

Korruption in Südostasien

Rolf Hanisch

Juli 2002

- **Korruptionsbekämpfung steht seit den neunziger Jahren auf der Agenda der internationalen Politik und gilt als Prüfstein für „good governance“ bei Entwicklungshilfe und Krediten von Weltbank und Währungsfonds. Das ist ein wichtiger und notwendiger Schritt. Über Ausmaß und Funktion der Korruption wird jedoch in den einzelnen Gesellschaften entschieden - wie auch über den Erfolg der Korruptionsbekämpfung.**
- **In den bürokratisch-autoritär verfassten südostasiatischen Agrargesellschaften wurden die (chinesischen) Paria-Unternehmer ursprünglich von der Staatsklasse zu Korruptionsleistungen erpresst. Das System funktionierte zum beiderseitigen Vorteil und trug zum Aufstieg der großen chinesischen Unternehmerdynastien und ihrer großen Konglomerate bei.**
- **In den pluralistisch-demokratischen Systemen Südostasiens ist die gesellschaftlich-ökonomische und so auch die politische Macht dezentralisiert. Die Kontrolle des Staatsapparates spielt für den Auf- und Ausbau privater Vermögen gleichwohl eine große Rolle. Um sie rivalisieren Bosse und politische Unternehmer in der Wahlarena. Sie bedienen sich ihrer Patronageressourcen, gelegentlich physischer Gewalt und zunehmend des Stimmenkaufs bei Wählern (Philippinen, Thailand) oder Parteitagsdelegierten (Malaysia). Das sich so entfaltende Korruptionssystem ist dezentralisiert, volatil und unberechenbar.**
- **Niedrige Besoldung im öffentlichen Dienst verführt zu zusätzlichen legalen oder auch illegalen Einkommen der Amtsträger. Für eine effektive Bekämpfung der großen und kleinen Korruption ist eine deutliche Anhebung der Gehälter notwendig. Sie muss jedoch ergänzt werden durch unabhängige, gut ausgestattete und selbst korruptionsfreie Institutionen und klare Sanktionen. Das gelang in Singapur, wurde jedoch allenfalls in Ansätzen in den übrigen Ländern versucht.**
- **Die Stärkung einer selbstbewussten Zivilgesellschaft und einer kritischen Öffentlichkeit mit freien Medien sowie die Durchsetzung der Rechenschaftspflichtigkeit der Regierenden und der Transparenz des Regierungshandelns sind wichtige Schritte zur Bekämpfung der großen Korruption. Internationaler Druck in diese Richtung ist hilfreich. Die Gewähr für eine erfolgreiche Korruptionsbekämpfung bieten sie jedoch nicht. Singapur zeigt, dass sie noch nicht einmal zwingend erforderlich sind.**
- **Nachweis und rechtsstaatliche Ahndung von Korruption sind auch unter günstigen Bedingungen schwierig. Unrechtmäßig erworbene Vermögen der großen Kleptokratenfamilien (Marcos, Suharto) nach ihrem Sturz einzuziehen und die Verantwortlichen hinter Gitter zu bringen, gelang meistens nicht. Eine Umkehrung der Beweislast könnte hilfreich sein. Auch die Offenlegung der Vermögensverhältnisse bei Ein- und Austritt aus dem Amt wäre ein wichtiger Schritt zu mehr Transparenz.**
- **Allein im Jahr 2001 gerieten nicht weniger als drei Regierungschefs in der Region in ernste Schwierigkeiten wegen Korruptionsvorwürfen. Zwei verloren ihr Amt, einer konnte sich gerade noch behaupten. Alle drei Verfahren endeten dubios und nicht ganz befriedigend. Gleichwohl signalisieren sie einige Hoffnung.**

Ein internationales Problem

Korruption galt lange als ein Problem armer Entwicklungsländer, das meist bagatellisiert, kulturalisiert oder einfach ignoriert wurde. Die neunziger Jahre brachten hier eine Wende. Die journalistische Berichterstattung wie auch die wissenschaftlichen Untersuchungen zu diesem Problem nahmen deutlich zu. **Skandale auch in Industrieländern mit demokratischen politischen Systemen machten zudem deutlich, dass es sich um ein reales weltweites Problem handelt.**

Die 1994 in Berlin gegründete Nichtregierungsorganisation „*Transparency International*“ versucht, die öffentliche Aufmerksamkeit für das Problemfeld zu erhöhen und Gegenmaßnahmen zu inspirieren. *Transparency* führte eine grundlegende Innovation ein, die geeignet war, die Debatte über Korruption wesentlich zu befruchten und voranzutreiben. Es machte Korruption durch einen jährlich neu erstellten Index sichtbar, in ihrer Intensität bewertbar und damit im Zeitablauf und zwischen den einzelnen Staaten vergleichbar. Die bewerteten Länder (1995: 41, 1999: 99) wurden auf einer Skala von null bis zehn Punkten mit zwei Dezimalstellen hinter dem Komma hinsichtlich des absoluten Grads der Korruption und ihrer relativen Position zu den anderen untersuchten Ländern eingeordnet. *Transparency* weist zwar darauf hin, dass valide Zeitreihen durch Aneinanderreihen der für jedes Jahr erstellten Indizes nicht möglich sind, da sich Verbesserungen bzw. Verschlechterungen auch durch Veränderungen der Methodik bzw. der befragten Personen ergeben können. Dennoch werden von der Öffentlichkeit Auf- bzw. Abstieg des eigenen Landes dem Index entnommen und entfalten öffentliche Wirksamkeit.

Das eigentliche Problem vermag *Transparency* nicht zu lösen: **Korruption ist eine illegale**

Praktik, die im Verborgenen abgewickelt werden muss. Man kann sie daher nicht in der Weise messen wie die Staatsverschuldung, das BIP und dessen Wachstum, die Armut und die Armen – deren Erfassung durchaus auch mit unterschiedlichen Schwierigkeitsgraden verbunden ist. Bei den öffentlich bekannt (und möglicherweise justiziabel) werdenden Fällen handelt es sich allenfalls um die Spitze eines Eisberges – aber wie tief reicht dieser unter Wasser? **Sind zahlreiche öffentliche Korruptionsfälle und Skandale ein gutes oder ein schlechtes Zeichen? Signalisieren sie eine Zunahme des Tatbestandes, das Erreichen eines Wendepunktes zum Besseren oder nur bessere Kontrollinstrumente und erhöhte öffentliche Sensibilität?** Gesicherte Aussagen lassen sich bisher nicht machen.

Bei dem Transparency-Index handelt es sich nicht um einen „Korruptions-“, sondern nur um einen „**Korruptionsperzeptionsindex**“. **In ihn gehen die subjektiven Auffassungen und individuellen Erfahrungen von befragten Wirtschaftsmanagern und Risikoanalysten ein.** Diese mögen ein zutreffendes Bild haben – oder auch nicht. Sie mögen durch laufende Skandale, die sich gegebenenfalls um die Aufdeckung Jahre zurückliegender krimineller Handlungen drehen, in ihrem aktuellen Urteil beeinflusst werden – oder auch nicht.

Auch die subjektiven Einschätzungen können voneinander abweichen, was den Mittelwert noch irreführender macht und die Bruchzahlen erklärt. *Transparency* wertet mindestens drei bis 13 Auskunftsquellen pro Untersuchungsland aus, deren jeweilige Zahl und Standardabweichung auch genannt werden.. *Transparency* differenziert nicht zwischen den verschiedenen Formen von Korruption, die durchaus unterschiedliche Kon-

sequenzen für ihre Gesellschaften haben und die sich auf einer Messlatte von „mehr“ oder „weniger“ Korruption abbilden lassen.

Bei den erfassten südostasiatischen Staaten erscheint die Rangfolge dennoch grob plausibel: Singapur wird mit deutlichem Abstand vor Malaysia platziert, dieses liegt deutlich vor Thailand und den Philippinen (etwa auf einer Höhe). Die beiden Schlusslichter bilden Vietnam und mit Abstand Indonesien. An diesem unteren Ende wären wohl zudem Kambodscha und Myanmar, vermutlich auch Laos, einzuordnen. **Singapur wird weltweit zu einer kleinen Spitzengruppe der korruptionsfreiesten Länder, Indonesien zu den korruptionsträchtigsten Ländern gezählt. Die unterschiedlichen Korruptionssysteme in diesen Ländern werden damit freilich nicht deutlich.**

Alles in allem handelt es sich also um ein nicht unproblematisches Verfahren, das allenfalls sehr weiche Daten bringen kann, die irreführenderweise sehr präzise formuliert werden. Sie sind dennoch wirkungsmächtig. Mit dem Korruptionsperzeptionsindex wird wissenschaftlich weiter gearbeitet. Er wird mit anderen härteren Indizes (Investitions-, Armutsrate) und weicheren Indizes (für das politische System, Menschenrechte) korreliert, um Schlussfolgerungen über die Konsequenzen der Korruption ziehen zu können, die nun durch präzise Ziffern und nicht durch vage anekdotische Evidenz belegt werden müssen.

Seit den neunziger Jahren sind Korruption und ihre Begrenzung auch ein Thema der internationalen Politik. Zahlreiche internationale Organisationen versuchen, ihre Mitgliedsländer zum Kampf gegen die Korruption – insbesondere durch Transnationale Konzerne – zu verpflichten. **Die internationalen Finanz- und Entwicklungsorganisationen diagnostizieren in der unzureichenden *good governance* ein wichtiges Entwicklungshindernis und wollen ihre Hilfs-**

maßnahmen daran ausrichten bzw. an sie koppeln. Wichtiger Baustein der *good governance* ist keine oder reduzierte Korruption. Im Politikfeld Korruptionsbekämpfung konnte sich so ebenso ein internationales Netzwerk herausbilden wie in anderen Politikfeldern (z.B. Menschenrechte, Umwelt usw.). Von einer konsequenten und harmonisierten internationalen Anti-Korruptionspolitik kann gleichwohl noch nicht gesprochen werden.

Tatsächlich finden sich diese Praktiken nach wie vor nicht nur zwischen transnationalen und nationalen Akteuren im wirtschaftlichen Bereich, sondern auch zwischen einzelnen Staaten im politischen Bereich. Umfang und Form der Korruption haben allerdings primär lokale Wurzeln. Sie entwickelt und entfaltet sich in erster Linie in den Einzelstaaten. In diesen Arenen wird letztlich auch über ihre Begrenzung bzw. weitere Ausbreitung entschieden.

Nationale korrupte Akteure – wie auch deren Widersacher – können durch transnationale Kumpane, Klienten, Unterstützer, Tolerierer gestärkt bzw. durch die jeweils andere Seite geschwächt werden. Entschieden über das Ausmaß von Korruption als handlungsleitendes Motiv von staatlichen Akteuren wird jedoch in den einzelnen Ländern.

Die weltweite Verbreitung von Korruption zeigt, dass sich die Ursachenforschung nicht in einer kulturellen Archäologie zu verzetteln braucht, auch wenn Sozialanthropologen und Kulturwissenschaftler davon nicht lassen können und auch korrupte Politiker und ihre Unterstützer gelegentlich ihre kulturellen Traditionen bemühen, um ihr eigensüchtiges Handeln zu vernebeln. Es findet sich kein Bekenntnis leitender Akteure zur Korruption. Auch große Gauner in öffentlichen Ämtern verzichten eher selten auf eine Korruptionsbekämpfung. Politische Gegner werden – zu Recht oder auch zu

Unrecht – als korrupt gebrandmarkt bzw. diffamiert, ohne dass man deshalb zwangsläufig auf eine zukünftige weiße Weste des Anklägers hoffen könnte.

Zwischen Kamerun, Nigeria, Indonesien, Aserbaidschan, Usbekistan, Honduras, Tansania und Jugoslawien, die von *Transparency* (vermutlich nicht völlig inkorrekt) als korrupteste Länder am niedrigsten bewertet werden, gibt es keine kultu-

rellen Gemeinsamkeiten. Bei diesen Ländern handelt es sich noch nicht einmal um in sich kulturell homogene Staaten. **Die zwar weltweite, aber doch sehr unterschiedliche Verbreitung und Relevanz der Korruption spricht eher dafür, dass diese durch gesellschaftliche und/oder politisch-institutionelle Faktoren bestimmt wird.** Dieser Sachverhalt soll für die Staaten der Region Südostasien im Folgenden skizziert werden.

Was ist Korruption?

Unter Korruption soll die Instrumentalisierung eines öffentlichen Amtes zum privaten Nutzen jenseits der gesetzten Regeln verstanden werden. Der Tatbestand sollte also nicht nur auf Bestechlichkeit verengt werden; Erpressung, Betrug, Veruntreuung, Nepotismus gehören zum Begriff der Korruption. **Wo Korruption eine wesentliche und weitverbreitete Form der Selbstprivilegierung ist, ist Gewaltkriminalität eine wesentliche Handlungsoption von Amtsträgern und ihren Kumpanen zur Durchsetzung bzw. Absicherung ihrer korrupten Praktiken.** Diese Praktiken finden sich nicht nur unter staatlichen Amtsträgern, sondern auch im öffentlichen Raum – in Parteien, Verbänden, Gewerkschaften, NGO's, Medien – sowie in privaten Unternehmen – mit einer allerdings abnehmenden gesamtgesellschaftlichen Relevanz.

Im staatlichen Sektor kann man zwischen „großer“ und „kleiner“ Korruption unterscheiden. Praktiken der illegalen Selbstprivilegierung finden in der politischen Sphäre oder im Umfeld von kleinen und mittleren Beamten, Polizisten, Militär statt. **Die „kleine“ Korruption, besonders wenn sie weit verbreitet ist, prägt die Alltagswelt der normalen Bürger, die Kosten fallen direkt an. Die „große“ oder die politische Korruption ist für die meisten Bürger nicht unmittelbar erfahrbar, obwohl sie deren Kosten letztlich auch tragen müssen und dafür**

– anders als meist bei der „kleinen“ Korruption – keine Gegenleistungen erhalten. Die negativen Konsequenzen der „großen“ Korruption sind allerdings potentiell ungleich gravierender als die der „kleinen“ Korruption.

Pointiert positiv formuliert erfolgt die „kleine“ Korruption als eine vom Beamten privat vereinnahmte Sondersteuer für eine konkrete Leistung, die er eigentlich kostenfrei erbringen müsste, für die er aber nicht zuletzt deshalb so karg vom Staat bezahlt wird, weil die Bürger so wenig Steuern zahlen. Diese Beziehung kann durchaus im beiderseitigen Nutzen liegen, ohne dass die Kosten von der Allgemeinheit getragen werden müssten. Sehr oft treten hier keine „Kollateralschäden“ wie bei der „großen“ Korruption, auf, wo der individuelle Nutzen von den gesamtgesellschaftlichen Kosten erheblich übertroffen werden kann. Wenn die „große“ Korruption nicht als mehr oder weniger seltener Einzelfall auftritt, sondern sich als System durchsetzt, kann das Konsequenzen für den politischen Prozess und für die politische Gemeinschaft haben. Allgemein kann man davon ausgehen, dass die Triebkräfte politischen Handelns die Verwirklichung patriotischer oder auch gesellschaftlicher Partikularinteressen sowie egoistischer Individualinteressen sind. Diese werden in allen Gesellschaften - wenn auch in einem unterschiedlich gewichteten Verhältnis – anzutreffen sein.

Wenn es faktisch keine oder nur sehr geringe Schranken für das individuelle Selbstprivilegierungsinteresse von Politikern gibt, so drohen gesamtgesellschaftliche Problemlagen und staatliche Problemlösungsversuche auf der politischen Agenda marginalisiert zu werden. In Extremfällen wird die Gesellschaft über die korrupten Staatsträger hemmungslos ausgeplündert, ohne dass diese bedenken, dass diese Form des Raubes an ihre natürlichen Grenzen stoßen und sich die eigene Grundlage entziehen muss. Es gibt zahlreiche Beispiele für diese kurzsichtig zentralisierte Korruption („Kleptokratie“), die in Staatszerfall und Anarchie mündeten, in Afrika, auch in karibischen Ländern, nicht jedoch in Südostasien.

Gleichwohl findet sich in dieser Region die politische „große“ Korruption in verschiedenen Varianten auch als System. Das politische Handeln sowohl in autoritären als auch in pluralistisch-demokratischen Systemen wird auch hier weithin durch Individualismus und Egoismus geprägt und dominiert. Patriotisch-technokratisch orientierte Akteure haben Schwierigkeiten, sich durchzusetzen. Auch die Organisation der Akteure über partikulare Gruppen- oder gar Klasseninteressen gelingt allenfalls vordergründig und nur in Ansätzen. In diesem Zusammenhang ist es bemerkenswert, dass **Korruption als ein wesentliches Strukturelement des politischen Handelns und der politischen Systeme** in der Region in sehr vielen allgemeinen Studien zur politischen Entwicklung ausgeblendet bleibt.

Der traditionelle Patrimonialismus und sein Ausklang: Brunei, Thailand, Malaysia

Große Korruption an der Spitze eines Staates ist erst möglich, wenn eine Trennung zwischen öffentlicher und privater Sphäre, zwischen dem öffentlich-staatlichen und dem privaten Haushalt des Herrschers, gezogen wird – und diese eben wieder überschritten wird.

Traditional legitimierte Herrscher in der Vormoderne waren noch unbeschränkt. Sie waren „Eigentümer“ ihrer Reiche, die sie vererbten bzw. auch durch Erbschaften erweiterten. Die Patrimonialherren konnten ihre Untertanen ausbeuten, nicht aber „den Staat“, der ihnen „gehörte“, bestehlen. Korruption war allerdings unter den patrimonialen Beamten möglich, die damit ihren Patrimonialherrn schädigten. Zur Einhegung dieses möglichen Missbrauchs gab es verschiedene Instrumente, im Sinne des Herrschers oft mit einem durchaus ambivalenten Charakter. Dazu gehörte z.B. das auch in Südostasien verwendete *tax farming system*: Der Steuer-Unternehmer hatte dem Herrscher einen bestimmten fixen Steuerbetrag abzuführen, war aber frei, der Bevölkerung so

viel Abgaben abzupressen, wie er konnte. Die Differenz ging in seine Privatschatulle. Das heutige System der unterbezahlten – und damit auch auf Korruption angewiesenen – Beamtschaft erinnert in vielen Ländern an dieses vormoderne und ineffiziente Steuersystem.

Die anachronistische Form der patrimonialen Herrschaft ist heute in reiner Form nur noch selten zu finden, überlebt freilich in einigen Mutationen, die dem historischen Typus sehr nahe kommen können. Man spricht dann von Neo-Patrimonialismus.

Der traditionale Patrimonialismus: Brunei

Der seit 1984 souveräne Sultan von **Brunei** pflegt, im Boulevard-Jargon, einen „märchenhaften“ Lebensstil. Einige Zeit wurde er – bevor Bill Gates aufstieg und vor der Asienkrise – als „reichster Mann der Welt“ gehandelt (mit 25 -30 Mrd. US \$). Diese spekulativen Zahlen beruhen in

erster Linie auf Schätzungen über die nicht veröffentlichten Auslandsanlagen und Devisenreserven Bruneis, unterstellen also einen **patrimonialen „Privat-Staatshaushalt“**. Die Regierung des Sultanats hat dieser Einschätzung widersprochen. Auch wenn sie recht hätte, ist die Grenzlinie sehr dünn gezogen. Ihre Relevanz wird allein vom Sultan bestimmt. Es gibt keine Transparenz und keine anderen Kontrollinstanzen. Der Sultan wäre – sollte es diese Unterscheidung geben – nicht der letzte anachronistische patrimoniale Herrscher in der Region, sondern der weltweit größte „Privatisierer von öffentlichem Eigentum“.

Alle wichtigen Positionen in der Regierung werden vom Sultan und seinen Brüdern, in letzter Zeit zunehmend von anderen abhängigen Günstlingen, besetzt. Es gibt kein Parlament und keine artikulationsfähige Öffentlichkeit. Die Brüder und andere Verwandte des Sultans unterhalten allerdings identifizierbare Privatunternehmen, in denen sie offenbar ihren Anteil an der Staatsbeute verwalten und durch bevorzugte Zuteilung von Staats- und Shell-Kontrakten im Lande zu mehren suchen. Wer sonst in Brunei größere Geschäfte machen will, tut gut daran, mit ihnen zu kooperieren.

Welche katastrophalen Konsequenzen Schrankenlosigkeit, fehlende Kontrollen, Inkompetenz, Immoralität und ausschweifender Lebensstil haben können, wurde in einem besonders spektakulären Fall sogar in der Öffentlichkeit ausgebreitet. Es handelt sich um den jüngsten Sultan-Bruder Jefri, der seit 1986 als Finanzminister amtierte und Chef der Brunei Investment Agency (BIA) war, welche die Auslandsvermögen des Sultanats bzw. des Sultans verwaltet. Die Vermögenslage der BIA muss sich offenbar so dubios entwickelt haben, dass der Sultan Mitte 1996 Price Waterhouse beauftragte, die Bücher zu prüfen. Nach 19 Monaten stellten die Wirtschaftsprüfer ein aktuelles Anlagevermögen von nur noch etwa 10 Mrd. \$ fest. Über den Verbleib von 15 Mrd. \$ konnten keine

Belege gefunden werden. Anfang 1997 musste Jefri als Finanzminister, erst mehr als ein Jahr später auch als Chef der BIA, gehen. 1998 brach seine private Holding zusammen, die mehr als 300 Gläubiger nicht mehr bezahlen konnte. Die Ermittlungen hatten u.a. ergeben, dass der Prinz in den letzten zehn Jahren allein 2,725 Mrd. \$ für Flugzeuge, Yachten, Autos und Juwelen ausgegeben hatte. Im Februar 2000 wurden alle seine Vermögenswerte eingefroren, und vor dem Obersten Gericht in Brunei wurde Klage gegen ihn, seinen Sohn und 70 andere Personen erhoben. Das war ein präzedenzloser Vorgang in einem patrimonialen System, auch wenn es sich nicht um ein Strafverfahren handelte, das Jefri ins Gefängnis hätte bringen können, sondern um eine Zivilklage, in der es nur um die Rückführung des gestohlenen Vermögens gehen konnte. Das Verfahren wurde durch eine außergerichtliche Einigung beendet, durch die der Prinz sich verpflichtete, alle seine Vermögenswerte (vor allem wohl im Ausland) zurückzuübertragen. Weltweites Medieninteresse fand die Versteigerung des beweglichen Inventars an goldenem Kitsch und Nippes aus seinem Palast im August 2001, die 3 Mill. \$ erbrachte. Der Prinz mit seinen vier Frauen und 35 Kindern wird nicht verhungern müssen, denn das Gericht hatte ihm bereits 300.000 \$ als monatlichen Lebensunterhalt zugebilligt und unter diese Summe wird er auch beim Vergleich kaum gegangen sein.

Nachwirkungen des traditionellen Patrimonialismus: Thailand, Malaysia

In **Thailand** soll die Königsfamilie noch zu den reichsten im Lande gehören. Ihr Vermögen besteht aus großem Landbesitz in Bangkok und aus Anteilen an zahlreichen großen Unternehmen des Landes, die z.T. noch in der Patrimonialzeit von den damaligen Königen gegründet wurden (die erste Bank 1906, der erste und bis heute größte Zementhersteller 1913). Es wird vom Crown Pro-

perty Bureau (CPB) professionell verwaltet. Das Bureau wurde einige Jahre nach der Entmachtung des absoluten und patrimonialen Herrschers 1937 gegründet, um die Königsfamilie vom Staat finanziell unabhängig zu machen. So weit bekannt, verfügt der König nicht über eine Zivilliste, die aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert wird, sondern finanziert seine Haushaltsführung aus einem steuerfreien Teil der Erträge des CPB. Die rechtliche Konstruktion des Bureau ist gleichwohl nicht eindeutig – es ist eigentlich „weder ein öffentliches noch ein privates“ Unternehmen. Die Gründungsakte des Bureaus deutet eher auf ein öffentliches Unternehmen hin. Auch steht der Finanzminister einer Art Aufsichtsrat vor.

Anders als das thailändische Königshaus machen einige der neun in **Malaysia** amtierenden Sultansfamilien immer wieder durch Grenzüberschreitungen zwischen ihrem durch traditionales Charisma und moderne Verfassung legitimiertem und

eingehegtem Amt und ihren privat betriebenen Geschäftsunternehmen, aber auch durch strafrechtlich relevantes Fehlverhalten auf sich aufmerksam. Der mögliche Straftatbestand der „Majestätsbeleidigung“ einerseits, ihre Immunität andererseits sicherten die Royals früher gut ab. Es kam gelegentlich zu Strafverfahren gegen nicht-regierende Adlige, nicht jedoch gegen amtierende Royals. Die Lage änderte sich erst seit den achtziger Jahren durch den Aufstieg malaiischer Mittelschichten, die sich weniger als ihre bäuerlichen Eltern vom royalistischen Charisma beeindrucken ließen. Politische Konflikte mit dem ersten bürgerlichen Regierungschef führten schließlich zu einer weiteren Einschränkung ihrer politischen und gesellschaftlichen Rechte. 1993 wurde ihnen u.a. die Immunität bei strafbaren privaten Handlungen entzogen sowie ihr Begnadigungsrecht gegenüber Verwandten erheblich eingeschränkt.

Bürokratische Polity und Neopatrimonialismus: Thailand, Indonesien

Das politische System **Thailands** ist in den Jahren vor dem großen Boom etwa ab den 70er Jahren als „bürokratische Polity“ analysiert worden. Die Gesellschaft war gespalten in eine relativ undifferenzierte klein- und unterbäuerliche einheimische Mehrheitsbevölkerung und eine minoritäre sozialgeschichtete chinesische Immigrantenbevölkerung, die selbst über keine Staatsbürgerrechte verfügte. Letztere kontrollierte den Handel, die Dienstleistungen und den Verarbeitungssektor dort im Lande, wo nicht ausländische europäische Unternehmen tätig waren. Diese Konstellation begründete die relative Autonomie der Bürokratie.

Die Kleinbauern waren nicht in der Lage, Ansprüche zu artikulieren, die chinesische Bourgeoisie war dazu nicht berechtigt. Dadurch war sie gleichzeitig erpressbar, was die bürokratische Staatsklasse auch weidlich ausnutzte. Das Ergeb-

nis dieser Schutzgelderpressung war allerdings **eine illegale private Partnerschaft zum gegenseitigen Vorteil, in der die chinesischen Unternehmen politisch administrative Protektion und bevorzugte Bedienung bei staatlichen Aufträgen, der Vergabe von Krediten und Lizenzen eintauschten gegen Bares, stille Beteiligungen und Frühstücksdirektorenstellen für einflussreiche Mitglieder der Staatsklasse.** Dieses Muster der Beziehungen der „Pariaunternehmer“ zur Staatsbürokratie fand sich gelegentlich in einem etwas modifizierten gesellschaftlichen Kontext auch in anderen südostasiatischen Staaten.

Während in Thailand verschiedene zivile und vor allem prätorianische Faktionen um die Besetzung der höchsten Kommandoposten im Staate und die ergiebigsten Futtertröge rivalisierten, sich immer wieder verdrängten und ablösten, gelang in **Indo-**

nesien ab Mitte der sechziger Jahre die **Einführung eines stabilen zentralisierten neopatrimonialen Systems**, das immerhin gut drei Jahrzehnte Bestand hatte (bis 1998). Im Zentrum stand die persönliche Herrschaft des Präsidenten, der sich auf die Armee, zivile Bürokratie, eine Art quasi-Staatspartei (Golkar), zuletzt auch noch auf eine Muslimgruppe (ICMI) stützte. Die Ölrente, die zahlreichen Unternehmen des Staates und des Militärs und immer reichlich sprudelnde Entwicklungshilfe boten den oberen Rängen dieser Gruppen üppige Möglichkeiten der Selbstbereicherung. Die mittleren und unteren Ränge wurden über Klientelbeziehungen zum Teil an diesen Erträgen beteiligt bzw. vermochten, sich über die „kleine Korruption“ bei staatlichen Dienstleistungen schadlos zu halten.

Der Hauptprofiteur war jedoch der faktisch kaum Schranken und Beschränkungen unterworfenen Präsident und Patrimonialherr Suharto plus seine Familie und seine „Golffpartner“, sino-indonesische Unternehmer und Kumpane. Bares wurde vornehm vom Präsidenten durch gemeinnützige Stiftungen eingesammelt, deren soziale

Zweckbestimmung allerdings von niemandem kontrolliert werden konnte und völlig intransparent zur Disposition des Präsidenten stand. Bedeutsamer waren jedoch die Bereicherungsmöglichkeiten der Familienmitglieder und Freunde durch Staatsaufträge, die privilegierte Versorgung mit exklusiven Lizenzen, Krediten (staatlicher Banken), Monopolrechten, Zollnachlässen und dergleichen sowie die Befreiung von zeit- und kostenträchtigen schikanösen „red tape“ der Bürokratie bei der Erteilung notwendiger Genehmigungen oder auch von Sanktionen bei Regel- und Gesetzesverstößen. Unter diesen Bedingungen war es attraktiv für ausländische Investoren, die Partnerschaft von Präsidenten-Kindern in Gemeinschaftsunternehmen zu suchen, auch wenn diese häufig kaum mehr als eben ihre so wertvollen Beziehungen und vielleicht die notwendigen Immobilien, die ausländischen Unternehmen aber Kapital und know how, einbrachten. **Für die „große Korruption“ war Suhartos Indonesien ein zentralisiertes System. Für den Investor waren die Kosten vorhersehbar, verhandelbar, kalkulierbar.**

Plural-demokratische Gesellschaft und Korruption: die Philippinen

Das dezentralisierte und plurale Korruptionssystem der Philippinen unterscheidet sich davon grundlegend. Hier sind bei genehmigungspflichtigen größeren und kleineren Investitionen viele Hände zu füllen. In beiden Ländern – und nicht nur in diesen – hat der Staat zahlreiche Vorschriften und Auflagen erlassen, die bei einer Investition erfüllt, geprüft und genehmigt werden müssen. Diese Regulierungsanforderungen mögen in Einzelfällen übertrieben, unzweckmäßig oder (inzwischen) anachronistisch sein, grundsätzlich sind sie jedoch sinnvoll und notwendig. In durchgängig korrupten Systemen ist zu erwarten, dass sie eher aufgebläht werden und die normale Bearbeitungszeit - als Erpressungsinstrument - unendlich lange dauern kann. In Manila z.B. muss ein In-

vestor nicht weniger als 26 Genehmigungen und Lizenzen von zwölf verschiedenen kommunalen und nationalen Behörden einholen. Das kann dauern, und im Bedarfsfall ist nicht nur einmal zu zahlen. **Alles ist wesentlich unsicherer und unwägbarer als im früher zentralisierten System in Indonesien.** Auch in den Philippinen wurde der Versuch unternommen, die „große Korruption“ zu zentralisieren. Diese Episode dauerte immerhin mehr als ein Dutzend Jahre (1972–86) unter Präsident Marcos (1965–86) und machte diesen und viele seiner Kumpane zu Dollarmilliardären. **Der Sturz des autoritären Systems führte in den Philippinen zur Rekonstituierung der dezentralisierten Korruption in einem pluralistisch-demokratisch organisierten**

System. Ebenso geschah es später nach dem erzwungenen Abgang Suhartos in Indonesien (1998).

Große Korruption kann sich also auch als System in demokratisch-pluralistischen Systemen finden. In Asien wurden demokratische Institutionen am frühesten in den Philippinen verankert. Sie gingen auf Initiative der Kolonialmacht (USA) zurück und entsprachen der dezentralisierten gesellschaftlichen Machtstruktur. Anders als in den übrigen Staaten der Region befindet sich in den Philippinen Großgrundbesitz in einheimischer Hand. Die gesellschaftliche, ökonomische und politische Macht ist in den Händen von großen Landbesitzerfamilien in den Provinzen verankert. Die großen Familien rivalisieren miteinander um die Kontrolle des Staatsapparates durch freie und allgemeine Wahlen, in denen sie sich auf ihre Pächter und Landarbeiter, den Einsatz ihrer wirtschaftlichen Ressourcen für Stimmenkauf sowie ihr Gewaltpotential durch ihre Privatarmeen stützen können. Dies begründet die latente Schwäche des Staates. Von einer „bürokratischen Polity“ kann also in den Philippinen keine Rede sein. Gleichzeitig wird der Staat, durch Ausbau seiner Entwicklungs-, Lenkungs- und Regulierungsaufgaben immer bedeutsamer und unerlässlicher für die Absicherung und Begründung großer Privatvermögen.

In Distrikten ohne Großgrundbesitz vermochten sich Aufsteiger aus ursprünglich eher mittellosen Mittelschichten zunächst auf der kommunalen und Provinzebene festzusetzen. Nicht wenige bedienen sich dabei legaler wie krimineller Methoden, um ihre lokale Macht zu begründen, abzusichern und zur wirtschaftlichen Selbstbereicherung zu nutzen. Diese lokalen Bosse kontrollieren zum Teil über längere Zeiträume ihr Territorium politisch. Die Begründung einer dynastischen Erbfolge und gesellschaftlich-politischen Institutionalisierung – wie dies den großen ursprünglich landbesitzenden Familien gelang (heu-

te in der dritten bis fünften Generation) – scheint jedoch eher selten zu sein. Wichtig für die lokalen Anführer ist ihre Absicherung durch Beziehungen zu einflussreichen nationalen Politikern, die wiederum auf die lokalen Bosse und deren Maschinen angewiesen sind, wollen sie die Wahlkämpfe in deren Territorien gewinnen. Diese Beziehungen sind volatil als die traditionellen Klientelverhältnisse der Großgrundbesitzer. Es sind **Zugewinnsgemeinschaften zur gegenseitigen Machtabsicherung und zur individuellen wirtschaftlichen Nutzung der politischen Sphäre.**

Gelegentliche Konflikte zwischen lokalen Bossen und nationalen Politikern haben selten einen politisch-inhaltlichen Charakter. In ihnen befinden sich die lokalen Bosse eher in der schwächeren Position. Kritisch ist für sie daher immer ein Macht- oder, richtiger, ein Personenwechsel an der Staatsspitze, wenn ihnen ein Loyalitätswechsel nicht gelingt. Eine von oben betriebene kompromisslose Untersuchung und Aufdeckung ihrer illegalen Machenschaften ist in der Regel ein probates Mittel, um sie aus dem Amt zu hebeln. Eine prominente Ausnahme von dieser Regel ist inzwischen auch zu vermelden: Der Konflikt zwischen Präsident Estrada und Gouverneur Singson, Trinkbruder und Teilhaber eines lukrativen illegalen Glücksspiels in der Provinz Ilocos Norte, wurde von Letzterem öffentlich gemacht und mündete im Sturz des Präsidenten.

Durch die Bevölkerungs- und damit auch die Wählerexplosion werden die Wahlkämpfe von Wahl zu Wahl teurer. Zudem werden die in traditionale Klientelnetze eingebundenen Wähler zunehmend durch freie und fordernde Wähler abgelöst. Diese Entwicklung hängt mit der relativen Marginalisierung des Agrarsektors durch die wirtschaftliche Entwicklung im allgemeinen und der Erosion der Landlord-Pächter/Landarbeiterbeziehungen durch die nur teil-erfolgreichen Land- und Pachtreformen im besonderen zusam-

men. Schließlich fand seit 1986 eine Proliferation der Kandidaten statt, da das Zwei-Parteiensystem der Zeit vor der autoritären Transitionsperiode nicht rekonstituiert werden konnte.

Das bedeutet, dass sich auch wohlhabende Kandidaten in aussichtsreichen Wahlkämpfen kaum allein auf die eigenen Ressourcen verlassen können. Die Kontrolle und Instrumentalisierung eines staatlichen Amtes, die Unterstützung durch intakte Klientelbeziehungen zwischen den verschiedenen Ebenen und schließlich die Einwerbung privater Spenden durch große Sponsoren wurde damit immer wichtiger, um den allgemeinen Wahlkampf, die lokalen Maschinen und den Stimmenkauf finanzieren zu können. Mediale Präsenz als Film-, TV-, Sportstar oder Schönheitskönigin aus der Zeit vor der angestrebten politischen Karriere kann fehlende Ressourcen etwas kompensieren, allerdings nur zum Teil. Die Karriere des im vergangenen Jahr abgelösten Präsidenten Joseph Estrada steht hierfür. Seine Popularität in Robin Hood- und Macho-Filmrollen trug ihn in der Marcos-Zeit in das Amt eines Bürgermeisters, 1987 wurde er als einer der wenigen Oppositionskandidaten zum Senator gewählt. 1992 bewarb er sich um die Präsidentschaft, gab seine Kandidatur jedoch auf, als ihm das Geld ausging, und schloss sich als Vizepräsidentschaftskandidat einem der erfolgreichsten Marcos-Kumpane (Eduardo Cojuangco) an, der sein Vermögen über die Umbruchphase zu retten vermochte und damit wohl noch in der Lage war, seinen Wahlkampf

allein zu finanzieren. Cojuangco wurde als Präsidentschaftskandidat jedoch nur abgeschlagener Dritter. Estrada erhielt deutlich mehr Stimmen als andere Kandidaten für die beiden höchsten Ämter und wurde einflussloser Vize-Präsident. Damit brauchte über die Person des nächsten Präsidenten nicht mehr gerätselt zu werden. Die Wahlhilfe an Estrada von großen Tycoons war zielgenau und erwies sich als sicheres Investment. 1998 wurde er mit deutlichem Vorsprung zum Präsidenten gewählt.

Gewählte Mandatsträger befinden sich also im Schnittpunkt sehr unterschiedlicher Erwartungshaltungen ihrer Klientel und Sponsoren, die jedoch eine gemeinsame Plattform haben: Sie zielen auf die Bedienung individueller, seltener auf die Verwirklichung partikularer gesellschaftlicher Interessen. Die Mobilisierung staatlicher Ressourcen für den Wahlkreis bzw. das eigene politische Territorium lässt sich hier am ehesten nennen. Hierbei lassen sich die Bedienung von Individual- und Partikularinteressen am trefflichsten miteinander verbinden. Der Mandatsträger kommt seinen Verpflichtungen nicht nur durch illegale Tauschgeschäfte nach. Er hat durchaus Möglichkeiten, sie auch im gesetzlichen Rahmen zu bedienen. Allerdings sind Grenzüberschreitungen zur Selbstbedienung und zur Vergütung der Klientel und Sponsoren weiterhin üblich.

Thailand

Thailand entwickelte sich nicht unähnlich. Die Chinesen wurden politisch emanzipiert durch das Staatsbürgerrecht, assimiliert und integriert. Der ab Ende der fünfziger Jahre eingeleitete Wirtschaftsboom führte zu einer Ausdifferenzierung der Gesellschaft, zunächst in der expandierenden Metropole Bangkok, dann auch in den Provinzstädten. In der Hauptstadt entfalteten sich eine Großbourgeoisie sowie akademische Mittel-

schichten, die die Dominanz und die Ansprüche des Militärs in der bürokratischen Polity als immer anachronistischer ansahen, mit dem die wirtschaftlichen Erfolge zu teilen, man immer weniger bereit war. Sie drängten auf dessen politische Neutralisierung durch Demokratisierung des politischen Systems. Dieser Machtkampf zwischen Prätorianern und zivilgesellschaftlichen Kräften zog sich über zwei Jahrzehnte (1973-1992) hin. Er

wurde 1992 gegen das Militär wohl endgültig entschieden und durch eine demokratische Verfassung 1997 ratifiziert.

Nicht allen Teilen der Reformbewegung ging es jedoch um eine Rationalisierung und Demokratisierung des Staates. Einige verstanden die Parlamentarisierung als Instrument, den direkten Zugang zu den staatlichen Futterkrippen zu finden. Das traf insbesondere auf – im Landesmaßstab – eher mittelgroße Unternehmer in den Provinzen zu. Meist aus kleinen Verhältnissen stammend und ohne akademische Ausbildung, vermochten sie durch den örtlichen Einsatz von Gewalt und durch die Kontrolle der expandierenden illegalen Ökonomie (Drogen, Schmuggel, Glücksspiel, Zuhälterei, illegaler Holzeinschlag usw.), wo möglich auch der Tätigkeit in der legalen Wirtschaft (etwa im Bausektor) mit sauberen oder auch unsauberen Mitteln sich örtlich eine starke ökonomische und gesellschaftliche Stellung zu schaffen. Konkurrenzverhältnisse untereinander werden gelegentlich ausgeschossen. Die Entfaltung dieser Gangster-Unternehmer war in dieser Form nur durch die aktive Einbeziehung des lokalen Staatsapparates oder durch dessen bezahlte passive Duldung möglich.

Die Demokratisierung bedeutete, dass die Provinzen politisch gegenüber Bangkok aufgewertet wurden. Hier wohnen die mit Abstand meisten Wähler, wird über die Mehrheitsverhältnisse im nationalen Parlament und damit über die Bildung der Regierung entschieden. Damit fiel den örtlichen Eliten, unter diesen viele der besagten Gangster-Unternehmer, eine wichtige Brokerrolle zu. Sie verfügen über den gesellschaftlichen Einfluss, die wirtschaftlichen Mittel und eben auch über die Gewaltbereitschaft und -fähigkeit, die Wähler ihres Territoriums in jede gewünschte Richtung beim Wahlakt zu beeinflussen: zu kaufen und zu verkaufen. Parlamentswahlen werden so weitgehend vorentschieden durch erfolgreiche Verhandlungen nationaler Politiker mit diesen

örtlich einflussreichen Polit-Unternehmern, die schließlich auch noch selbst Geschmack an politischen Karrieren und den damit unmittelbar verbundenen Möglichkeiten gefunden haben. So sitzen z.B. mehrere Drogenhändler im Parlament. Einer wäre fast Premier geworden, hätten die USA nicht ihr Veto eingelegt. Ein anderer schaffte es bis zum Regierungschef. Ihm wurden keine Unregelmäßigkeiten in seiner Provinz nachgewiesen (aber wohl auch nicht danach gesucht). Ansonsten erreichten sie Regierungskoalition(en) oder gelangten bis in die Regierung(en). Auch die Politiker aus Bangkok haben durchaus nicht alle eine „weiße Weste“. Unter den acht Premiern der letzten zwei Jahrzehnte können allenfalls drei mit einiger Sicherheit als nicht korrupt gelten - auch sie konnten jedoch nicht darauf verzichten, mit einflussreichen dubiosen Politikern in ihren Kabinetten zusammenzuarbeiten.

Dieser Personalismus ist – wie in den Philippinen - für die Volatilität und mangelnde Institutionalisierung des Parteiensystems verantwortlich. Die „Honoratioren“-Parteien sind eigentlich nicht mehr als freie Assoziationen von in Faktionen gruppierten Bossen, die Parteien gründen bzw. sich anschließen und diese wieder verlassen – meist aus opportunistischen persönlichen Gründen. Als Ausnahme von dieser Regel gilt nur die Demokratische Partei, die 1992 bis 1995 und 1997 bis 2001 den Regierungschef stellte. Sie wurde in beiden Fällen in allgemeinen Wahlen abgewählt. 1995 brach ihre Regierung aufgrund einer Korruptionsaffäre in den eigenen Reihen auseinander.

Die Wahlen 2001 signalisierten einen möglichen Kulminationspunkt des personenzentrierten Parteiensystems. Wieder einmal gewann eine gerade gegründete Partei die Wahl, dieses Mal durch einen Erdrutschsieg, der, mit Ausnahme der Demokraten, alle anderen mittelgroßen Parteien marginalisierte und die kleinen Parteien aus dem Parlament fegte. Die Partei war auf dem Höhe-

punkt der Wirtschaftskrise (1998) vom inzwischen reichsten Unternehmer des Landes, dem Sino-Thai Thaksin Shinawatra, gegründet worden, der, finanziell gut ausgestattet, sofort mit der Abwerbung der Bosse aus den anderen Parteien be-

gann und schließlich auch mit üppigen Wahlversprechen für insbesondere die ländlichen Wähler nicht geizte (u.a. Schuldenerlass, 20.000 Euro Investitionshilfe für jedes Dorf).

Malaysia

In Südostasien verfügt nur Malaysia über Mitgliederparteien in einem pluralen System. Diese sind in den verschiedenen Ethnien des Landes – Malaien, Chinesen, Inder und Borneo-Völker – verankert. Die ethnische Durchmischung der (Einer-)Wahlkreise zwingt zu Wahlabsprachen der Parteien und zur Kompromissbereitschaft der Wähler. Hier haben die Regierungsparteien einen strukturellen Vorteil, den sie durch eine äußerst unfaire Gestaltung des politischen Wettbewerbs noch weiter ausbauen. Die Wahlen sind jedoch grundsätzlich offen und werden korrekt ausgezählt. Mit größeren Schwankungen bei der Wählergunst und geringeren bei der Mandatsverteilung erwies sich das System als sehr stabil, lediglich in einigen Landesteilen wurden gelegentlich die Mehrheitsverhältnisse umgekehrt.

Die Regierungskoalition wurde zunächst dominiert, dann zunehmend hegemonial kontrolliert durch die Partei der Malaien. Finanziert wurde das Bündnis anfangs weitgehend durch die chinesische Bourgeoisie, die ihre Mittel über die Partei der Chinesen in die Koalition leitete. Rassenunruhen 1969 führten in den folgenden Jahrzehnten zu einem Strukturwandel in und zwischen den Koalitionsparteien. Nach 1970 nahm der Interventionismus des Staates in die Wirtschaft erheblich zu. Durch eine affirmative Politik zugunsten der bisher wirtschaftlich zurückgebliebenen Malaien versuchte man, deren Aufstieg in die urbanen Mittelschichten zu fördern und ihre Kontrolle am stark expandierenden modernen Produktivvermögen auszuweiten. Dieser politisierte gesellschaftliche und ökonomische Aufstieg vieler Malaien gelang, allerdings können sie sich weiterhin nur

mit staatlichen Krücken in ihren neuen Positionen halten. **Die affirmative Politik - wie immer man sie beurteilen mag - erfüllt nicht den Tatbestand der Korruption. Bei ihr handelt es sich um ein Staatsziel, das - wenn auch z.T. zähneknirschend - von der gesamten multi-ethnischen Regierungskoalition getragen und von den Wählern mehrheitlich immer wieder bestätigt wird.** Allerdings können nicht alle Malaien in dieser Weise gefördert werden, allenfalls die Qualifiziertesten - oder auch diejenigen mit den besten Verbindungen zu den Entscheidungsträgern.

Das Ergebnis dieser Politik war auch, dass die Regierungskoalition unabhängiger von der materiellen Unterstützung durch die chinesische Bourgeoisie wurde. Es gibt nun auch staatliche, semi-staatliche, private, ja parteieigene Unternehmen in der Hand von Malaien. Damit wurde die Partei der Chinesen in der Regierungskoalition strukturell geschwächt, zumal die chinesische Bourgeoisie, die sich politisch nicht völlig marginalisieren lassen will, ihre Zuwendungen nun direkt an die malaiische Regierungspartei und deren Minister leitet. In der Regierungspartei kam es zur Umschichtung der Funktionärs- und Leitungskader. Waren an der Basis bisher Dorfschullehrer, an der Spitze der Adel mit Cambridge-/Oxford-Ausbildung tonangebend, wurden diese nun durch die neuen Mittelschichten und Unternehmer verdrängt. Parteitagsmandate- und Parlamentskandidaturen - als Zwischentappen zu den eigentlichen Leistungs-, Distributions- und Patronagefunktionen - wurden heiß umkämpft. Viele Kandidaten versuchten, ihren Aufstieg auch durch Stimmen-

kauf in der Partei zu befördern. Einige wurden dabei denunziert und verloren ihr Mandat, ohne dass die Praxis wirklich beendet werden konnte. In den achtziger und den neunziger Jahren wurde die Partei durch heftige Faktionskämpfe erschüttert, die zu zwei bedrohlichen Abspaltungen sowie einzelnen Minister- und Parteirücktritten führten. Diese Auseinandersetzungen hatten – anders als in Thailand und den Philippinen – immer auch

und vor allem einen inhaltlich-politischen Charakter. 1998 spielten gegenseitige Korruptions-, Kumpanei- und Nepotismusvorwürfe eine Rolle. Mit den politischen Verlierern stiegen auch die mit diesen verbundenen Unternehmer und Unternehmen ab, die ihren „Protector“ verloren hatten, andere profitierten im Schlepptau der Aufsteiger bzw. Sieger.

Der Kampf gegen die Korruption

In allen Ländern gibt es zivilgesellschaftliche Kräfte, die sich für die Begrenzung der Korruption einsetzen. Auch die Staatsapparate der analysierten Länder sind nicht durchgängig korrupt. Die Selbstprivilegierung über ein öffentliches Amt ist aber so weit verbreitet, dass damit die politischen Strukturen und politisch-administrativen Prozesse nachhaltig beeinflusst werden. Die Profiteure der Korruption im Staatsapparat sowie die Nutznießer korrupter Beziehungen auch außerhalb dessen sind zwangsläufig eine Minderheit in ihren Gesellschaften. Es kann sich allerdings um relativ große, vor allem aber gesellschaftlich entscheidende Minderheiten handeln, wenn man die vielen kleinen bestechlichen Beamten und Polizisten sowie die käuflichen Wähler mitrechnet.

Zu den wirklich großen Profiteuren ist jedoch nur ein kleiner Kreis von Personen an den Kommandostellen des Staates sowie deren Kumpane in der Wirtschaft zu zählen. Eine effektive Bekämpfung der „kleinen Korruption“ wird kaum möglich sein, wenn die Staatsspitze selbst korrupt ist. Eine relativ korruptionsfreie Staatsspitze beseitigt andererseits natürlich noch nicht die „kleine Korruption“

Auch korrupte neo-patrimoniale Regime in der Region verzichteten nicht auf Maßnahmen und Institutionen der Bekämpfung der („kleinen“

Korruption. Hierbei handelt es sich entweder um eine rein symbolische Politik, die sich schon allein durch ihre Existenz und nicht ihre Ergebnisse rechtfertigt, oder auch um ein Instrument zur Ausschaltung der politischen Gegner und Kritiker aus der Bürokratie, um Platz für eigene Klienten zu schaffen. Eine begrenzte Korruptionsbekämpfung kann von den neo-patrimonialen Regimen allerdings auch für notwendig gehalten werden, um den Zufluss der Ressourcen zu sichern. Denn die kleine Korruption kann beispielsweise in der Steuer- und Zollverwaltung bedrohlich werden, wenn die materielle Basis des patrimonialen Systems erodiert, bevor der Patrimonialherr überhaupt zum Zuge kommt. Ferdinand Marcos hat so z.B. einen offenbar ernsthaften Versuch unternommen, die Korruption in der Steuerbehörde zurückzudrängen. Das hinderte ihn nicht, selbst Steuern zu hinterziehen. 1972 bis 1985 zahlte er nur insgesamt 0,5 Mill. \$ (und drei Jahre lang überhaupt nichts). Die Korruption in der Zollverwaltung suchte er durch Auslagerung der wichtigsten Funktionen – der Importwertfestsetzung durch eine Schweizer Firma – einzuhegen. Suharto bediente sich später gleichfalls dieses Instruments und dieser Firma.

Beide Kleptokraten hatten sich in ihrer Endphase mit einer schweren Währungs- und Wirtschaftskrise ihrer Länder auseinanderzusetzen, die sie zwang, den IWF um Unterstützung zu bitten. Die

IWF-Hilfe wird bekanntlich an die Durchführung eines Sanierungsprogramms gekoppelt. In beiden Fällen bemühte sich der IWF, die beiden Diktatoren auch zur Beseitigung eines Teils ihrer Kumpanei-Wirtschaft zu zwingen – es gelang nur mäßig oder gar nicht. Erst mit den Regimewechseln brach auch die Kumpanei-Wirtschaft zusammen. Das bedeutete aber noch nicht, dass die kleptokratischen Familien und ihre Kumpane ihres gesamten unrechtmäßig erworbenen Vermögens wieder verlustig gingen und strafrechtlich zur Verantwortung gezogen wurden. Beide Kleptokraten-Familien hatten ein mehrfaches Mrd. \$-Vermögen zusammengerafft. Für Marcos wurde dies etwas übertrieben auf bis zum 10 Mrd. \$, für die Suhartos zwischen 6 und 16 Mrd. \$ geschätzt.

In den Philippinen wurde eigens eine Behörde zur Rückgewinnung des veruntreuten Vermögens eingerichtet. Sie war nicht sehr erfolgreich, wurde gebeutelt von Zwist und Rankünnen in den eigenen Reihen, Inkompetenz, natürlich auch Korruption. Nach 14 Jahren (Ende 2000) konnte man Geld- und Vermögenswerte von zusammen 88 Mrd. Peso (ca. 1,7 Mrd. \$, vor der Abwertung: etwa 3,6 Mrd. \$) der Marcos und einiger ihrer Kumpanen bilanzieren. Oft handelte es sich um das Ergebnis von Vergleichsverhandlungen mit den Räufern. Angehörige der Marcos-Familie konnten nicht verurteilt werden, obwohl zahlreiche Verfahren gegen sie eingeleitet wurden. Ehefrau Imelda wurde über eine relative Bagatelle in erster Instanz verurteilt, in zweiter freigesprochen. In der Schweiz wurden gleich nach dem Sturz des Autokraten 1986 Konten über 356 Mill. \$ eingefroren. Die Schweizer Behörden mahnten jedoch vor der Rücküberweisung ein rechtsstaatliches Urteil gegen die Kontoinhaber an. Darauf wartete man vergeblich. 1993 versuchte Präsident Ramos durch einen Vergleich mit der Marcos-Familie (75:25 zugunsten des Staates) die Blockade zu durchbrechen. Eine Amnestie war auch eingeschlossen. Der öffentliche Protest verhinderte die Umsetzung, und das Oberste Gericht

hob den Vergleich 1998 wieder auf. Die Schweiz wollte dennoch das Geld endlich loswerden und überwies es auf ein Treuhandkonto in Manila. Im September 2000 wurde es gerichtlich dem Staat zugesprochen – inzwischen war es auf 627 Mill. \$ angewachsen, immerhin.

Auch strafrechtlich hatten die Marcos-Kumpane nicht wirklich etwas zu befürchten. Der Autokrat verstarb 1989 in Hawaii. Die Familie kehrte aus dem Exil zurück und griff auch gleich wieder in die demokratische Politik ein. Imelda kandidierte zweimal erfolglos um die Präsidentschaft. Ihre Kinder wurden als Abgeordnete und Gouverneure gewählt. Auch zum Spott blieb noch Zeit: Ihren zweiten Wahlkampf (1998) bestritt Imelda mit dem Versprechen, im Falle ihrer Wahl das versteckte Marcos-Vermögen – u.a. war die Rede von noch 800 Mill. \$ auf ausländischen Konten – „den Armen anstatt dieser korrupten Regierung“ zur Verfügung zu stellen. Die (Ramos-)Regierung verklagte sie auf über 20 Mrd. Peso Schadenersatz wegen der erlittenen „moralischen und exemplarischen Schäden“. Die Menschenrechtskommission versuchte sie, auf die Verletzung ihrer Menschenrechte hinzuweisen.

In Indonesien scheinen sich die Verhältnisse nach dem Sturz Suhartos nicht viel besser zu entwickeln. Der Patrimonialherr a.D. verlor die Verfügungsgewalt über die angeblich gemeinnützigen Stiftungen, sein Anhang einige lukrative (Monopol-)Lizenzen und Privilegien. Der Prozess gegen Suharto wurde – angeblich wegen Verhandlungsunfähigkeit – eingestellt. Ein Sohn (Tommy) wurde wegen einer relativen (nur einstelligen Millionen-Dollar-\$-)Bagatelle – einer Grundstückstransaktion, wie bei Imelda – zwar zu einer Haftstrafe verurteilt, man ließ ihn jedoch entfliehen und untertauchen. Obwohl flüchtig und inzwischen auch „gesucht“ wegen eines Bombenanschlags in der Börse sowie der Ermordung des Richters, der ihn verurteilt hatte, wurde er in zweiter Instanz freigesprochen. Erst nach einem Jahr konnte er im

November 2001 wieder eingefangen werden, befindet sich seither in einem komfortablen Gefängnis und steht nun wieder vor Gericht. Verurteilt und inhaftiert wurde bisher nur ein sino-indonesischer Tycoon und Kumpan Suhartos (Bob Hassan).

In **Thailand** konnten die letzten Militärputschisten 1992 ihren Abgang aushandeln und sich unbehelligt ins Privatleben zurückziehen. In der Öffentlichkeit erscheinen sie seither nur noch gelegentlich auf den Partyseiten der Zeitungen. Die Mitglieder der von den Offizieren 1991 „wegen Korruption“ abgesetzten Regierung, deren „unreklärliches Vermögen“ damals eingefroren wurde, wurden noch von den Putschisten politisch, nicht sachlich rehabilitiert, indem sie diese in ihre Parteineugründung einzubinden versuchten. Sie spielen bis heute eine Rolle im politischen Leben des Landes – wenn sie nicht inzwischen verstorben sind. Dieser Umstand warf schon damals Fragen bezüglich der Lauterkeit und den Intentionen des Militärs auf, ohne dass jedoch konkrete belastende Sachverhalte an die Öffentlichkeit gelangten.

Erst Anfang 2001 – nach dem Ableben des ranghöchsten Putschisten, des Generals Sunthorn – wurden dessen Vermögensverhältnisse detailliert in der Öffentlichkeit ausgebreitet. Anlass war die Klage der zuletzt vom General getrennt lebenden Ehefrau und ihrer beiden Söhne um die Herausgabe des Nachlasses durch die letzte Lebensabschnittspartnerin. Der Streitwert der Immobilien und Bankguthaben wurde auf nicht weniger als 4 Mrd. Baht (heute etwa 90 Mill. \$) beziffert. Der General hatte auf dem Höhepunkt seiner Karriere offiziell weniger als 40.000 \$ p.a. (inkl. Aufwandsentschädigungen usw.) verdient. Das ist für den ranghöchsten General und Oberkommandierenden nicht üppig, und damit ist die Versuchung eben groß, die Lieferanten lukrativer Beschaffungsaufträge um eine Extrazuwendung zu bitten.

Niedrige Einkommen als Einfallstor

Generell gilt für die Region: Die legalen Gehälter der Politiker im Amt und im Parlament sowie der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes sind z.T. lächerlich niedrig. Sie ermöglichen nicht eine Lebensführung des gehobenen Mittelstandes, die man politischen, bürokratischen, militärischen und akademischen Eliten auch in stark stratifizierten Gesellschaften zubilligen sollte. Für die Angestellten und Beamten des einfachen Dienstes wird es entsprechend enger. Ihr Einkommen nähert sich der Armutsgrenze. Eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst wird damit praktisch nur möglich, wenn die Beamten- und Politikerfamilien über weitere legale oder eben illegale Zusatzeinkommen verfügen.

So hatte z.B. der Präsident Fidel Ramos 1993 ein zu versteuerndes Amtsgehalt von 12.000 \$ p.a. Zusammen mit seiner Frau verfügte er offiziell über weitere ca. 30.000 \$ an sonstigen Einnahmen, für die insgesamt 8.000 \$ (= 19 Prozent) Steuern bezahlt wurden. Sein Amtsnachfolger Joseph Estrada versteuerte 1998 ein Präsidentengehalt von ca. 8.000 \$ und weitere Geschäftseinkommen (überwiegend seiner Frau) über ca. 39.000 \$ und zahlte darauf 30 Prozent Steuern. Inzwischen wissen wir, dass seine tatsächlichen illegalen Einnahmen weit höher lagen. Ihm wird die kriminelle Aneignung von ca. 4 Mrd. Peso (80 Mill. \$) in seiner Amtszeit vorgeworfen, also etwa 30 Mill. \$ p.a., was aber erst noch gerichtlich zu klären ist.

Das Amtsgehalt des philippinischen Präsidenten – und damit des gesamten öffentlichen Dienstes in diesem Land – gehört mit zu den niedrigsten in der Region. Aber auch der Premierminister Thailands und der Präsident Indonesiens verdienen kaum wesentlich mehr. Lediglich der Premierminister Malaysias wird deutlich höher vergütet (etwa um das Dreifache). Das Gehalt des Premiers

des kleinen und erfolgreichen Singapurs dürfte Weltrekord sein: Er bekommt über 500.000 \$ – mehr als der US-Präsident und der deutsche Bundeskanzler zusammen.

Eine Einhegung der Korruption setzt eine deutliche Anhebung der Gehälter im öffentlichen Dienst voraus. Diese ist nur realisierbar, wenn es gelingt, die Steuereinnahmen zu erhöhen und den Beamtenüberhang abzubauen. **Die Korruptionsbekämpfung müsste also in der Finanzverwaltung ihre ersten Erfolge erzielen und ist gerade unter den Bedingungen der gegenwärtigen Krise besonders dringlich, allerdings noch schwerer zu realisieren als zu normalen Zeiten. Eine isolierte Anhebung der Politiker- und Beamtengehälter wäre zudem noch kein Beitrag zur Überwindung der Korruption. Dafür ist die menschliche Gier zu grenzenlos oder doch zu unberechenbar. Attraktive Gehälter sollen die Leistungsfähigen an den öffentlichen Dienst binden, den Druck auf eine illegale Selbstprivilegierung vermindern und die Kosten eines Amtsverlustes erhöhen. Das alles**

greift jedoch nur, wenn es unabhängige und selbst nicht korrupte Institutionen gibt, die Fehlverhalten von Amtsträgern mit einer hohen Wahrscheinlichkeit aufdecken und effektiv sanktionieren.

Um diese mit den notwendigen Kompetenzen auszustatten, bedarf es des politischen Willens eines wesentlichen Teils der politischen Elite. Die alltägliche Praxis muss dann zeigen, ob sie in der Lage sind, sich wirklich zu institutionalisieren und auch unabhängig von der politischen Führung wirksam zu arbeiten. Das gelingt nicht immer. Eine Ausnahme bildet Singapur. Hier verband sich der Wille der politischen Führung mit deren semidemokratischen Durchsetzungsvermögen, technokratisch die Entwicklung des Stadtstaates zu steuern. Dazu dienen ihr u.a. eine mit ausreichenden Befugnissen ausgestattete und effektiv arbeitende Anti-Korruptionsbehörde sowie hohe leistungsbezogene Einkommen im öffentlichen Dienst, die hohe Beamte und Politiker nicht leichtfertig aufs Spiel setzen wollen.

Demokratie, Rechtsstaat und Korruptionsbekämpfung

Der demokratische Transitionsprozess in den Philippinen, Thailand und zuletzt Indonesien ermöglicht den zivilgesellschaftlichen Kräften der Korruptionsbekämpfung einen größeren Freiraum als zuvor. Akteure der Zivilgesellschaft - investigativer Journalismus, Parlamentarier, Oppositionelle, NGO's – können Ungereimtheiten aufspießen, gelegentlich Korruptionsszusammenhänge aufdecken, politisch auf die Tagesordnung bringen und halten. Sie können jedoch allenfalls vorermitteln, nicht jedoch entscheidungsreif untersuchen und klären und rechtsstaatlich sanktionieren. Das können nur dafür eingerichtete neutrale Institutionen (Anti-Korruptionsbehörden, Gerichte) bzw. – in besonders hochrangigen Fällen – die Parlamente. **Es kommt also darauf an, eine sensibilisierte Zivilgesellschaft mit kompetenten, un-**

abhängigen Justizorganen zusammenzubringen, die vorurteilsfreie Ermittlungen und Entscheidungen in der Korruptionsbekämpfung leisten und die über die Kraft und Autorität verfügen, ihre sachgerechten Entscheidungen umzusetzen. Das ist leichter gefordert, als vollzogen – wie auch die jüngste Erfahrung in Südostasien lehrt.

Die Beweislage ist zudem oft äußerst schwierig, und man würde wesentlich weiter kommen können, wenn man sie umkehren würde: Amtsinhaber, die über einen zunächst nicht erklärbaren Reichtum verfügen, müssen nachweisen können, dass sie diesen während ihrer Amtszeit rechtmäßig erworben haben. In diese Richtung gibt es bisher nur erste Schritte: Abgeordnete, Senatoren

und Minister in den Philippinen, Minister in Thailand müssen zu Beginn und zum Ende ihrer Amtszeit ihr und ihrer Familien Vermögen deklarieren. Deutliche positive Differenzen werfen Fragen auf. Werden Unterdeklarationen aufgedeckt, müssen diese schon sanktioniert werden. In den Philippinen scheint man es mit dem Einsammeln der Deklarationen bewenden zu lassen, nicht so in Thailand.

Unter intensiver zivilgesellschaftlicher Beteiligung wurde hier 1997 eine neue Verfassung verabschiedet, die einen Schwerpunkt auf die Entprivatisierung des politischen Prozesses legt. Dazu richtete man u.a. mehrere unabhängige Kommissionen mit wirksamen Kompetenzen ein, darunter auch eine (gegenüber der Vorgängerin gestärkte) Anti-Korruptionsbehörde. Sie erzwang bisher – faktisch erstmals in der Geschichte des Landes – den Rücktritt mehrerer Regierungsmitglieder nach Korruptionsskandalen, die z.T. durch zivilgesellschaftliche Kräfte aufgedeckt wurden. Der spektakulärste Fall betraf den zweitmächtigsten Mann in der Regierung (als Innenminister) und der führenden Regierungspartei, der Demokraten (als Generalsekretär), den pensionierten General-Major Sanan Kachoruprasat. Ihm warf die Anti-Korruptionsbehörde lediglich die Unterdeklarierung seiner Vermögensverhältnisse um ca. 500.000 \$ und damit um etwa die Hälfte seines tatsächlichen Vermögens vor. Das Verfassungsgericht bestätigte den Spruch der Behörde im März 2000. Der Innenminister verlor sein Amt und wurde im Alter von 64 Jahren für fünf Jahre von der Politik ausgeschlossen. Ein konkreter Korruptionssachverhalt spielte in diesem Verfahren keine Rolle, zuvor war Sanan jedoch mit verschiedenen dubiosen Vorfällen und Beziehungen – zu Recht oder zu Unrecht, auf jeden Fall ohne Beweise – in Zusammenhang gebracht worden, u.a. mit der illegalen Anwesenheit eines deutschen Kriminellen. Der Sturz Sanans wurde als „gigantischer Sprung nach vorn im Reformprozess“; als wahrhaft „revolutionärer Akt“ etwas voreilig gefeiert.

Auch die neu eingerichtete unabhängige Wahlbehörde zeigte Biss: Bei den gleichfalls im März 2000 stattfindenden Senatswahlen disqualifizierte sie 78 der 200 Wahlsieger wegen Wahlbestechung und sonstiger Unregelmäßigkeiten und ließ in einigen Wahlkreisen schließlich bis zu fünfmal nachwählen. Erst im Juli 2000 konnte der Senat sich daher konstituieren. Allerdings begannen die Politiker, sich nun zu wehren und die Kommissionsmitglieder einzuschüchtern, deren Mandat 2001 im Zusammenspiel von Repräsentantenhaus und Senat erneuert werden musste – und meist nicht wurde. Bei den Parlamentswahlen im Januar 2001 war auch keine Zurückhaltung der Kandidaten festzustellen, im Gegenteil. Tatsächlich handelte es sich um die größte Materialschlacht in der Geschichte des Landes, obwohl man inzwischen auch die gesetzlich erlaubten Wahlkampfausgaben generell beschränkt hatte. Die Schätzungen belaufen sich über Ausgaben zwischen 25 – 36 Mrd. Baht (500-800 Mill. \$) – ein Konjunkturprogramm zur Stimulierung der Nachfrage für die daniederliegende Wirtschaft, wie wenigstens Ökonomen frohlockten. Die Wahlkommission ging dieses Mal weit weniger beherzt zu Werke als noch zu den Senatswahlen: in 62 der 400 Wahlkreise ließ sie ein zweites, in sieben ein drittes Mal die Wahl wiederholen.

Die Wahlen gewann, wie schon erwähnt, der reichste Mann des Landes und seine Partei-neugründung in einem Erdrutschsieg. Dessen Wähler und deren Broker konnten auch durch ein Verdikt der Anti-Korruptionsbehörde kaum zwei Wochen zuvor nicht verunsichert werden, das ihn der Vertuschung seiner Vermögensverhältnisse in einer früheren Amtszeit (1997) für schuldig befand. Wahl und Amtseinführung erfolgten also unter dem Vorbehalt des endgültigen Urteils des Obersten Gerichts. Der Sachverhalt war bizarr, aber unstrittig: Thaksins Frau hatte – wohl schon 1992 – Aktien im Wert von nicht weniger als 11 Mrd. Peso (440 Mill. \$) auf zwei Dienstmädchen (Monatsgehalt 6.000 bzw. 7.200 Baht), einen Chauffeur sowie einen Sicherheitsangestellten

übertragen, die in einer Illustrierten 1994 damit zu den reichsten (9., 10., 13. Stelle) Aktieninhabern des Landes gezählt wurden. Zweck der Operation waren offenbar Steuerhinterziehung und Börsenmanipulationen. Ein Teil der Aktien wurde später an einen Schwager Thaksins weitergereicht. Zum Zeitpunkt der Falschdeklaration (1997) handelte es sich um 4,5 Mrd. Baht (100 Mill. \$), die beim Dienstpersonal geparkt wurden. Der Prozess zog sich monatelang hin. Ein Schuldspruch und damit erzwungener Rücktritt Thaksins musste – mindestens kurzfristig – das gesamte politische System destabilisieren. Mit einem Volksaufstand wurde dunkel gedroht. Bauern, Geschäftsleute, Mönche, Showstars sammelten Unterschriften, demonstrierten, beteten für das Verbleiben Thaksins im Amt, bedrohten die Korruptionsbehörde. Auch vom überwältigenden Wählerwillen war wieder die Rede, der durch Meinungsumfragen auch während des Verfahrens bestätigt wurde. Im August 2001 fällte das Gericht sein Urteil und sprach Thaksins mit 8 zu 7 Stimmen frei. Vier Richter argumentierten mit einer Verfahrensfrage, vier vertraten die Auffassung der Verteidigung, Thaksin habe nicht gewusst, was seine Frau tat. Damit nicht nur der Kontrast zum Sanan-Fall augenfällig wurde, wurde zeitgleich über einen ehemaligen Senator entschieden, dem die Ehefrauenverantwortlichkeit nicht abgenommen und der damit schuldig gesprochen wurde.

Der Rückschlag für die Korruptionsbekämpfung war beträchtlich. Es zeichnet sich ein Rollback gegenüber den unabhängigen Kommissionen ab, auch an Verfassungsänderungen ist gedacht. Selbst die jüngsten Vermögensdeklarationen Thaksins passen ins Bild. Bei seinem Amtsantritt als Premier deklarierte er ein Familienvermögen – mit Ehefrau und zwei minderjährigen Töchtern – von zusammen 15,2 Mrd. Baht (340 Mill. \$). 1998 waren es noch 25,3 Mrd. Baht gewesen. In der Zwischenzeit hatte Thaksin Aktien an seinen volljährigen Sohn (heute 22 Jahre) übertragen, deren Marktwert bei 20 Mrd. Baht liegt. Das ist

nicht verboten und war sogar notwendig, da aktiven Politikern neuerdings nur der Besitz von Minderheitsanteilen an einzelnen Unternehmen (bis zu 5 Prozent) zugebilligt wird, um Interessenkollisionen zu vermeiden. Die Übertragung erfolgte jedoch nicht als Geschenk, das steuerpflichtig wäre, sondern durch Verkauf zu Vorzugspreisen an den bisher unbemittelten Sohn, dem dafür ein Darlehen gegeben wurde. Für die Steuerhinterziehung in diesem und den früheren Fällen scheint man sich nicht zu interessieren.

Anders als in Thailand, vermochten sich die demokratisch gewählten Präsidenten in den Philippinen und Indonesien, die auch mit Korruptionsvorwürfen konfrontiert wurden, nicht im Amt zu halten. Das wirft allerdings auch kein wesentlich helleres Licht auf die Ernsthaftigkeit und Durchschlagskraft der Korruptionsbekämpfung in diesen beiden Ländern.

Sowohl in den Philippinen als auch in Indonesien kann der Präsident nur durch ein Impeachmentverfahren des Parlaments abgesetzt werden. Obwohl die Verfahren gerichtsförmig durchgeführt werden, machen die politischen Mandatsträger ihre Entscheidung natürlich nicht nur von der sachlichen Klärung des Korruptionsvorwurfs abhängig. Persönliche Loyalitäten bzw. Animositäten, politische Überlegungen, dazu gehört auch die Berücksichtigung der öffentlichen Wirkung des Verfahrens, spielen eine Rolle. In beiden Ländern waren weite Kreise des politischen und wirtschaftlichen Establishments sowie der Mittelschichten zu der Überzeugung gekommen, dass ihr amtierender Präsident überfordert sei, das Land durch die Wirtschaftskrise zu steuern.

Die Vorwürfe gegen Wahid waren am wenigsten gravierend. Sein Fehlverhalten war möglicherweise nur Konsequenz seiner alters- und krankheitsbedingten Schusseligkeit und seiner Erratik. So hat er 2 Mill. \$ vom Sultan von Brunei als „persönliches Geschenk“ erhalten und wohl für hum a-

nitäre Projekte in Aceh ausgegeben – ohne das Geld über das Finanzministerium zu leiten. In einen anderen Fall – Kreditaufnahme und Fehlverwendung von ca. 4 Mill. \$ bei einer staatlichen Behörde – war sein privater Masseur verwickelt. Eine direkte Beteiligung konnte Wahid selbst nicht nachgewiesen werden. Wahid, der nur eine kleine Partei (8 Prozent der Mandate) hinter sich hatte, war im Oktober 1999 vom Volkskongress zum Präsidenten gewählt worden. Das taktische Geschick, das er dabei bewiesen hatte, ging ihm als Präsident bald verloren. Nach und nach überwarf er sich mit nahezu allen Gruppen im Parlament. Die Parlamentsmehrheit suchte ihn zum Rücktritt oder doch zur Aufgabe der (Tages-)Geschäfte zu veranlassen. Diesen Kompromiss lehnte er ab, trotz seiner angeschlagenen Gesundheit. Nachdem ihn das Parlament zweimal wegen der Finanzskandale getadelt hatte und warnte, ein Impeachmentverfahren einzuleiten, drohte er mit Auflösung des Parlaments und der Ausrufung des Ausnahmezustandes. Das Militär verweigerte sich ihm, das Parlament setzte ihn ab und Vize-Präsidentin Megawati zur neuen Präsidentin ein (Juli 2001).

Noch turbulenter ging es in den Philippinen zu. Hier war Joseph Estrada 1992 mit großer Mehrheit als Vize-Präsident und 1998 als Präsident (anders als in Indonesien: vom Volk) gewählt worden. Seine Wahlerfolge beruhten auf seinem hohen Bekanntheitsgrad als früherer Schauspieler, seiner 1998 durch einflussreiche Sponsoren prall gefüllten Wahlkampfkasse, möglicherweise auch auf seiner Wahlplattform: Bekämpfung der Armut und der Korruption.

Seine private Lebensführung auch als Präsident - Saufgelage, öffentlich zelebrierte Frauenaffären - machten Estrada nicht gerade zum Darling des Establishments, bei dem sich außerdem der Eindruck verstärkte, dass die Reformfortschritte der vorhergehenden Administration zunehmend verspielt wurden. Auch zahlreiche Ungereimtheiten

der Amtsführung mit Korruptionsverdacht kamen an die Öffentlichkeit, konnten aber noch nicht in eine justiziable Form verdichtet werden. Erst als ein Provinzgouverneur und Trinkkumpan den Präsidenten bezichtigte, von ihm monatlich Anteile an einem illegalen Glücksspiel entgegengenommen zu haben, kam der Stein ins Rollen. Dieser Glücksfall, dass ein Krimineller den Ober-Kriminellen anschwärzt, beruhte wohl auf einem eskalierenden Zwist der bisherigen Freunde. Er zog Enthüllungen und Nachforschungen auch in andere Richtungen nach sich und brachte schließlich zahlreiche von Estrada nicht deklarierte Vermögensanlagen – Wohnhäuser seiner Geliebten, Bankkonten unter alias-Namen – ans Tageslicht. Von 20, ja 40 Mrd. Peso war zeitweise die Rede, die Anklage thematisierte schließlich 4 Mrd. Peso (80 Mill. \$). Die Vorwürfe und Enthüllungen wurden gestützt und popularisiert durch die freien Medien des Landes, sie führten schließlich zur Flucht einiger Regierungsabgeordneter vom sinkenden Schiff und zur Eröffnung eines Impeachmentverfahrens durch das Repräsentantenhaus vor dem Senat, der sich unter dem Vorsitz des Obersten Richters als Gericht konstituierte. Vor diesem wurde – live im Fernsehen - gegen den Präsidenten verhandelt. Trotz der erdrückenden Beweislage war ein Absetzungsbeschluss des Senats, der mit 2/3 Mehrheit (16 der 22 Senatoren) gefällt werden musste, alles andere als sicher. Eine Vorentscheidung fiel in einer Abstimmung über eine wichtige Verfahrensfrage der Akteneinsicht. Mit 12:11 stimmten die Senatoren gegen die Anklagevertretung und faktisch für Estrada – und machten damit deutlich, in welche Richtung auch ihr endgültiges Urteil gehen würde. Dazu kam es allerdings nicht mehr. Die Ankläger des Repräsentantenhauses traten zurück, die Opposition mobilisierte die Mittelschichten auf den Straßen Manilas, weitere Kabinettsmitglieder traten zurück, die Militärführung distanzierte sich vom Präsidenten, dem sie bisher loyal verbunden (da von diesem eingesetzt) war. Der Präsident verließ seinen Amtssitz, und die Vize-Präsidentin Gloria Maca-

pagal-Aroyo wurde umgehend vom Obersten Richter als Präsidentin vereidigt. Die Militärführung hatte offenbar Estrada einen „würdevollen Abgang“ zugesichert und diesen möglicherweise mit der neuen Präsidentin ausgehandelt. Tatsächlich stellte man es Estrada frei, das Land zu verlassen. Er nutzte die Chance nicht, drei Monate nach seiner Absetzung (im April 2001) wurde Anklage gegen ihn vor dem Korruptionsgerichtshof erhoben und er in Untersuchungshaft genommen. Das Verfahren – es werden elf Anklagepunkte verhandelt – ist noch nicht abgeschlossen. Die politische Krise ist gleichfalls noch nicht überwunden: Absetzung und Inhaftierung Estradas führten erneut zu Straßendemonstrationen und -tumulten – dieses Mal seiner Anhänger, angeblich „der Armen“; vermutlich der Mitglieder beider ihn unterstützender Sekten. Putschgerüchte des Militärs wurden in Umlauf gebracht und verunsichern die Lage weiter, auch wenn sie keine ernsthafte Basis haben sollten. Bei den turnusmäßigen Neuwahlen eines Drittels des Senats im Mai 2001 konnten die die neue Administration unterstützenden Kandidaten eine knappe Mehrheit erringen. In den Senat zog aber auch die legale Ehefrau Estradas, bisher politisch nicht aktiv, als seine Interessenvertreterin ein.

Diese jüngsten Erfahrungen in den demokratischen Ländern Südostasiens machen deutlich: Fortschritte in der Bekämpfung der großen Korruption sind nicht gradlinig zu erzielen. Es geht offenbar immer nur zwei Schritte vorwärts, einen, gelegentlich auch zwei Schritte zurück. Einwirkungsmöglichkeiten für internationale Akteure im positiven Sinne gibt es dabei kaum. Es wäre schon viel gewonnen, wenn sie die Korruption nicht unterstützen und sich nicht an ihr beteiligen. Eine ernsthafte Bekämpfung der kleinen - breitgestreuten - Korruption wird kaum möglich sein, wenn die große Korruption der politisch Mächtigen nicht unter Kontrolle gebracht ist. Hier ist noch ein weiter Weg zurückzulegen, der aller-

dings alles in allem in den letzten Jahren etwas kürzer geworden ist.