

**DISCOURSES ON POLITICAL REFORM AND DEMOCRATIZATION IN
EAST AND SOUTHEAST ASIA IN THE LIGHT OF NEW PROCESSES OF
REGIONAL COMMUNITY BUILDING**

Project Discussion Paper No. 9/2001

**KORRUPTION ALS GLOBALES PHÄNOMEN UND SEINE
AUSPRÄGUNGEN IN OSTASIEN**

Korruption und Korruptionsdiskurse

Thomas Heberer

The project is funded by the "Deutsche Forschungsgemeinschaft" (DFG). The discussion papers published in this series are edited by Claudia Derichs and Thomas Heberer

**Institut für Ostasienwissenschaften (Institute for East Asian Studies/ East Asian Politics)
Gerhard-Mercator-University Duisburg
D-47048 Duisburg, Germany**

Tel.: +49 203 379-3728

Fax: +49 203 379-3729

E-mail: heberer@uni-duisburg.de

**© by the author
January 2001**

Preface to the Paper Series

The present discussion paper series of the Institute of East Asian Studies accompanies a research project entitled *Political Discourses on Reform and Democratisation in Light of New Processes of Regional Community-Building*. The project is funded by the Deutsche Forschungsgemeinschaft and supervised by Thomas Heberer.

The central topic of interest is, as the title of the project suggests, the influence exerted on the political reform process by political discourse. The papers published in this series address the public political discussion at the national as well as the transnational, regional level. Accordingly, the papers display a variety of discourses that have emerged in different countries and centre round different political issues. Contributions from authors of the region are particularly welcome, because they reflect an authentic view of the political discussion within the local public. By integrating and encouraging the local voices, the project team intends to compile a collection of papers that document some important debates and states of the research process.

The current political discourses in East Asia are primarily analysed in case studies of two authoritarian states (China, Vietnam), a multi-ethnic, formally democratic state with strong authoritarian features (Malaysia), and a democratic state with significant parochial structures and patterns of behaviour (Japan). In addition to these case studies, contributions from and on other countries of the region are included to provide a broad scope of comparable discourses.

While Claudia Derichs and Thomas Heberer are the editors of the paper series, a project team of eight members conducts field work in East Asia and brings forth regular proceedings. Research reports other than discussion papers shall be published in refereed journals and magazines. Detailed proceedings leading to the final results of the research project will be published as a book. The project team is composed of research fellows associated with the Chair for East Asian Politics at the Gerhard Mercator University of Duisburg. The team members are: Karin Adelsberger (area: Japan); Claudia Derichs, Ph.D. (Malaysia, Japan); Lun Du, Ph.D. (China); Prof. Thomas Heberer, Ph.D. (China, Vietnam); Bong-Ki Kim, Ph.D. (South Korea); Patrick Raszelenberg (Vietnam); Nora Sausmikat (China); and Anja Senz (China).

Paper No. 1 of the series provides a detailed idea of the theoretical and methodological setting of the project. Each discussion paper of the present series can be downloaded from the university server, using the following URL: <http://www.uni-duisburg.de/Institute/OAWISS/Publikationen/orangereihe.html>. Suggestions and comments on the papers are welcome at any time.

Duisburg, June 2000

Claudia Derichs and Thomas Heberer

Inhalt/Contents

KORRUPTION ALS GLOBALES PHÄNOMEN UND SEINE AUSPRÄGUNGEN IN OSTASIEN

Korruption und Korruptionsdiskurse

	Seite/ page
Zusammenfassung	1
1. Korruption – ein globales Phänomen	1
2. Begriff, Ursachen, Folgen	4
3. Gibt es kulturelle und regionale Unterschiede?	6
4. Fallbeispiel China.....	9
4.1 Die historische Dimension.....	9
4.2 Korruption als Tradition?	11
4.3 Systemimmanente Komponenten.....	14
4.4 Innerchinesische Korruptionsdiskurse und ihre Verbindung mit den Diskursen über politische Reformen.....	16
4.5 Das Dilemma der gegenwärtigen Korruptionsbekämpfung	19
5. Fallbeispiel Vietnam: Korruption und neue Unternehmerschaft	20
6. Korruption, Modernisierungsprozesse und Demokratie	23
7. Fazit.....	26

KORRUPTION ALS GLOBALES PHÄNOMEN UND SEINE AUSPRÄGUNGEN IN OSTASIEN

Korruption und Korruptionsdiskurse

Thomas Heberer

Zusammenfassung

Die "Asienkrise" hat das Phänomen der Korruption in Ost- und Südostasien wieder deutlicher in den Vordergrund treten lassen. Aufgrund wirtschaftlicher Entwicklungserfolge wurde sie dort lange Zeit als zu vernachlässigende Komponente angesehen. Ja, die ostasiatische Korruption wurde eher als der Wirtschaftsentwicklung förderliches "*speed money*" begriffen, weniger als Negativfaktor.

Dieser Beitrag setzt sich das Ziel, die Problematik der Korruption am Beispiel Ostasiens zu verdeutlichen. Dabei gehen wir davon aus, dass das Phänomen kein "asiatisches", sondern ein globales ist, wenn auch mit signifikanten Unterschieden hinsichtlich der Erscheinungsformen, Ausprägungen und Folgen. Zentrale Fragen der wissenschaftlichen Debatte in den letzten Jahre bilden die nach Ursachen und Funktion, nach der Rolle kultureller Faktoren, nach regionalen Unterschieden und nach der Rolle, die Korruption in Modernisierungs- und Demokratisierungsprozessen spielt. Diese Fragen werden daher in der folgenden Untersuchung in den Mittelpunkt gestellt. Zugleich wollen wir die Problematik an zwei Länderbeispielen (China und Vietnam) untersuchen, d.h. anhand zweier Staaten, die sich in einem grundlegenden Prozess sozialen Wandels befinden, bei gleichzeitig anwachsender Korruption. Das Korruptionsausmaß und seine Folgen hat in beiden Ländern einen Korruptionsdiskurs in Gang gesetzt, in dessen Rahmen nicht nur Ursachen und Folgen, sondern Bekämpfungsstrategien sowie institutionelle und politische Veränderungen vorgeschlagen werden. Während die vietnamesische Diskussion noch am Anfang steht, findet in China bereits ein breiter öffentlicher Diskurs statt, der sich inzwischen mit dem Diskurs über politischen Wandel und politische Reformen verbindet. Von daher muß dieser Diskurs auch als Beitrag zur Demokratisierungsdiskussion verstanden werden.

1. Korruption – ein globales Phänomen

1999 wurde in der ostchinesischen Küstenstadt Xiamen einer der spektakulärsten Korruptions- und Schmuggelfälle aufgedeckt: Hunderte von Funktionären und eine Summe von über 12 Mrd. US-\$ sollen in den Fall verwickelt gewesen sein, ein nicht nur für China unglaublich hoher Betrag. Darüber hinaus hat der zentrale Rechnungshof ermittelt, dass in der ersten Hälfte des Jahres 1999 rund 20 Mrd. Yuan (ca. 6 Mrd. DM) in dunkle Kanäle oder auf Privatkonten von Funktionären geflossen sind. Das Staatliche Kohleamt allein hatte mehr als 1,8 Mrd. DM an Rentenrücklagen mißbräuchlich verwendet, weitere Staatsinstitutionen rund 300 Mio. DM. Selbst die Parteizeitung *Renmin Ribao* schätzt, dass im ersten Halbjahr 1999 etwa 117,4 Mrd. Yuan (ca. 34 Mrd.

DM, rund ein Fünftel der Finanzeinnahmen der Zentralregierung in diesem Zeitraum) veruntreut oder mißbräuchlich verwendet worden sind.¹

Obwohl uns diese Beispiele zugleich auch an die korruptive Seite der Asienkrise erinnern, sollten wir uns ins Gedächtnis rufen, dass Korruption keineswegs ein typisch "asiatisches" Phänomen ist. Korruption, so wissen wir, existiert in allen Ländern, unabhängig von Kultur und Gesellschaftssystem. Experten sprechen derzeit allerdings von einer "globalen Korruptionskonjunktur". Zwischen 2 und 10% aller Auftragssummen sollen in Form von Schmiergeldern gezahlt werden, 50 Mrd. DM schwer soll das jährliche Korruptionsgeschäft sein.²

Bezogen auf Asien, nahmen ost- und südostasiatische Staaten in einem von der 1993 gegründeten internationalen Nichtregierungsorganisation *Transparency International* erstellten Ranking für das Jahr 2000 unter 90 bewerteten Ländern im Korruptionsindex unterschiedliche Plätze ein:

Tabelle 1: Korruptions-Ranking ost- und südostasiatischer Staaten im Jahre 2000 (10,0 = korruptionsfrei, 0 = höchste Korruptionsstufe; Länder in Klammern zum Vergleich)

<u>Land</u>	<u>Rang</u>	<u>Punktwertung</u>
[Nigeria]	90	1,2
Indonesien	86	1,7
Vietnam	78	2,5
Philippinen	70	2,8
China	63	3,1
Thailand	62	3,2
Südkorea	48	4,0
Malaysia	36	4,8
Taiwan	29	5,5
Japan	23	6,4
[Deutschland]	17	7,6
Hongkong	16	7,7
Singapur	8	9,1
[Finnland]	1	10,0

Quelle: Transparency International, Hrsg., TI Newsletter, October 2000, S. 3.

¹ Vgl. China Info Flash, ed. by the Delegation of German Industry and Commerce, 3/2000, S. 2. Zu dem Korruptionsfall in Xiamen vgl. Lawrence, Susan V., A City Ruled by Crime, in: Far Eastern Economic Review, November 30, 2000, S. 14ff.

² Schauensteiner, Wolfgang J., Korruption in Deutschland. Das Ende der Tabuisierung, in: Pieth, Mark/Eigen, Peter, Hrsg., Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention, Kriftel 1998, S. 131.

Eher demokratische Staaten wie die Philippinen oder Thailand unterschieden sich hier nur wenig von autoritären wie China, und der autoritäre Stadtstaat Singapur nahm sogar einen Spitzenplatz ein. Er zählte zu den am wenigsten korrupten Ländern. Beziehen wir ein Land wie Indien ein, das weithin als demokratisch gilt, so heißt es auch von dort, dass die Korruption alle Sphären von Politik und Gesellschaft durchdrungen habe.³ Durch den Vergleich unterschiedlicher Systeme entsteht der Eindruck, Korruption habe nicht direkt etwas mit dem Charakter des politischen Systems zu tun, ein Punkt, auf den wir unten noch zurückkommen werden.

Äußerst korruptionsfreudig schnitten die asiatischen Staaten bei der Bewertung ihres Verhaltens in den Aussenhandelsbeziehungen ab. Sie wurden deutlicher als korruptionszahlende Länder eingestuft als westliche Staaten:

Tabelle 2: Bribe Payers Index 1999 (in den Außenhandelsbeziehungen, Ranking umfaßt die 19 führenden Exportnationen; 10 = korruptionsfrei; 0 = höchste Korruptionsstufe; Länder in Klammern zum Vergleich)

<u>Land</u>	<u>Rang</u>	<u>Punktwertung</u>
China (inkl. Hongkong)	19	3,1
Südkorea	18	3,4
Taiwan	17	3,5
Malaysia	15	3,9
Japan	14	5,1
Singapur	11	5,7
[Deutschland]		6,2
[Schweden]	1	8,1

Quelle: Transparency International, Hrsg., TI Newsletter, December 1999, S. 1.

Zwar ist, wie erwähnt, Korruption in allen Ländern zu finden, allerdings in unterschiedlichem Grad. Auch was Ursachen und Folgen anbelangt gibt es qualitative Unterschiede. Während in den einen Ländern Korruption eher ein Randphänomen darstellt, dominiert sie in anderen den Lebensalltag. Auf Asien bezogen, wurde das Phänomen von westlichen Beobachtern 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 der Korruption in den Ländern Ost- und Südostasiens 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.⁴ Und ein Blick auf die aktuelle Entwicklung weist tatsächlich auf eine Massierung von Korruptionsfällen hin, wobei wir hier nur einige

³ Vgl. etwa Vittal, N./Mahalingam, S., *Reforms, Government and Corruption*, New Delhi 2000.

⁴ Dazu u.a. Rudolph, Jürgen, *The Political Causes of the Asian Crisis*, in: Johannes, Uwe/Rudolph, Jürgen/Gomez, James, eds., *The Political Dimensions of the Asian Crisis*, Singapore 2000, S. 32ff.

wenige Beispiele geben können. 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 lief Ende 2000/Anfang 2001 ein Amtsenthebungsverfahren gegen Präsident Estrada, der mehr als 20 Millionen Mark aus einem verbotenen Lotteriespiel und Tabaksteuern in die eigene Tasche gesteckt haben soll; in Japan trat im Herbst 2000 der Kabinettssekretär und höchste Regierungssprecher wegen einer Reihe von Skandalen zurück;⁵ in Thailand wurde 2000 gegen den wichtigsten Oppositionsführer und zehn Kabinettsmitglieder wegen Korruptionsverdacht ermittelt.⁶ In Südkorea ist es Präsident Kim Dae-jung bislang nicht gelungen, die nationalen Übel Korruption und Regionalismus erfolgreich zu bekämpfen, politische Vorteils- und Einflußnahme grassieren wie unter seinen Vorgängern weiter. Und auch in Hongkong nimmt die Korruption seit der Wiederangliederung an China deutlich zu.⁷ China selbst meldete im September 2000 ein Anwachsen der aufgedeckten Korruptionsfälle um 30% gegenüber dem Vorjahr (1999: 200.000 Fälle), die involvierten Summen hatten sich zugleich vervielfacht. Die politischen Führungen Chinas oder Vietnams weisen immer wieder darauf hin, dass Korruption die größte Herausforderung für die jeweiligen kommunistischen Parteien darstelle und die Hauptgefahr für das politische System. Berichten der *Asian Development Bank* zufolge hat Korruption die Kosten von staatlichen Gütern und Dienstleistungen in manchen asiatischen Ländern um 20 bis 100% verteuert.⁸

2. Begriff, Ursachen, Folgen

Doch was ist eigentlich Korruption? Gehen wir von unseren Rechtsvorstellungen aus, so verdeutlicht ein Blick auf unseren Rechtskodex, dass es sich im Grunde nicht um eine juristische, sondern um eine sozialwissenschaftliche Kategorie handelt, denn weder in Rechtslexika noch in Strafgesetzkomentaren taucht der Begriff auf. Er bezieht sich vielmehr auf die Ursachen, das soziale Umfeld und die Folgen von Amtsdelikten. Es gibt auch keine eindeutige wissenschaftliche Definition des Begriffs, die allen Formen gerecht würde. Der Terminus variiert je nach Kultur, historischem Zeitpunkt und politischem System. Es lassen sich allerdings Kernpunkte einer sozialwissenschaftlichen Begriffsbestimmung herausarbeiten, wie Mißbrauch von Amtsgewalt oder Amtsbefugnissen, d.h. von politischer Macht, im Interesse des privaten Vorteils einer Person oder einer Gruppe von Personen; Verletzung von bindenden Normen durch Amtsinhaber, die zu einer Verletzung öffentlicher Interessen führt; Korruption aufgrund eines spezifischen Marktverhaltens oder moralischer Verfehlung. Konkret gesagt, bilden Straftaten wie Bestechung, Unterschlagung, Veruntreuung, Berichtsfälschung,

⁵ Zu Japan siehe auch Blechinger, Verena, Politische Korruption in Japan. Ursachen, Hintergründe und Reformversuche, Hamburg 1998; Pascha, Werner, Corruption in Japan – An Economist's Perspective, Duisburg Working Papers on East Asian Studies, 23, Duisburg 1999. Zu den engen Verbindungen zwischen den mafiosen Yakuza-Organisationen und Politikern vgl. Kattoulas, Velisarios, Taking Care of Business, in: Far Eastern Economic Review, S. 92ff.

⁶ Zur Korruption in Thailand vgl. Phongpaichit, Pasuk/Piriyarangsarn, Sungsidh, Corruption & Democracy in Thailand, Bangkok 1994.

⁷ Dazu: Senz, Anja-Desiree, Der Einfluß des Souveränitätswechsels auf die Entwicklung der Korruption in Hongkong. Wissenschaftliche Arbeit zur Erlangung des Hochschulgrades Magister Artium an der Universität Trier, Trier 1998; zur Korruption in Hongkong vgl. auch Lo Tit Wing, Corruption and Politics in Hong Kong and China, Buckingham 1993.

⁸ Vgl. Rudolph, Jürgen, a.a.O., S. 34.

Schmuggel, Patronage oder Nepotismus wichtige Korruptionsfelder. Dabei darf Korruption nicht nur als ein individuelles Fehlverhalten interpretiert werden (Theorie von den schwarzen Schafen), häufig handelt es sich um Fehlverhalten von Organisationen, auch von staatlichen, die Korruption nicht in individuellem Interesse, sondern im Interesse einer Organisation begehen.

Wichtig erscheint uns 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,⁹ drei Grundformen unterschieden: individuelle, institutionelle und systemische. Wichtig ist auch, ob die politische Elite und gesellschaftliche Kerngruppen involviert sind oder eher die mittlere und untere Beamtenschaft. Der Schaden für Entwicklung ist besonders groß im Falle der Elitenkorruption, bei der die politische Elite sich im Rahmen wirtschaftlicher Transaktionen bereichert, weil dadurch große für Entwicklung bestimmte Beträge von den Herrschen in private Kanäle überführt, d.h. Entwicklungskapazitäten abgeschöpft werden. Hiervon merkt der einfache Bürger zunächst weniger. Die Alltagskorruption hingegen trifft jeden Bürger tagtäglich. Die Folgen sind im Endeffekt die gleichen: wachsende Verarmung von Bevölkerungsteilen.¹⁰

Vielfach wird auch die Wirtschaftskriminalität der Korruption zugerechnet, denn Phänomene wie Bestechung, Unterschlagung, Veruntreuung u.a. kommen auch im privaten Wirtschaftssektor vor. Wirtschaftskriminalität bezieht sich indessen stärker auf strafbare Handlungen von Personen, die im Wirtschaftsleben tätig sind, während der Korruptionsbegriff von der Involvierung von Funktionsträgern im öffentlichen Sektor ausgeht. Überschneidungen von beiden Bereichen sind jedoch relativ häufig (Bestechung von Amtspersonen zur Erlangung von Vorteilen, im Interesse von Subventionsbetrug oder Wettbewerbsverzerrung; Korruption in Staatsunternehmen oder der Wirtschaftsverwaltung). In Ländern mit beträchtlichem Staatsanteil an der Wirtschaft ist die Wirtschaftskriminalität im öffentlichen Sektor Teil von Korruption.

Keineswegs ist Korruption ein Produkt der neueren Geschichte. Sie existiert, seit es öffentliche Ämter und gesellschaftliche Arbeitsteilung gibt. Unterschiede in der Bewertung ergeben sich allerdings zwischen verschiedenen Gesellschafts- und Wirtschaftssystemen (so galt der Verkauf öffentlicher Ämter im kaiserlichen China und im mittelalterlichen Europa nicht als verwerflich).

Kontroversen gibt es hinsichtlich der Ursachen. Während allgemein gesehen ein Übermaß von Entscheidungsbefugnissen staatlicher Akteure bei gleichzeitig geringer Transparenz und Kontrolle als Grundursache angesehen wird, kommen in den einzelnen Staaten situationsabhängige Faktoren hinzu. Dazu zählen etwa in Entwicklungsländern

⁹ Zu Ursachen und Folgen vgl. Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge 1999.

¹⁰ Vgl etwa Robinson, Mark, *Corruption and Development: An Introduction*, in: *The European Journal of Development Research*, 1/1998, S. 1ff.

rascher sozialer und ökonomischer Wandel, Entwicklungsdefizite (Armut, Arbeitslosigkeit, soziale und ökonomische Ungleichheit, mangelnde Rechtssicherheit, fehlende öffentliche Kontrolle), die Monopolstellung des Staates, Marktbeschränkungen und Marktunvollkommenheiten oder mangelnde demokratische Transparenz. Auch Werteverfall, fehlendes Unrechtsbewußtsein und Kontrolldefizite spielen eine wichtige Rolle. Fehlende oder schwache Abschreckung und geringe Bestrafungsinstrumente können das Ausmaß begünstigen. Schwache Institutionen, fehlender politischer Wettbewerb, eine unterentwickelte Bürgergesellschaft und die Generierung "ökonomischer Renten" durch staatliche Akteure bereiten den Boden für Korruption.¹¹

Kontrovers ist auch die Diskussion über Folgen und Funktion. Der funktionalistischen Schule der Korruptionsforschung zufolge wirkt Korruption als Schmieröl im gesellschaftlichen Getriebe, ohne die es keine Transaktionen und kein Wirtschaftswachstum gebe. Sie trage zur Beseitigung von Konflikten bei und bewahre die Funktionstüchtigkeit des Systems. Korruption bewirke überdies, dass unterprivilegierten oder aufsteigenden Gruppen und Schichten die Teilnahme an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen ermöglicht werde. In Entwicklungsländern - so die Argumentation der Funktionalisten - beschleunige Korruption die Arbeit der Bürokratie (*speed money*). Asien galt den Vertretern dieser Position lange Zeit als Beweis für die Richtigkeit dieser These, hatten sich doch korrupte Regime wie Südkorea oder Taiwan rasch modernisiert und hat auch China trotz massiver Korruption beachtliche Entwicklungserfolge aufzuweisen. Und zweifellos profitieren Bestecher und Bestochene beide von korruptem bzw. korrumpierendem Verhalten. Aber letztlich verletzen solche Transaktionen das Prinzip der Gleichheit, verzerren sie den Wettbewerb sowie die Politik der Regierung. Unbestreitbar ist, dass Korruption individuelle Interessen auf Kosten der Allgemeinheit zu Verschwendung, Ungleichheit, Ineffizienz und moralischem Verfall führt, ja letztlich zu einem massiven Vertrauensverlust der Bürger in die politischen Institutionen bzw. in das politische System schlechthin. Und schließlich ist grassierende Korruption immer auch Ausdruck der Tatsache, dass ein System seine Integrität verliert. Besonders schädlich wirkt sich Korruption in Entwicklungsländern aus: Rund ein Drittel aller Schulden der Entwicklungsländer sollen der Korruption und ihre Folgen geschuldet sein.¹²

3. Gibt es kulturelle und regionale Unterschiede?

Vielfach wird behauptet, es gebe kulturspezifische Formen der Korruption (ostasiatische, chinesische, japanische), 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

¹¹ Vgl. z.B. The World Bank, ed., Helping Countries Combat Corruption. The Role of the World Bank, o.O. 1997, S. 12ff.

¹² Hans-Christian Rößler, Damit die Ehrlichen nicht die Dummen bleiben. Beim Kampf gegen die Korruption sind die "Geber" ins Blickfeld geraten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.8.98. Zum Thema siehe auch Robinson, Mark, ed., Corruption and Development, London 1998.

in Anspruch nehmen könnten. Mit kulturellen Argumenten sollte hier staatlich sanktionierte Korruption gerechtfertigt werden.

Zwar gibt es signifikante Unterschiede zwischen als "traditional" (soziale Beziehungen, Patronage, Klientelismus, Nepotismus oder traditionales 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 traditional 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 würde als in Asien. Begründet wird dies mit signifikanten Unterschieden zwischen beiden Regionen. So zähle Korruption in Asien 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 Armutsbekämpfung. Von daher beeinträchtige Korruption das Engagement westlicher Unternehmen in Afrika stärker als in Asien.¹³

Ganz ähnlich und gleichzeitig im Sinne der funktionalistischen Korruptionstheorie behauptet der in den USA lehrende Yan Sun, die Korruption in China wirke in geringerem Maße destruktiv und verursache weniger Kosten als die in Rußland. Die Zerstörung der alten politischen Institutionen und der politischen Autorität in Rußland bei gleichzeitiger ökonomischer Schocktherapie hätten zu einem unkontrollierten Anwachsen der Korruption geführt. Der dadurch entstandene schwache Staat tue sich schwer mit der Korruptionsbekämpfung; Wirtschaftswachstum und ein geregelter Übergang zu Marktverhältnissen würden dadurch behindert. In China hingegen seien die politischen Institutionen intakt und der Staat stark geblieben. Über Korruption seien reformfeindliche Kräfte zu Unterstützern der Reformpolitik geworden, gesellschaftliche

¹³ Reja, Binyam/Talvitie, Antti, The Industrial Organization of Corruption: What is the Difference in Corruption Between Asia and Africa, ed. by World Bank, Washington D.C. 1998. Zur Korruption in Afrika vgl. Mbaku, John Mukum, Bureaucratic and Political Corruption in Africa: The Public Choice Perspective, Aldershot 2000.

Akteure, die bislang von der politischen Macht ausgeschlossen gewesen seien, hätten sich auf diese Weise Macht kaufen können.¹⁴ Obgleich die Folgen von Korruption in beiden Ländern ähnlich sind, besteht m.E. der entscheidende Unterschied darin, dass sich die politische Führung Chinas auf ökonomische Erfolge und weitgehende politische Stabilität berufen kann, während Rußland beides nicht vorzuweisen hat. Von daher mag das System in China eine stärkere Legitimationsbasis in der Bevölkerung besitzen. An den ökonomischen und politischen Kosten der Korruption in beiden Ländern ändert sich dadurch nichts.

Untersuchungen von Ranking-Agenturen scheinen die Behauptung unterschiedlicher Auswirkungen von Korruption zu belegen. So hat eine Studie der Agentur *Standard & Poor's* ergeben, dass die Wahrscheinlichkeit, dass ein ausländischer Investor aufgrund von Korruption innerhalb von fünf Jahren seine gesamten Investitionen verliert, sich von Land zu Land unterscheidet. Der Studie zufolge beträgt die Wahrscheinlichkeit in Irak, Kolumbien und Libyen 80 bis 100 Prozent, in Syrien und Ägypten mehr als 60 Prozent, in Algerien, der Türkei, Jordanien und Marokko rund 50 Prozent.¹⁵ Asiatische Länder waren hierbei leider nicht genannt.

Doch selbst wenn man der Auffassung regionaler Unterschiede beipflichtet, so bleibt die Tatsache, dass das Phänomen von den Menschen in Ostasien als politisches und gesellschaftliches Krebsgeschwür empfunden wird und die Folgen der Korruption durchaus ähnlicher Natur sind. Dies wird besonders deutlich am Beispiel des größten Landes der Region, China. Kaum ein Gespräch, bei dem chinesische Gesprächspartner nicht von sich aus auf dieses Übel und seine negativen Auswirkungen zu sprechen kämen. Die chinesische Presse ist voll von Meldungen über Korruptionsfälle, obgleich nur die Spitze des Eisberges sichtbar wird. Die ermittelte Zahl der Fälle hat höhere Zuwachsraten zu verzeichnen als das Bruttoinlandsprodukt. Von daher wundert es nicht, dass chinesische Meinungsumfragen seit Jahren immer das gleiche Ergebnis zeigen: Korruption wird von der Bevölkerung als größtes soziales Übel eingestuft. Höchstens ließe sich noch, wie Yufan Hao argumentiert, in der Korruption ein Phänomen sehen, dessen bewußte Erkennung und Bekämpfung letztlich den Umbau zu einer rationalen, auf einem Rechtssystem fußenden Gesellschaft fördert.¹⁶

1998 erklärten bei einer landesweiten Befragung 89,1% aller Befragten Korruption zum gesellschaftlichen Hauptübel. Damit nahm dieses Phänomen mit Abstand den ersten Platz unter allen als Übel empfundenen Faktoren ein, über alle Bildungsgrade und Berufe hinweg und ungeachtet der Tatsache, ob es sich bei den Befragten um Parteimitglieder oder Parteilose, hohe oder niedrige Funktionäre handelte.¹⁷ Eine Umfrage im Jahre 1999

¹⁴ Yan Sun, Reform, State, and Corruption. Is Corruption Less Destructive in China than in Russia?, in: *Comparative Politics*, October 1999, S. 1-20.

¹⁵ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.9.98.

¹⁶ Yufan Hao, From Rule of Man to Rule of Law: an Unintended Consequence of Corruption in China in the 1990s, in: *Journal of Contemporary China*, 8/1999, S. 405-423.

¹⁷ Ru Xin/Lu Xueyi/Dan Tianlun, Hrsg., 1999 nian shehui lanpi shu: Zhongguo shehui xingshi fenxi yu yuce (Blaubuch der Gesellschaft von 1999: Analyse und Prognose der gesellschaftlichen Situation in China), Beijing 1999, S. 87ff.

bestätigte dieses Ergebnis.¹⁸ Umfragen vom Herbst 2000 belegten neuerlich, dass die Befragten in allen chinesischen Provinzen, in denen danach gefragt wurde, was die Menschen am unzufriedensten mache, die Unzufriedenheit Korruption an erster Stelle nannten. Direkt danach kam die Unzufriedenheit mit "Funktionärsprivilegien", ein Phänomen, das ebenfalls mit Korruption zu tun hat. Erst danach kamen Unzufriedenheit mit der Polarisierung arm/reich (Platz 3), mit dem sozialen Klima bzw. sozialer Sicherheit (Platz 4) und mit dem schleppenden Aufbau von Demokratie und Rechtssystem (Platz 5). Entsprechend schlecht wurden Funktionäre und Verwaltungen bewertet. Zwischen 51 und 58% der Befragten bewerteten diese als "mangelhaft", nur 11-14% als "gut".¹⁹

4. Fallbeispiel China

Doch schauen wir uns unser Ausgangsbeispiel China, ein Land, in dem immer spektakulärere Fälle von Korruption aufgedeckt werden, etwas näher an.²⁰ Spielte Korruption bis Anfang der 80er Jahre dort eine eher geringe Rolle, so sieht sich China heute dem Vorwurf ausgesetzt, zu denjenigen Ländern Asiens zu gehören, in denen die Korruption am stärksten grassiert. Dabei kennzeichnet der chinesische Begriff für Korruption, *fubai*, zunächst die Negativseiten eines Systems, einer Organisation, Struktur oder Maßnahme. Auf Menschen oder eine Regierung bezogen meint *fubai* den (moralischen und sittlichen) Verfall. Der Begriff ist somit wesentlich moralisch besetzt, steht für all das, was mit der herrschenden Moralauffassung nicht übereinstimmt. Dies kann von kriminellen Delikten von Partei- und Staatsfunktionären bis hin zu politischen und ideologischen Verfehlungen, Verstößen gegen Parteinormen oder gegen die gerade herrschende Parteilinie reichen. Dem westlichen Korruptionsbegriff ähnelt *tanwu*, d. h. die Ausnutzung eines öffentlichen Amtes zu eigener Bereicherung.

4.1 Die historische Dimension

Auch in China besitzt Korruption Geschichte. Bereits in den klassischen Schriften wurde das, was sich unter den heutigen Begriff fassen läßt, als moralische Verkommenheit der Regierung (und in deren Folge der Gesellschaft) gewertet, als Verfehlungen, die dem herrschenden Moralkodex zuwiderliefen. Ein Kaiser, der in diesem Sinne "korrupt" war, hatte sein "himmlisches Mandat" verwirkt. Ein Übermaß an öffentlicher Korruption war immer wieder Anlaß für Rebellionen und Aufstände. Korruption wurde daher mit Phasen des politischen Niedergangs verbunden, in denen die Kontrollgewalten geschwächt oder außer Kraft gesetzt waren und die Zentralinstanz ihre gesellschaftliche Schutzfunktion eingebüßt hatte.

¹⁸ Ru Xin/Lu Xueyi/Dan Tianlun, Hrsg., 2000 nian shehui lanpi shu: Zhongguo shehui xingshi fenxi yu yuce (Blaubuch der Gesellschaft von 2000: Analyse und Prognose der gesellschaftlichen Situation in China), Beijing 2000, S. 101ff.

¹⁹ Aus: <http://www.ahk-china.org/70-30-No.10.htm>.

²⁰ Zur Korruption in China vgl. u.a. Heberer, Thomas, Korruption in China. Analyse eines politischen, ökonomischen und sozialen Problems, Opladen 1991; Lo Tit Wing, Corruption and Politics in Hong Kong and China, a.a.O.; Kwong, Julia, The Political Economy of Corruption in China, Armonk, London 1997.

Gegen das, was heute als Korruption bezeichnet wird, gab es in China bereits in früherer Zeit strafrechtliche Bestimmungen. Schon der Strafkodex der Qin-Dynastie (221-207 v. Chr.) sah strenge Strafen bei "Pflichtverletzungen im Amt" vor. Dieses Delikt umfaßte u. a. die Annahme von Geschenken, die Gewährung persönlicher Vorteile, Bestechung und Unterschlagung. Die Strafen für derartige Delikte reichten vom Aussprechen einer Rüge bis hin zu Verbannung, Haft und körperlichen Strafen. Die gesamte Geschichte über ähneln sich die Amtsdelikte: Ausplünderung der Bauern durch illegitime Gebühren und Steuern, Unterschlagung öffentlicher Gelder, Vorteilsgewährung aufgrund von Bestechung oder Nepotismus. Auch in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts durchwob Korruption das gesamte Verwaltungssystem. Die Schwere dieses Phänomens und die Unzufriedenheit der Bevölkerung damit trugen nicht unwesentlich zum Sieg der Kommunisten bei.

Auch in der Volksrepublik war Korruption ein durchgängiges Phänomen, das allerdings je nach politischer Zielsetzung periodisch unterschiedlich definiert wurde. In Zeiten politischer Radikalität wurde es mit ideologischer Abweichung, vermeintlich antisozialistischem oder bürokratischem Verhalten identifiziert. Schon kurz nach Gründung der Volksrepublik bemühte sich die Partei um Bekämpfung von Korruption, allerdings mit wechselnden Inhalten und Zielsetzungen: richtete sich die Korruptionsbekämpfung in den 50er Jahren gegen Kapitalisten und Bürokraten, so während der Kulturrevolution gegen "bürgerliches" oder "reaktionäres" Denken. Auf diese Weise ließ sich der Korruptionsvorwurf im Interesse der jeweiligen Führung politisch instrumentalisieren. Seit Ende der 50er Jahre wurde versucht, Korruptionserscheinungen mit Hilfe politischer Kampagnen zu bekämpfen. Diesem Konzept lag die traditionelle Auffassung zugrunde, korrupte Verhaltensweisen seien auf persönliches Fehlverhalten sowie Charakter- oder Bewußtseinsschwäche zurückzuführen. Durch "ideologische Erziehung" und durch Umerziehung der Funktionäre mittels körperlicher Arbeit glaubte die Parteiführung korruptem Verhalten entgegenwirken zu können. Das offensichtliche Scheitern dieses Konzepts führte Ende 1978 zur Wiedereinrichtung von Disziplinarkontrollkommissionen auf allen Parteiebenen. Durch Parteisäuberungen, Antikorruptionsbewegungen, eine Vielzahl von Gesetzen sowie die Schaffung von Überwachungsorganen (Kontrollministerium und seine Untergliederungen) wird seitdem versucht, der Korruption Herr zu werden.²¹

In der Öffentlichkeit wurde das Thema Korruption bis Ende der 70er Jahre weitgehend tabuisiert. Erst im Zuge der Reformpolitik durfte die Presse wieder über Korruptionsfälle berichten. Wurde zunächst die "Viererbande" dafür verantwortlich gemacht, so verlangte der drastische Anstieg der Korruption neue Erklärungsmuster. Die Parteiführung sprach dann von "ungesunden Tendenzen", ehe sie Mitte der 80er Jahre den o. g. Korruptionsbegriff einführte.

Ohne Frage haben die Reformen nach 1978 das Anwachsen der Korruption begünstigt. Die Ausweitung des Marktes und ökonomische Liberalisierung bei gleichzeitiger Beibehaltung des politischen Monopols der kommunistischen Partei, ist hierfür der Hauptgrund. Darüber hinaus brachte diese Umbildung neue Wertvorstellungen und Wertesysteme mit sich, die mit den alten konkurrierten oder in Widerspruch zu ihnen

²¹ Einen Überblick über die Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen nach 1949 gibt der Band von Li Xueqin/Li Xuehui, Hrsg., *Xin Zhongguo fan fubai dashi jiyao*, Tianjin 1999.

gerieten (vgl. z.B. die Losungen "Laßt einige zuerst reich werden" oder "Egal, ob die Katze weiß oder schwarz ist, Hauptsache, sie fängt Mäuse"). Dies förderte die Unklarheit über Werte, Einstellungen, Verhalten und Rechte in der Gesellschaft.²² Die Benachteiligung aufstrebender neuer (Privatunternehmer) und angestammter sozialer Gruppen (wie der Bauernschaft) wirkten ebenfalls korruptionsfördernd.

4.2 Korruption als Tradition?

Als Korruption sind nicht nur strafrechtlich relevante Tatbestände zu fassen (wie Bestechung oder Unterschlagung), sondern auch "traditionale" Formen oder besser die Nicht-Markt-Korruption, wie die Nutzung von "sozialen Beziehungen" (chin.: *guanxi*) zu Funktionären, Patronage, Klientelbeziehungen, 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. Zwar gibt es starke Berührungspunkte zwischen *Guanxi* und Korruption, beide Phänomene sind allerdings nicht identisch, weil die dahinterstehenden sozialen und ethischen Vorstellungen sich (zumindest theoretisch) unterscheiden. Im Gegensatz zur Korruption basiert *Guanxi* auf tatsächlichen oder ideellen Gemeinsamkeiten und ist 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 Chinesisch".²³

Guanxi oder "soziale Beziehungen" stellen ein wichtiges Konzept im alltäglichen Leben der Chinesen dar. Darüber wurden und werden sowohl individuelle als auch Gruppeninteressen durchgesetzt. Solche Beziehungen gründen sich auf bestimmte Gemeinsamkeiten, wie gemeinsame lokale Herkunft, gemeinsame Erfahrungen oder andere gesellschaftliche Verbindungen und entwickeln sich zunächst mit Personen, zu denen eine direkte Verbindung besteht. Der Klassenkamerad, Arbeits- oder Studienkollege, der Landsmann aus dem selben Dorf oder Kreis, sie alle stehen in besonderen Beziehungen zueinander. *Guanxi* bezieht sich aber auch auf die vermittelte Bekanntschaft durch Dritte oder eine über Bestechung hergestellte Beziehung. Und schließlich lassen sich solche Beziehungen auch über Geschenke, die Gewährung von Vorteilen oder Vermittlung durch Dritte aufbauen. Sie beinhalten wechselseitige

²² So ging etwa ein chinesischer Untersuchungsbericht der Frage nach, wie sich Reformmaßnahmen und Bestechung unterscheiden ließen, vgl. Shi gaige xingwei haishi danwei shouhui? (Reformverhalten oder Danwei-Bestechung?), in: Zhongguo Gongshang Bao (Zeitung für Chinas Industrie und Handel), 17.10.2000.

²³ Zu *Guanxi*-Beziehungen vgl. u.a. Kipnis, Andrew B., Producing *Guanxi*. Sentiment, Self, and Subculture in a North China Village, Durham, London 1997; Oi, Jean, State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government, Berkeley 1989; Redding, S. Gordon, The Spirit of Chinese Capitalism, New York 1990; Walder, Andrew G., Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry, Berkeley 1986; Yan, Yunxiang, The Flow of Gifts: Reciprocity and Social Networks in a Chinese Village, Stanford 1996; Yang, Mayfair Mei-hui, Gifts, Banquets and the Art of Social Relationships in China, Ithaca, N.Y. 1994.

Verpflichtungen und Erwartungen. Für jede Handlung wird eine Gegengabe erwartet. *Guanxi* ist weniger eine private Beziehung als vielmehr ein Rollenspiel, das auf Grund vergangener oder gegenwärtiger Umstände Erwartungen erzeugt.

Die Nutzbarmachung von *Guanxi* erfordert, dass beide Seiten etwas geben können (wie Einfluß, Protektion, Zugang zu knappen Gütern und Dienstleistungen, Aufstiegs- oder Gewinnchancen). Zu einflußreichen Personen, zu denen keine Verbindungen bestehen, werden Beziehungen "geknüpft", d. h. man sucht eine Person aus dem eigenen *Guanxi*-Netz, die über verschiedene Kanäle die gewünschte Verbindung herzustellen vermag. *Guanxi* erfüllt so auch die Funktion einer sozialen Investition, ist als Beziehung zwischen Personen oder Institutionen zu verstehen, die sich auf Austausch gründet und in der wohlverstandene Rechte und Verpflichtungen zwischen zwei Parteien eingegangen werden. Das Konzept ist von daher in ein Geflecht von wechselseitigen Verpflichtungen und emotionalen Komponenten eingebettet.

Soziale Beziehungen müssen gepflegt werden, durch Gefälligkeiten, Geschenke oder Bewirtungen, wobei je nach Tiefe einer Beziehung der materielle oder soziale Wert der Gefälligkeit und Gegengefälligkeit wächst. Freundschaft und soziale Beziehungen ziehen bestimmte Verpflichtungen nach sich, wie jederzeitige Bereitschaft zu Hilfe und Unterstützung, nicht nur für die direkt in die Beziehung involvierte Person, sondern auch für ihre Familienangehörigen und Freunde. Die Verweigerung derartiger Hilfe wurde und wird gesellschaftlich negativ bewertet, als Fehlen jeder Form menschlicher Gefühle bzw. als Tatsache, dass jemand nicht diejenigen liebt, mit denen er durch natürliche Bande verbunden und damit zur Unterstützung verpflichtet ist. Beides galt als höchste Form der Inhumanität und als Verletzung der Moralgesetze.

Derartige Beziehungen spielen in der chinesischen Geschichte 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. So bestand z. B. schon in der Kaiserzeit bei Beamten, die die gleiche Prüfung des höchsten Grades bestanden hatten, eine lebenslange Bindung, die auch gegenseitige politische Loyalität beinhaltete. Zugleich hielten sie politisch loyal zu den höheren Beamten, die ihre Prüfer gewesen waren. Dies bildete eine wichtige Basis für das Entstehen von Seilschaften, die sich heute in der Loyalität gegenüber "Studienkollegen" oder den ehemals politischen Leitern fortsetzt. Und Personen aus dem gleichen Dorf oder der gleichen Provinz schlossen sich (und schließen sich heute wieder) in Orten außerhalb ihrer Heimat zu landsmannschaftlichen Vereinigungen zusammen, deren Mitglieder zu gegenseitiger Hilfe verpflichtet sind.

In der Volksrepublik wiederum entstand ein System der persönlichen Abhängigkeit von den Vorgesetzten, da diese gleichzeitig für Anstellung, Beförderung, Belohnung, Bestrafung oder Bewertung der politischen Haltung zuständig waren und daher über das gesamte Leben und den Werdegang ihrer Untergebenen entscheiden konnten. Dies wurde u.a. dadurch begünstigt, dass die *Danweis*, die Arbeitseinheiten, nicht nur für Arbeitsfragen zuständig sind, sondern auch für die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Belange ihrer Beschäftigten. Von daher waren die Beschäftigten vom Wohlwollen ihrer Leitungen abhängig. Auf diese Weise wurde eine Kultur der Autorität,

wurden persönliche Loyalitätsbeziehungen und Seilschaften gefördert. *Guanxi* spielt hier eine besondere Rolle, zumal, wie vor den Reformen, Engpässe an vielen Gütern und Dienstleistungen herrschten, wobei der Staat diesen Mangel monopolistisch verwaltete und Privilegien den Beamten zugleich ermöglichten, über *Guanxi* all das zu beschaffen oder zu erreichen, was auf offiziellen Wegen nicht oder nur eingeschränkt erhältlich war. Auch heute noch erleichtern Freundschaft und Bekanntschaft mit Kadern die Lösung materieller Probleme, sind politische Karriere und Aufstieg abhängig von Beziehungen zu Führungsfunktionären.

Guanxi und Hintertür-Praktiken durchziehen unter den gegenwärtigen Bedingungen nach wie vor das gesamte Gesellschaftsgefüge: vom Arbeits- (Erhalt oder Wechsel eines Arbeitsplatzes), über das Wirtschafts- und Finanz- (Erteilung von Gewerbescheinen, Zugang zu Krediten, Höhe der Steuerzahlungen) bis hin zum Alltagsleben (Vergabe von Wohnungen, Zugang zu guter medizinischer Behandlung), um nur einige Beispiele zu nennen. Nahezu jeder ist darauf angewiesen, um reibungslose Lebens- und Arbeitsabläufe sicherstellen zu können. Die Reformära hat zugleich zu einer signifikanten Ausweitung der *Guanxi*-Beziehungen geführt. Unter stärker marktwirtschaftlich geprägten Bedingungen bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung des Machtmonopols einer Partei haben die Pflege und Entwicklung von *Guanxi* eine Explosion im Geschenk- und Bewirtungsverhalten mit sich gebracht, mit signifikant steigenden Kosten für Individuen und Institutionen.

Grundursache der Dominanz sozialer Beziehungen ist das Moment sozialer Unsicherheit, besonders wenn andere Sicherheitsstrukturen 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 o. g. Verhaltensmuster als Korruption ächtet und traditionelle Normen, die in der Pflege und Nutzung von Beziehungen eine Form sozialer Verpflichtung sehen.

Zwar spielen soziale Beziehungen auch in westlichen Gesellschaften eine wichtige Rolle. Der Unterschied zu Ländern wie China besteht allerdings darin, dass sie dort das gesamte Gesellschaftsgefüge durchziehen und damit als Proto-Korruption, d.h. als Korruptionspotential wirken, während in demokratisch verfaßten Gesellschaften solchen Beziehungen durch das Recht und demokratische *Checks and Balances* enge Grenzen gesetzt sind.

4.3 Systemimmanente Komponenten

Neben die traditionellen treten vor allem die systemimmanenten Momente (Überzentralisierung der Volkswirtschaft, Monopolstellung der Partei, fehlende klare Trennung von öffentlichem und privatem Bereich), sodann ökonomische (bürokratische Planung, staatliche Kontrolle der Ressourcen) und bewußtseinsmäßige Faktoren (Scheitern des revolutionären Modells, Wertewandel) sowie Entwicklungsdefizite (Mangel an Gütern und Ressourcen, Stadt-Land Gefälle). Die Einleitung von Reformen hat Momente freigesetzt, die Korruption begünstigen (Dezentralisierung, Außenöffnung, Ausweitung der Marktmechanismen, Wanderungsbewegungen, Diversifizierung der Eigentumsstruktur u.a.). Da das Machtmonopol der Partei nicht angetastet und Instrumente zur Kontrolle der Funktionäre nicht installiert wurden, können diese aufgrund der Monopolstellung der Partei und ihrer Verfügungsgewalt über Ressourcen und Güter ihre Macht relativ ungehindert zur Eigenbereicherung nutzen. Dabei müssen die Funktionäre das einträgliche Korruptionsgeschäft keineswegs selbst betreiben. Ein Untersuchungsbericht des Parteiorgans *Volkszeitung* hat z.B. festgestellt, dass etwa in der Provinz Shandong in über 90% der Korruptionsfälle die Ehefrauen hoher lokaler Funktionäre diese Geschäfte abwickelten und sprach von einer "Famolisierung" (*jiatinghua*) der Korruption.²⁴

Auch der Wegfall des ideologischen Leitbildes spielt beim Anstieg der Korruption eine Rolle. Parteimitgliedschaft ist nicht mehr zielbestimmt im Sinne eines politischen Ziels, sondern zweckbestimmt im Sinne der Möglichkeit, durch Mitgliedschaft Aufstieg und persönliche Vorteile zu erlangen sowie erworbene Macht zu vermarkten. Dieser Wandel in der Parteifunktion verstärkt korruptes Verhalten unter der Mitgliedschaft.

Die Kosten der Korruption sind hoch: allgemeines Mißtrauen gegenüber den Funktionären und damit gegenüber Partei und Staat, Verschwendung öffentlicher Ressourcen, politische Instabilität, Umgehen von Regierungspolitik, Dämpfung von Unternehmens-, Innovations- und Investitionsinitiativen. Korruption fördert wachsende Einkommensdisparitäten und nicht gewünschte Verteilungseffekte. Der Herrschaftsanspruch der KP wird dadurch zunehmend brüchig. Letzteres wird auch durch die Tatsache verstärkt, dass die Korruption in China sich weniger auf Einzelpersonen bezieht, die strafrechtlich verfolgt oder moralisch geläutert werden könnten, vielmehr dominiert die Organisationskorruption, d.h. die Involvierung von Organisationen und Institutionen in Korruptionsfälle. In 60 Prozent der zwischen 1995 und 1997 verfolgten Korruptionsfälle waren öffentliche Institutionen (Ämter, Organisationen, Staatsbetriebe) verwickelt.²⁵

Auf Grund der massiven Unzufriedenheit in der Bevölkerung und weil die Parteiführung durchaus begriffen hat, dass dieses Phänomen ihre Glaubwürdigkeit und Legitimität grundsätzlich bedroht, werden kontinuierlich Antikorruptionskampagnen durchgeführt. Die Bevölkerung bleibt zu Recht skeptisch gegenüber offiziellen Erfolgsmeldungen in solchen Kampagnen. Alle bisherigen Bekämpfungsmaßnahmen verhinderten nicht eine weitere Zunahme. Die Einstufung der Korruption primär als ideologisches und nicht als

²⁴ Renmin Ribao (Volkszeitung), 15.11.2000.

²⁵ Xiaobo Lu, Booty Socialism, Bureau-preneurs, and the State in Transition, in: Comparative Politics, April 2000, S. 273-294.

juristisches Problem trägt dazu bei, dass Korruptionsfälle häufig als moralisch-ideologische Verfehlungen angesehen werden und nicht als Straftatbestände. Die Bekämpfung wird zusätzlich dadurch erschwert, dass ohne Zustimmung höherer Parteiorgane keine Strafverfahren gegen Funktionäre möglich sind, die Rechts- und Untersuchungsorgane keine Zugriffsmöglichkeiten haben, weil Parteigremien die Schuldigen gegen die Justizorgane oftmals in Schutz nehmen.

Die Parteiführung versucht heute, sich als einzige Kraft gegen Korruption zu legitimieren. Aber ihre Maßnahmen sind halbherzig, weil die Systemimmanenz und die Korruption auf höchster Ebene immer noch weitgehend thematisch tabuisiert sind. Die Bekämpfung wird exemplarisch nur auf der unteren und mittleren Ebene geführt. Für die politische Elite gilt ohnehin, dass aufgrund ihrer Macht und vielfältiger (legaler) Privilegien direkte Korruption für diesen Personenkreis eher uninteressant ist. Von daher ist die strafrechtlich relevante Korruption bislang auch stärker außerhalb der Führungsschicht zu suchen, obgleich es vereinzelt immer wieder spektakuläre Fälle gibt (wie der des 1998 zu einer hohen Haftstrafe verurteilten Politbüromitglieds und Parteichefs von Peking Chen Xitong oder der Fall des im August 2000 wegen schwerer Korruption hingerichteten Vizevorsitzenden des Parlaments Cheng Kejie). Sämtliche Antikorruptionskampagnen konnten bislang allerdings nicht verhindern, dass das Übel sich immer weiter ausbreitete. Im Frühjahr 2000 erklärte der Vorsitzende der Disziplinkontrollkommission des Zentralkomitees der KPCh Wei Jianxing, dass die "Partei in ihrem Bemühen, die chronische Ausbreitung der Korruption einzudämmen, gescheitert" sei.²⁶

Die Dichotomie der Korruption, nämlich einerseits eine staatlich geächtete, die die Gesetze verletzt, andererseits eine staatlich gebilligte, die sich im Rahmen des Erlaubten abspielt (Privilegien, Seilschaften) erschwert zusätzlich eine effektive Bekämpfung. Korruption wird nicht "an sich" bekämpft, sondern nur funktional, d. h. soweit sie die Legitimität der herrschenden Elite in Frage stellt. Die Bekämpfung der Korruption auf der unteren soll von der Korruption auf höherer Ebene ablenken und den Bürgern demonstrieren, die Parteiführung sei ein entschiedener Gegner dieses Phänomens. Die kontinuierliche Ausarbeitung immer neuer gesetzlicher Bestimmungen, die bis in kleinste Details und sogar auf Lokalitäten und Institutionen bezogen der Korruption einen Riegel vorschieben sollen, wird die Probleme nicht lösen. Nicht das Fehlen gesetzlicher Bestimmungen, sondern das politische, gesellschaftliche, wirtschaftliche und soziale System (traditionale Muster einbezogen) begünstigen Korruption. Effiziente Bekämpfung würde gesellschaftliche Transparenz, öffentliche und soziale Kontrolle der Funktionsträger (u. a. Pressefreiheit) und unabhängige Gerichtsbarkeit voraussetzen. Es bedürfte von daher eines Korbs grundlegender Veränderungen in politischer, wirtschaftlicher, sozialer, gesellschaftlicher und rechtlicher Hinsicht; notwendig wären etwa die Schaffung einer Öffentlichkeit als Kontrollinstanz in Form von Nichtregierungsinstitutionen, die Etablierung unabhängiger Rechtsinstitutionen sowie ein Wandel in den Denk- und Verhaltensstrukturen der Gesamtgesellschaft.

²⁶ International Herald Tribune, March 3, 2000.

4.4 Innerchinesische Korruptionsdiskurse und ihre Verbindung mit den Diskursen über politische Reformen

Zahlreiche chinesische Intellektuelle und Funktionäre haben den Zusammenhang von Korruptionsbekämpfung und politischen Reformen durchaus begriffen. So klagte etwa der Pekinger Ökonom Cao Siyuan, einer der Protagonisten stärkerer Transparenz und politischer Reformierung, die Zahl der verhafteten korrupten Funktionäre bleibe weit hinter den tagtäglich begangenen neuen Korruptionsdelikten zurück. Ohne freie Presse, unabhängiges Recht und autonome gesellschaftliche Kontrolle sei der Korruption nicht beizukommen.²⁷ Und die Journalistin He Qinglian hatte bereits 1998 in einem vielbeachteten Werk die Verschmelzung von politischer Macht und organisierter Kriminalität prognostiziert.²⁸ Der Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft habe eine hybride "Machtwirtschaft" hervorgebracht, innerhalb derer sich die Funktionäre schamlos bereicherten. In einem 1999 von Liu Fengzhi herausgegebenen Band über Fragen politischer Reformen setzten sich eine ganze Reihe namhafter Autoren mit Fragen der Korruptionsbekämpfung auseinander. Wang Guixiu, Professor für Politik und Recht an der Zentralen Parteihochschule, optiert z.B. für eine Ausweitung der Wahlen und öffentliche Kontrolle über Funktionäre; Guo Dahui, ein renommierter Rechtswissenschaftler, fordert ein unabhängiges Recht als Voraussetzung für eine effiziente Korruptionsbekämpfung, Sun Xupei schlägt die Einbeziehung der Öffentlichkeit und eine unabhängigere Rolle der Medien vor. Der Rechtswissenschaftler He Weifang argumentiert, um Korruption im Rechtsraum einzudämmen müssten sich Richter mit rechtlichen Mitteln gegen äußere Einmischung in die unabhängige Rechtssprechung zur Wehr setzen.²⁹ Der Ökonom Yang Fan wiederum prognostiziert eine ernste Krise, wenn es nicht innerhalb von fünf Jahren gelinge, die Korruption in den Griff zu bekommen. Demokratische Strukturen und unabhängige Kontrollorgane seien dafür die Voraussetzung.³⁰ Ähnlich argumentiert Liu Junning, für den allein die Einführung von Demokratie die erfolgreiche Bekämpfung von Korruption erlaubt.³¹ Tao und Chen wiederum fordern ein höheres Maß an politischer Partizipation der Bürger und die damit verbundene Schaffung öffentlicher Kontrolle als Kerninstrumente der

²⁷ Cao Siyuan, op. cit. in China Info Flash, ed. by the Delegation of German Industry and Commerce, 3/2000, S. 2.

²⁸ He Qinglian, *Xiandaihua de xianjing* (Die Fallgrube der Modernisierung), Beijing 1998.

²⁹ Ma Wei, *Fangyan 7: Zouxiang qinglian zhilu*. Fang Beijing Daxue sifa yanjiu zhongxin fuzhuren He Weifang (Interview Nr. 7: Den Weg der Sauberkeit, Nichtkorruption gehen. Interview mit dem Vizedirektor des Forschungszentrums für Recht an der Peking-Universität He Weifang), in: Wang Zhoubo, Hrsg., *Shiji maibo. Zhonggong de fanglüe yu Zhongguo de zouxiang* (Am Puls der Jahrhundertwende. Strategie der KP und der Weg Chinas), Beijing 1998, S. 243.

³⁰ Vgl. Wang Guixiu, *Luoshi minzhu jian du zhidu, yi quanli zhiyue quanli* (Ein demokratisches Kontrollsystem realisieren, mit der Macht die Macht eingrenzen), in: Liu Zhifeng, Hrsg., *1978-1999 Zhongguo zhengzhi tizhi gaige wenti baogao* (Bericht über Fragen der politischen Systemreform Chinas 1978-1999), Beijing 1999, S. 69-77; Guo Daohui, *Shixing sifa duli yu ezhi sifa fubai* (Die Unabhängigkeit des Rechts herbeiführen und die Korruption im Rechtsraum unter Kontrolle nehmen), in: *ibid.*, S. 223-248; Sun Xuepei, *Kaifang yulun, jian du fubai* (Die öffentliche Meinung öffnen, die Korruption kontrollieren), in: *ibid.*, S. 278-300; Yang Fan, *Zhongguo de weiji - quanli ziben exing pengzhang* (Chinas Krise - die üble Aufblähung des Machtkapitals), in: *ibid.*, S. 127-136.

³¹ Liu Junning, *Daolun: Minzhuhua zai xingdong* (Hinweis: Demokratisierung in Aktion), in: derselbe, Hrsg., *Minzhu yu minzhuhua* (Demokratie und Demokratisierung), Beijing 1999, S. 9.

Korruptionseindämmung.³² Die Verbindung von politischen Reformen und Korruptionsbekämpfung bestimmt auch den Band *Politisches Chinas*. Darin fordern verschiedene Autorinnen und Autoren die Ausweitung politischer Partizipation der Bürger und die verfassungsmäßige Verankerung von Partizipationsrechten, Basisdemokratie, allgemeine und demokratische Wahlen, öffentliche Kontrolle der Politik sowie freie Medien.³³

Der chinesische Diskurs, den wir hier beispielhaft, aber in seiner intellektuellen Hauptströmung wiedergeben, verdeutlicht, dass die innerchinesische Diskussion um Ursachen und Folgen der Korruption partiell abgeschlossen ist, auch wenn es gegenwärtig drei Hauptstränge zu geben scheint: den **Transformationsstrang**, dessen Vertreter im gegenwärtigen sozialen Veränderungsprozess die Ursache sehen, den **systemischen Strang** (Systemimmanenz der Korruption als Ursache und politische Reformen als Bekämpfungsstrategie) und den **Akteurstrang** (Kaderkorruption).³⁴

Selbst die parteikonforme bzw. -nahe Argumentation gerät immer mehr ins Wanken. Noch 1997 hatte eines der bislang umfassendsten Werke über die chinesische Korruption von Yang Jiliang in nahezu traditionalistischer Weise die lange "feudalistische" Tradition, den moralischen Verfall unter Funktionären und den weit verbreiteten Bürokratismus für die gegenwärtige Korruption verantwortlich gemacht und die Hoffnung verbreitet, die Parteiführung werde alles wieder ins rechte Lot bringen.³⁵ Während in der parteiinternen Diskussion noch immer eher traditionelle Momente der Korruptionsbekämpfung diskutiert werden wie verstärkte politisch-ideologische Erziehung, Selbsterziehung führender Funktionäre, Erhöhung des Bewußtseins der Kader, bessere und striktere Kaderauswahl und stärkere parteiinterne Kaderkontrolle,³⁶ werden mittlerweile selbst in den Parteiorganen zunehmend weitergehende Maßnahmen gefordert wie öffentliche Kontrolle, Transparenz politischer Entscheidungen und Eingrenzung von Machtbefugnissen.³⁷ Ein von herausgegebener Band über "demokratische Kontrolle" (*minzhu jian du*) fordert Kontrolle auch von Phänomenen der Korruption durch die Politischen Konsultativkonferenzen, die nicht-kommunistischen Parteien, die Massenorganisationen sowie Personen aus allen Sphären der Gesellschaft. Das Interessante ist daran, dass diese Kontrolle zwar systemimmanent bleibt, aber durch

³² Tao Dongmin/Chen Mingming, *Dangdai Zhongguo zhengzhi canyu* (Die gegenwärtige politische Partizipation in China), Hangzhou 1998.

³³ Dong Yuyu/Shi Binhai, Hrsg., *Zhengzhi Zhongguo* (Politisches Chinas), Beijing 1998.

³⁴ Chen Feng, *Shenhua dangqian fubai wenti yanjiu de sange shijiao* (Drei zu verstärkende Blickwinkel bei der Untersuchung der gegenwärtigen Korruption), in: *Shehuixue Yanjiu* (Soziologische Studien), 6/1999, S. 118-120.

³⁵ Yang Jiliang, *Fubai lun* (Über Korruption), Beijing 1997.

³⁶ Vgl. z.B. Wei Jianxing, *Jianding xinxin, jiada lidu shenru tuijin dangfeng lianzheng jianshe he fan fubai douzheng* (Das Vertrauen verstärken, den Aufbau eines sauberen Parteiarbeitsstils vorantreiben und den Kampf gegen Korruption führen), in: *Qiushi*, 5/2000, S. 6-14; Li Xueqin, *Jiaqiang sixiang zhengzhi gongzuo yu fan fubai* (Die politisch-ideologische Arbeit verstärken und die Korruption bekämpfen), in: *Qiushi* (Wahrheit), 14/2000, S. 41-43. Vgl. dazu auch den rigiden Katalog, den die Parteiführung in ihren "Leitlinien zur Vertiefung der Reform des Kadersystems" im Herbst 2000 aufgestellt hat, zusammengefasst von Jing Dali, *Xiezhi fubai de zhiben zhi ce* (Grundsätzliche Politik zur Eindämmung von Korruption), in: *Renmin Ribao* (Volkszeitung), 9.11.00.

³⁷ Li Tongshu, *Zhili fubai bixu cong yuantou zhuoqi* (Das Problem der Korruption muß an den Wurzeln angepackt werden), in: *Qiushi* 7/2000, S. 49-51.

Organisationen und Personen ausgeübt werden soll, die Sphären außerhalb der Partei bzw. nicht die Partei selbst repräsentieren.³⁸

Zunehmend rücken Fragen der politischen Schlußfolgerung aus der Diskussion der letzten Jahre über Ursachen und Folgen der Korruption in den Mittelpunkt öffentlicher Diskurse. Hier ist erkennbar, dass das Moment der Demokratie, konkret in Form öffentlicher Kontrolle, Schaffung einer Öffentlichkeit im Habermaschen Sinne sowie die Etablierung eines unabhängigen Rechtssystems von intellektuellen Diskursteilnehmern als einzig gangbarer und erfolgversprechender Weg für eine effektive Korruptionsbekämpfung angesehen werden. Damit wird in der akademischen Debatte Korruption als politisches und zugleich systemisches und - im Unterschied zur offiziellen Linie der Partei - nicht mehr als moralisches oder individuelles Phänomen begriffen. In dem Maße wie die Korruptionsdebatte den innerchinesischen Diskurs über politischen Wandel und Demokratisierung stärkt, ließe sich u.U. auch der oben erwähnten Position Yufan Haos zustimmen, dass die innerchinesische Auseinandersetzung über Korruption letztlich den Umbau zu einer rationalen Herrschaft und zu einem Rechtssystem begünstige. Allerdings scheinen die Konsequenzen der gegenwärtigen Debatte weit darüber hinauszugehen. Nicht das Rechtssystem, sondern zunehmend die politischen Strukturen (und damit letztlich die Fundamente des politischen Systems selber) stehen im Mittelpunkt der Kritik, auch wenn dies nicht immer so offen formuliert wird. Die offiziell gezogene Akzeptanzgrenze, der "Vertrag" zwischen Parteiführung und Intellektuellen, dass die Herrschaft der KP und das politische System nicht direkt in Frage gestellt werden dürfen, d.h. *political correctness* im chinesischen Sinne gewahrt werden muss, wird gegenwärtig von den meisten Diskursteilnehmern noch eingehalten. Und doch treibt die Argumentation darüber hinaus. Auf diese Weise wird der Korruptionsdiskurs zu einem wichtigen Teilelement des Diskurses über politischen Wandel und Demokratisierung in China. Dies wird teilweise auch schon so geäußert. Ke Lin etwa erklärt, die Korruption sei eng mit der Frage der politischen Strukturen und des politischen Systems in China verbunden, von daher sei die Korruptionsbekämpfung auch ein Kampf in Richtung größerer Demokratisierung. Ohne grundlegende politische Reformen sei dieses Übel nicht grundlegend zu bekämpfen.³⁹

Auch Rückzugsgefechte der Parteipropagandisten, die argumentieren, Korruption sei keineswegs ein dem sozialistischen System immanentes Produkt, Korruptionsbekämpfung in China sei erfolgreicher als im Kapitalismus und der Kampf der Partei gegen das Phänomen werde letztlich siegreich bleiben, ändern nichts an der Tatsache, dass das Korruptionsproblem im intellektuellen Diskurs weitgehend mit der Demokratisierungsfrage verbunden wird. Am Ende seines Buches gesteht ein Vertreter dieser Argumentation dann aber doch ein, dass eine öffentliche Kontrolle, Antikorruptions-NGOs und Meinungsfreiheit für eine effektive Bekämpfung von Korruption "nützlich" seien.⁴⁰ Ein 1999 erschienenes Buch, das auf fast 400 Seiten den permanenten und kontinuierlichen Kampf der Partei gegen die Korruption zwischen 1949 und 1998 zu dokumentieren versucht, im Sinne des Argumentes, dass die KP schon immer Korruption bekämpft hat, gesteht im Nachwort die interessante Tatsache ein, dass

³⁸ Rong Shixing/Zhong Min, Hrsg., *Minzhu jiandu* (Demokratische Kontrolle), Beijing 1998, S. 2ff.

³⁹ Vgl. Ke Lin, *On China's Corruption Problem*, in: *China Strategic Review*, 5/1997, S. 51ff.

⁴⁰ Huang Bailian, *Xiezhi fubai. Minzhu jiandu de chengxu yu zhidu yanjiu* (Korruption eindämmen. Untersuchung über demokratische Strukturen und Systeme), Beijing 1997.

"die Geschichte der Volksrepublik China eine Geschichte der Korruptionsbekämpfung" sei.⁴¹ Da die gegenwärtige Phase in China allgemein als "Hochkonjunktur" der Korruption bezeichnet wird, muss dem Leser die Geschichte der Volksrepublik vom Blickwinkel der Korruptionsbekämpfung aus als gescheitert erscheinen.

Letztlich kann die Entwicklung eines solchen Diskursprozesses auch als Zeichen wachsender politischer Reife der Gesellschaft begriffen werden. Unterschiede zwischen öffentlichem und privatem Raum werden erkannt und die Ziehung von rechtlichen und administrativen Grenzen gefordert. Dahinter steht, so Rose-Ackerman, zugleich das Verlangen, der Staat habe den allgemeinen und öffentlichen Interessen zu dienen.⁴²

Dass die Diskurse durchaus praktische Umsetzung erfahren, wird z.B. durch die Tatsache belegt, dass Funktionärsämter zunehmend über "Direktwahlen" vergeben werden sollen und probenhalber auch bereits vergeben werden.⁴³

4.5 Das Dilemma der gegenwärtigen Korruptionsbekämpfung

Zwar hat die Zahl der Gesetze und Verordnungen gegen die Marktkorruption in den letzten Jahren signifikant zugenommen, doch werden nur Einzelfälle schwer bestraft. Das Risiko der Korruptierten liegt daher weniger in der Bestrafung nach dem Gesetz, als vielmehr in der politischen Ächtung durch Parteiausschluss oder durch disziplinarische Maßnahmen, die der politischen Karriere und damit der vermarkteten Machtbefugnis ein Ende setzen könnten. Soweit der Identifikationsgrad mit der Partei nicht mehr sonderlich groß ist (und dies ist heute überwiegend der Fall), die Partei weitgehend nur noch als Aufstiegsleiter begriffen wird, weitere Aufstiegsmöglichkeiten aber keinen finanziellen Anreiz darstellen, erscheint das Risiko des Einzelnen begrenzt. Dies um so mehr, als ein Parteiausschluss durch private, finanziell meist profitablere Wirtschaftstätigkeiten kompensiert werden kann. Die Gefahr einer Entdeckung und strafrechtlichen Belangung ist vergleichsweise gering und steht daher in keinem Verhältnis zu dem zu erwartenden Gewinn eines Funktionärs durch wirtschaftliche Transaktionen. Soweit es sich nicht um sensiblere Bereiche handelt, die sich negativ auf die Gesamtpolitik der Zentrale auswirken oder die Interessen rivalisierender Seilschaften beeinträchtigen, ist, besonders wenn der Schutz eines Patrons gegeben ist, eine öffentliche Verfolgung eher unwahrscheinlich. Verfolgt werden dann in der Regel diejenigen, die über keine ausreichende Protektion mehr verfügen oder Machtkämpfe auf zentraler, regionaler oder lokaler Ebene verloren haben und daher von rivalisierenden Seilschaften mit Hilfe von Korruptionsvorwürfen von Machtpositionen entfernt werden. Zudem werden hin und wieder auch an Führungsfunktionären Exempel statuiert, um besonders krassen Bereicherungsfällen ein Ende zu setzen oder den Säuberungswillen der politischen Führung zu dokumentieren. Die politische Elite ist nicht gegen Korruptionsbekämpfung, sie fürchtet vielmehr die Folgen für ihre eigene Legitimität. Von daher gibt es durchaus Entschlossenheit, gegen das Übel vorzugehen. Nur vermag die Führung mit traditionellen Instrumenten ihr Ziel aufgrund der systemischen Barrieren und Hindernisse nicht zu erreichen.

⁴¹ Li Xueqin/Li Xuehui, a.a.O., S. 397.

⁴² Rose-Ackerman, Corruption and Government, a.a.O, S. 225f.

⁴³ Dazu: Far Eastern Economic Review, 30.10.00, S. 10.

5. Fallbeispiel Vietnam: Korruption und neue Unternehmerschaft

Die Korruption in Vietnam unterscheidet sich nur graduell von der in China. Auch hier versuchen aufsteigende soziale Schichten und neue Wirtschaftseliten ihre ökonomische Macht zu nutzen, um sich Erleichterungen im Geschäftsablauf zu sichern, Behördenwillkür zu minimieren, geschäftliche Nachteile zu umgehen oder sich Geschäftsvorteile zu verschaffen. Dies geschieht häufig mit dem Mittel der Bestechung. Und aufgrund niedriger Gehälter sind auch in Vietnam Kader häufig geneigt, ihre behördliche Macht gegen Geld oder andere materielle Vorteile zu "tauschen" bzw. im Interesse bestechender Unternehmer einzusetzen. Da wir dies in Bezug auf China bereits andernorts hinreichend dokumentiert haben,⁴⁴ soll dies im Folgenden am Beispiel Vietnams verdeutlicht werden.

Aufgrund der leninistisch-autoritären Staatsstruktur und mangelnder Rechtssicherheit ist der Privatsektor in hohem Maße vom Verhalten der Bürokratie abhängig. Und obwohl China und Vietnam sich in einer Übergangsphase von einer Planwirtschaft zu eher marktwirtschaftlichen Strukturen befinden, ist die Bürokratie nach wie vor ein bedeutender ökonomischer Akteur, da ihr zum einen die Kontrolle von Schlüsselressourcen (wie Energie, Boden) obliegt, andererseits eine beträchtliche Zahl staatlicher Betriebe existiert, die Schlüsselbereiche monopolisieren. Das Beziehungsgefüge zwischen Privatunternehmern, Staat und damit Behörden besitzt von daher zentrale Bedeutung für die Geschäftstätigkeit der Unternehmer. Nun gibt es verschiedene Möglichkeiten, dieses Beziehungsgefüge zu gestalten. Unter Bedingungen von Rechtsunsicherheit und Auslegungsmonopol der Bürokratie kann dies etwa über die Ausweitung der oben erwähnten sozialen Beziehungen (*guanxi*) oder auch über Bestechung, Geschenke oder, was sehr weit verbreitet ist, die regelmäßige Zahlung sogenannter "Spenden" an die lokalen Verwaltungen erfolgen. Ein offensichtliches Motiv für das Einfordern von Spenden durch Behörden oder Funktionäre besteht in der Eigenbereicherung, wobei die Beamten aufgrund ihrer Stellung kaum mit gravierenden juristischen Konsequenzen zu rechnen haben.

Der Staat in Form der politischen Führung ist sich des Problems der Korruption durchaus bewusst, war bisher jedoch außerstande, wirksame Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Selbst drakonische Maßnahmen wie die Verhängung langjähriger Haftstrafen oder gar der Todesstrafe haben das Krebsgeschwür der Korruption nicht eindämmen können, zumal Personen, die öffentlich Korruptionsfälle anklagen, häufig selbst Opfer von Willkürmaßnahmen werden.

Wie in China wird auch in Vietnam in besonders schweren Fällen die Todesstrafe verhängt. Sie kommt in den Fällen zur Anwendung, in denen ein Regierungsangestellter mehr als 27.300 US-\$ an Bestechungsgeldern angenommen hat.⁴⁵ 1996 wurden Angaben des vietnamesischen Innenministeriums zufolge lediglich 24 "ernste Korruptionsfälle" mit einer involvierten Summe von rund 30 Mio. US-\$ aufgedeckt. 50 Personen wurde der Prozess gemacht.⁴⁶ Zwar kommt es gelegentlich vor, dass selbst hochrangige Kader vor

⁴⁴ Heberer, Thomas, Korruption in China, a.a.O.

⁴⁵ Parry, Simon/Tien Thanh, Cleaning Up, in: Vietnam Economic Times, Nr. 35/1997, S.21.

⁴⁶ Ibid.

Gericht gestellt werden. So wurde etwa 1991 gegen sechs Vizeminister verhandelt, und 1993 verlor der Energieminister wegen Korruptionsvorwürfen seinen Posten. Doch waren vor 1996 die verhängten Strafen moderat, und die Verurteilten konnten auf Provinz- und Bezirksebene nach einigen Monaten ihre früheren Ämter wieder einnehmen.⁴⁷ Wenn schon einmal gegen hochrangige Funktionäre vorgegangen wird, dann nicht unter dem Aspekt der Gleichheit vor dem Gesetz, sondern gegen Personen ohne Patronage und gegen politisch missliebige. Verfolgung oder Ahndung von Korruption muss von daher auch als ein Instrument zur politischen Maßregelung verstanden werden.

Auf lokaler Ebene begünstigen die geringen Gehälter der Kader bei gleichzeitig steigenden Lebenshaltungskosten die Tendenz, über "Spenden" die Einkommen aufzubessern. Verwaltungsangestellte und Polizisten verdienten 1997 monatlich zwischen 20 und 30 US-\$. Ein Polizeihauptmann des Innenministeriums brachte es immerhin schon auf 150 US-\$.⁴⁸ Das negative Image der Privatwirtschaft aus Sicht vor allem der älteren, noch intensiv in sozialistischem Denken geschulten Verwaltungskader mag das korrupte Verhalten gegenüber den neuen "kapitalistischen Ausbeutern" noch erleichtern.

Die Bestechung folgt bestimmten Spielregeln, deren genaue Kenntnis und Einhaltung unabdingbar ist, um Erfolg zu haben. Bezeichnenderweise empfinden viele Vietnamesen nicht den eigentlichen Bestechungsversuch als Schande, sondern nur den *misslungenen*. Ein beredtes Beispiel vermittelt eine vietnamesische Angestellte einer ausländischen Firma, die versuchte, einen Steuerbeamten zu bestechen, um einen Steuernachlass zu erreichen. Anonym schilderte sie der *Vietnam Economic Times* den Ablauf des Bestechungsversuchs:

"I gave [the official] about \$40 but I realised afterwards it was too little and that I had approached the wrong person ... I tried to contact other, more senior people, but by the time I found the right person it was too late. She told me if I had come before, the problem could have been avoided. If I'd given her between \$1.500 and \$2.000, the matter would have been resolved and we wouldn't have had to pay any of the tax bill that my company had been landed with, which was much higher. It was a lot to give, but she explained the amount was so high because it was not only her the money had to go to. There were others who knew about the situation, including her boss, and they needed their share."⁴⁹

Aus Scham über ihren Fehler kündigte die Vietnamesin schließlich ihren Arbeitsplatz.

Die Korruption ist auch in Vietnam mittlerweile zu einem allgegenwärtigen Phänomen geworden, das sich auf alle Lebensbereiche erstreckt, wie der langjährige Beobachter der vietnamesischen Entwicklung David Marr konstatiert.⁵⁰ Die Feststellung eines

⁴⁷ Hiebert, Murray, Vietnam Notebook, Hongkong 1993, S. 160-163; Marr, David, Zwischen Marx und Markt. Eine kritische Bilanz der wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Entwicklung Vietnams seit 1975, Berlin 1995, S. 16f.

⁴⁸ Parry/Tien a.a.O., S. 20; Minh Son, I Quit Job over Bribes Shame, in: Vietnam Economic Times, Nr. 35/1997, S. 23/24.

⁴⁹ Minh Son a.a.O., S. 23.

⁵⁰ Marr, a.a.O., S. 16.

Einwohners aus Hanoi, es sei jetzt nahezu unmöglich, "to find a job, get a licence to build a house, receive treatment in a hospital, get a child into a nursery school, obtain a visa to travel abroad, or secure a business or import - export licence without paying bribes",⁵¹ gilt in dieser Form auch für das südliche Vietnam, lediglich mit dem Unterschied, dass dort die zu zahlenden Bestechungssummen höher sind.

Das endemische Ausmaß der Korruption und die vor allem auf lokaler Ebene lasche Handhabung des Problems haben in dörflichen Regionen wiederholt zu Unruhen und Fällen von Selbstjustiz geführt. So versuchten 1992 aufgebrachte Dorfbewohner von Quang Loc, Distrikt Quang Xuong, Provinz Thanh Hoa, des lokalen Parteisekretärs, des Dorfchefs und seines Stellvertreters, des Polizeichefs sowie des Leiters der Landwirtschaftlichen Verwaltung habhaft zu werden. Diese hatten jahrelang einen Großteil der eingezogenen Steuern für sich behalten, zusätzliche Gebühren erhoben und Verwandten das beste Gemeindeland zugewiesen. Zwei der Beschuldigten konnten rechtzeitig fliehen, während die Übrigen monatelang von den Bauern gefangen gehalten wurden. Mehrere Befreiungsversuche der Polizei schlugen fehl.⁵²

Noch spektakulärer verliefen die Unruhen in Thai Binh 1997, zu deren Auslösern ebenfalls die Korruption der lokalen Behörden gehörte. Die Unruhen, die sich über mehrere Monate hinzogen, forderten sogar Todesopfer. Die Partei reagierte u.a. mit der Entsendung einer Kommission, die in ganz Vietnam die Klagen der Bevölkerung über behördliche Korruption sammeln sollte.⁵³

Zwar berichtet die vietnamesische Presse ausgiebig über Korruptionsfälle, doch gibt es Grenzen für die Aufdeckung solcher Skandale durch die Medien, wie der Fall von Nguyen Hoang Linh, des Herausgebers der bekannten Wirtschaftszeitschrift *Doanh Nghiep*, verdeutlicht. Linh hatte im Mai 1997 einen Korruptionsfall aufgedeckt, in den Phan Van Dinh, der Leiter der nationalen Zollbehörde, sowie weitere Parteifunktionäre involviert waren und der den Staat mehrere Mio. US-\$ gekostet hatte. Einige Monate später wurde Linh unter dem Vorwurf, Staatsgeheimnisse verraten zu haben, verhaftet, im Herbst 1998 wurde er vor Gericht gestellt. Vietnamesische Journalisten deuteten den Vorfall als deutliches Signal an die Presse, eine bestimmte Grenze nicht zu überschreiten.⁵⁴ Im Dezember 1999 wurde Vizeministerpräsident Ngo Xuan Loc wegen Bestechlichkeit abgesetzt. Im Rahmen eines fünfjährigen Anti-Korruption-Bekämpfungsprogramms wurden bis Ende 1999 45 Personen zum Tode oder zu lebenslangen Haftstrafen verurteilt. Einer der Korruptionsfälle hatte einen Schaden von 400 Mio. US-\$ für den Staat verursacht. Bestechung wurde von vietnamesischer Seite als einer der Hauptgründe für die negativen Wachstumsraten der letzten Jahre genannt.⁵⁵

Die allgegenwärtige Korruption ist zwar einerseits eine finanzielle Belastung für die Unternehmer, eröffnet ihnen jedoch andererseits die Möglichkeit, bestimmte Vorteile zu erlangen bzw. zu "erkaufen".

Ein anderes Motiv für die "Bitte um Spenden" betrifft die prekäre Haushaltslage lokaler Regierungen, die Funktionäre durch Akquirierung von privaten Geldern zur

⁵¹ Hiebert, a.a.O., S. 161.

⁵² Hiebert, a.a.O., S. 160f.; Stewart, Ian, Peasant Rebels, AP 27.10.1997.

⁵³ Protest in Rural Vietnam Prompts Official Probe, Reuter 13.06.1997.

⁵⁴ Vietnam Slams Amnesty for Meddling in Secret Case, Reuter 20.10.1997. Da Dinh auch ein halbes Jahr nach den Vorwürfen noch sein Amt bekleidete, könnte Linhs Verhaftung auch lediglich auf das Betreiben der von ihm Beschuldigten zurückgehen, ohne weitergehendes politisches Signal.

⁵⁵ Quelle: Transparency International, Hrsg., TI Newsletter, April 2000, S. 8.

Durchführung notwendiger Infrastrukturmaßnahmen auszugleichen suchen. Dabei handelt es sich in der überwiegenden Zahl der Fälle um Maßnahmen zum Erhalt bzw. zur Reparatur der bestehenden Infrastruktur wie etwa im Falle Danangs Ende 1997, wo zum Zeitpunkt unserer eigenen Untersuchung die Hauptverkehrsstraße unter finanzieller Beteiligung von Privatunternehmern repariert wurde.

Der Kapitalbedarf im infrastrukturellen Bereich war mit geschätzten 45 Mrd. US-\$ bis zum Jahr 2000 außerordentlich hoch und konnte nicht vom staatlichen Budget abgedeckt werden. Das Finanzministerium entwarf daher bereits 1996 Verordnungen, um die illegale Praxis der unter dem euphemistischen Slogan "Staat und Volk handeln gemeinsam" geübten Spendenerhebungen für Infrastrukturmaßnahmen auf eine gesetzlich gesicherte Basis zu stellen. Vorgesehen war u.a., von Unternehmen und ökonomischen Organisationen einen finanziellen Beitrag einzufordern, der vom Gewinn nach Zahlung aller Steuern abgeführt werden sollte.⁵⁶

Die hier dargestellten Problemkreise zeigen, dass das Agieren lokaler Behörden in mehrfacher Hinsicht eine signifikante Einschränkung unternehmerischen Handels darstellt. Unter Bedingungen von Rechtsunsicherheit ist das für Unternehmen zugleich ein hoher Kostenfaktor, da ein gewisses Maß an Handlungssicherheit erkaufte werden muss. Da der Rechtsweg in der Regel noch aussichtslos ist, lässt sich behördliches Wohlverhalten meist nur über soziale Beziehungen oder Korruption erreichen.⁵⁷

6. Korruption, Modernisierungsprozesse und Demokratie

Wir haben oben bereits gezeigt, dass es zunächst keine großen Unterschiede zwischen eher demokratischen und autoritären Entwicklungsstaaten hinsichtlich des Korruptionsausmaßes zu geben scheint. 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. Auch Hongkong galt vor der Wiedereingliederung in die chinesische Volksrepublik als erfolgreich bei seiner Korruptionsbekämpfung. 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.⁵⁸ Ohne derartige Instrumente, die in demokratischen Staaten als Anti-Korruptionsmechanismen

⁵⁶ Kim Oanh, Capital Investment for Infrastructure, in: Vietnam Economic News, No. 46/1996, S.22/23.

⁵⁷ Dazu eingehender: Thomas Heberer, Unternehmer als Strategische Gruppe. Zur sozialen und politischen Funktion von Unternehmern in China und Vietnam, Hamburg 2001.

⁵⁸ Vgl. Huntington, Samuel, Democracy for the long haul, in: Diamond, Larry/Plattner, Marc F./Chu Yun-han/Tien, Hung-mao, eds., Consolidating the Third Wave Democracies, Themes and Perspectives, Baltimore, London 1997, S. 12/13.

wirken, werden die politischen Eliten in autoritären Staaten auf Dauer Korruption nicht in den Griff bekommen und ihre Glaubwürdigkeit verlieren.

Korruption, so haben wir oben gezeigt, 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 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."⁵⁹

Genau dies ist der Grund dafür, dass Staaten wie China oder Vietnam so massiv gegen Korruption vorzugehen versuchen und dieses Phänomen als existenzbedrohlich für ihre Herrschaft bezeichnen. Wie wir oben gezeigt haben, ist eine effiziente Bekämpfung 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 Kontrolle über den Staat in Form der Öffentlichkeit, der Medien, von Nichtregierungsinstitutionen, eines unabhängigen Rechts und eines Systems von *Checks and Balances* verhindern zwar nicht Korruption, tragen aber dazu bei, sie einzudämmen.⁶⁰ 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 hat bereits Samuel Huntington untersucht. Seiner 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

⁵⁹ Nuscheler, Franz, Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, Bonn 1991, S. 127.

⁶⁰ Allerdings sind die Medien nicht selten ebenfalls korrumpiert. Zur Korruption im chinesischen Journalismus vgl. etwa Zhao, Yuezhi, Media, Market, and Democracy in China. Between the Party Line and the Bottom Line, Urbana, Chicago 1998, S. 72ff.

bildeten sich in diesem Prozess neue Schichten heraus, die zunächst nur über Korruption Einfluß erlangen könnten (vgl. etwa die neuen Privatunternehmer in China und Vietnam). 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.⁶¹ Faktoren dieser Art werden in Ländern wie China und Vietnam ergänzt durch die Ökonomisierung der Politik, in deren Verlauf Funktionäre zunehmend Macht gegen Geld tauschen, um einer Verschlechterung ihrer Lebens- und Einkommenslage entgegenzuwirken. Denn heute sind es nicht mehr die Funktionäre, die aufgrund ihrer Machtposition die höchsten Einkommen erzielen, sondern aufsteigende Unternehmer und Funktionäre, die ihre Macht zu vermarkten verstehen. Dazu kommen die Depolitisierung des politischen Systems und die Erosion der Parteiideologie, die den kognitiven Zusammenhalt und die Funktionsbasis der Partei schwächen, sowie ein allgemeiner Wertewandel der Gesellschaft. Gesellschaftlich gesehen geht dies einher mit der Auflösung traditioneller Sozialstrukturen (Clans, Dorfgemeinschaften), wachsenden Einkommensdisparitäten und sozialer Frustration der Schlechtergestellten.

Allerdings gibt es bei ähnlicher Ausprägung von Korruption signifikante Unterschiede hinsichtlich der Wirtschaftsentwicklung, wie etwa Khan am Beispiel Asiens verdeutlicht hat:

Tabelle 3: Korrelation Korruptionsgrad-Wirtschaftsentwicklung in ausgewählten Ländern Asiens (10,0 = korruptionsfrei, 0 = höchste Korruptionsstufe; Länder in Klammern zum Vergleich)

<u>Land</u>	<u>Korruptionsindex 1980-83</u>	<u>Wachstum BIP</u>	
		<u>1970-80</u>	<u>1980-92</u>
Malaysia	6,0	7,9	5,9
Südkorea	5,7	9,6	9,4
Indien	5,25	3,4	5,2
Pakistan	4,0	4,9	6,1
Bangladesh	4,0	2,3	4,2
<u>Thailand</u>	1,5	7,1	8,2

Quelle: Mushtaq H. Khan, Patron-Client Networks and the Economic Effects of Corruption in Asia, in: The European Journal of Development Research, 1/1998, S. 21.

Der Grad der Wirtschaftsentwicklung in einem Land, so Khan, hänge direkt mit der Ausprägung politischer Korruption, mit länderspezifischen Korruptionsmustern und der Machtverteilung zwischen Staat und nichtstaatlichen Akteuren zusammen.⁶² Die bereits

⁶¹ Huntington, Samuel, Political Order in Changing Societies, New Haven, London 1968, S. 59-71.

⁶² Khan, Mushtaq H., Patron-Client Networks and the Economic Effects of Corruption in Asia, in: The European Journal of Development Research, 1/1998, S.37ff.

oben von uns angesprochene Differenzierung der Korruptionsformen und -gestaltung kommt hier zum Tragen. 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 Huntingtons allzu undifferenziert, weil sie Pauschalursachen konstatiert und länderspezifische Ausprägungen und Muster vernachlässigt.

7. 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.⁶³ 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. Auf diese Weise könnte der gesellschaftliche Korruptionsdiskurs durchaus *Spillover*-Effekte in Richtung grundlegender politischer Veränderungen bewirken. In unseren Fallbeispielen (China und Vietnam) zeichnet sich ein solcher Effekt inzwischen bereits ab. Obgleich die chinesische wie die vietnamesische Parteiführung die Gefahrendimension der Korruption durchaus begriffen hat und der Diskurs Veränderungsdruck erzeugt, befinden sich die politischen Führungen beider Länder in dem Dilemma, einerseits die Korruption bekämpfen zu müssen, andererseits aber das Übel in der Partei selbst nicht effektiv bekämpfen zu können, jedenfalls solange am Grundproblem der monopolisierten Herrschaft festgehalten wird.

Doch über China und Vietnam hinaus wäre es einseitig, Korruption primär nur als Problem autoritärer Staaten zu begreifen. Existiert sie doch auch in demokratischen Staaten. Dieses Phänomen weist darauf hin, dass in allen Ländern die Transparenz und zivilgesellschaftliche Kontrolle über Wirtschaft und Politik verbessert und korruptes Verhalten gesellschaftlich geächtet werden muss. Nicht zuletzt ist - in allen Staaten - Korruption immer auch ein Zeichen für Defizite demokratischer Strukturen bzw. der *Checks and Balances*.

Indessen ist Korruption nicht nur ein Problem einzelner Nationalstaaten, sondern besitzt zugleich eine internationale Dimension.⁶⁴ 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

⁶³ Dazu: Johnston, Michael, Fighting Systemic Corruption: Social Foundations for Institutional Reform, in: The European Journal of Development Research, 1/1998, S. 85-104.

⁶⁴ Vgl. dazu Lambsdorff, Johann Graf, An Empirical Investigation of Bribery in International Trade, in: The European Journal of Development Research, 1/1998, S. 40-59.

wichtiger Schritt in diese Richtung.⁶⁵ Denn dadurch wurde die Bestrafung der Bestechung von Amtsträgern im internationalen Geschäftsverkehr ermöglicht. Zur Korruption 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.⁶⁶ Eine Reihe weiterer Großstädte weltweit gedenkt sich diesem Beispiel anzuschließen. 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.⁶⁷ Darüber hinaus sollen behördliche Ermessensspielräume verringert, Vorschriften transparenter gemacht, die Rolle des Marktes gestärkt und der Wettbewerbsdruck im Staatssektor durch Verwaltungsreformen verstärkt werden.⁶⁸

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).⁶⁹ 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 Ost- und Südostasiens an Bedeutung. So hat ein von regionalen *Think-tanks* Ende des Jahres 2000 verfaßter Bericht der ASEAN-Gemeinschaft vorgeschlagen, das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren

⁶⁵ Vgl. dazu auch: Pieth, Mark/Eigen, Peter, Hrsg., Korruption im internationalen Geschäftsverkehr. Bestandsaufnahme, Bekämpfung, Prävention, Neuwied, Kriftel 1999; vgl. dazu auch die OECD-Internetseite unter <http://www.oecd.org/daf/nocorruptionweb/index.htm>.

⁶⁶ Quelle: Transparency International, Hrsg., TI Newsletter, October 2000, S. 8.

⁶⁷ The World Bank, ed., Helping Countries Combat Corruption, a.a.O.; ein ähnliches Programm wurde von UNDP entworfen, vgl. Corruption and Good Governance, UNDP Discussion Paper 3, New York 1997; auch der Internationale Währungsfonds hat sich inzwischen dazu geäußert, vgl. Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart/Zoido-Lobaton, Pablo, Governance Matters. From Measurement to Action, in: Finance & Development, June 2000, S. 10-13.

⁶⁸ Vgl. Weltbank, Hrsg., Weltentwicklungsbericht 1997 (Der Staat in einer sich ändernden Welt), Washington 1997, S. 119ff.

⁶⁹ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.8.98. Vgl. dazu auch die *Lima Declaration against Corruption*, in: Transparency International, Hrsg., TI Newsletter, December 1997, S. 4/5.

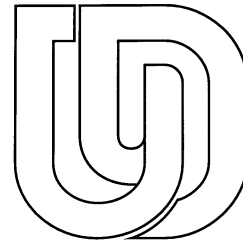
Angelegenheiten der Mitgliedsländer zugunsten einer gemeinsamen Förderung von *good governance* im Interesse politischer Transparenz und der Korruptionsbekämpfung aufzugeben.⁷⁰ Dem malaysischen Sozialwissenschaftler Syed Hussein Alatas zufolge bedarf es indessen eines tiefergehenden Wandlungsprozesses: einer Transformation wie der in Europa und Nordamerika im 18. Jhdt. 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.⁷¹

⁷⁰ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.11.00.

⁷¹ Alatas, Syed Hussein, *Corruption and the Destiny of Asia*, Petaling Jaya 1999, S. 132f.



Institut für Ostasienwissenschaften
Institute for East Asian Studies



Gerhard
Mercator
Universität
Duisburg

Discourses on Political Reform and Democratization in East and Southeast Asia in the Light of New Processes of Regional Community Building

Papers marked * can be called up on the Internet.

- No. 1 / 2000* C. Derichs, Th. Heberer
Politische Reform- und Demokratisierungsdiskurse im Lichte neuer Prozesse regionaler Gemeinschaftsbildung.
Discourses on Political Reform and Democratization in East and Southeast Asia in the Light of New Processes of Regional Community-Building.
- No. 2 / 2000* P. Ferdinand
Democratization, Good Governance and Good Government in Asia
- No. 3 / 2000* K. Yu
Toward an Incremental Democracy and Governance: Chinese Theories and Assessment Criteria
- No. 4 / 2000* C. Derichs
Die janusköpfige Islamisierung Malaysias
- No. 5 / 2001* D. Guerrero
Regionalisms and Alternative Regionalisms in Asia and the Pacific Basin
- No. 6 / 2001* B.-K. Kim
Die Rolle der Civil Society für die Konsolidierung der Demokratie in Südkorea
- No. 7 / 2001* N. Narang
Considerations on Asian Values & Western Democracy. For a better Khmer Society
- K. Neou, J.C. Gallup
How to promote Democracy in the ASEAN Region. The Cambodian Example
- No. 8 / 2001* L. Du
Vervollkommnung der "sozialistischen Demokratie chinesischer Prägung"
- No. 9 / 2001* Th. Heberer
Korruption als globales Phänomen und seine Ausprägungen in Ostasien.
Korruption und Korruptionsdiskurse