

Bangladesh ist Korruptionsweltmeister

Was ist zu tun, damit das Land diesen zweifelhaften Titel wieder los wird?

Betrachtungen von Uwe Pinno

Auf dem neusten, Ende August diesen Jahres von *Transparency International* (TI) veröffentlichten Korruptionswahrnehmungsindex (CPI) belegt Bangladesh unter 102 aufgelisteten Nationen den letzten Platz. „Das korrupteste Land der Erde“ titelten bengalische Zeitungen in Reaktion auf diese Meldung. Doch eine öffentliche Diskussion zum Thema kam im Land selbst bislang kaum in Gang. Denn: Ist Bangladesh tatsächlich das korrupteste Land der Welt? Wo liegen die Ursachen und wie ist der Korruptions-Index überhaupt zu verstehen? Der folgende Artikel kann zwar keinen vollständigen Überblick oder gar eine Analyse der Situation liefern. Aber er kann den Einstieg in diese Diskussion erleichtern, die nicht nur in Bangladesh dringend geführt werden muß.

Die Erhebungsdaten zum Index beziehen sich auf das Jahr 2001, in dem Bangladesh insgesamt drei Regierungen erlebte: Die alte von der *Awami League* geführte Regierung, die verfassungsmäßige Übergangsregierung im Vorfeld der Wahlen und ab Oktober die neugewählte Koalitionsregierung unter Führung der BNP. Gegenseitige Schuldzuweisung der großen Parteien BNP und AL sind deshalb leicht; noch bequemer ist es, die dringend notwendige Diskussion gleich ganz zu vermeiden. So überlagerte bereits zwei Tage später die Meldung vom Attentat auf Sheik Hasina (siehe „Überblick“ in dieser Ausgabe) das öffentliche Interesse.

Die Korruptionsstudie von Transparency International

Die unabhängige Nichtregierungsorganisation *Transparency International* besteht aus einem internationalem Sekretariat und über 80 nationalen Sektionen in den verschiedenen Ländern. Der jährlich

erscheinende Korruptionswahrnehmungsindex stützt sich auf Befragungen und Aussagen von Journalisten und verschiedenen Organisationen, weniger auf empirische Daten, die zu diesem Thema kaum objektiv gesammelt werden können. Einzelfälle hingegen untersucht TI nicht. „Korruption“ wird von TI definiert „als der Mißbrauch von öffentlichen Ämtern für den privaten Gewinn“. Dabei wird nicht zwischen administrativer und politischer Korruption unterschieden. Ausgeblendet wird auch die sogenannte „kleine Korruption“, das heißt die im Alltag im kleinen Rahmen stattfindenden Transaktionen, wie das Erwerben von „Bakschisch“, das in einigen Ländern ein weitverbreitetes Phänomen darstellt.

Evaluiert werden die Aussagen der einzelnen Organisationen im Rahmen eines Punktesystems, das von „0“ (maximale Korruption) bis „10“ (keine Korruption) reicht. Durch Schwankungen der Untersuchungsgebiete (einige Länder kommen in einer Untersuchung hinzu, andere fallen weg) sind nicht so sehr die Rangplätze zwischen einzelnen Jahren

vergleichbar, als vielmehr die erreichte Punktezahl. In diesem Jahr wurden 102 Länder im Index aufgenommen. Mit 1,2 Punkten erreichte Bangladesh den letzten Platz. Schon im Vorjahr landete Bangladesh auf dem letzten Platz (unter 91 erfaßten Ländern), allerdings damals noch mit einer Punktezahl von 0,4.

Im Fokus der TI-Untersuchungen stehen weniger die einzelnen Regierungen oder Länder. Es geht vielmehr um die Aufdeckung und Anprangerung von „Systemen der Korruption“. Deshalb ist der beschriebene Index auch nicht isoliert von einem anderen Index zu betrachten, der parallel dazu von TI herausgegeben wird und in dem untersucht wird, in welchen Ländern die Bereitschaft zur Bestechung am höchsten ist. Dieser *Bribe payer Index* evaluiert die Daten ebenfalls in ein Punktesystem von „0“ bis „10“. Von den großen Industrienationen liegen dabei die USA mit nur 5,3 Punkten als wichtigster Bestechungsgeldgeber weit vor Großbritannien, Frankreich und Deutschland. Trotz diesbezüglicher nationaler Verbote ist die Bereitschaft von amerikanischen

Firmen, Bestechungsgelder anzubieten, erschreckend hoch. Die USA sind unter anderem durch den Import von Textilien und der Beteiligung im Energiesektor einer der wichtigsten Handelspartner Bangladeshs. Die jüngsten Beschuldigungen des Bürgermeisters von Chittagong gegen eine US-amerikanische Firma wegen Bestechung ist deshalb trotz Dementi der US-amerikanischen Botschaft nicht ganz unwahrscheinlich: Die betreffende amerikanische Firma habe insgesamt zehn Millionen US-Dollar für die politische Unterstützung bei der Errichtung des größten privaten Terminals im Chittagong-Hafen angeboten. Die in Gewerkschaften organisierten Hafentarifabsprachen und den Anfang der Lohndumpingspirale in dem größten Hafen Bangladeshs. Ein anderes Beispiel ist die Erstellung eines amerikanischen Gutachtens zu den Erdgasressourcen des Landes, das nach neueren Erkenntnissen geschönt war, um die bangladeshische Regierung zu einer Ausweitung des Gasexports zu bewegen, an dem wesentlich US-amerikanische Firmen beteiligt sind (siehe hierzu auch SÜDASIEN Nr. 2/2002).

Systeme der Korruption

Bei Betrachtung des Korruptionsindex fällt auf, dass die an den letzten Stellen liegenden Länder allesamt Entwicklungsländer sind. Ein Erklärungsansatz bietet das Schlagwort der „strukturellen Gewalt“ des Nordens, die Abhängigkeiten beschreibt und in den Ländern des Südens nicht nur lähmende Effekte in der Wirtschaft hervorruft, sondern auch ein *good governance* behindert: Einerseits erschwert die schwache Wirtschaft in einem Land die Finanzierung ihres Verwaltungsapparates, so daß beispielsweise kleinere Verwaltungsangestellte darauf angewiesen sind, ihren kargen Lohn mit dem Annehmen von Bestechungsgeldern aufzustocken. Doch auch in höheren Lohngruppen bedingt zum Beispiel die Unsicherheit bei

theoretisch bestehenden Versicherungen die Tendenz zur privaten Eigenversicherung, finanziert aus Schwarzgeldern. Es ist kein Zufall, daß viele ehemalige Regierungsangestellte ihre Pension statt als monatliche Zahlung lieber in Form eines einmaligen Pauschalbetrages ausgezahlt haben wollen. Dabei ist es keine Selten-

erhobenen Forderungen stehen, werden vor diesem Hintergrund verständlich.

Hier wird bereits deutlich, dass Korruption nicht als Einzelatbestand betrachtet werden kann, sondern als ein komplexes System gesehen werden muß: Ein System aber besteht aus einer Vielzahl von sich gegenseitig bedingenden Elementen und



heit, daß dieses Verfahren ohne Zahlung von weiteren Bestechungsgeldern immer wieder verschleppt wird, so daß es praktisch nie zu einer Auszahlung kommt. Insbesondere dann, wenn sich der betreffende Regierungsangestellte als unbequem erwiesen hat.

In der Lohngruppe der Spitzenverdiener verhindern die Abhängigkeiten von Sponsoren, deren Investition erst einen entsprechenden Posten ermöglicht hat (beispielsweise bei der Finanzierung des Wahlkampfes) die politische Unabhängigkeit des entsprechenden Postens. Verheerend wirkt sich dieses Phänomen aus, wenn die politischen Eliten eines Landes finanziell stärker an ausländische Wirtschaftskräfte gebunden sind - wie in Bangladesh der Fall - und weniger vom Funktionieren einer gesunden inländischen Wirtschaft abhängen. Denn dann werden, um den anderen Aspekt der „strukturellen Gewalt“ zu nennen, nicht nur die politische Souveränität des Landes gefährdet, sondern auch der machtpolitische Aspekt von der inländischen Wirtschaft weitgehend abgekoppelt. Die Generalstreiks, in Bangladesh *Hortal* genannt, die der bangladeshischen Wirtschaft regelmäßig immense Verluste bescheren und in keinem Verhältnis zu den

ist nicht gebunden an Einzelpersonen. Beispielsweise verhindert eine schwache Wirtschaft bei hoher wirtschaftlicher Abhängigkeiten von internationalen Kräften das Funktionieren eines *good governance* mit souveränen Entscheidungspotentialen und unabhängigen Kontrollmechanismen. Dies wiederum führt zu einer Monopolisierung und einer Zunahme von Korruption, die sich schwächend auf die Wirtschaft auswirkt.

Die Dynamik innerhalb eines Korruptionssystems läßt sich nach Robert Klitgaard¹ theoretisch beschreiben als „Korruption ist gleich Monopol plus Diskretionarität [sic] minus Berechenbarkeit“; anders ausgedrückt: die Macht, etwas zu tun oder zu lassen, gekoppelt mit dem Fehlen von funktionierenden Kontrollmechanismen und dem Spielraum zu entscheiden, wer der Nutznießer sein wird und wie viel er erhält. Hinzufügen läßt sich noch der Verhältnisfaktor von Höhe der Bestechungsgelder bzw. der systemimmanenten strukturellen Nötigung zum Risiko der Handlung. Die systemimmanente strukturelle Nötigung ist hierbei nur sehr bedingt allgemein beschreibbar, etwa in der Betrachtung, wie wenig zum Beispiel ein Polizist verdient und wie viel er eigentlich für sich und seine Familie zum

Leben braucht, so daß er die Differenz mit dem Annehmen von kleineren Bestechungsgeldern ausgleichen muß. Sie ist vielmehr auch von einer Reihe soziokultureller Faktoren abhängig, beispielsweise im Bereich der Distribution: Das Fehlen von funktionierenden Versicherungssysteme in Bangladesh wird durch das traditionelle System der Patronage auszugleichen versucht. Ein wirtschaftlich schwächer Stehende versucht dabei möglichst viel für einen Mächtigeren zu tun, einschließlich der Parteilagerung für diesen in möglichst vielen Belangen. Im Gegenzug erwartet er im Gegenzug Beistand in Zeiten, in denen er selbst in Schwierigkeiten gerät. Dies ist im wesentlichen eine Fortsetzung der Familienstruktur in Bangladesh, in der die Großfamilie von einem Familienoberhaupt geführt wird, der sich auf eine beinahe uneingeschränkte Solidarität der Familie stützen kann. Die Erreichung eines Postens oder allgemein das Besetzen eines Arbeitsplatzes ist deshalb eher das Ergebnis der Familienpolitik und/oder des Patronagesystems und weniger gekoppelt an tatsächliche Befähigung oder Leistung. Ergebnis davon sind nicht nur qualitative Einbußen, sondern auch eine Stärkung der Diskretionalität, verbunden mit Abhängigkeiten. Dabei werden wie bei jeder Investition Gewinnausschüttungen erwartet, die auch den Bereich der Korruption berühren.

In Bangladesh ist es deshalb zu beobachten, dass beispielsweise ein neu gegründetes Unternehmen nach einer gewissen Zeit zu stagnieren beginnt, da Gewinne kaum zu einer Reinvestition genutzt werden können. Aber auch politische Unternehmungen erleiden durch die Einflüßnahme von Investoren mit der Zeit hohe Qualitätsverluste, da unqualifiziertes Personal Positionen einfordern.

Deutlich wird dieser Aspekt besonders bei den Regierungswechsel des letzten Jahrzehnts in Bangladesh: Korruptionsvorwürfe von den neuen Regierungsparteien gegenüber der alten werden dazu benutzt, Angehörige der Gegenpartei von öffentlichen Posten zu entfernen, um die eigenen Leute dort einsetzen zu können. Die sogenannte Anti-Korruptionskommission untersteht in Bangladesh direkt der Premierministerin und ist deshalb ein beliebtes Instrument zur Erreichung ganz

anderer Ziele. Daß es dabei aber nicht um eine ernstzunehmende Bekämpfung der Korruption zum Beispiel durch Abschreckung geht, zeigt die Tatsache, dass in der Geschichte Bangladeshs - bis auf den Fall des Diktators Ershads - nicht ein einziger der Korruption angeklagter Politiker auch tatsächlich wegen Korruption verurteilt wurde. Als Sinn des Ganzen erscheint es vielmehr, den politischen Gegner zu diskreditieren und Schlüsselpersonen anzugreifen, ohne das dahinterstehende Machtgefüge zu zerbrechen. Denn anschließend will man es ja der eigenen Klientel zugänglich machen und mit dem eigenen Personal besetzen. Durch die Patronage ergibt sich dadurch eine Kettenreaktion innerhalb der Gesellschaft, die insbesondere die Arbeitsplätze des Mittelstandes betreffen.

Ein weiterer Punkt, Korruption als System wahrzunehmen, ist die Hinfalligkeit der in den Industrienationen oft gehörten Unterscheidung zwischen wirtschaftsschädigender Korruption wie zum Beispiel das Unterlaufen von Wettbewerbsbedingungen und nichtschädigender Korruption: Bestechungsgelder werden gezahlt, um legale Verfahren lediglich zu beschleunigen. Im System aber heißt letzteres eine Unterstützung von Wegen der Diskretionalität und damit der Unterstützung auch von wirtschaftsschädigender Korruption.

Ansätze zur Korruptionsbekämpfung

Die Wahrnehmung der Korruption als System mit sowohl internationalen Elementen, als auch Elementen, die in den soziokulturellen Bereich reichen, ist bei der Korruptionsprävention und -bekämpfung von wesentlicher Bedeutung. Zum einen reicht der Ansatz von der Forderung struktureller Veränderungen in der multinationalen Zusammenarbeit bis zur Analyse soziokultureller Faktoren im nationalen Bereich. Ein System wahrzunehmen, heißt dann auch immer, den Sinnzusammenhang einzelner Funktionen herauszustellen. Beispielsweise ist die Forderung der Bekämpfung von Patronage in Bangladesh notwendiger Weise mit der Forderung nach einem funktionierenden Versicherungssystem und die Förderung einer Koppelung zwischen tatsächlicher

Leistung und Lohn verknüpft.

Von Bedeutung sind dabei weniger die Schaffung neuer Gesetze, die unterlaufen werden könnten, als vielmehr die Sensibilisierung der Gesellschaft für eine funktionierende Rechtsordnung und die Stärkung der Zivilgesellschaft. Dabei spielt beispielsweise die freie Presse eine wichtige Schlüsselrolle, die in Bangladesh von den jeweiligen Regierungen bisher rigoros unterdrückt wurde, aber auch die Finanzierung von regionalen Diagnosestudien, die durchaus auch von den Industrienationen mitfinanziert werden könnten.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist der Abbau von Monopolen. Erkennt man die Wirkungsweise der Monopolisierung aber als System, so reicht oft die Zerschlagung eines Monopols nicht aus, wie das Beispiel der ersten Regierung in Bangladesh unter Sheik Mujib zeigt: Orientiert an einen asiatischen Sozialismus wurden Investitionen in Bereichen der Wirtschaft auf ihre Vereinbarkeit mit dem politischen Gesamtplan hin untersucht. An den Schalthebeln saßen Beamte, die sich Genehmigungen illegal teuer bezahlen ließen. Eine äußerst schwerfällige und korrupte Verwaltung war die Folge. Erst auf Druck der Weltbank wurde dann eine Liste von freien Sektoren erstellt. Die Folge war zwar ein Aufblühen einzelner Bereiche wie der Textilindustrie, aber das Korruptionsphänomen wurde nur in den privatwirtschaftlichen Bereich verlagert, weil eine Reihe von Überprüfungen und Regulierungsversuchen wegfielen. Sinnvollere Maßnahmen sind hingegen die Stärkung der Autonomie der Justiz, zu der jüngst erste Schritte unternommen wurden, und die Schaffung einer unabhängigen Anti-Korruptionskommission, wie von internationalen Nichtregierungsorganisationen gefordert. **D**

¹ Robert Klitgaard: „Internationale Kooperation gegen Korruption“ in: „Finanzierung und Entwicklung“, März 1998, S. 4.