Nabers
Manfred Pohl
Michael Schloms
Oliver Schramm
Günter Schucher
Bernhard Seliger



INSTITUT FÜR ASIENKUNDE
HAMBURG

ISSN 1432-0142
ISBN 3-88910-264-6
Copyright Institut für Asienkunde
Hamburg 2001

Manuskriptbearbeitung: Vera Rathje
Satz und Textgestaltung: Siegrid Woelk
Gesamtherstellung: Zeitgemäßer Druck CALLING P.O.D., Hamburg



VERBUND STIFTUNG
DEUTSCHES ÜBERSEE-INSTITUT

Das Institut für Asienkunde bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Afrika-Kunde, dem Institut für Iberoamerika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut in Hamburg.

Aufgabe des Instituts für Asienkunde ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Asien.

Das Institut für Asienkunde ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des jeweiligen Autors und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Alle Publikationen des Instituts für Asienkunde werden mit Schlagwörtern und Abstracts versehen und in die Literaturdatenbank des Fachinformationsverbundes Internationale Beziehungen und Länderkunde eingegeben.

Anfragen zur Asien-Literatur richten Sie bitte an die Übersee-Dokumentation (Tel.: (040) 42834 598 – Fax: (040) 42834 512 – E-Mail: duei-dok@uni-hamburg.de).