

Bekämpfung der Korruption fällt aus — wegen Überlastung

Zwischen Alltag und Globalisierung

von Michael H. Nelson

Dem Thema dieser Ausgabe von Südostasien scheint die Annahme zugrunde zu liegen, dass Korruption einen negativen Einfluss auf Demokratie habe, und dass daher die Bekämpfung dieses Übels (denn das es ein Übel ist, wird stets vorausgesetzt; da sind sich die Weltbank, der IWF und ihre Kritiker einig) im Interesse der Bürger liege. Während der Bezug auf (Thai-style) Demokratie vielleicht etwas problematisch sein mag, so ist der finanzielle Schaden von Korruption offenkundig: Was könnte der Staat mit dem »abgezweigten« Geld nicht alles anfangen!

Milliarden Baht hätten sicher besser verwendet werden können, als sie erstens für 80 überdimensionierte Kläranlagen (von denen nur ein paar überhaupt arbeiten), zweitens die durch die *Asian Development Bank* finanzierte, weit überbeuerte, kaum brauchbare, und weitgehend unnütze Kläranlage in Samut Prakan, oder drittens die Kompensationszahlungen für die verzögerte Fertigstellung einer Autobahn von Bang Na nach Bang Pakong auszugeben. Dabei ist es nicht immer ganz einfach, zwischen reiner Korruption und schierer Inkompetenz hoher Verwaltungsbeamter (leider eine weitverbreitete Erscheinung) zu unterscheiden.

Für die Bekämpfung der Korruption gibt es die »*National Counter Corruption Commission*« nach den Artikeln 297-302 der Verfassung. Leider ist sie aber mit Routineprüfungen, zum Beispiel der Eigentumserklärungen von Politikern und politischen Beamten überlastet und kann sich daher nur wenig mit aktiver Korruptionsbekämpfung befassen.

Thaksin Shinawatrass *Thai Rak Thai* Partei hatte im Wahlkampf landesweit plakatiert, dass sie drei Übel beseitigen werde: Armut, Drogenhandel und Korruption. Kurz nach seiner Wahl zum Ministerpräsidenten hat

Thaksin dann auch eine eigene Anti-Korruptions-Kommission ernannt.¹ Etwas über ein Jahr später aber schreibt Kanjana Spindler in der Bangkok Post², dass das Verhalten der Regierung deren eigenen »key anti-corruption stance« völlig unterminiere: »Sie können mit jedem sprechen, der Geschäfte mit der Regierung tätigt oder mit der Grauzone der ausführenden Regierungsstellen zu tun hat, und Sie werden unglaubliche Geschichten von Bevorteilung und Bestechung zu hören bekommen.« Selbst die erstmalige Verurteilung eines ehemaligen Ministerberaters wegen Korruption zu sechs Jahren Gefängnis durch die politische Abteilung des obersten Gerichtshofes ist nicht nur positiv. Zum einen ist es bisher noch nicht gelungen, den vormaligen Minister selbst dingfest zu machen. Zum anderen repräsentiert dieser Fall nur die »Spitze eines Eisbergs«.³

Das Problem wird auf die »hohe« Politik verengt

Aber die mit dieser Schilderung gegebene Fassung des Themas verengt das Problem der Korruption zu sehr auf die »hohe« Politik Thailands (deren demokratische Qualität ist auch ohne das Korruptionsproblem fragwürdig — und dies nicht erst, seit Premierminister Thaksin Shinawatra versucht, der demokratischen Konso-

lidierung des Landes seine privatwirtschaftliche *chief executive officer-Version* des zentralisierten Führerstaates entgegenzusetzen). Vielmehr reicht das Problem tief in das soziale Gefüge der thailändischen Gesellschaft hinein. Es ist daher empfehlenswert, sich an einer Reihe von Beispielen zu verdeutlichen, was wir meinen, wenn wir eine Handlung als im politisch-administrativen Sinne »korrupt« bezeichnen.

1. Gleich bei meinem ersten Aufenthalt in Thailand im August 1985 wurde ich auf dieses Problem gestoßen. Ein Dorfbefehlshaber war so freundlich, uns durch sein Dorf zu führen. Als wir später dorthin zurückkehrten, um Dorfbewohnern ein paar Fragen zu stellen, beklagte sich eine Familie darüber, dass der von ihnen unterstützte Kandidat bei der kurz vorher stattgefundenen Wahl des Dorfbefehlshabers unterlegen sei, weil der Gewinner die Stimmen vieler Dorfbewohner für 50 Baht gekauft habe. Als mich mein Bruder im März 2002 besuchte, hat er mich mit dem vorerst letzten Beispiel versorgt. Unbedachterweise hatte er seine Kippe gerade vor einem Posten von städtischen Polizisten weggeworfen, deren Aufgabe es ist, solches Tun zu ahnden; gerade so, als wären Kippen und Papierschnipsel das vorrangige Verschmutzungsproblem in Bangkok. Die folgende Konversation führte dazu, dass er die 2.000 Baht Strafe bezahlte, ohne dass die Polizisten dies per vorgeschriebenem Quittungsformular

Der Autor ist Senior Research Fellow am King Prajadhipok Institute, Nonthaburi, Thailand.

hätten aktenkundig machen müssen. Leicht verdientes Geld, möchte man sagen, vor allem, weil die normalerweise wirksame Norm des Nutzenaustausches durch die Unerfahrenheit meines Bruders und den durch die Polizisten erweckten Eindruck einer möglichen Gefängnishaft außer Kraft gesetzt worden war. Als vor vielen Jahren die Dame, in deren Auto ich saß, aus Versehen die Verkehrsregeln übertreten hatte, und ihr daraufhin ein Polizist die fällige Gebühr abnehmen wollte, führte ein flehentliches »Ich hab das doch nicht mit Absicht gemacht. Kannst Du mir nicht ein bisschen helfen?« zur Verringerung der Strafe auf ein paar hundert Baht. So hatte der Polizist den Nutzen eines kleinen Zubrottes, und die Dame sparte nicht nur etwas Geld, sondern vor allem die damals zeitraubende Prozedur der Zahlung der Strafe in der zuständigen Polizeistation.

Zwischen meiner ersten Erfahrung mit Korruption im August 1985

Kommission und Korruption — ist das das Gleiche?«

2. Ein stellvertretender Provinzgouverneur, damals noch verantwortlich für die Provinzverwaltungsorganisation (eine Form von Lokalverwaltung), beschaffte den ersten Computer für diese Einheit, ohne Bedarfsanalyse und so gut wie ohne Schulung. Und bei wem wurde der Computer gekauft? Bei der Firma seines Sohnes. Der gleiche Herr war bekannt dafür, fünf Prozent des Wertes von Projekten zu fordern, die er zu bewilligen hatte. Außerdem machte er sich die Distriktchefs zu Feinden, weil er mitten im Haushaltsjahr ihre Unterschriftenbefugnis für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf sich übertragen wollte, wohl wissend, dass die Distriktchefs schon ihre Kommissionsabsprachen mit Auftragnehmern des Privatsektors getroffen hatten.

3. Vor einigen Jahren fuhr ich mit einem Abgeordneten der Provinzversammlung von Chachoengsao in

Bangkok in die Provinz begeben. Leider hatte jemand diese Absicht verraten, so dass sich die Beteiligten in Prachinburi auf den Besuch einstellen konnten (und wir konnten das für den Abgeordneten aus illegalem Holz hergestellte Möbelstück abholen).

4. Die Direktorin einer kleinen Sekundarschule in Chachoengsao berichtete, dass der Auftragnehmer für die Ausführung von Reparaturarbeiten in ihrer Schule sie ganz direkt und so, als sei dies in solchen Fällen völlig normal, gefragt habe, wie viel Kommission sie haben wolle. Dieses Ansinnen brachte beide Seiten in Bedrängnis. Die Direktorin vertritt hohe ethische Werte und ist nicht korrupt. Daher hat sie das Geld strikt abgelehnt und auch ihre Lehrer verpflichtet, nichts entgegenzunehmen. Für den Auftragnehmer kam diese Haltung offenbar ebenfalls unerwartet. Er hatte in seinem von den Behörden bewilligten Kostenvoranschlag die Kommission für die Schulleiterin schon einkalkuliert.

Nun konnte er der Behörde natürlich schlecht sagen, dass er im Fall dieser Schule weniger Geld bräuchte, weil ausgerechnet diese Direktorin nicht korrupt sei. Schließlich einigte man sich darauf, dass die Firma das für die private Tasche der Schulleiterin vorgesehene Geld dafür verwenden würde, der Schule den dringend erforderlichen neuen Anstrich zu geben. So war beiden Seiten gedient, und das Geld war doch noch für einen nützlichen öffentlichen Zweck ausgegeben worden.

5. Ungefähr drei Jahre später ereilte die Direktorin, nun schon verantwortlich für eine größere Sekundarschule, neues Ungemach. Sie wollte in eine andere Schule versetzt werden. Nachdem sie beim Bildungsministerium in Bangkok die dafür erforderlichen Unterlagen eingereicht hatte, wurde ihr beschieden, diese seien »unvollständig«. Die offiziellen Unterlagen waren natürlich komplett; leider hatte sie aber »vergessen«, den Umschlag mit dem Bestechungsgeld für die bewilligenden Beamten beizufügen. Im Beamtenystem Thailands scheinen viele höhere Positionen — hier also einschließlich der Stellung einer Schulleiterin in der Provinz —, die ja nicht nur mehr Ansehen für deren Inhaber bedeuten, sondern ihnen auch bessere Korruptionschancen bieten, »gekauft« werden zu müssen. Nach ungewöhnlich langer Wartezeit wurde



Foto: B. Born

Es lässt sich über alles reden im täglichen Leben in Thailand — für ein paar Baht wird ein Strafzettel schon mal vergessen.

und meiner — vorerst — letzten im März 2002 haben sich eine Reihe weiterer Beispiele angesammelt, die ich hier nennen möchte, um einen konkreten Eindruck des »Problems« zu vermitteln.

1. Während einer Sitzung in der Gesundheitsabteilung einer Distriktverwaltung sprach der Chef seine Mitarbeiter aus den Gesundheitsstationen auf das Problem der Kommissionen beim Kauf von Medizin für diese Stationen an. Um seiner Ermahnung etwas mehr Nachdruck zu verleihen, fragte er laut: »Hey, Michael,

die benachbarte Provinz Prachinburi. Deren »Hauptstadt« und Sitz der Provinzverwaltung war bekannt für die vielen offen arbeitenden Betriebe, die Möbel mit illegalem Holz herstellten. Am Tag unseres Besuches war aber alles ruhig; die Betriebe waren geschlossen. Der Grund? Um diesem illegalen Treiben gewisse Grenzen aufzuzeigen — und dabei die es ermöglichenden lokalen Einfluss- und Bestechungsnetzwerke aus Betrieben, lokalen Politikern, Kunden, Polizei und Provinzverwaltung auszuhebeln —, hatte sich ein Polizeikommando aus

dem Antrag der Direktorin doch noch stattgegeben. Sie besteht darauf, keine Zahlung geleistet zu haben. Es scheint so, dass ein guter Patron in der Gestalt des früheren höchsten Beamten des Ministeriums (beide sind gebürtig aus Chachoengsao und kennen und schätzen sich seit langem) seinen Einfluss zu ihren Gunsten eingesetzt hatte.

6. Ein deutscher Bekannter hatte einer Bildungseinrichtung eine Mikrofon- und Lautsprecheranlage für einen Sitzungsraum vermittelt. Der Vertreter des multinationalen Herstellers meinte trocken: »Hier, du kriegst die Anlage 20 Prozent unter Verkaufspreis. Du willst ja kein Geld (wie die Beschaffungsbeamten in staatlichen Einrichtungen).«

Scheinbar fehlt es an Verhaltensnormen

Allen Beispielen sind drei Merkmale gemeinsam: Es handelt sich um Vorkommnisse, die den öffentlichen Sektor betreffen; es gibt in diesen Fällen anzuwendende Gesetze und, allgemeiner, formal-rationale Verfahrensweisen; Amtsinhaber oder Beteiligte an einem formell festgelegten Prozess, wie z. B. Kandidat und Stimmberechtigter in Wahlen, brechen die formellen Regeln und ignorieren den öffentlichen Charakter ihrer Aufgaben, um sich privat zu bereichern oder sonst einen Vorteil zu erlangen. Dies geschieht im Zusammenspiel mit Bürgern, die sich ebenfalls Vorteile von einem gegen die Regeln verstößenden Handeln des Amtsinhabers versprechen.

Da bleibt eigentlich bloß, diese Leute moralisch zu verdammen, immer neue Zwangs-, Kontroll- und Schulungsmaßnahmen zum ethischen Verwaltungshandeln zu ersinnen oder daran zu verzweifeln, dass es eine große Zahl von Beamten, Politikern und Bürgern gibt, die sich offenbar standhaft weigern, die vorgeschriebenen formalen Wege zu beschreiten. Augenscheinlich fehlt ihnen das Verständnis für die feinsinnige Dichotomie »öffentlich-privat« und die damit vorgegebenen Verhaltensnormen.

Aber ist dies nicht eine ziemlich eurozentrische Sichtweise? Unserer Kritik von Korruption liegt unabwendbar unser eigenes Staats- und Bürokratiemodell (und überwiegend

auch unsere Praxis) zugrunde.⁴ Wir finden dies vorbildlich und möchten, dass die Thailänder ihm folgen (zu ihrem eigenen Nutzen, versteht sich). Wir möchten »kulturelle Hegemonie« ausüben, ganz so wie die Weltbank und der IWF unter dem Banner von »good governance«. Korruption wird hier vor allem von der Forderung nach »Transparenz« angesprochen; dieser Begriff erscheint auch im Namen einer internationalen Eliten-Nicht-Regierungs-Organisation mit Sitz in Berlin, die der weltweiten Bekämpfung

von Korruption gewidmet ist, »*Transparency International*«. Diese Stoßrichtung wird durch weitere Semantiken ergänzt, die darauf zielen, weitere Aspekte des normativen Gesamtmodells politischer Strukturen weltweit, nicht bloß in Thailand, durchzusetzen: »Demokratie«, »Menschenrechte«, »Zivilgesellschaft«, »Bürgerbewusstsein«.

Ein unerwarteter Zusammenhang von Korruption und Demokratie

Und dies ist dann ein vielleicht unerwarteter Zusammenhang des Schwerpunktthemas »*Korruption und Demokratie*«, dass nämlich beides Elemente des Globalisierungsprozesses politischer Strukturen auf der Grundlage eines bestimmten Modells, unseres europäischen Modells sind. Positiv klingende Begründungen von Interventionen ändern an diesem grundlegenden Sachverhalt nichts; sie bewirken aber, dass wir uns im Recht fühlen und vermitteln damit Handlungsmotivation. Die in den sogenannten Entwicklungsländern gegebenen lokalen Strukturen und Handlungen, die diesem Modell nicht entsprechen, sind unterentwickelt, defizitär, defekt oder eben korrupt. Daher müssen die globalen Ausdehnungsaktivitäten von Demokratie usw. fortgeführt werden, bis die kulturell-politische Homogenisierung erfolgreich abgeschlossen ist.

Gleichzeitig vollzieht sich Globalisierung — das heißt Homoge-



aus: FEER v. 11.4.2002, S. 14

»Absolute power corrupts absolutely« — das Problembewusstsein in Thailand wächst.

nisierung sozialer Strukturen — auch in anderen Funktionssystemen der Weltgesellschaft, beispielsweise im Recht (Rechtsstaat; Korruption ersetzt die Herrschaft des Rechts durch persönliche Beziehungen und Profitwünsche), in der Medizin (biomedizinisches Modell), Massenmedien (Druckmedien und Fernsehen), Hochschulbildung (Lehre und Forschung), oder in der Schulbildung (Wissenskanon und analytisches Denken), von der Weltwirtschaft gar nicht zu reden.

In all diesen Bereichen treffen die Ausdehnungsbestrebungen der modernen (nicht etwa: post-modernen!) (Welt-) Gesellschaft auf existierende (lokale) Sozialstrukturen, die sie zu verdrängen suchen.⁵ Dies führt normalerweise, ob dauernd — auch in Deutschland ist Korruption keineswegs unbekannt — oder vorübergehend, zu neuartigen, »hybriden« Handlungen, die nicht dem Ausgangsmodell entsprechen, und die als eine »Korruption« dieses Modells erscheinen. Es ist also nicht so, dass informelle Handlungsweisen in formal-legale Prozesse eingriffen, wie dies oft gesagt wird. Vielmehr ist es gerade umgekehrt: Formal-legale Strukturen sollen informelle Strukturen zerstören und ersetzen. Insofern ist das Problem der Korruption dem Prozess der Globalisierung von Funktionssystemen inhärent und keineswegs auf Politik und Verwaltung beschränkt.

Wenn man fragt, welches denn nun die Hindernisse sind, die es auf dem Weg zum Idealzustand zu

überwinden gilt, so fällt einem zunächst eine etwas resignativ klingende Bemerkung des früheren zweimaligen Interims-Ministerpräsidenten, Anand Panyarachun, ein. Er hatte gesagt, dass eines der Hauptprobleme darin bestehe, dass viele Thailänder einfach nicht erkennen würden, wenn eine Handlung korrupt sei. Sie seien nicht in der Lage, zwischen gerechtfertigtem Alltagshandeln und Korruption zu unterscheiden (Korruption ist eben zu normal, als dass man sich etwas dabei denken würde).

Verpflichtungen existieren zunächst dem eigenen Vorteil gegenüber

Abgesehen von dieser wichtigen Wahrheit würde die Beantwortung der Frage nach den Hindernissen einen längeren Text verlangen. Ich möchte daher nur kurz auf einige »kulturelle« Aspekte hinweisen die manchem Leser zu generell oder auch zu kulturalistisch erscheinen mögen, die aber gerade im Alltagsleben wirksam sind. Oben wurde schon angedeutet, dass sich die Unterscheidung von »öffentlich« und »privat« in Thailand noch entwickelt. Verpflichtungen existieren zunächst dem eigenen Vorteil gegenüber; soziale Verpflichtungen gelten der eigenen (erweiterten) Familie und dem (erweiterten) Freundeskreis, das heißt der eigenen Clique (phuak). Demgegenüber sind das Wohl der Mitbürger, Prinzipien, etwas so Abstraktes wie das »Allgemeinwohl« oder legale Korrektheit von untergeordneter Bedeutung.

Das hat auch zur Folge, dass selbst die Verwendung der eigenen Steuerzahlungen durch den »Staat« kaum kritisch befragt wird. Wenn man von einem Freund um einen »Gefallen« gebeten wird, dann kann man dieses Ansinnen nur schwer zurückweisen, auch deshalb, weil man ja nicht wissen kann, ob man diesen Freund nicht vielleicht später einmal braucht, um einem selbst einen »Gefallen« zu tun.

»Freiheit« ist dann die Fähigkeit, seinen eigenen Nutzen weitgehend ungestört von sozialer und rechtlicher Kontrolle verfolgen zu können. Damit wird im Gegenzug darauf verzichtet, sich um den Gebrauch von Freiheit durch Mitbürger zu kümmern, solange dies die eigene Lebensgestal-

tung nicht zu sehr beeinträchtigt. Ob Mitbürger korrupt handeln oder nicht, das ist ihre Privatangelegenheit. Weil abstrakte Grundsätze oder Werte in Thailand kaum als glaubwürdige Handlungsgründe gelten, kann Kritik nur ein persönlicher Angriff sein (einmal abgesehen davon, dass er die Maximierung des eigenen Nutzens bedroht). Weil die thailändischen Egos zwar groß, aber auch brüchig und die

zum Beispiel auch nicht durch die Überbringung schlechter Nachrichten ungute Gefühle verursacht. Seniorität verhindert, dass jüngere Personen ihre Meinung äußern, solange Vorgesetzte im Raum sind.⁶ Sie fühlen sich zunächst hilflos, weil sie kaum die Möglichkeit haben, Arbeitsprobleme einschließlich ihrer Missbilligung korrupter Praktiken anzusprechen. Aber nachdem sie 20 Jahre »im System« gear-



Foto: B. Born

Je mehr Einfluss, desto mehr Möglichkeiten zum »Abschöpfen« — das bekommen vor allem arme Thai zu spüren.

Reaktionen daher stark emotional sind (ein Grund dafür, warum Konfliktvermeidung eine starke Norm ist; dazu gehört auch eine Präferenz dafür, Dinge nicht direkt beim Namen zu nennen), ist es stets besser »nicht darin verwickelt zu werden«, »keine Meinung zu haben«. Um Schwierigkeiten, besonders mit mächtigeren Akteuren, zu vermeiden, kümmert man sich besser »um seine eigenen Angelegenheiten«, zumal die Zuschreibung von Kritik der in Deutschland üblichen gerade umgekehrt ist. Das heißt, das Problem liegt nicht bei der Person, die etwas falsch gemacht hat, sondern bei der Person, die darauf hinweist. Tut man dies öfter (und dazu gibt es in Universitäten, Forschungs- und Bildungseinrichtungen, Verwaltungseinheiten aller Art, sowie im öffentlichen Leben eine Vielzahl von Anlässen), dann bekommt man schnell Etiketten aufgedrückt.

Quer zu all diesen Elementen liegen die Grundsätze von krongchai und Seniorität. Krongchai verhindert, dass man einer Person, die in der sozialen Hierarchie über einem selbst angesiedelt ist, Ungemach bereitet,

beitet und — vielleicht — eine Senioritätsstufe erreicht haben, die ihnen eine Wortmeldung erlauben würde, dürfte sich ihre kritische Haltung deutlich abgeschliffen haben. Also: Was tun?

Anmerkungen

- 1) abgedruckt in Matchon, 9. April 2002, S. 2
- 2) Bangkok Post, 24. April 2002, S. 13
- 3) Bangkok Post, 26. April 2002
- 4) Kritik von Korruption durch Thailänder hat verschiedene Gründe: intern-thailändische Wertvorstellungen (seien sie religiöser Art oder gestützt durch die offizielle Staatsideologie); partielle Übernahme westlicher Verhaltensnormen; Mitarbeit in von internationalen Organisationen initiierten Diskussions- und Aktivitätszusammenhängen; Ärger darüber, dass andere mehr absahnen als man selbst, u. a. m.
- 5) Es ist zu beachten, dass heute als lokal erscheinende Strukturen nicht etwa einen unberührten Ursprungszustand bezeichnen, sondern selbst schon das Ergebnis jahrhundertlanger Austauschprozesse sind.
- 6) Die oben erwähnte Schulleiterin machte einmal bei einem Schulleitertreffen einige etwas kritische Bemerkungen. Da wurde ihr hinterher gesagt: »Du bist noch nicht 'mal 50 — halt 'mal künftig lieber Deinen Mund!«