

Hintergrundpapier

Nr. 15 / September 2011

Zu wenig wirtschaftliche Freiheit – Indonesiens Mühen mit der Korruptionsbekämpfung

Rainer Erkens

Statt sich in ihren wirtschaftlichen Erfolgen sonnen zu können, leidet die Regierung von Präsident Susilo Bambang Yudhoyono unter Korruptionsskandalen wie derzeit dem Fall des bisherigen Schatzmeisters der regierenden Partei der Demokraten, Muhamed Nazaruddin. Neben juristischen, politischen und kulturellen Ursachen liegt die Korruptionsanfälligkeit Indonesiens im Mangel an wirtschaftlicher Freiheit begründet. Er öffnet Bestechung und Bestechlichkeit Tür und Tor, ohne dass dieser Zusammenhang angemessen artikuliert würde.

Als Indonesiens Regierung anlässlich des Nationalfeiertags am 17. August 2011 ihre Planungen für das kommende Jahr der Öffentlichkeit präsentierte, konnte sie einen **Datenkranz vorlegen, der in vielen Ländern Europas und in Nordamerika auf Neid stoßen würde**. Nach einem Wachstum von 6,5% in diesem Jahr wird für 2012 eine Wachstumsrate von 6,7% erwartet. Die Staatsausgaben sollen um 7,4% steigen, die Staatseinnahmen sogar um 10,5%. Damit soll die öffentliche Neuverschuldung auf 1,5% des BIP fallen, nach 2,1% im laufenden Jahr. Der Schuldenstand beträgt ohnehin nur rund 26% des BIP. Die Inflation soll von 5,7% im Jahre 2011 auf 5,3% im kommenden Jahr sinken.

Trotz dieser günstigen Daten geht das Ansehen der Regierung von Staatspräsident **Susilo Bambang Yudhoyono** im Land Umfragen zufolge stetig zurück. Dass sich die im Ausland anerkannten positiven Wirtschaftsdaten nicht in Zustimmung bei den Bürgern übertragen lassen, liegt nicht zuletzt an den **Korruptionsfällen**, die Indonesiens Regierung immer wieder in die Defensive zwingen. Nur 6,5% der Befragten gaben in einer Umfrage im Juli 2011 an, dass die derzeitige Regierung Indonesiens korruptionsfrei ist. Im Vorjahr waren es noch 17,7% gewesen. Das schmerzt umso mehr als die wichtigste Regierungspartei, die noch relativ junge **Partei der Demokraten (PD)**, in der Vergangenheit gerade damit Wähler gewinnen konnte, dass sie sich von den in der Volksmeinung korrupten Altparteien abgegrenzt hatte. Deshalb war und ist sie auch seit einigen Jahren einer der politischen Partner der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit bei Maßnahmen zur Förderung einer guten Regierungsführung in Indonesien.

Der Fall Nazaruddin

Der jüngste, freilich besonders spektakuläre Fall hat mit dem bisherigen Schatzmeister der PD zu tun, von dem sich die PD inzwischen getrennt hat. Der erst 32-jährige **Muhamed Nazarrudin** hat seine Position in der PD und sein Parlamentsmandat als Mitglied des Haushaltsausschusses offenbar dazu genutzt, sein Vermögen beträchtlich zu mehren und ein ganzes Netzwerk von Kontakten in Parlament, Regierung und öffentlichen Institutionen zum eigenen persönlichen Vorteil aufzubauen. So wurden bei der Vergabe von Regierungsaufträgen immer wieder Firmen bevorzugt, an denen Nazarrudin Anteile hält. Man spricht von nicht weniger als 154 Firmen (oder besser Scheinfirmen), die Nazarrudin kontrolliert. In anderen Fällen kassierte er direkt „Vermittlungsgebühren“ und ließ Ausschreibungen manipulieren. Die Medien sprechen derzeit vom größten Korruptionsfall seit Einführung der Demokratie in Indonesien im Jahre 1998. Die Schadenssumme wird auf 350 Mio. US-Dollar geschätzt.



Muhamed Nazarrudin vor und bei der Festnahme
(Fotos: Ishak H Pardosi/Monitor Indonesia; Rachmad Nasir/Politik Kompasiana)

Nachdem sich der Korruptionsverdacht gegen Nazarrudin bereits im Mai 2011 erhärtet hatte, ergriff der junge, einen aufwendigen Lebensstil pflegende Schatzmeister kurzerhand die Flucht und reiste im Privatjet über Singapur, Kambodscha, Vietnam, Spanien und die Dominikanische Republik nach Kolumbien, wo er Anfang August von Interpol in Cartagena aufgespürt und von Emissären der indonesischen **Kommission für die Bekämpfung der Korruption (KPK)** nach Jakarta zurückgeholt wurde. Auf der Flucht stieß Nazarrudin in Telefonaten und Skype-Gesprächen mit Journalisten, die übrigens von den Strafverfolgungsbehörden leicht nachzuverfolgen waren, alle möglichen Drohungen gegen prominente Repräsentanten der politische Klasse Indonesiens aus. Er beschuldigte unter anderem **Anas Urbanigum**, den Parteivorsitzenden der PD, Regierungsmitglieder und Abgeordnete verschiedener Parteien, aber auch Mitglieder der KPK, von seinen Aktivitäten gewusst und von ihnen profitiert zu haben. Doch seit der Festnahme und der Ankunft in Indonesien ist Nazarrudin schweigsamer geworden, ob aus Angst um sein Leben und das seiner Angehörigen oder aus Berechnung weiß niemand.



Indonesiens Staatsoberhaupt
Susilo Bambang Yudhoyono
(Foto: Dewan Ketahanan Nasional)

Die KPK hat mit der Aufarbeitung des Falls begonnen, der angesichts des Umfangs der Bestechungsgelder und der zu vermutenden Zahl von Mitwissern und Mittätern wohl noch geraume Zeit dauern und den Medien viele Schlagzeilen liefern wird. Da selbst Mitglieder der bislang eher ange-

sehenen KPK von Nazaruddin der Bestechlichkeit beschuldigt worden sind (die Betroffenen wurden vom Verfahren ausgeschlossen), muss die Kommission alles daran setzen, sich durch ein korrektes und ergebnisorientiertes Verfahren reinzuwaschen. Staatspräsident **Susilo Bambang Yudhoyono**, der nicht immer eine glückliche Hand bei der Korruptionsbekämpfung zeigt, hat klar gemacht, dass Nazaruddin von ihm keine Vorzugsbehandlung erwarten darf und zu verschärfter Bekämpfung der Korruption im Lande aufgerufen. Auch die lebhaft indonesische **Medienlandschaft** wird gemeinsam mit den selbstbewussten **Organisationen der Bürgergesellschaft** dafür sorgen, dass nichts unter den Teppich gekehrt wird.

Als positiv muss zudem die **Verhaftung und Überführung Nazaruddins** bewertet werden, gab es doch im Vorfeld der Festnahme Spekulationen, der Flüchtige verfüge über hochrangige Helfer, die dafür Sorge tragen würden, dass der für sie gefährliche Schatzmeister nicht mehr nach Indonesien zurückkehren werde.

Indonesiens Korruptionsproblem

Korruption gilt als eines der gravierendsten politischen Probleme Indonesiens. Im „Good Government Monitor“ von Ende Juni 2011 gaben 91% der Befragten an, dass sie Korruption für eines der zentralen Probleme in Indonesien halten. Korruption hat in Indonesien viele Wurzeln. Die rapide wirtschaftliche Entwicklung des Landes hat zu einem **Anspruchsdenken** und einem **Lebensstil** in Teilen der politischen Klasse geführt, die mit einem regulären Einkommen offenbar nicht mehr

“The following is among the better known examples of small-scale corruption. You come to an office. A member of staff welcomes you, explaining the procedure to get something done, but the procedure sounds so complicated. Upon seeing your confusion and despair, a gratuity is suggested. Alternatively you look for a “middle man” who can perhaps help you. In spite of a big board standing beside the front desk warning “Do not use the service of brokers”, a middle man is always available in the back. This, like so much else in this country, seems paradoxical.”

Indonesische Erfahrungen in der Jakarta Post vom 4. September 2011

befriedigt werden können. Auch weiter unten in der Regierungshierarchie klafft eine beträchtliche Lücke zwischen den real gezahlten, eher geringen Gehältern und dem Wunsch nach guter Ausbildung für die Kinder, repräsentativen Wohnungen oder der Demonstration von Wohlstand und Macht durch den Konsum von Markenartikeln, Besuch teurer Restaurants oder aufwändige Urlaubsreisen. Das alles verbindet sich mit jahrhundertealten Traditionen des Gebens und Nehmens in asiatischen Gesellschaften, wo **persönliche Beziehungen, Patronage und Nepotismus** fester Bestandteil der Kultur waren und noch immer sind. Schuldgefühle bestehen daher oft nicht.

Schließlich kommt noch die Schwäche des indonesischen **Rechtssystems** hinzu. Wer korrupt ist, kann allen spektakulären Skandalen zum Trotz mit einiger Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, dass er nicht entdeckt wird. Die an und für sich sinnvolle **Dezentralisierung** hat zudem zu mehr Undurchsichtigkeit beigetragen und die Zahl möglicher Nutznießer erhöht.

So wirkt dann recht naiv, dass Ende August 2011 die KPK die öffentlich Bediensteten dazu aufgerufen hat, Geschenke jedweder Art aus Anlass der für derartige Zuwendungen besonders anfälligen Fastenzeit bei der KPK zu deklarieren. Andernfalls drohte sie mit harten Strafen. Während der den Ramadan abschließenden Feiertage Ende August 2011 wurde sogar eine spezielle Twitteradresse für freiwillige Anmeldungen eingerichtet. Doch es spricht Bände, dass im ersten Halbjahr 2011 im gesamten öffentlichen Dienst Indonesiens bei der KPK nur rund 700 Gratifikationen freiwillig angezeigt wurden – bei 4,6 Mio. Staatsbediensteten im Lande nicht unbedingt ein beeindruckendes Zeichen von Korrektheit.



Im Kampf gegen Bestechung und Bestechlichkeit:
Indonesiens Antikorruptionskommission KPK
(Foto: Ferry/WartaNews)

Ein Teil des Problems liegt schließlich auch im **politischen System** begründet. Die fehlende staatliche Parteienfinanzierung, die hohen finanziellen Erwartungen von Wählern und Lobbygruppen an Parlaments- und Regierungsmitglieder sowie die intransparente private Finanzierung kostspieliger Wahlkämpfe machen Korruption fast schon unvermeidlich. Zudem machen sie das Mandat nur für finanziell gut ausgestattete und vernetzte Personen interessant und erschwinglich. Manche von ihnen verstehen sich eher als politische Unternehmer denn als Politiker und nutzen das Mandat zur Reichtumsmehrung.

Korruption gedeiht nicht, wo es wirtschaftliche Freiheit gibt

Doch jenseits der juristischen, politischen und kulturellen Aspekte hat für Liberale bei der Korruptionsbekämpfung noch ein anderer Gesichtspunkt herausragende Bedeutung. Internationale Vergleichsstudien zeigen seit Jahren einen engen **Zusammenhang zwischen dem Grad der wirtschaftlichen Freiheit in einem Land und seiner Anfälligkeit für Korruption**. Schon ein erster Blick auf die einschlägigen Erhebungen belegt das. Wenn man den letzten vorliegenden Bericht von **Transparency International** zum Stand der Korruption auf der Welt aus dem Jahre 2010 ansieht¹ und die dortige Rangliste der Staaten mit der Rangliste derselben Staaten auf den von dem kanadischen **Fraser Institute**² oder der amerikanischen **Heritage Foundation**³ veröffentlichten Indices für wirtschaftliche Freiheit vergleicht, fallen die Überschneidungen sofort ins Auge.

Nicht weniger als 15 der 25 Staaten mit der geringsten Korruption befinden sich auch beim wirtschaftlichen Freiheits-Index des Fraser Institute in der Spitzengruppe, die meisten der übrigen sieben Staaten liegen bei der wirtschaftlichen Freiheit nur wenig dahinter. Länder wie Australien, die Niederlande, Chile, die Schweiz oder auch Deutschland sind Beispiele für ein hohes Maß an wirtschaftlicher Freiheit bei wenig Korruption. Frankreich (wenig Korruption, mittlerer Wert bei der wirtschaftlichen Freiheit) und umgekehrt Malaysia (hoher Grad an wirtschaftlicher Freiheit, mittlerer Wert bei der Korruption) bilden beispielsweise zwei der wenigen Ausnahmen.

Auch der Umkehrschluss ist statistisch leicht erkennbar: **wo wirtschaftliche Freiheit fehlt, blüht die Korruption**. Venezuela, Myanmar, der Tschad, Angola oder Zimbabwe sind dafür Beispiele. Dort triumphieren Bestechung und Bestechlichkeit, während man Menschen mit unternehmerischen Talenten nur bedauern kann.

Indonesien wird von Transparency International bei der Korruption weltweit auf dem unbefriedigenden **Platz 110**, bei der wirtschaftlichen Freiheit vom Fraser Institute auf **Platz 81**, von der He-

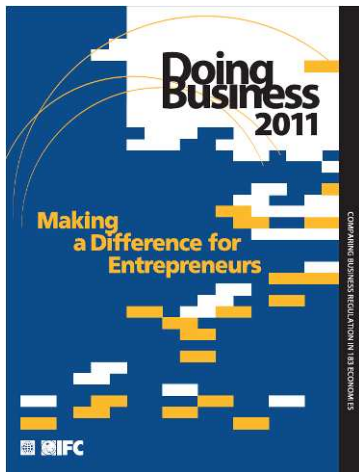
¹ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results

² http://www.freetheworld.com/2011/reports/world/EFW2011_chap1.pdf

³ <http://www.heritage.org/index/ranking>

ritage Foundation auf Platz 116⁴ eingestuft. Die recht guten Noten für die Wirtschaftspolitik des Landes werden konterkariert durch massive Schwächen vor allem beim Schutz des Eigentums, bei der Investitionsfreiheit, im Finanzsektor und eben bei der Korruption.

Der enge Zusammenhang zwischen Korruption und fehlender wirtschaftlicher Freiheit ist natürlich kein Zufall. Wo der Staat und seine Bediensteten große Ermessensspielräume haben, öffnet sich die Tür für diejenigen, die illegale Vorteile suchen – oder die Beamten nur dazu bringen wollen, dass sie endlich das tun, wozu sie eigentlich verpflichtet sind und wofür sie aus Steuergeldern bezahlt werden.



(Foto: World Bank & International Finance Corporation/Doingbusiness)

Was mangelnde wirtschaftliche Freiheit in der Praxis heißt, zeigt Jahr für Jahr sehr eindrucksvoll die Untersuchung "Doing Business" der International Finance Corporation⁵, einer Tochter der Weltbank. Auf dem aktuellen Index aus dem Jahre 2011, der misst, wie leicht oder schwer es ist, in einem Land unternehmerisch tätig zu sein, liegt Indonesien auf Platz 121, Malaysia dagegen zum Beispiel auf Platz 21. Das hat Folgen, die im Vergleich beider Länder sehr plastisch aufgezeigt werden können.

Ein indonesischer Unternehmer verwendet im Schnitt 266 Stunden im Jahr auf seine Steuererklärung, ein malaysischer nur 145 Stunden. Einen Container zu importieren kostet in Malaysia 450 US-Dollar und verlangt 9 Dokumente, in Indonesien sind dagegen 15 Dokumente erforderlich und der gleiche Vorgang kostet 660 US-Dollar. Der größte Teil der Differenz wird von den Zollbehörden und technischen Kontrollen verursacht. Wer in Indonesien ein Unternehmen schließen will, erhält von jedem investierten US-Dollar nur 13,2 Cent zurück. Er muss zudem 5,5 Jahre bis zum Abschluss des Verfahrens warten. In Malaysia erhält ein Unternehmer dagegen 39,8 Cent zurück und die Angelegenheit dauert nur 2,3 Jahre.

Die Kette der Beispiele ließe sich beliebig fortsetzen. So weist der Freedom Barometer Asia 2010 der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit beispielsweise auf den geringen Schutz von Eigentumsrechten in Indonesien hin⁶, der unternehmerische Aktivitäten behindert.

Komplizierte Steuer- und Abgabevorschriften, exzessive technische Kontrollen, auswuchernde Fragebögen, unklare Eigentumsverhältnisse, unverhältnismäßige Gebühren oder langjährige Gerichtsverfahren öffnen in Indonesien Bestechlichkeit und Bestechung Tür und Tor. Wer in Indonesien die Korruption bekämpfen will, kann das daher am einfachsten (und wirtschaftlich sinnvollsten) durch Deregulierung, Entbürokratisierung, Privatisierung und Stärkung des Rechtsstaates, kurz: durch mehr wirtschaftliche Freiheit erreichen. Die oben genannten Vergleichsstudien zeigen sehr deutlich, wo man ansetzen muss, um substanzielle Erfolge bei der Korruptionsbekämpfung zu erzielen.

⁴ Im Jahresbericht 2010 zur Situation der wirtschaftlichen Freiheit in der Welt des Fraser Institute nimmt Indonesien Platz 90 ein, doch stuft das Fraser Institute auch nur 141 Länder ein, während der Index der Heritage Foundation 179 Länder berücksichtigt. Transparency International nimmt 178 Länder in seine Liste auf.

⁵ <http://www.doingbusiness.org/>

⁶ http://www.fnfasia.org/attachments/1432_Freedom%20Barometer%20Asia%202010.pdf



Indonesier kennen viele Formulare und das Schlangestehen, hier bei der Bezahlung der Steuern (Fotos: Dhoni Setiawan/Kompas, Admin/Universitas Mataram, Armin Jabbar/Bisnis-Jabar, Radar Bogor)

Es ist freilich bezeichnend, dass sich die Diskussion in Indonesien wie auch anderswo in erster Linie um strafrechtliche oder ethische Fragen dreht, während die wirtschaftlichen und ordnungspolitischen Grundlagen der Korruption nur wenig Aufmerksamkeit finden. Nicht wirtschaftliche Reformen, sondern mehr Strafen, mehr Aufklärung und moralische Appelle gelten vielen als die Lösung. Statt möglichen Tätern einfach die Gelegenheiten zur Vorteilnahme zu beschneiden, setzt man lieber – allerdings bislang offensichtlich vergeblich – auf Abschreckung. **Der Kontext zwischen Korruption und mangelnder wirtschaftlicher Freiheit wird weitgehend ignoriert.** Dabei macht auch bei der Korruption die Gelegenheit die Diebe.

Das liegt nicht nur an mangelndem Wissen, sondern auch daran, dass in der Zivilgesellschaft die Phobie vor allem, was auch nur entfernt nach "Neoliberalismus" schmeckt, weit verbreitet ist. Darunter fällt dann leicht auch jedweder noch so sinnvoller Bürokratieabbau. Selbst in den von konkreten Empfehlungen und guten Ratschlägen ausgefüllten Berichten von **Transparency International** wird tunlichst alles vermieden, was als politisch inkorrekte Empfehlungen für mehr wirtschaftliche Freiheit aufgefasst werden könnte.

Doch in Anbetracht des nachweisbar engen Zusammenhangs zwischen dem Grad der wirtschaftlichen Freiheit in einem Land einerseits und der Verbreitung von Bestechlichkeit und Bestechung andererseits erweist man der Korruptionsbekämpfung damit einen Bärendienst. Will Indonesiens Regierung zum Nutznießer ihrer wirtschaftlichen Erfolge werden, ist sie gut beraten, sich mit **Wirtschaftsreformen und der Stärkung des Rechtsstaats auch jenseits des Strafrechts** zu befassen. Das verspricht einen tiefergehenden und schnelleren Erfolg bei der Korruptionsbekämpfung als das redliche Bemühen der KPK, deren 600 Mitarbeiter nicht weniger als 4,6 Mio. Staatsbedienstete kontrollieren sollen.

Denn wo wirtschaftliche Freiheit besteht, wo der Markt, nicht die Politik Angebot und Nachfrage regelt, ist wenig Raum für korrupte Richter, Beamte und „Volksvertreter“ à la Nazaruddin.

Rainer Erkens ist Projektleiter der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit in Indonesien.

Impressum
Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
Bereich Internationale Politik
Referat für Querschnittsaufgaben
Karl-Marx-Straße 2
D-14482 Potsdam

Aktuelle Informationen zur Projektarbeit der Stiftung finden Sie unter www.freiheit.org