

# Wer hat denn nichts mit Korruption zu tun?

## Der Einfluss der Wirtschaft auf die Ökonomie

von Agung Nusantara, Adhitya Wardhono, Enggar Tri Cahyono

Vor ungefähr vier Jahrzehnten war es der Politologe Colin Leys, der mit dem Ton der Verwunderung fragte, »what is the problem about corruption?«. Er betonte die Meinung des Soziologen Robert Merton sowie des Politologen Niccoló Machiavelli, indem er argumentierte, dass die Korruption eine Rolle bei der Sicherung von Privilegien spielt. In einer Gesellschaft, in der sich Korruption bereits stark ausgebreitet hat, äußert sich Korruption nicht mehr bloß in dem Profitstreben Einzelner, sondern auch in dem Verhalten der breiten Öffentlichkeit.

### Konzeptionelle Grundlagen

Es stellt eine schwierige Herausforderung dar, eine exakte Definition von Korruption zu verfassen. Die Formen der Korruption, die in Industrienationen und in Entwicklungsländern vorherrschen, unterscheiden sich stark voneinander. Es gibt auch Unterschiede zwischen solcher Korruption, die innerhalb der Politik stattfindet und solcher, die Entwicklungsprozesse in der Wirtschaft verlangsamt. Als anderer Typus der Korruption ist derjenige zu nennen, der vom Staat aus ökonomischen und politischen Gründen ausgeübt wird. Unter den bekannten Definitionen von Korruption findet die Definition der Weltbank am häufigsten Verwendung: »... the abuse of entrusted power for personal gain or for the benefit of a group to which one owes allegiance«.

Einige Forscher, zum Beispiel Thiele und Eskeland), die diese Interpretation der Weltbank übernahmen, verwenden die Begriffe »corruption«

Agung Nusantara ist Entwicklungs- und Forschungsleiter des Wirtschafts- und Sozialforschungszentrums Jember (PPES). Adhitya Wardhono ist Sekretär von PPES und Enggar Tri Cahyono, SE. ,ist Wirtschaftswissenschaftler und Mitarbeiter von PPES.

(Korruption) und »collusion« (Kollusion) in austauschbarer Art und Weise. Dabei verweisen sie darauf, dass der Terminus Korruption oft mit dem »Missbrauch eines öffentlichen Amtes« einhergeht, während der Begriff »Kollusion« flexibler eingesetzt werden kann. Er kann dafür verwendet werden, Fehlverhalten und Missbrauch der Befugnisse im privatwirtschaftlichen Bereich oder von Seiten der Regierung zu beschreiben. Dieser Definition folgend tritt Korruption dann auf, wenn folgende vier Bedingungen erfüllt werden: erstens ein öffentlich Angestellter, zweitens willkürliche Macht, drittens Missbrauch dieser Macht durch den Beamten, und viertens Profit für den Beamten (Langseth, Stapenhurst und Pope, 1997)

Nicht alle Formen der Korruption drehen sich um Geld. Andere Beispiele sind der Beamte, der die Zeit seiner Angestellten für private Belange benutzt oder der Vorgesetzte, der seine Dienststelle oder das Büro für private Zwecke nutzt. In einigen Fällen gibt es eine Vermischung hinsichtlich der Termini für Bestechung (*penyuapan*, bribe) und Geschenk (*hadiah*, gift). Manchmal können die beiden Termini von der Seite her unterschieden werden, dass der Begriff »Bestechung« einen reziproken Vorgang bezeichnet, der Begriff des »Geschenkes« jedoch nicht. Obwohl prinzipiell eine Unterscheidung beider Begriffe sehr einfach möglich ist, kommt es immer wieder zu

Schwierigkeiten. So stellt sich auch die Frage, ob ein Geschenk die Gestalt einer Bestechung annehmen kann. Gibt es hinsichtlich der Größe des Geschenkes eine messbare Grenze zwischen Bestechung und Geschenk? Oder sollen wir die Art des Überbringens — das heimlich oder ganz offen stattfinden kann — als Unterscheidungsmerkmal wählen? Der Mythos, dass Korruption als solche inhärent ist, nicht messbar zu sein scheint, macht eine Auseinandersetzung mit dieser Thematik beschwerlich. Diese Schwierigkeit wird dadurch verstärkt, dass kaum eindeutige empirische Daten existieren. So ist es für die Politiker einfach, politische Maßnahmen gegen die Korruption zu verhindern.

### Der Einfluss von Korruption auf die Wirtschaft

Die Meinungen der Wissenschaftler bezüglich des Einflusses korrupten Verhaltens auf die Wirtschaft fielen anfangs sehr unterschiedlich aus. Mit einer steigenden Anzahl von Studien näherten sie sich jedoch immer weiter an. Leff (1964) und Huntington (1968) sind der Meinung, dass Korruption in der Lage sei, die Effizienz einer Bürokratie zu verbessern. Ihre Begründung lautet, dass bürokratische Systeme von Regierungen im Grunde zu unbeweglich seien, um die sehr ver-

schiedenartigen öffentlichen Bedürfnisse zu befriedigen. Sie behindern Bemühungen um einen Anstieg der Investitionen und stören den Prozess der ökonomischen Entscheidungsfindung. Diese Argumentation wurde oft angeführt, um das schnelle Wachstum der Ökonomien Zentralasiens zu erklären.

Eine hinsichtlich der Methoden relativ neue theoretische Studie stammt von Dabla-Norris (2000). Auf der Grundlage der Spieltheorie kam er zu einigen wichtigen Ergebnissen hinsichtlich von Korruption innerhalb der Bürokratie:

In einem Land mit einem hohen Grad praktizierter Korruption sind die Löhne im öffentlichen Sektor tendenziell niedrig und die Kontrollmechanismen sind schwach, so dass eine Kommerzialisierung der Machtpositionen ermöglicht wird.

Besonders in Entwicklungs-, und Schwellenländern würden zusätzliche Kontrollmaßnahmen zur Reduzierung der Korruption zu weitergehenden finanziellen Verpflichtungen führen und entfallen daher oft.

In Ländern mit einem hohen Grad an Korruption besteht die Neigung zu relativ geringen Aktivitäten im privaten Sektor.

Korruption besitzt tatsächlich eine facettenreiche Gestalt. Wenn auch der Einzelne oder ganze Gruppen glauben, mittels Korruption wirtschaftliche Gewinne erzielen zu können, so stellt die Korruption in ihrem umfassenden Ausmaß einen negativen Faktor für die Entwicklung der Wirtschaft dar. Einige Forschungsergebnisse erbringen die Bestätigung, dass sich die Ökonomien in Ländern mit weit verbreiteter Korruption relativ langsam entwickeln. Korruption beeinträchtigt einheimische sowie ausländische Investitionen. Sie bläht die Ausgaben der Regierung auf und verzerrt deren Zusammensetzung in Richtung von relativ unnötigen Aufwendungen.

### Ökonomie und Korruption — bedingen sie sich wirklich gegenseitig?

In den vergangenen Wochen erregte die Mitteilung Aufsehen, dass Angestellte 80 Prozent ihres privaten Vermögens aus

Schenkungen erzielt hätten. Dabei darf nicht vergessen werden, dass die Wirtschaftskrise bereits seit Mitte 1997 anhält und Vorhersagen in der Wirtschaft zunehmend schwieriger werden. Aber mit dieser Krise tauchte ein Phänomen auf, das sich zum Stigma der heutigen indonesischen Gesellschaft entwickelte, nämlich eine Gruppe von Menschen, die einen Hang zu Korruption, Kollusion und Vetternwirtschaft hat. (*Korupsi, Kolusi und Nepotisme* werden in der Bahasa Indonesia mit KKN als fest stehendem Begriff abgekürzt.) KKN zerstörte die Grundlagen der indonesischen Wirtschaft. Dieser Sachverhalt ist beunruhigend, und zwar nicht nur bezüglich der Wirtschaft des Landes sondern ebenso hinsichtlich seiner Kultur. Vergleichbar mit der Pornographie ist auch die Korruption ein Phänomen, das nur äußerst schwer bekämpft werden kann.

Aus der Perspektive der Wirtschaft ist Korruption eindeutig von multi-dimensionaler Bedeutung. Es gibt sogar die Sichtweise, dass wirtschaftliche Aktivitäten ohne Korruption nur leeres Geschwätz seien.

Unterdessen ist klar geworden, dass die Wirtschaftsentwicklung Indonesiens stagniert, seit das Imperium der Konglomerate zusammengebrochen ist. Es gibt zwar die starke Vermutung, dass eine der Hauptursachen für die Krise in der »Dollarisierung« der Weltwirtschaft zu suchen ist. Denn in den 1990er Jahren lenkte die amerikanische Ökonomie die Weltwirtschaft, indem sie Standards festlegte, die von Seiten der Konzerne in der Dritten Welt erfüllt werden mussten, und indem sie Investitionen tätigte. Wahrscheinlich sollte darin jedoch nicht die alleinige Ursache gesucht werden. Die Ausübung von Korruption, Kollusion und Nepotismus in Ländern der Dritten Welt wie Indonesien hat zu der asiatischen Wirtschaftskrise beigetragen. In Anbetracht der bereits schwer angeschlagenen Wirtschaft Indonesiens darf das Problem der KKN nicht ignoriert werden. Gibt es tatsächlich einen Zusammenhang zwischen der Korruption und dem Gemisch ökonomischer Lehren, dem ein Staat sich verbunden fühlt? Welche Mechanismen führten dazu, dass sich die Bedingungen so rasant verschlechterten?

### Die Korruption und die Aufgabe der Wirtschaftswissenschaft

Das Phänomen der Korruption, führte zu Schwierigkeiten bei denen, die es verstehen wollten, sei es in struktureller oder konzeptioneller Hinsicht. Bestechlichkeit wurde immer dem Staatsapparat zugeschrieben, obwohl diese Feststellung nicht hundertprozentig richtig ist. Dennoch wurde das Bild des Staates durch die vom Staatsapparat verübte Korruption zweifellos beschädigt.

Während Indonesien mit der Wirtschaftskrise kämpft, können wir beobachten, wie viele Konglomerate, die eigentlich ihre Zahlungsunfähigkeit hätten erklären müssen, immer noch prächtig gedeihen und sogar in der ganzen Welt Musikvorführungen zum Besten geben. Schenkungen über die in der Vergangenheit so lauthals berichtet wurde, sollten nicht losgelöst von diesen Gegebenheiten betrachtet werden.

Die wirtschaftlichen Motive, die hinter dem korrupten Verhalten der einzelnen Individuen stehen, führten zu einer starken Beeinflussung der gesamten Makroökonomie. In einer Studie beobachteten Ades und Di Tella (1997) den Einfluss der Korruption auf Investitionen und Ausgaben für Forschung und Entwicklung im industriellen Sektor. Sie zeigten auf, dass die Variable »Korruption« einen signifikanten negativen Einfluss auf Investitionen und Ausgaben für Forschung und Entwicklung ausübt.

Die Ökonomie birgt in sich einige Rätsel. In einer in sich zusammengebrochenen Wirtschaft lässt es sich problemlos leben. Auf dem Schwarzmarkt oder im Untergrund werden trotzdem Geschäfte gemacht, die sich außerhalb der Reichweite des Marktes befinden. Geldwäsche und das Fälschen von Geld sowie andere schmutzige Geschäfte leben weiter. Korruption kann als Möglichkeit dienen, um in der Krise überleben zu können. So kommt korruptes Verhalten während einer Krise zu neuer Blüte. In der Zukunft hoffen wir auf ein Indonesien ohne Korruption, aber zunächst müssen einige Vorbedingungen wiederholt diskutiert werden. Das Rechtssystem muss vorbereitet und gestärkt werden und eine konsistente Vorherrschaft ist zu errichten, damit Korruption dauerhaft vermindert werden kann.

## Regionale Autonomie und Maßnahmen gegen die Korruption

Es ist sehr sinnvoll, hinsichtlich der Formen von Korruption zwischen solcher zu unterscheiden, die sich auf der Ebene der Machtelite ereignet (grand corruption) und solcher, die in großer Zahl auf der Ebene der kleineren Staatsangestellten stattfindet (petty corruption). In Indonesien entwickelten sich insbesondere während des Regimes der Neuen Ordnung (orde baru) beide Formen der Korruption systematisch und expandierend zur Normalität. Die Korruption beginnt bei den bestechlichen Beamten, die direkt mit der Bevölkerung in Kontakt kommen und endet bei der Vergabe von Krediten und Schutzangeboten gegenüber Unternehmen.

## Die Verursacher der Korruption

Korruption als Überschreitung der Befugnisse kam auf, weil die Kontrolle gegenüber den Machtausübenden zu schwach war, sodass sie die Möglichkeit hatten, ihre Macht auszuspielen. Daneben spielen private Beweggründe und die moralische Integrität eine Rolle bei der Nutzung von Korruption, um zu privatem Reichtum oder einem höheren sozialen Status zu gelangen.

Seitdem Bestechung — besonders hinsichtlich des Vertrauensmissbrauchs zu privaten Zwecken — als Vergehen, angesehen wird, widmet man Korruption große Aufmerksamkeit, indem man präventive Maßnahmen ergreift und die Korruption bekämpft. Alle Staaten bemühen sich, korrupte Praktiken gerichtlich zu verfolgen.

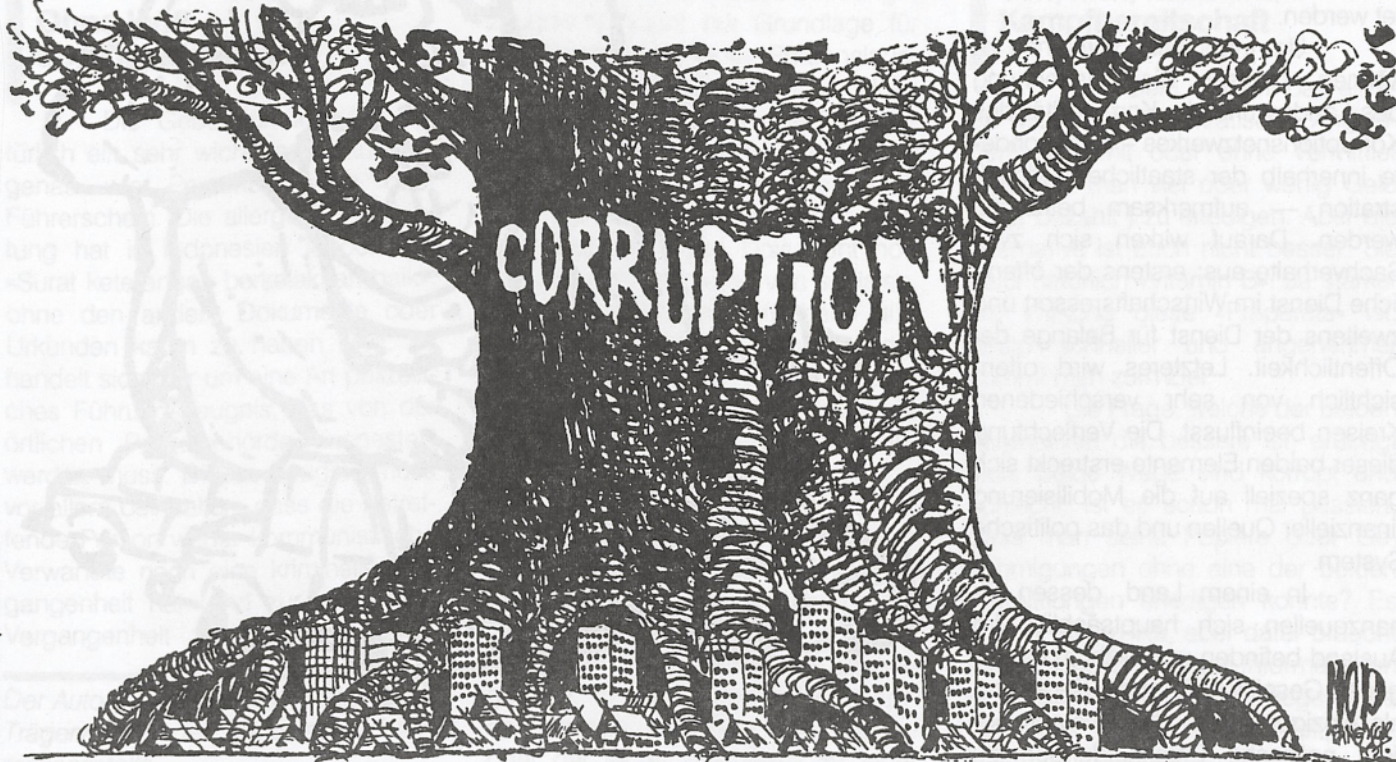
Ein konkretes Beispiel für korruptes Verhalten findet sich im öffentlichen Dienst, der eigentlich sehr billig, wenn nicht sogar kostenlos angeboten werden soll. Diese Regel veränderte sich mit der Zeit, sodass die Bevölkerung die Wahlmöglichkeit hatte zwischen »billig und lange« oder »teuer und schnell«. Mit dieser Entwicklung entstanden die Begriffe *uang pelicin* oder *uang semir* (Schmiergeld) und andere nette Bezeichnungen. In Indonesien stellen solche Vorgänge eine Kultur dar, die tief in der Gesellschaft verwurzelt ist. Ein anderes bis heute praktiziertes Beispiel ist der Prozess der Wahl eines Dorfoberhauptes (Pemilihan Kepala Desa).

## Regionale Autonomie: Ein Mittel im Kampf gegen die Korruption?

Die Ziele der Reformbewegung heißen Demokratie, *good governance* und Dezentralisierung. Die Zentralisierung von Macht und starke

soziale Unterschiede innerhalb der Gesellschaft begünstigen eine Zunahme von Patron-Klienten-Beziehungen, die einen großen Anteil an der Entfaltung einer Kultur der Korruption in der Gesellschaft haben. Patron-Klienten-Beziehungen schaffen großen Handlungsspielraum für eine Minderheit von Menschen aus der politischen und wirtschaftlichen Elite. Diese bekommen den Zugang zu Rohstoffen und den Finanzen des Staates, die sie für die Bedürfnisse ihrer Gruppe ausbeuten. Die Struktur einer zentralen und totalitären Führung schafft die Möglichkeiten des Missbrauchs von Befugnissen in Form der KKN auf allen Ebenen der Bürokratie. Unter solchen Bedingungen ist ein Bewusstsein innerhalb der Bevölkerung notwendig, das sich in einer sozialen Bewegung oder in sozialer Kontrolle äußert, damit die Korruption minimiert wird und die Prinzipien von *good governance* (öffentliche Verantwortung, Transparenz und Partizipation) umgesetzt werden. Eine solche soziale Bewegung soll in der Lage sein, die Schaffung von Demokratie im politischen System und der Ökonomie zu unterstützen. Als Teil davon bildet sie den Rahmen und stellt das Gleichgewicht zwischen dem Staat, dem Wirtschaftssektor und der zivilen Bevölkerung her.

Kann das Konzept Regionaler Autonomie (Otonomi Daerah, OT-DA), wie es in der beratenden Volks-



versammlung (MPR) im Jahr 2000 entwickelt wurde, (TAP MPR No. IV/2000) ein wirksames Heilmittel im Kampf gegen die Krankheit darstellen? Der Autor hegt noch Zweifel an der Wirksamkeit der gewählten Mittel, insbesondere angesichts der Komplexität der Probleme, die in Indonesien bestehen.

Wir sind uns darüber im Klaren, dass das momentane Geschehen einen komplexen Sachverhalt darstellt und die Parameter, die die Form für die Verwirklichung des Systems bilden sollen, noch unausgereift sind. So ruft jedes auftretende Problem aufs neue Bestürzung hervor. Der Umfang der Aufgaben ist nicht auf das Zentrum beschränkt, sondern dehnt sich auch auf umliegende Ebenen aus.

Adrinof (2000) zeigte auf, dass die Faktoren, die eine Blüte der Korruption bewirken, insbesondere in Entwicklungsländern nicht nur im administrativen System der Regierung zu suchen sind. Eine Sichtweise, die das administrative System zu sehr in den Mittelpunkt rückt, ist nicht in der Lage, den spezifischen Bedingungen eines jeden einzelnen Landes ausreichend Aufmerksamkeit zu schenken. Das betrifft insbesondere die kulturellen Vorstellungen oder Entwicklungen der Moderne in Entwicklungsländern. Deshalb dürfen die verflochtenen soziologischen, kulturellen und demografischen Faktoren nicht losgelöst voneinander betrachtet werden.

Um Indonesien verstehen zu können, müssen die Ausdehnung des Landes und die Komplexität des Korruptionsnetzwerkes – insbesondere innerhalb der staatlichen Administration – aufmerksam betrachtet werden. Darauf wirken sich zwei Sachverhalte aus: erstens der öffentliche Dienst im Wirtschaftsressort und zweitens der Dienst für Belange der Öffentlichkeit. Letzteres wird offensichtlich von sehr verschiedenen Kreisen beeinflusst. Die Verflechtung dieser beiden Elemente erstreckt sich ganz speziell auf die Mobilisierung finanzieller Quellen und das politische System.

In einem Land, dessen Finanzquellen sich hauptsächlich im Ausland befinden und nicht in der eigenen Gesellschaft, ist die Regierung als einziger Akteur dafür verantwortlich, politische Entscheidungen zu

treffen (*policy maker*). Denn die Zentralregierung verfügt über ausreichend Macht, um die Ressourcen aufzuteilen, sodass die regionalen Regierungsinstanzen nur als Empfänger politischer Entscheidungen auftreten (*policy taker*). Unter diesen Bedingungen wird natürlich mit Wehmut betrachtet, wohin die vorhandenen Ressourcen durchsickern.

### Abschließende Bemerkungen

Es gibt unzählige Lösungsansätze, um Korruption aufzuspüren und zu bekämpfen, die bereits von Spezialisten oder Nichtregierungsorganisationen vorgeschlagen wurden. Das zeigt, dass die Kontrolle von Seiten der Gesellschaft immer stärker wird.

Der Erfolg des Konzeptes der Regionalen Autonomie hängt von der Bevölkerung und der lokalen Regierung ab. Die Begeisterung für OT-

DA kann eigentlich nur einen Eckpfeiler bei der Eindämmung der Korruption auf der unteren Stufe darstellen. Die Entscheidungsgewalt der regionalen Regierung wird stetig wachsen. Die Harmonisierung der Beziehungen zwischen der Zentralregierung, dem Regierungsapparat, der Bevölkerung und der regionalen Regierung wird eine wichtige Rolle spielen. Diese muss sich entfalten und ausdehnen.

Übersetzt und gekürzt aus dem Indonesischen von Bettina Grallert.

