

# Eliten: Aufstieg und Gefahren

Die eigenartige Verflechtung von Unternehmen, Partei, Militär und Bildung

»*Petronas*«: Viele Menschen haben kein umfassendes Wissen über Malaysia, aber eines ist bekannt, nämlich die Marke *Petronas*. Oft weiß man nicht einmal, was hinter dem Namen steckt, aber der »Brand« ist da. Spätestens wenn man ein Bild von den Zwillingstürmen in Kuala Lumpur oder ein blitzschnelles Formel-1 Auto sieht, fällt der Name »*Petronas*« wieder ein.

**Henrique Schneider**

Kein Wunder, denn *Petronas* ist das einzige malaysische Unternehmen, das es auf die »Fortune 500« Liste geschafft hat. Neben dem weltweiten Ruf im Allgemeinen hat *Petronas* noch zwei weitere Qualitäten, die in Fachkreisen Anlass zur Diskussion geben.

Das Unternehmen ist nicht nur ein Staatsunternehmen, es ist ebenfalls eine Firma, bei der die Unterscheidung von Staat und eigener Organisation schwammig ist.

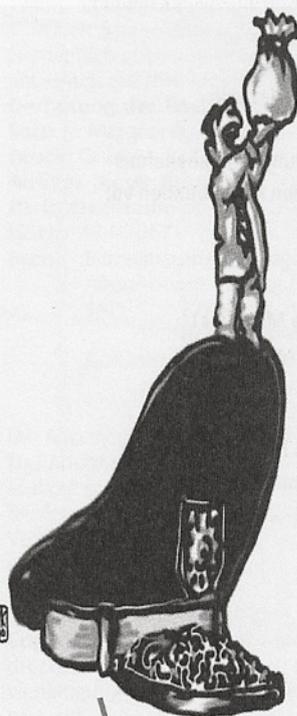
Diese Qualitäten gelten aber nicht exklusiv für *Petronas*, sondern können fast jedem anderen Staatskonzern in Ostasien nachgesagt werden. Von den Banken in den Händen des chinesischen Staates über die engen Verflechtungen zwischen der Politik und der Post in Japan, von den staatlichen Erdölindustrien in Indonesien oder Malaysia zu den staatlichen Flugunternehmen in Singapur oder in Thailand. Ja sogar in Australien ist es nicht immer klar, wo *Rio Tinto* aufhört und die staatliche Verwaltung anfängt. Dass sich der Staat als Entrepreneur betätigt, ist in Südostasien nichts Besonderes. Dass es eine Wechselwirkung auf persönlicher Ebene zwischen Unternehmen und Staat gibt, ist ebenfalls bekannt. Die Frage ist nur, welche ökonomischen, politischen und sozialen Konsequenzen diese Verflechtung hat?

Hier wird dieser Frage nachgegangen. Im ersten Teil werden allgemeine Überlegungen zu den Begriffen Elite, Staatskonzerne und Staatskapitalismus angestellt. Im zweiten Teil werden zwei Beispiele für die oben erwähnte Verflechtung vorgestellt, die malaysische *Petronas* und die indonesische *Pertamina*. In einem dritten Kapitel werden die Risiken solcher Verflechtungen auf ökonomischer, politischer und sozialer Ebene diskutiert.

## 1. Parteien, Konzerne, Verflechtungen

Der Begriff »Staatskapitalismus«, wie er oben erwähnt wurde, hat eine normative Konnotation. Er geht nämlich davon aus, dass im Kapitalismus nicht-staatliche Akteure als Anbieter und Abnehmer frei auf dem Markt ihren Austausch pflegen. Wenn von Staatskapitalismus die Rede ist, dann sind mindestens einige dieser Akteure staatliche Unternehmen. In der üblichen Wendung des Ausdrucks wird damit impliziert, dass diese Firmen mehr Macht haben als die anderen Marktteilnehmer und dass sie diese Macht ausspielen.<sup>1</sup>

Wenn weiter oben die Intuition angesprochen wurde, dass der Staatskapitalismus in Ostasien üblich ist, dann gibt dieser Eindruck den Sachverhalt etwas verkürzt wieder. Auch in Südamerika gibt es Unternehmen, wie die *Petrobras*, die sowohl im Staatsbesitz sind, als auch in unklarer Abgrenzung zum Staat stehen. Es ist eine Anmerkung wert, dass Brasiliens künftige Präsidentin Mitglied des Aufsichtsrates der *Petrobras* war. Diese Form ist aber auch in Europa üblich, *Energie de France*, die *Deutsche Bahn* sowie die norwegischen Ölförderunternehmen sind solche Beispiele. Ja, in Ostasien gibt es Staatskapitalismus, doch andernorts auch. Der Unterschied ist hier, dass sich neben diesen Unternehmen mindestens eine



Der Autor ist Ressortleiter Energie und Umwelt im Schweizerischen Gewerbeverband, die Vertretung der KMU in der Schweiz. Er ist darüber hinaus Lehrbeauftragter an der Universität Qingdao und an der Fernfachhochschule der Schweiz. Seine Schwerpunkte sind – neben Umwelt- und Energieökonomik – die »area studies« in Ostasien.

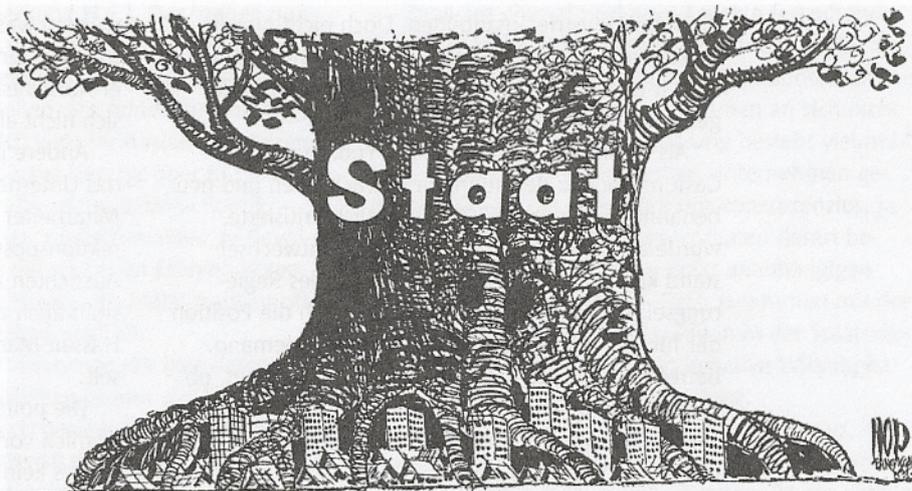
andere Gruppe etabliert hat, nämlich die Wirtschaft ohne staatliche Akteure.

Der nächste Begriff, der eine Klärstellung benötigt, ist »Elite«. Er bezeichnet soziologisch eine Gruppierung (tatsächlich oder mutmaßlich) überdurchschnittlich qualifizierter Personen (Funktionseliten, Leistungseliten) oder die herrschenden beziehungsweise einflussreichen Kreise (Machteliten) einer Gesellschaft. Konkret bezieht sich der Begriff meist auf näher definierte Personenkreise, wie zum Beispiel die Parteilite. Der Elite gegenüber steht die »Masse« oder der »Durchschnitt« (»Normalbürger«).<sup>2</sup>

Wer sind nun die Eliten in den südostasiatischen Staaten, vor allem in den beiden, die hier exemplarisch untersucht werden? Sowohl Malaysia wie auch Indonesien kennen proportional kleine Eliten. Nimmt man den Gini-Koeffizient beider Staaten (Malaysia 49.2, Indonesien 34.3, Deutschland 28.3)<sup>3</sup>, wird mindestens die ökonomische Elitebildung klar.

Der Gini-Koeffizient ist ein statistisches Maß zur Darstellung der Ungleichverteilungen von Einkommen oder Vermögen. Gini-Koeffizienten können beliebige Werte zwischen 0 (das Vermögen eines Staates ist auf alle Bewohner gleichmäßig verteilt) und 1 (das gesamte Vermögen eines Staates gehört einem einzigen Bewohner) annehmen. Je näher der Gini-Koeffizient an 1 ist, desto größer ist die Ungleichheit. Der Wert des Gini-Koeffizienten Malaysias bedeutet beispielsweise, dass etwa die Hälfte der Bevölkerung zusammen zehn Prozent des Einkommens generiert. Das bedeutet, dass die reichsten fünf Prozent etwa 90 Prozent des Einkommens generieren.

In beiden hier untersuchten Ländern ist die Zusammenführung von drei wesentlichen Gruppierungen, Militär, Verwaltung und Wirtschaftsspitze, eine Form der Elitenbildung. Im Unterschied zu anderen Staaten sind die Staatskonzerne in diesen beiden Ländern die einzigen größeren Wirtschaftsakteure. Damit einhergehend besteht in der Wirtschaft keine Zweiteilung der Elite in staatlich und nicht-staatlich, sondern alle wirtschaftlich besser gestellten Unternehmen sind staatliche Unternehmen. Damit bleiben die Interaktionen zwischen der staatlichen Verwaltung, den politischen Parteien, dem Militär und den Staatskonzernen insofern nach innen gerichtet, als dass keine Einflüsse »von außen« befürchtet werden müssen. Das senkt wiederum die Barrieren



aus: Political Cartoon by Add Daily News. Bangkok: o.J., S. 39

für eine weitere Verflechtung und begünstigt diese sogar.

Ein erstes Zwischenergebnis kann durchaus so lauten, dass Staatskonzerne und Elitenbildung keine Besonderheiten Südostasiens sind. Trotzdem problematisch ist die starke Verflechtung von Staat, Partei, Unternehmen und Militär gerade deshalb, weil es keine Teile der Elite außerhalb des Staatskapitalismus gibt, die ihn herausfordern könnten. Ebenfalls fehlt eine Mittelschicht, welche sich üblicherweise in Form von Klein- und Mittelunternehmen manifestiert und so einen Kontrapunkt zu diesen Verflechtungen setzen kann. Nun soll anhand zweier Beispiele gezeigt werden, wie diese Verflechtung im Konkreten aussieht.

## 2. Fallstudien: Pertamina und Petronas

Die *PT Pertamina* (Persero) (Perusahaan Tambang Minyak Negara) ist ein indonesisches Staatsunternehmen mit Firmensitz in Jakarta. Das Unternehmen fördert und raffiniert die indonesischen Erdöl- und Erdgasvorkommen.<sup>4</sup>

Nach Artikel 33 der indonesischen Verfassung von 1945 ist festgelegt, dass der Boden, das Wasser und die natürlichen Bodenschätze dem Staat gehören und zum Nutzen des Volkes gebraucht werden sollen. Demnach hat die indonesische Regierung die Aufgabe, die Erdöl- und Erdgasreserven des Landes zu verwalten. Am 10. Dezember 1957 wurde das staatliche Unternehmen *Permina* gegründet. Der Unternehmensleitung stand der indonesische Oberst Ibnu Sutowo vor. Ibnu Sutowo war der zweite Mann hinter General Abdul Haris Nasution im indonesischen Militär. Mit der Position Sutowos im staatlichen Unternehmen *Permina* versuchte das indonesische Militär die Erdölindustrie in Indonesien zu kontrollieren, so errang es auch eine Monopolstellung. *Permina* gründete die »Apprentice Technical School« und die »Oil Academy«, um Fachkräfte und Experten für

die Erdölindustrie auszubilden. Doch nicht nur die Entstehungsgeschichte zeigt, wie sehr Unternehmen, Militär und Bildung verflochten sind, auch die Gegenwart macht es deutlich.

Als Präsident Susilo Bambang Yudhoyono die Gasförderpolitik der nunmehr gewachsenen und neu benannten *Pertamina* 2009 öffentlich kritisierte, wurde es für viele klar: ein Managementwechsel stand kurz bevor. Der Wechsel, so die des Regierungseinflusses, würde selbstverständlich die Position der für Gas zuständigen Direktoren, Ari Soemano, betreffen. Die Frage, die sich hier stellt, ist nicht, ob die Entlassung wegen der unregelmäßigen Lieferungen vorgenommen wird, sondern eher, wie der Entlassungsprozess aussieht.

Im Normalfall bespricht zunächst der Minister für Staatskonzerne die Situation direkt mit dem *Pertamina*-Management. Dann wird seitens der Regierung ein Nachfolger für die Stelle vorgeschlagen. Auf dieser Weise wurde Ari selber 2006 ernannt. Das ist umso einfacher, weil der indonesische Staat der Hauptaktionär *Pertaminas* ist.

Der Februar 2010 sollte den Einschätzungen Recht geben. Zwar änderte der indonesische Staatspräsident wenig an der Gasdivision des Konzerns, doch er nahm einige Ernennungen im Ölteil vor. Neue Direktoren, nämlich für Investitionspolitik, Entwicklung und Risikomanagement durften ihre Stellen antreten. Pikant ist nicht nur die Tatsache, dass die »Neuen« allesamt Parteikader sind, sondern auch die Sitzverteilung im Beirat des Unternehmens ist beispielhaft. Zwei Mitglieder, Sutanto und Gita Wiryawan, verließen den Rat, um Regierungsposten zu belegen. Sutanto wird fortan den nationalen Nachrichtendienst anführen und Gita Wirjawan leitet den nationalen Investitionsrat.

In Malaysia ist es nichts anders. *Petronas* ist ein 1974 gegründeter Mineralölkonzern in Staatsbesitz. Der Name *Petronas* ist ein Akronym und steht für *Petroleum Nasional Berhad*. Der Konzern ist für die gesamte Förderung, Entwicklung und Organisation sämtlicher Ölvorkommen in Malaysia zuständig und gehört zu den 500 größten Unternehmen der Welt (*Fortune 500*). Seit der Gründung wuchs das Unternehmen kontinuierlich zu einem internationalen Öl- und Gas-Konzern mit Vertretungen in 31 Ländern und mehr als 100 Tochtergesellschaften. Den Hauptsitz des Konzerns in Kuala Lumpur bilden seit 1998 die Petronas Towers, die bis heute zu den höchsten Gebäuden der Welt zählen. Heute ist *Petronas* für etwa 30 Prozent des malaysischen Staatseinkommens zuständig.<sup>5</sup>

Das Unternehmen, das bewusst nach dem Vorbild der *Pertamina* aufgebaut ist, kam in den Medien unter die Räder. Zunächst wurde die Ernennung des ehemaligen Innenministers Datuk Seri Syed Hamid Albar hinterfragt. Der Grund dafür ist seine Entlassung aus der Regierung mit der Begründung, ihm

würden wesentliche Fähigkeiten für seinen Regierungsposten fehlen. So stellte sich die Frage, warum er Aufsichtsratsvorsitzender werden sollte, wenn er sich nicht als Minister eignet?

Andere prominente Wechsel von der Regierung in das Unternehmen sind Omar Ong, ein persönlicher Mitarbeiter des Staatspräsidenten, der nun einen Direktionsposten bei *Petronas* bekleidet und ernsthafte Aussichten auf die Generaldirektion (CEO) hat. Es steht auch zur Diskussion, dass der amtierende CEO, Hassan Marican, 2011 auf eine Exekutivstelle wechselt.

Die politische Situation von *Petronas* wurde 2003 trefflich vom CEO zusammengefasst: »In Malaysia gibt es kein Ministerium für Erdöl. Der zuständige Minister ist der Premierminister. Und wir stehen unter ihm.« Und so ist das Gefüge recht einfach: Der Präsident von *Petronas* wird nicht nur vom malaysischen Staat ernannt, sondern ist auch nur ihm gegenüber zur Rechenschaft verpflichtet. Das Management von *Petronas* ist seit der Schaffung des Staatskonzerns mit der größten malaysischen Partei, der UMNO liiert. Es ist nicht nur so, dass das Management meist auch Parteikader beinhaltet, sondern auch, dass pensionierte Politiker Beratermandate bei *Petronas* annehmen. Prominentes Beispiel dafür ist der ehemalige Premierminister Mahathir, der nach seinem Rückzug aus der Politik Consultant wurde.

### 3. Klumpenrisiko: ökonomisch, politisch, sozial

Auch wenn diese Verflechtungen auf den ersten Blick ungewöhnlich und vielleicht unethisch erscheinen, ist nun die Frage zu stellen, ob sie a priori so schlecht sind, wie der nun vermittelte Eindruck es scheinen lässt? Anders gefragt: Warum sind diese Verflechtungen zwischen Staatskonzernen, Politik und Militär für die entsprechenden Länder schädlich?

Zunächst ist festzuhalten, dass diese Unternehmen nur dank ihrer Eigenschaft als Staatskonzerne derart wachsen konnten. Zudem sicherten diese Konzerne den entsprechenden Ländern einen wichtigen Platz im weltweiten Handel. Trotzdem sind diese Verflechtungen aus mindestens zwei Gründen problematisch. Erstens stellen Sie Klumpenrisiken, sowohl in ökonomischer, wie auch in politischer und sozialer Hinsicht dar. Zweitens verursachen sie einen massiven »brain drain«, der nicht nur die obersten Managementetagen, sondern aufgrund der fehlenden Aufstiegsperspektiven gerade die mittleren und technischen Stellen betrifft.

Was dieses letzte Argument betrifft, gibt selbst der malaysische Minister für Humankapital folgendes zu Protokoll: »Bezüglich gut ausgebildeten Arbeitskräften haben wir ein ernsthaftes Problem. Die Auswanderung ist in Malaysia eine Option für 58 Prozent der immatrikulierten Studenten, [in Indonesien sind es

etwa 38 Prozent, Anmerkung H.S.]. Der Verlust qualifizierter Arbeitskräfte unterminiert gerade das Potential Malaysias, in den hochtechnologischen Gebieten zu wachen.«<sup>6</sup> Neben den fehlenden Aufstiegs- perspektiven äußern sich viele im Ausland studierende malaysische Staatsbürger besorgt über die in den 1970ern eingeführte »affirmative action« Politik, welche die 60 prozentige ethnisch malaiische Bevölkerung begünstigt und die restlichen Ethnien potentiell benachteiligt. Der Beweis des Malai-tums ist oft die Zugehörigkeit zur Partei UMNO.

Bezüglich des ersten Problems der hier dargestellten Form der Elitebildung spannt sich der Bogen noch weiter. Ökonomisch gesehen bilden derart enge Verflechtungen Klumpenrisiken. Diese entstehen vor allem dann, wenn Unternehmen sich in Sicherheit wähnen, jederzeit vom Staat unterstützt zu werden. Das wiederum reizt sie an, weniger sorgfältig zu planen, höhere Risiken einzugehen und die Bedeutung von Verpflichtungen im Außenhandel zu unterschätzen. Die unscharfe Trennung zwischen Firma und Staat bedeutet wiederum, dass gerade dieses Treiben weder kontrolliert noch transparent gemacht wird.

Sozial gesehen ist es einerseits so, dass diese Verflechtungen die Vormachtstellung der Eliten ohne Widerspruch und Gegenmodell zementieren und somit einer »insider-outsider« Problematik unterliegen. Wer innerhalb des Systems ist kann sich sicher sein, dass, unabhängig seiner Leistung, seine Position gesichert ist. Wer außerhalb ist bleibt dies für immer und hat keine Perspektiven. Das wiederum generiert Armut ohne die Zuversicht, je aus ihr herauszukommen, das heißt Armut ohne Ansporn zur Leistung oder sozialer Unfriede. Das wiederum – insbesondere in den beiden untersuchten Ländern – treibt Menschen in die Arme der Guerillagruppen, Piratenschaften oder andere Formen »staatsferner« Organisation.

Zuletzt besteht das politische Klumpenrisiko darin, dass der Staat seine Politik nicht unabhängig von den Staatsunternehmen gestalten kann. Das kann dazu führen, dass die Länder die ökonomischen und Beziehungsrisiken ihrer Unternehmen tragen und diese sozialisieren, das heißt der gesamten Wirtschaft und Bevölkerung überwälzen. In einem düsteren Szenario kann es sogar sein, dass diese Staaten in der Außen- und Handelspolitik auf falsche Fährten setzen, um ihre Staatsunternehmen zu schützen und somit die Modernisierung und die wirtschaftliche Entwicklung des Landes aufs Spiel setzen.

#### 4. Folgerungen

Was ist nun das Fazit von dem Gesagten? Folgt aus den bisherigen Ausführungen, dass die eigenartige Verflechtung von Unternehmen, Partei, Militär und Bildung immer negativ zu beurteilen ist?

Zunächst einmal sind zwei Aspekte festzuhalten. Erstens verdanken die hier untersuchten Länder ihrer Wohlfahrt zu großen Teilen ihren Staatsunternehmen und zweitens sind Staatsunternehmen an sich nicht das Problem. Die Herausforderung besteht vielmehr in der Exklusivität, welche diese Unternehmen genießen. Sie sind in ihren Ländern konkurrenzlos, ja sie werden von den jeweiligen Staaten derart beschützt, dass sich keine vom Staat unabhängigen Firmen entwickeln können. Dies, zusammen mit der personellen Verflechtung der Eliten in der Staatsverwaltung und dem Militär, hat negative Wirkungen auf das Land und seine Bevölkerung.

Negativ ist erstens der ökonomische Anreiz, nicht risikogerecht zu entscheiden und überdimensionierte Verpflichtungen einzugehen. Zweitens ist der soziale Fehlanreiz problematisch, Menschen, die nicht zur Elite gehören, von vorne herein auszuschließen und ihnen die Selbstorganisation in anderen Gruppen unmöglich zu machen. Abwanderung, Unzufriedenheit und Armut sind die Folgen davon. Drittens besteht das politische Risiko darin, dass der Staat zu einem Instrument des Konzerns verkommt.

*Pertamina* und *Petronas* sind »Staaten im Staat« – und damit für den Staat ein Problem.

#### Literatur

- 1) Ian Bremmer (2009). State Capitalism comes of Age. Foreign Affairs may/Juni 2009.
- 2) Günter Endruweit (1986). Elite und Entwicklung. Frankfurt.
- 3) Weltbank (2008). Yearbook. Washington.
- 4) Donald Hertzmark (2007) Pertamina: Indonesias State-owned oil company. The James A. Baker III Institute for Public Policy Policy Report. Rice University.
- 5) Fred von der Mehden und Al Toner (2007) Petronas: A national oil company with an international vision. The James A. Baker III Institute for Public Policy Policy Report. Rice University.
- 6) International Herald Tribune, 27. August 2010.

