

# Unter- und überschätzt: Die fixen Kosten der Korruption

## Ein globales Phänomen und seine Ausprägungen in Südostasien

von Thomas Heberer

*Von westlichen Beobachtern wurde Korruption in Südostasien viele Jahre lang geflissentlich übersehen oder unterschätzt. Der Weltbankbericht über das East Asian Miracle von 1994 erwähnte es nicht einmal. Erst die »Asienkrise« rückte das Problem in jener Region wieder in den Vordergrund. Nun wurden die dortigen Staaten für deren weite Verbreitung und den Crony-Kapitalismus gescholten, Korruption für die Krise mit verantwortlich gemacht. Ein Blick auf die aktuelle Entwicklung weist tatsächlich auf eine Massierung von Korruptionsfällen hin.*

Nicht nur der Sturz des indonesischen Präsidenten Suharto oder die innenpolitische Kritik an dem malaysischen Ministerpräsidenten Mahathir haben mit Korruption zu tun; auf den Philippinen läuft ein Prozess gegen den ehemaligen Präsidenten Estrada, der mehr als zehn Millionen Euro aus einem verbotenen Lotteriespiel und Tabaksteuern in die eigene Tasche gesteckt haben soll; in Thailand wurde 2000/2001 gegen den damals neu gewählten Premierminister Thaksin Shinawatra und zehn Kabinettsmitglieder wegen Korruptionsverdacht ermittelt. Auch in Malaysia wird die Kritik an Elitenkorruption, Vetternwirtschaft und Nepotismus lauter: So finanzieren der politischen Elite nahestehende Unternehmer zum Beispiel die teuren Wahlkämpfe der Regierungspartei und erhalten danach ohne Ausschreibung staatliche Großaufträge. Der Sturz des Mahathir-Stellvertreters Anwar wird auch mit dessen Vorgehen gegen diese Praktiken in Verbindung gebracht. In Vietnam wiederum weist die politische Führung Vietnams immer wieder darauf hin, dass Korruption die größte Herausforderung für die kommunistische Partei darstelle und die Hauptgefahr für das politische System. Berichten der *Asian Development Bank* zufolge hat Korruption die Kosten von staatlichen Gütern und Dienstleistun-

gen in manchen asiatischen Ländern um 20 bis 100 Prozent verteuert.

### Zum Begriff

Korruption bezieht sich zunächst auf die Ursachen, das soziale Umfeld und die Folgen von Amtsdelikten. Es gibt keine eindeutige wissenschaftliche Definition, zumal der Terminus je nach Kultur, historischem Zeitpunkt und politischem System variiert. Es lassen sich allerdings Kernpunkte herausarbeiten, wie Missbrauch von Amtsgewalt oder Amtsbefugnissen, d.h. von politischer Macht, im Interesse des privaten Vorteils einer Person oder einer Gruppe von Personen. Straftaten wie Bestechung, Unterschlagung, Veruntreuung, Schmuggel, Patronage oder Nepotismus bilden wichtige Korruptionsfelder.

Wichtig erscheint mir eine strukturelle Differenzierung des Korruptionsbegriffs. Zum einen ergeben sich Unterschiede zwischen (demokratischen) Industrieländern einerseits und Entwicklungsländern andererseits. In den Letzteren bedroht Korruption zumeist wirtschaftliches Wachstum und damit Entwicklung schlechthin sowie die politische Stabilität, während in den Ersteren Korruption aufgrund von Überwachungsmechanismen als weniger

gravierend erscheint. In der Literatur werden, neben Groß- und Kleinkorruption, drei Grundformen unterschieden: individuelle, institutionelle und systemische.

### Gibt es kulturelle und regionale Unterschiede?

Vielfach wird behauptet, es gebe kulturspezifische Formen der Korruption (»asiatische«), die sich von anderen (etwa »westlichen« oder »afrikanischen«) grundlegend unterscheiden. So hat der ehemalige indonesische Staatspräsident Suharto die unglaubliche Bereicherung seiner Familie immer wieder mit »javanischer Tradition« begründet. Er argumentierte, der Nepotismus seiner Familienangehörigen sei nicht der Korruption zuzurechnen, sondern füge sich ein in die patriarchalische javanische Tradition, dass ein Herrscher und seine Familie gewisse Vorrechte und Vergünstigungen in Anspruch nehmen könnten. Mit kulturellen Argumenten sollte hier staatlich sanktionierte Korruption gerechtfertigt werden.

Zwar gibt es signifikante Unterschiede zwischen als »traditio-

---

*Der Autor lehrt Politikwissenschaft und Ostasienwissenschaften an der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg.*



nell« (soziale Beziehungen, Patronage, Klientelismus, Nepotismus oder traditionelles Geschenkverhalten) und als »modern« verstandenen Formen (schwarze Kassen, Zahlung von Schmiergeldern, Rechtsbeugung, Wahlfälschung etc.), aber hierbei geht es weniger um kulturelle Unterschiede als um die Unterscheidung von »vormodernen«, die sich in allen noch stark traditionell geprägten Gesellschaften finden lassen, und den eher »modernen« in demokratisch geprägten Industriestaaten mit gewissen Transparenz- und Rechtsdefiziten.

Auch in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen taucht das Kulturargument auf. Da Korruption zunehmend nicht mehr als Chance für ausländische Geschäfts- und Investitionstätigkeiten, sondern als wachsendes Problem wahrgenommen wird, haben sich internationale Experten in den letzten Jahren mit kulturvergleichender Korruptionsforschung befasst. So behauptet z.B. eine neuere, von Weltbankfachleuten veröffentlichte Studie, Untersuchungen unter westlichen Unternehmen hätten ergeben, dass Korruption in Afrika als größeres Problem für Investitionsentscheidungen angesehen werden müsse als in Ost- und Südostasien. In Asien zähle Korruption zu den fixen Kosten, sei sie überdies kalkulierbar. Durch Bestechung würden persönliche Beziehungen hergestellt, Vertrauen würde so geschaffen, und es entstünden Normen gegenseitiger Verpflichtung. In Afrika hingegen würden weder enge soziale Bindungen noch Vertrauen entstehen, so dass immer wieder willkürlich Zahlungen zu leisten seien. Von daher seien Bestechungsgelder dort den variablen Kosten zuzurechnen. Als Gründe hierfür werden genannt, dass die Institutionen und Bürokratien in Ostasien relativ stabil seien und Probleme informell geregelt würden. In Afrika hingegen existierten instabile Institutionen, Regierungen und Bürokratien wechselten häufig. Auch gebe es deutliche Schwankungen bei den Gewinnen, die Bestechungszahlungen in Afrika nicht immer gewinnträchtig machten. Überdies sei in Asien ein größeres Wirtschaftswachstum zu verzeichnen,

und es gebe trotz der Korruption signifikante Erfolge bei der Armutskämpfung. Von daher beeinträchtige Korruption das Engagement westlicher Unternehmen in Afrika stärker als in Asien.

Doch selbst wenn man der Auffassung regionaler Unterschiede beipflichtet, so bleibt die Tatsache, dass das Phänomen in den Ländern Südostasiens als politisches und gesellschaftliches Krebsgeschwür empfunden wird und die Folgen der Korruption durchaus ähnlicher Natur sind.

### Korruption als Tradition?

Als Korruption sind nicht nur strafrechtlich relevante Tatbestände zu fassen (wie Bestechung oder Unterschlagung), sondern auch »traditionelle« Formen oder besser die Nicht-Markt-Korruption, wie die Nutzung von »sozialen Beziehungen« zu Beamten, Patronage, Klientel, Klientenbeziehun-



gen, Seilschaften und Nepotismus, über die Individuen oder Gruppen Einfluss, Macht oder Vorteile zu erlangen suchen. Wechselseitige Unterstützung, auch im politischen Bereich, ist eine wichtige Funktion solcher Beziehungsnetzwerke, deren ausgeprägte Rolle aus dem Gefühl sozialer und politischer Unsicherheit resultiert. Die klassische Pa-

tron-Klienten Beziehung, bei der eine wichtige Person im öffentlichen Leben wirtschaftliche oder politische Vorteile gewährt und sich so die Loyalität und Unterstützung der Begünstigten sichert, spielt in Malaysia, Thailand, den Philippinen oder Indonesien nach wie vor eine zentrale Rolle. Sie schlägt sich u.a. im staatlichen Auftragsverhalten, bei der Ämterbesetzung oder bei Wahlen nieder. Zwar gibt es starke Berührungspunkte zwischen dem Nutzen sozialer Beziehungen und Korruption, beide Phänomene sind allerdings nicht identisch, weil die dahinterstehenden sozialen und ethischen Vorstellungen sich (zumindest theoretisch) unterscheiden. Im Gegensatz zur Korruption basieren soziale Beziehungen in Südostasiens meist auf tatsächlichen oder ideellen Gemeinsamkeiten und sind daher mit persönlichen Emotionen verbunden. Dies beinhaltet, dass man sich um die betreffende Person persönlich sorgt und bereit ist, ihr zu helfen. Solche Gefühle lassen sich auch durch Gefälligkeiten und Geschenke pflegen und erweitern. Geschenkverhalten dieser Art findet sich im traditionellen Reservoir vieler Völker und wird erst in einem rationaleren Staatsgebilde zu einem Faktor von Korruption. Von daher sind solche Beziehungen keineswegs »typisch Asiatisch«. Soziale Beziehungen und Patronage spielen in der Geschichte der südostasiatischen Länder seit alters her eine zentrale Rolle. Hintergrund dafür bilden die bäuerlich geprägten Sozialstrukturen und der ländliche Raum mit seinen Verflechtungen von Verwandtschaft und wechselseitigen Verpflichtungen. Dies setzte und setzt sich in den Städten und ihren Eliten fort. Grundursache der Dominanz sozialer Beziehungen ist das Moment sozialer Unsicherheit, besonders wenn andere Sicherungsstrukturen wie Clan oder Dorfgemeinschaft keine soziale Schutzfunktion mehr wahrzunehmen vermögen. Die davon Betroffenen streben auf diese Weise nach persönlichem Schutz und Protektion, vor allem unter Bedingungen politischer und rechtlicher Unsicherheit. Auf Grund fehlender formeller Partizipationsmöglichkeiten und schwach ausgeprägter institutioneller Durchsetzungsmechanismen werden solche Beziehungen zu einem Mittel der Beeinflussung von Politik und



politischen Entscheidungen. Da informelle Gruppen oder Beziehungsnetzwerke zur Erlangung von Macht oder Vorteilen sich über staatlich gesetzte, ethisch-moralische, gesellschaftliche oder politische Normen hinwegsetzen und den darin Involvierten auf diese Weise Vorteile entstehen, begünstigt dieses Verhalten Korruption und vermengt sich zum Teil mit dieser. Gleichzeitig existieren sich widerstreitende Rechtsvorstellungen, nämlich staatliches Recht, das die oben genannten Verhaltensmuster als Korruption ächtet und traditionelle Normen, die in der Pflege und Nutzung von Beziehungen und Patronage eine Form sozialer Verpflichtung sehen.

Zwar spielen soziale Beziehungen auch in westlichen Gesellschaften eine wichtige Rolle. Der Unterschied besteht allerdings darin, dass sie in den meisten Ländern Südostasiens das gesamte Gesellschaftsgefüge durchziehen und damit als Proto-Korruption, d.h. als Korruptionspotenzial wirken, während in demokratisch verfassten Gesellschaften solchen Beziehungen durch das Recht und demokratische Checks and Balances enge Grenzen gesetzt sind.

## Korruption, Modernisierungsprozesse und Demokratie

Nun scheint es in Südostasien keine großen Unterschiede zwischen eher demokratischen und autoritären Entwicklungsstaaten hinsichtlich des Korruptionsausmaßes zu geben. Singapur wird hier oft als Beispiel genannt. Erstens sollte jedoch nicht übersehen werden, dass es sich bei Singapur um einen Stadtstaat handelt. Und in einem kleinen und überschaubaren Gemeinwesen lässt sich Korruption sicherlich einfacher eindämmen. Samuel Huntington hat zweitens zu Recht darauf hingewiesen, dass im Falle Singapurs auch die Person des elder statesman Lee Kuan Yew eine Rolle gespielt hat, dessen Disziplin und Entschlossenheit, mit der Korruption aufzuräumen, zu dem Erfolg mit Sicherheit beigetragen haben. Auch der hohe Bildungsstandard der politischen Elite mag die erfolgreiche Korruptionsbekämpfung gefördert

haben. Aber, so Huntington, autoritäre Herrschaft kann vielleicht ein Jahrzehnt oder mehrere Jahrzehnte lang eine saubere Regierung gewährleisten, aber letztlich fehlen ihr die langfristigen Mechanismen und Institutionen zur Selbstreform wie öffentliche Debatten, eine freie Presse, Protestbewegungen, oppositionelle politische Parteien und Wettbewerbswahlen — Instrumente, die auf Dauer eine erfolgreiche Korruptionsbekämpfung garantieren. Ohne derartige Instrumente, die in demokratischen Staaten als Anti-Korruptionsmechanismen wirken, werden die politischen Eliten in autoritären Staaten auf Dauer Korruption nicht in den Griff bekommen und ihre Glaubwürdigkeit verlieren. Letzteres lässt sich gerade auch am Beispiel Vietnams feststellen, wo das endemische Ausmaß der Korruption und die vor allem auf lokaler Ebene lasche Handhabung des Problems in dörflichen Regionen wiederholt zu Unruhen und Fällen von Selbstjustiz geführt haben. Davon zeugten u.a. die Unruhen in Thai Binh 1997.

Korruption erhöht nicht nur die Kosten für wirtschaftliche Transaktionen und mindert jegliche Effizienz, sondern bewirkt bei der Bevölkerung zugleich Apathie und Indifferenz gegenüber dem System, seiner Ideologie und seinen Normen. Es fördert dadurch langfristig den Niedergang eines solchen Systems, erweist sich von daher als Beschleunigungsfaktor von Krisen. Korruption, so der Entwicklungsforscher Franz Nuscheler, »mag die ›politischen Maschinen‹ schmieren, streut aber auch Sand in ihr Getriebe, weil ohne sie ›nichts läuft‹. Sie entzieht dem ›schwachen Staat‹ die letzten Reste von Legitimität. Seine Schwäche resultiert nicht nur aus Organisationsmängeln und technokratischen Funktionsstörungen, sondern nicht minder aus diesem Mangel an Legitimität und Massenloyalität.«

Eine effiziente Bekämpfung ist ohne demokratische Instrumente auf Dauer unmöglich. Von daher wundert es nicht, dass demokratische Staaten in der Regel ein geringeres Korruptionsvolumen aufweisen als autoritäre Staaten (mit Ausnahme Singapurs) oder Militärdiktaturen. Denn die civil society, d.h. die Trennung von Staat und Gesellschaft im Sinne einer gesellschaftlichen Kon-

trolle über den Staat in Form der Öffentlichkeit, der Medien, von NGOs, eines unabhängigen Rechts und eines Systems von Checks and Balances verhindern zwar nicht Korruption, tragen aber dazu bei, sie einzudämmen. Diese Instrumente fördern die Glaubwürdigkeit des Staates und erhöhen seine Legitimität, jedenfalls solange sie effizient sind und funktionieren. Aber zur Korruptionseindämmung gehört mehr als nur öffentliche, demokratische Kontrolle und demokratische Institutionen, nämlich die Schaffung eines demokratischen, korruptionsfeindlichen Bewusstseins der Bürger sowie Politiker, die eine Politik der Moral verfolgen. Korruptes Verhalten der Politiker ist deshalb so gefährlich, weil es Korruption auch im Bewusstsein der Bürger gesellschaftsfähig macht und damit die Legitimität eines Systems untergräbt. Ohne Kontrolle von unten kann aber keine gegen Korruption gerichtete Moral entstehen.

Den Zusammenhang von Korruption und Modernisierung haben bereits Modernisierungstheoretiker in den 60er Jahren untersucht. Ihren Auffassung zufolge wächst das Ausmaß an Korruption in Gesellschaften, die sich im Übergang von »traditionellen« zu »modernen« befinden. Der Modernisierungsprozess führe zu Veränderungen der gesellschaftlichen Grundwerte, nicht zuletzt auf Grund äußerer Einflüsse. Neue Werte gerieten mit traditionellen in Konflikt, so dass Unklarheiten über gültige Normen entstünden. Parochiale Verhaltensmuster würden vom Staat unvermittelt zu »korrupten« erklärt. Überdies bildeten sich in diesem Prozess neue Schichten heraus, die zunächst nur über Korruption Einfluss erlangen könnten. Drittens bewirke Modernisierung eine Ausweitung staatlicher Aktivitäten und damit eine Monopolisierung vieler Bereiche. Diese staatliche Monopolisierung sei nur mit dem Mittel der Korruption zu brechen.

Der Grad der Wirtschaftsentwicklung in einem Land hängt jedoch direkt mit der Ausprägung politischer Korruption, mit länderspezifischen Korruptionsmustern und der Machtverteilung zwischen Staat und nichtstaatlichen Akteuren zusammen. Unterschiedliche politische Strukturen, unterschiedliche Verteilung von Macht und spezifische politische



Kulturen bedingen unterschiedliche Korruptionsmuster und Unterschiede in der Wirtschaftsperformanz. Genau diese Momente muss auch eine länderbezogene Korruptionsbekämpfung berücksichtigen. Von daher wirkt die Argumentation der Modernisierungstheoretiker allzu undifferenziert, weil sie Pauschalursachen konstatiert und länderspezifische Ausprägungen und Muster vernachlässigt.

## Fazit

Korruption, so zeigt die politische Entwicklung in vielen Entwicklungsländern, unterminiert die Herrschaft von Eliten, weil sie zu Loyalitätsverlusten und Entfremdung zwischen einem Staat und seinen Bürgern führt. Vor allem unter Bedingungen systemischer Korruption bedarf es struktureller und institutioneller Reformen. Dabei können negative Erfahrungen mit Korruption in starken Staaten durchaus funktional wirken, indem nämlich das Problembewusstsein geschärft, Ursachen analysiert und Veränderungsdiskurse Druck auf die Herrschenden ausüben, ein größeres Maß an Transparenz, die Etablierung von Rechtsinstrumenten und die Herstellung von Öffentlichkeit im Sinne öffentlicher Kontrolle herzustellen. Die thailändische Reformverfassung hat zum Beispiel explizit festgelegt, dass Minister bei Amtsantritt ihre Vermögensverhältnisse offenlegen und ihre Funktionen in der Privatwirtschaft aufgeben müssen.

Korruption ist jedoch nicht nur ein Problem einzelner Nationalstaaten, sondern besitzt zugleich eine internationale Dimension. Von daher sind auch internationale Schranken zu ziehen, um der grenzübergreifenden Dimension Einhalt zu gebieten. Die Ächtung der Korruption im internationalen Geschäftsgebaren durch die OECD-Länder 1997 war ein wichtiger Schritt in diese Richtung. Zur Korrumpierung gehören nämlich immer zwei, die Bestechenden und die Bestechlichen. Zwar hat der deutsche Bundestag die OECD-Konvention ratifiziert. Er konnte sich indessen nicht zur Abschaffung der steuerlichen Absetzbarkeit von im Ausland

verausgabten Bestechungsgeldern durchringen.

Neue Methoden der Korruptionsbekämpfung greifen auch auf das Internet zu. So hat sich die Stadtverwaltung der südkoreanischen Hauptstadt Seoul auf Anregung von *Transparency International* entschlossen, ihre öffentlichen Aktivitäten per Internet den Bürgern gegenüber transparenter zu machen. Die Vergabe öffentlicher Aufträge kann nun direkt im Internet verfolgt werden. Eine Reihe weiterer Großstädte weltweit gedenkt sich diesem Beispiel anzu-



schließen. Einen für alle Länder gültigen Vorschlag hat inzwischen die Weltbank mit ihren fünf Ansatzpunkten für eine effektive Korruptionsbekämpfung gemacht: institutionelle Reformen des öffentlichen Dienstes, begleitet von einer Anhebung der Gehälter in diesem Sektor, eine unabhängige Justiz, die Deregulierung und Vereinfachung des Steuersystems, Reformen im öffentlichen Beschaffungswesen sowie öffentliche Kontrolle durch Medien und Nichtregierungsinstitutionen sollen Korruption mindern helfen. Diese fünf Ansatzpunkte sollen jeweils mit einem konkreten Aktionsprogramm in den einzelnen Ländern verbunden werden, um so dem Problem der Korruption langfristig und nachhaltig beizukommen. Darüber hinaus sollen behördliche Ermessensspielräume verringert, Vorschriften transparenter gemacht, die Rolle des Marktes gestärkt und der Wettbewerbsdruck im Staatssektor durch Verwaltungsreformen verstärkt werden.

Entsprechend argumentiert *Transparency International*, man dürfe

die Bekämpfung der Korruption nicht den Strafverfolgungsbehörden allein überlassen, vielmehr müssten alle Beteiligten – Staat, Zivilgesellschaft und privater Sektor – einbezogen werden. Überdies müsse Korruptionsbekämpfung ein internationales Projekt werden. Als erste Schritte sollten in allen Staaten »Inseln der Integrität« geschaffen werden, wobei einzelne Sektoren bewusst Antikorruptionsmaßnahmen in Angriff nehmen sollten (wie öffentliche Erklärungen, Antikorruptionspakete oder Transparenz bei Auftragsvergabe).

Letztlich, so lässt sich urteilen, muss die Eindämmung der Korruption als Teil nicht nur von good governance, sondern auch von nachhaltiger Entwicklung begriffen werden. Zunehmend gewinnt diese Denkweise auch in den Ländern Südostasiens an Bedeutung. So hat ein von regionalen Thinktanks Ende des Jahres 2000 verfasster Bericht der ASEAN-Gemeinschaft vorgeschlagen, das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Mitgliedsländer zugunsten einer gemeinsamen Förderung von good governance im Interesse politischer Transparenz und der Korruptionsbekämpfung aufzugeben. Dem malaysischen Sozialwissenschaftler Syed Hussein Alatas zufolge bedarf es indessen eines tiefgehenderen Wandlungsprozesses: einer Transformation wie der in Europa und Nordamerika im 18. Jh. Es bedürfe einer Massenbewegung in Asien, ähnlich der französischen Revolution, in deren Verlauf eine soziale Ordnung geschaffen werde, die auf Menschenrechten und sozialer Gerechtigkeit basiere, moderne westliche Institutionen mit asiatischen Traditionen verbinde und so Armut, Korruption, Despotismus, Unterdrückung und Ungerechtigkeit ausmerze. Die Intellektuellen in Asien stünden vor der Aufgabe, dies philosophisch und intellektuell vorzubereiten.