

Mission Impossible

Korruption, die Herausbildung der sozialen Klassen und die Demokratie in Indonesien

von Bambang K. Prihandono^â

Im folgenden Beitrag geht der Autor der Frage nach, wie sich der Prozess der Korruption in der indonesischen Gesellschaft institutionalisieren konnte, und was die Auswirkungen auf die Demokratieentwicklung in Indonesien sein werden.

Korruption ist bereits seit vielen Jahren, vor allem aber seit den 80er Jahren, zu einem herausragenden Problem für die Entwicklung von politischen und ökonomischen Systemen geworden. Dies gilt ebenso für Entwicklungs- wie auch für Industrieländer. Die Korruption stellt eine ernsthafte Gefahr für die Demokratisierungsprozesse in Politik und Wirtschaft dar. Die durch die Globalisierung entstehenden sozialen und politischen Veränderungen tragen dazu bei, Korruptionsfälle weiter in der Welt zu verbreiten. Diese haben sich somit schon zu einem institutionalisierten Prozess entwickelt.

Fünfter Platz in der Reihe der korruptesten Länder der Welt

Indonesien hat in der Reihenfolge der korruptesten Länder der Welt den fünften Platz eingenommen. Es ist deshalb nachzuvollziehen, dass die Auswirkungen der Asienkrise die politische und wirtschaftliche Situation Indonesiens besonders schwer getroffen haben (man denke hier nur an die ungedeckten Kredite im Bankenwesen, die durch Korruption entstanden und gedeckt wurden) und es sehr große Schwierigkeiten hat, sich davon zu erholen. Das politische und ökonomische System Indonesiens ist noch schwach und instabil. Es kann deshalb leicht erschüttert werden, wenn die interna-

tionale Politik und die Schwankungen in der Weltwirtschaft Indonesien in einer solchen Situation unter Druck setzen.

Die Dimension der Geschichte: Korruption und Macht

Zunächst soll auf die geschichtliche Dimension der Korruptionsentwicklung eingegangen werden. So wird hoffentlich deutlich, weshalb sie zu einem der Hauptprobleme in der Entwicklung der Demokratie geworden ist.

Die Korruption in Indonesien kann schon in der vorkolonialen Zeit untersucht werden, in der die Staatsform des Königtums auf dem System einer Patron-Klient-Beziehung basierte. Korruption und Machtmissbrauch standen in enger Verbindung mit der sozialen Struktur der traditionellen Agrargesellschaft. Darin galten die Untertanen sowie deren sonstiger Besitz als Eigentum des Königs. Die Untertanen waren nur eine Produktivkraft, die verpflichtet war, die *Priyayi*

(das heißt, den Adel) als Repräsentanten des Königs mit Abgaben zu bedienen. Dieses politische System bestand zwischen der Zeit des Königreichs von Mpu Sindok's (948 A.D.) und der Epoche der kleineren Königreiche auf Java.

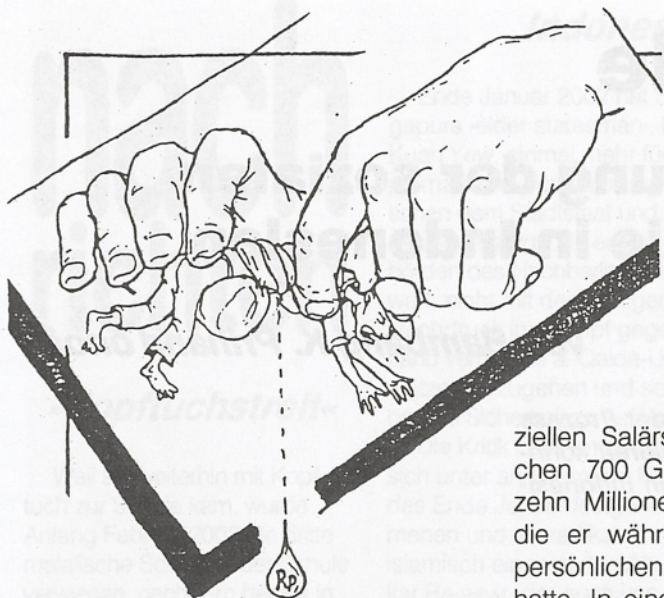
Die *Priyayi* wurden nicht entlohnt, sondern hatten das Recht, einen Teil der Abgabe der Untertanen einzubehalten. Dadurch wurden die *Priyayi* zur reichsten Klasse in der Gesellschaft. Durch ihre Verantwortung gegenüber dem König hingen die *Priyayi* und ihre Stellung vom Patron ab. Wenn der Patron den *Priyayi* ihre Stellung entzogen hätte, wären sie um ihr Einkommen gebracht gewesen. Onghokham zeigt,¹ dass die *Priyayi*-Familien in Mataram zu Beginn des 19. Jahrhunderts durch den Sturz des Königs wieder zu armen Familien wurden. Das hierarchische Modell der Macht und die Eintreibung der Abgaben erscheinen in dieser Gesellschaft als eine Form des institutionalisierten Banditentums. Dieses Phänomen ist das Ergebnis einer Staatenbildung, die auf Gewalttätigkeit und Steuereintreibung zum Aufbau der sozialen Ordnung beruht.²

Trotz der Holländer hörte die Korruption nicht auf

Trotz des durch die Ankunft einer westlichen Macht, nämlich der Holländer, und die weiteren internen Konflikte verursachten Untergangs der kleineren javanischen Königreiche, hörten die Fälle von Korruption nicht auf. Vielmehr wurde sie in der Kolonialzeit mit einer neuen Vorge-



Der Autor ist Politikwissenschaftler und studiert zurzeit an der Universität Münster.



hensweise umgesetzt. Die VOC (*Vereenigde Oost-Indische Compagnie*, auch für »*vergaan onder corruptie*« verwendet) konnte sich mit ihrer Machtposition in Niederländisch-Indien frohgernut die Legitimation für die wirtschaftliche Ausbeutung verschaffen. Zu diesem Zeitpunkt wurde eine neue Strukturordnung institutionalisiert. Die Aufrechterhaltung der Ordnung durch Bürokratie und Militär als Machtmaschine ließ die Hoffnung auf eine gute Karriere ansteigen. Die Beziehungen zwischen den Beamten in der Kolonialbürokratie verstärkten sich durch ihre Interesseneinheit, wogegen es zwischen den Beamten und der Bevölkerung keine Beziehungen mehr gab. Es existierte nur eine Richtung innerhalb des sozialen und politischen Lebens, nämlich die von oben nach unten, gemäß der gesellschaftlichen Machtverteilung in diesem hierarchischen Modell. Das Modell beinhaltete den Gehorsam, die Abhängigkeit und die Unterwerfung.³

Die Korruption in der Epoche der VOC fand ihren Höhepunkt in der Anwendung des Patron-Klient-Modells auf der Regierungsebene. Einige Daten zeigen, wie sich die Korruption in der Struktur der Gesellschaft etablierte. Um Beamter in der VOC-Bürokratie werden zu können, musste man bestechen. In den Jahren 1719-1723 legten die Beamten der VOC in den Niederlanden ein Schmiergeld in Höhe von 3.500 Gulden fest, wenn man zum Beispiel *onderkoopman* werden wollte. Der offizielle Lohn für diese Arbeit war 40 Gulden pro Monat. Um ein Kapitän zu werden, muss-

te man bereits Schmiergeld in Höhe von 2.000 Gulden zahlen. Für einen Korporal zahlte man 120 Gulden. Als Generalgouverneur van Hoorn in die Niederlande zurückkehrte, brachte er trotz seines offi-

ziellen Salärs in Höhe von monatlichen 700 Gulden eine Summe von zehn Millionen Gulden nach Hause, die er während seiner Amtszeit als persönlichen Reichtum angesammelt hatte. In einem anderen Fall hat ein Gouverneur auf den Molukken während seiner Amtszeit von vier bis fünf Jahren 20.000-30.000 Gulden zusammengerafft, bei einem offiziellen Einkommen in Höhe von 150 Gulden pro Monat.⁴

Unter den einheimischen Führungspersonlichkeiten entstand eine ähnliche Lage bezüglich der Korruption. Die fortdauernde feudale Struktur führte zu dem Lebensstil der einheimischen Verwaltungs- und Führungspersonen (*Priyayi*), die dann private Truppen wie auch Funktions-träger unterhalten haben. Die niedrigen Gehälter und die hohen Belastungen der Klienten veranlassten die *Priyayi*, ihren Teil der Abgaben einzukassieren und ihre Macht ebenso wie in der vorkolonialen Zeit zu missbrauchen. Onghokham gibt an,⁵ dass ein *Bupati* (Regent) in Madiun, Ost-Java, 1860 ein Salär in Höhe von 500 Gulden pro Monat bekommen hat. Sein monatliches Einkommen reichte natürlich nicht aus, um den Lebensstil eines kleinen Sultans mit goldbestickter Uniform zu finanzieren.

Umsetzungsebene für die Korruption waren während der Kolonialzeit die privaten Handelsaktivitäten der Beamten (*morshandel*), ebenso wie die Anteile an den Profiten der VOC (*stille winsten*), die Abgabenbelastung für die Erträge aus der Landwirtschaft (*overwichten*), die an die VOC zu zahlenden Gebühren für kleinere Unternehmungen (*spillagie*), die Androhung einer Zwangsabgabenerhebung (*contributien*), und der Erhalt von Schmiergeldern als Spenden (*hommagien*).

Die Herausbildung der sozialen Klassen

Die Unabhängigkeit von den Niederlanden führte zu einer neuen durch den Machtwechsel verursachten Situation. Trotz einer neuen Regierung blieb die auf dem Patron-Klient Modell und der Korruption basierende Machtstruktur in der Gesellschaft bestehen. Die neue Staatsbürokratie unterschied sich in ihrer Mentalität nicht großartig von den *Priyayi*-Mentalitäten. Es zeigte sich, dass die Überreste der kolonialen Bürokratie in der Verwaltungsdurchführung an den Methoden der Beamtenkorruption festhielten, sowohl für private wie auch für parteipolitische Zwecke. Die soziale Klasse der *Priyayi* aus der vorkolonialen Epoche transformierte sich im unabhängigen Staat zu einem System der Bürokratie. Der Machtmissbrauch der bürokratischen Eliten konnte weitgehend ungehindert und fortgesetzt stattfinden.

Die gesamte Situation im Hinblick auf die Korruption in Indonesien hatte sich verschärft, nachdem Suharto der neue Präsident Indonesiens geworden war. Unter seiner Führung wurde das Regime der Neuen Ordnung (*Orde Baru*) aufgebaut. Eine der Folgen dieses Regimes war, dass ein Machtwechsel durch demokratische Wahlen unmöglich geschehen konnte. Innerhalb des Kreises der politisch wirksamen Gruppen der Bürokratie konnte jedoch aufgrund des Patron-Klient-Modells ein Machtwechsel durchgesetzt werden. Evers und Schiel beschreiben, dass ein Regimewechsel als Ergebnis der Handlungen der strategischen Gruppen, die für asiatische Länder typisch sind, auf der Verwaltungsebene stattfinden konnte. Die Diskussion über die Korruption und den Machtmissbrauch in Indonesien kann somit nicht von der Rolle der Bürokratie, in diesem Sinne auch von der Staatspartei *Golkar* (*Golongan Karya*, eigentlich »funktionale Gruppen« ihr gehörten alle Angehörigen des Staatsapparates, also die verbeamteten Funktionsträger, als Mitglieder an) als einer politischen Partei mit Machtmonopol getrennt werden.

Das Patron-Klient-System setzte den Gehorsam gegenüber dem sich in einer höheren Position

befindenden Patron voraus. Nun muss in diesen Zusammenhang der modernen Bürokratie der Prozess der Korruption integriert werden. Es geht darum, dass der Patron dem Klienten Freiheiten lässt und ihn unter seinen Schutz stellt, um die Korruption durchführen zu können. Dadurch wird diese in der Gesellschaft entweder im sozialen oder ökonomischen und politischen System institutionalisiert.

Das korrupte Herrschaftssystem hatte Auswirkungen auf die Herausbildung der sozialen Klassen, wobei die Eliten als ein Produkt der Struktur ihrer Verbindung mit der Korruption charakterisiert werden können. Der nach dem Sturz Suhartos vollzogene Machtwechsel macht

klar, dass der politische Parteienpluralismus und die neuen politischen Eliten in der Regierung nicht die Situation ändern oder weitere Korruptionsskandale verhindern können. Die Korruption breitet sich in verschiedenen staatlichen Institutionen wie im Parlament und in der Bürokratie der Regierung weiter aus. Die lose Struktur des politischen Systems führt dazu, dass jeder sie schamlos ausüben kann.

Die Zukunft der Demokratie

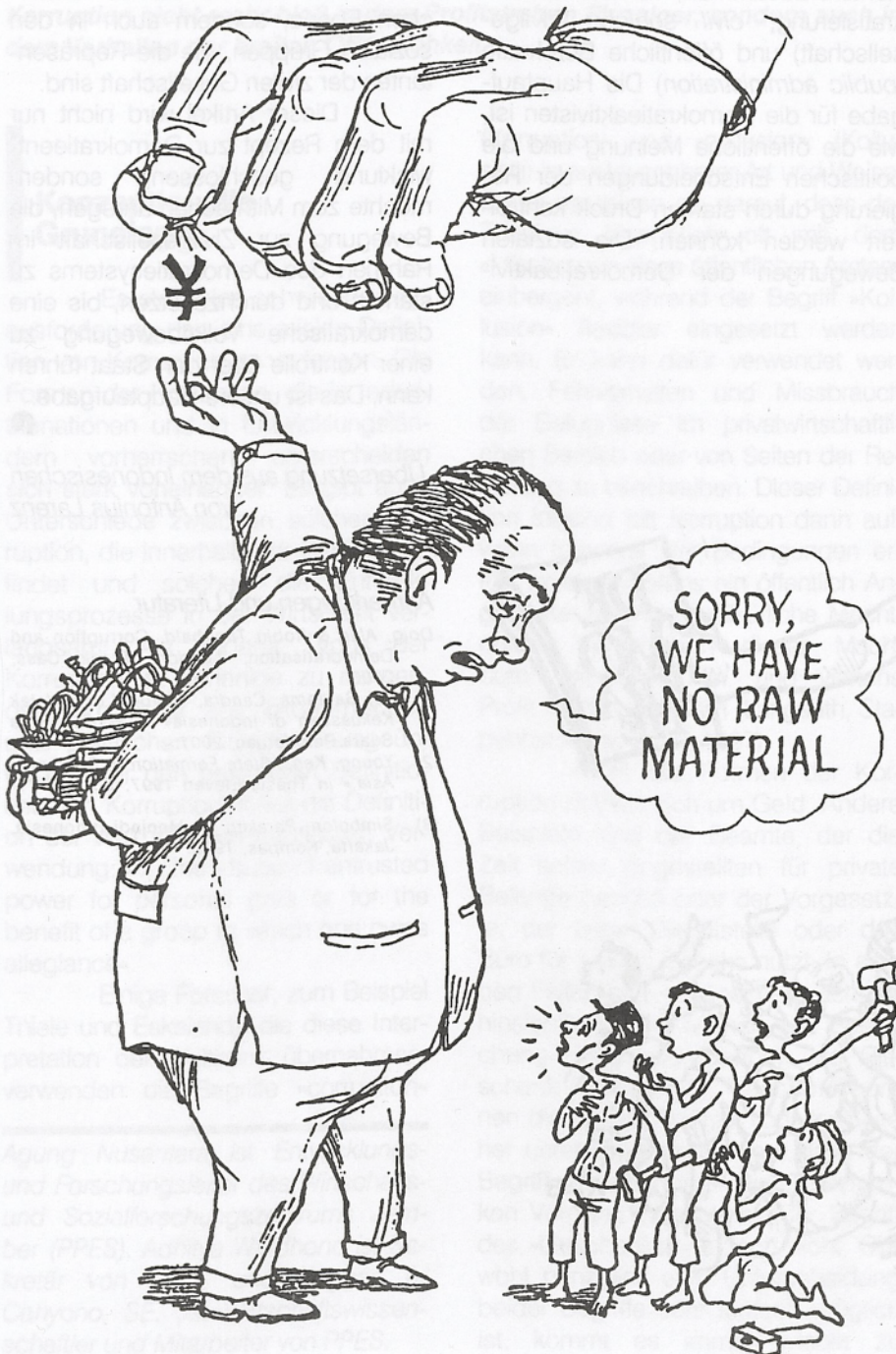
Die Zeit nach Suhartos Sturz wurde oft als eine Demokratie des

Übergangs bezeichnet. In der Realität zeigt sich aber, dass das demokratische System noch nicht normal läuft. Der Aufbau des politischen Systems ist in seiner Unabhängigkeit noch beschränkt, der Rechtsstaat als etabliertes Instrument der Demokratie ist noch nicht funktionsfähig. Die Korruption ist ein Bestandteil der Hindernisse auf dem Weg hin zu einer Entwicklung von mehr Demokratie. Warum kann sie nicht einfach verhindert werden? Zunächst kann das Problem der Korruption als ein Überbleibsel aus der Vergangenheit nicht einfach an die Seite gefegt oder beseitigt werden. Die jetzt an der Macht befindlichen Eliten sind nichts anderes als ein Produkt der Korruption des Regimes der Neuen Ordnung. Dabei gibt es keine Unterschiede zwischen den verschiedenen politischen Parteien wie PDIP, GOLKAR, PAN, PKB, PPP und so weiter. Alle Parteien sind in Korruptionsaffären involviert.

Neu hinzu kommt das Problem, dass die neuen politischen Parteien eine große finanzielle Unterstützung brauchen, um sich entwickeln zu können und Aussicht haben, die nächste politische Wahl (2004) zu gewinnen. Das Finanzierungssystem der politischen Parteien, die keine Beiträge von ihren Mitgliedern einnehmen, bewirkt, dass die Funktionäre der Parteien nach strategischen Posten in der Bürokratie suchen, um die Parteien auf diesem Weg zu finanzieren. Dabei lässt sich absehen, welche Auswirkungen sich daraus auf das politische System ergeben werden. Es handelt sich hierbei nicht um einen Rechtsstaat, im Gegenteil, das Recht wird manipuliert. Es gibt auch keine richtige Oppositionspartei im Parlament, und das Modell der Korruption floriert zwischen den Mitgliedern des Parlaments und der Bürokratie. Allgemein gibt es keine demokratische Entwicklung des ökonomischen und politischen Systems, und vor allem werden sich die politischen Parteien nicht zur Mündigkeit hin entwickeln.

Eine komplizierte Situation für die Übergangsdemokratie

In diesem Punkt gelangt die Übergangsdemokratie in eine komplizierte Situation. Das erste Problem



zeigt, dass das Wahlsystem keine Lösung im demokratischen Prozess bietet, jedenfalls nicht für die Länder, die ehemals autoritär kontrollierte Staaten gewesen sind. Die Freiheit des Wahlsystems öffnet eine neue Chance zur Ausbreitung der Korruption in der Bürokratie. Besonders die Eliten nehmen den *status quo* als Chance für die Verteidigung ihrer alten politischen Interessen wahr. Mit Hilfe des durch die Korruption gemachten großen Kapitals können die Eliten die öffentliche Meinung in den Zeitungen bestimmen oder eine neue politische Partei aufbauen.

Das zweite Problem ist die Ungleichheit in der sozialen Mobilität, die durch die neuen Freiheiten verursacht wurde. Die Entstehung einer Mittelschicht führt zu einem politischen System der Oligarchie, ein System, das die öffentlichen Interessen ignoriert.

Die zukünftige Demokratie Indonesiens wird von der Lösung des Korruptionsproblems abhängen. Die Geschichte des Machtsystems in Indonesien hat gezeigt, dass die

Staatsformation seit der vorkolonialen Zeit bis zur Ära der *reformasi* den Menschen keine Rechte gibt. Die Stimme des Volkes regiert in den politischen Entscheidungen noch nicht mit.

Demokratisierung, Zivilgesellschaft und öffentliche Bürokratie

Die Bemühungen um die Entwicklung der politischen und ökonomischen Struktur müssen realisiert werden. Ziele sind die Lösung des Problems der Korruption und das Erreichen der Demokratie. Drei Probleme treffen gleichzeitig in diesem Kontext zusammen, nämlich Demokratisierung, *civil society* (Zivilgesellschaft) und öffentliche Bürokratie (*public administration*). Die Hauptaufgabe für die Demokratieaktivisten ist, wie die öffentliche Meinung und die politischen Entscheidungen der Regierung durch starken Druck kontrolliert werden können. Die sozialen Bewegungen der Demokratieaktivi-

sten sind jedoch nicht nur auf der nationalen Ebene, sondern auch auf der lokalen und internationalen Ebene vertreten. Andererseits sollen die Demokratieaktivisten nicht nur die Rolle der Kritiker spielen, sondern Konzepte zur Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratie fördern und durchsetzen.

Als neue Frage stellt sich, welcher der Akteure auf der Seite der Demokratieaktivisten die *Mission Impossible* verwirklichen kann. Sie bezieht sich auf das Problem, ob die Aktivisten der Demokratie auch ein Produkt der Korruptionsstruktur sind. Es ist schwer, Aktivisten zu finden, die immun gegen die Korruptionsviren sind. Die komplizierten Probleme erscheinen nicht nur auf der staatlichen Ebene, sondern auch in den sozialen Gruppen, die die Repräsentanten der zivilen Gesellschaft sind.

Dieser Artikel wird nicht nur mit dem Rezept zur Demokratieentwicklung geschlossen, sondern möchte zum Mitmachen anregen, die Bewegung zur Zivilgesellschaft im Rahmen des Demokratiesystems zu stärken und durchzusetzen, bis eine demokratische Volksbewegung zu einer Kontrolle über den Staat führen kann. Das ist unsere Hauptaufgabe.

Übersetzung aus dem Indonesischen von Antonius Larenz

Anmerkungen und Literatur

Doig, Alan & Robin Theobald, *Corruption and Democratisation*, London: Frank Cass, 2000.

1, 4, 5) Gautama, Candra, »Korupsi dan Watak Kekuasaan di Indonesia« in *Harian Sore Suara Pembaruan*, 2001.

2) Young, Ken, »State Formation in Southeast Asia,« in *Thesis Eleven* 1997: 50, pp. 71-97.

3) Simbolon, Parakitri T., *Menjadi Indonesia*, Jakarta, Kompas, 1995.

