

Alte Gewohnheiten ändern sich langsam

Chinas mühevoller Kampf gegen Korruption

"Corruption crackdown"¹ – "Ex-China Statistics Chief Facing Probe"² – "China sacks a top leader amid corruption scandal"³ – liest man diese Schlagzeilen, könnte man meinen, dass China dabei ist, mit Macht gegen die Korruption im eigenen Land vorzugehen. Allein in den letzten drei Monaten hat die Pekinger Führung Ermittlungen gegen gleich zwei hochrangige Parteifunktionäre aufgrund von Korruptionsvorwürfen aufgenommen.

Ende September wurde der Shanghaier Parteichef Chen Liangyu seines Amtes enthoben, als bekannt wurde, dass er ungerechnet etwa 300 Millionen Euro aus den Rentenkassen der Metropole entwendet und zum eigenen Nutzen in private Immobilien- und Straßenbauprojekte investiert haben soll. Im Rahmen dieser Untersuchung wurden kurz darauf auch der Direktor des staatlichen Statistikamtes Qiu Xiaohua sowie gut 50 weitere Verdächtige in Haft genommen.⁴

Schaut man sich die Situation im Reich der Mitte jedoch etwas genauer an, so stellt man fest, dass Korruptionsfälle wie diese nur die Spitze des Eisberges sind und dass die Aufdeckung solcher Fälle häufig auch mit politischen Motiven verknüpft ist. Jährlich werden den Behörden Tausende von Fällen gemeldet. Allein in den letzten zwölf Monaten wurden in knapp 7.000 Fällen Ermittlungen aufgenommen⁵, täglich werden 56 Beamte

In der Tat bemüht sich die Regierung in Peking seit den 1950er Jahren, das Problem in den Griff zu bekommen – bislang allerdings wenig erfolgreich. Dabei werden die Auswirkungen der Korruption immer gravierender. Während die chinesische Ökonomie weiterhin boomt und Chinas Einfluss in der Weltpolitik immer weiter steigt, wird das Wohlstandsgefälle - zwischen Stadt und Land sowie zwischen Arm und Reich - immer größer. Die Versuchung, sich mit allen Mitteln ein Stück vom Kuchen anzueignen, steigt in gleichem Maße.

Daher verwundert es kaum, dass allein in den Jahren 2000 bis 2005 Untersuchungen in über 13.600 Korruptionsfällen aufgenommen wurden, die sich auf eine Gesamt-

¹ "Corruption Crackdown", China Daily, 25.09.2006.

² "Ex-China Statistics Chief Facing Probe", Associated Press Newswires, 19.10.2006.

³ "China sacks a top leader amid corruption scandal", James T. Areddy, The Wall Street Journal, 26.09.2006.

⁴ vgl. "Korruption in Shanghai weitet sich aus", 24.10.2006, <http://derstandard.at/?url=/?id=2606883>.

⁵ vgl. "Fight stepped up against bribery", Jiang Zhuqing, China Daily, 01.08.2006.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

LÄNDERPROGRAMM
VOLKSREPUBLIK CHINA

INKEN DENKER

Dezember 2006

www.kas.de

summe von 520 Millionen Euro belaufen. Nur gut ein Siebtel dieser Summe konnte zurückgewonnen werden.⁶ Ein Großteil der illegal erworbenen Gelder wanderte über Schleichwege ins Ausland. Angaben der OECD zufolge werden jährlich noch viel höhere Beträge, nämlich ungefähr 24 Milliarden US-Dollar, illegal ins Ausland geschleust.⁷ Die chinesische Regierung steht diesem Problem bislang ziemlich hilflos gegenüber. So gibt es zwar immer wieder Fälle, in denen Täter im Ausland aufgegriffen und später abgeschoben werden, damit ihnen im Heimatland der Prozess gemacht wird; aber auch in solchen Fällen bleibt der größte Teil der Gelder für immer verschwunden.⁸

Seriösen Schätzungen zufolge muss die chinesische Volkswirtschaft jährlich einen Verlust in Höhe von 13-17 % ihres Bruttoinlandsproduktes verkraften, verursacht durch entgangene Steuereinnahmen, Aufwendungen für die Strafverfolgung oder den Verlust von Geldern, die ursprünglich für Investitionen vorgesehen waren.⁹ Der internationale Korruptionsindex von Transparency International führt China in 2005 auch nur noch auf Platz 78, auf gleicher Stufe mit Ländern wie Marokko, Senegal oder Sri Lanka und nur knapp vor Indien.¹⁰ Im Vergleich zum Jahr 2001 ist China damit um 21 Plätze zurückgefallen.¹¹

Trotz aller Bemühungen seitens der Regierung, die Korruption im Land einzudämmen, hat diese eher zu - als abgenommen. Korruption ist heute in der Volksrepublik China allgegenwärtig und zieht sich durch alle E-

benen der Gesellschaft; daran haben auch drakonische Strafen bis hin zur Todesstrafe nichts ändern können. Die meisten Chinesen empfinden Korruption als etwas "Alltägliches" oder "Normales", von manchen wird sie gar als etwas "Notwendiges" angesehen, um in der immer stärker am äußeren Schein orientierten Arbeitswelt und im Privatleben mithalten zu können. Einige Unternehmen behaupten sogar, ohne Bestechung gar nicht in der Lage zu sein, sich Zugang zu einem bestimmten Markt verschaffen zu können.¹²

Arten der Korruption

Wang Guoming, Leiter einer einflussreichen Anti-Korruptions-Studiengruppe in Hunan, hat sich in seiner Untersuchung "Policy Research on Punishment and Prevention of Corruption in China" auf diejenigen Parteikader, Verwaltungsbeamte, Bankmitarbeiter, Finanzmanager und Unternehmer konzentriert, die sich mit den von ihnen illegal erworbenen Vermögen ins Ausland abgesetzt haben.¹³

Wang identifiziert dabei drei Arten von Korruption: Zunächst sind da die sogenannten "Kickbacks" oder Provisionen, die hohe Beamte, die zumeist kurz vor der Rente stehen, dafür beziehen, dass sie gewisse Projekte oder Kredite bewilligen oder "beide Augen" vor Schmuggel, mangelhaften Arbeitsbedingungen oder ähnlichem verschließen. Bei der zweiten Variante handelt es sich zumeist um Profite, die durch Scheintransaktionen mit Schattenfirmen, vorgetäuschten Firmenverkäufen oder Kreditaufnahmen gemacht und anschließend ins Ausland transferiert werden. Typischerweise werden sie von Personen aus den oberen Managementebenen von Staatsunternehmen ausgeführt, die sich mit den finanziel-

⁶ vgl. "Bekämpfung der kommerziellen Bestechung", Feng Jing, Beijing Rundschau, Nr. 22/2006.

⁷ "Global hunt highlights scale of graft in China – Trial opens rare window on corruption", David Lague, International Herald Tribune, 18.06.2006.

⁸ vgl. "The politics of corruption", Steven Ribet, The Standard, 05.08.2006.

⁹ vgl. "Das politische System der Volksrepublik China", Sebastian Heilmann, Westdeutscher Verlag, 1. Auflage, September 2002.

¹⁰ vgl. "Transparency International Corruption Perceptions Index 2005", <http://www.transparency.org>.

¹¹ vgl. "Das politische System der Volksrepublik China", Sebastian Heilmann, Westdeutscher Verlag, 1. Auflage, September 2002.

¹² vgl. "Bekämpfung der kommerziellen Bestechung", Feng Jing, Beijing Rundschau, Nr. 22/2006.

¹³ vgl. im Folgenden "The politics of corruption", Steven Ribet, The Standard, 05.08.2006.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**LÄNDERPROGRAMM
VOLKSREPUBLIK CHINA**

INKEN DENKER

Dezember 2006

www.kas.de

len Vorgängen in ihren Unternehmen gut auskennen und von daher wissen, wie man sich staatliche Mittel unauffällig aneignen kann. Schließlich beschreibt Wang auch noch Fälle, in denen Angestellte aus dem mittleren oder unteren Management nach einmaligen Diebstählen sich ins Ausland absetzen.

Erleichtert wird das außer Land bringen der hinterzogenen Gelder durch ein gut organisiertes Untergrundbankensystem. Dabei werden die Gelder häufig in bar über die Grenze nach Hongkong gebracht und von dort auf Konten im Ausland überwiesen. Liao Ran, Chinaexperte bei Transparency International in Berlin, schätzt, dass auf diese Weise täglich ca. 50 Mio. RMB (etwa 4,9 Mio. EUR) über die Grenzstadt Shenzhen nach Hongkong gelangen.¹⁴ Ein Großteil dieser Gelder verschwindet auf diese Weise für immer, da weder die genaue Höhe noch der genaue Zielort festgestellt werden kann.

Zielländer sind insbesondere die Vereinigten Staaten, Kanada, Australien und Neuseeland, aber auch einzelne Länder innerhalb der Europäischen Union, deren Importbestimmungen leicht zu umgehen sind.¹⁵ Vielfach sind diese Absatzbewegungen von langer Hand geplant. So werden zunächst Familienangehörige ins Ausland geschickt, um dort zu studieren oder sich beruflich niederzulassen. Ein damit verbundenes Ziel ist, auf diese Weise an eine Aufenthaltsgenehmigung für die ganze Familie zu kommen. Die eigentlichen Drahtzieher reisen dann zu einem späteren Zeitpunkt nach, während das Geld schon lange im Voraus ins Ausland gebracht worden ist. Ebenso wie bei den verschiedenen Arten der Korruption lassen sich auch bei der Wahl der Fluchtländer Präferenzen feststellen. So zieht es einige z.B. in Länder, in denen es

sich auch mit weniger Geld angenehm leben lässt oder für die eine Aufenthaltsgenehmigung leichter zu beschaffen ist, wie zum Beispiel für einige lateinamerikanische oder afrikanische Länder, aber auch für asiatische Staaten wie Thailand, Myanmar oder Malaysia.

In den letzten Jahren konnten vor allem in den Vereinigten Staaten von Amerika und Kanada immer wieder Personen verhaftet werden, die aufgrund von Korruptionsvorwürfen aus China geflohen waren. Nicht immer kommt es dabei jedoch zu einer Auslieferung. Viele, gerade westliche Länder verweigern diese, da sie fürchten, dass den Angeklagten in der Volksrepublik die Todesstrafe droht. Letzteres war z.B. der Fall bei dem ehemaligen Vorsitzenden der Technischen Abteilung der Pekinger Niederlassung der Agricultural Bank of China, Wen Mengjie, der im Juli dieses Jahres wegen Hinterziehung von rund zwei Millionen Dollar angeklagt und zum Tode verurteilt worden war. So wie Wen erging es in den letzten vier Jahren weiteren 24 Angeklagten.

Bestechlichkeit im Amt, Veruntreuung öffentlicher Mittel, widerrechtliche Aneignung von Staatsvermögen, egal ob die hierdurch illegal erworbenen Gelder später ins Ausland geschleust werden oder im Inland verbleiben, in allen Fällen liegt immer eine wechselseitige, private Vorteilnahme der Beteiligten vor, mit der die öffentliche Ordnung unterlaufen wird. Profitieren tut hiervon auch die Privatwirtschaft, entweder durch geringere Steuerzahlungen oder durch die Bewilligung von vorteilhaften Krediten oder Verträgen.¹⁶ Bei solchen Transfers, die meist stillschweigend vereinbart und nirgendwo registriert werden, werden große Teile des Vermögens staatlicher Unternehmen auf gesetzwidrige Art und Weise privatisiert und in einträgliche Nebengeschäfte investiert.

¹⁴ vgl. "The politics of corruption", Steven Ribet, The Standard, 05.08.2006.

¹⁵ vgl. im Folgenden "Fugitive Justice", Ding Zhitao, Beijing Review, 09.02.2006.

¹⁶ vgl. im Folgenden "Das politische System der Volksrepublik China", Sebastian Heilmann, Westdeutscher Verlag, 1. Auflage, September 2002.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

LÄNDERPROGRAMM
VOLKSREPUBLIK CHINA

INKEN DENKER

Dezember 2006

www.kas.de

Diese Tauschprozesse haben im ganzen Land zu informellen und höchst undurchsichtigen Beziehungsnetzwerken geführt. Schätzungen zufolge macht die illegale Aneignung von Staatsvermögen bereits 12 Prozent der gesamten Vermögensmasse aus.¹⁷ Hierdurch ist es zu einer – wenn auch unfreiwilligen – Flexibilisierung des starren kommunistischen Kommandosystems gekommen. Mehr und mehr sieht die Regierung in Peking ihre Macht gefährdet. Zusätzlich verliert sie an Glaubwürdigkeit – vor allem auf dem Land und bei den ärmeren Bevölkerungsschichten, aber auch bei den aufstrebenden Mittelschichten in den Städten.

Eindämmung der Korruption

Die Bekämpfung der Korruption gilt daher in den Augen der derzeitigen chinesischen Führung als eine wichtige politische Aufgabe, nicht nur um das Machtmonopol der Kommunistischen Partei zu erhalten, sondern auch um langfristig die Stabilität im Lande zu sichern. Im Rahmen der "Harmonischen Gesellschaft", wie sie von Staats- und Parteichef Hu Jintao seit 2004 propagiert wird, hat deshalb das Eindämmen der Korruption einen hohen Stellenwert. Mittels eines Katalogs von "Acht Tugenden und acht Schanden" wird zudem an Werte wie Ehrlichkeit, Strebsamkeit, Disziplin und Mutterlandsliebe appelliert und Korruption zu einem inakzeptablen Verhalten erklärt. Die Verhaftung hochrangiger und einflussreicher Parteiführer wie Chen Linayu und Qiu Xiaohua soll dabei der Bevölkerung signalisieren, wie ernst die Führung dieses Thema nimmt und deutlich machen, dass ein solches Verhalten in China nicht länger geduldet wird.

Korruption ist im Reich der Mitte kein juristischer Tatbestand. In Ermangelung einer offiziellen Definition wird Korruption häufig

mit unlauterem Wettbewerb gleichgesetzt, was natürlich zu kurz greift. Mit der Ratifizierung der "UN Convention against Corruption" im Oktober 2005 möchte die Volksrepublik deshalb der Welt zeigen, dass sie dem Kampf gegen die grassierende Korruption eine große Bedeutung beimißt. Die Ratifizierung der Konvention ist dabei Teil einer Strategie, die durch eine Vielzahl von Programmen und neuen Gesetzen die Voraussetzungen dafür schaffen will, dass Korruption keine Alternative sein darf, um auf diese Weise zu schnellem Reichtum zu gelangen.

Neben der Einführung eines neuen Beamtengesetzes sollen die Bereiche Justiz und Finanzen in der Zukunft grundlegend reformiert werden, um mehr Transparenz innerhalb der Administration aber auch in der Partei herzustellen.¹⁸ Da Korruption in erster Linie bei der Durchführung von Infrastrukturprojekten, bei der Veräußerung von Bodennutzungsrechten, bei der Beschaffung und dem Verkauf von Medikamenten sowie bei Erschließung von Ressourcen anzutreffen ist, stehen diese Bereiche im Vordergrund der Bemühungen zur Eindämmung. Andere Bereiche wie Banken, Versicherungen, Verlagswesen, Sport, Energieversorgung und Umweltschutz sind jedoch ebenso betroffen, wie dies Aussagen von Experten auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung belegen. Diese Bereiche machen zusammen 78,6 Prozent aller bestätigten Korruptionsfälle aus.¹⁹

Eine wichtige Rolle im Rahmen der Korruptionseindämmung spielt auch die Forschung. Von ihr erhofft man sich wegweisende Aufschlüsse über die Ursachen sowie konkrete Handlungsempfehlungen. Eine besondere Stellung nimmt hier das Antikorruptionsforschungszentrum in Peking ein. Daneben

¹⁷ vgl. "Das politische System der Volksrepublik China", Sebastian Heilmann, Westdeutscher Verlag, 1. Auflage, September 2002, S. 178.

¹⁸ vgl. "China treibt Anti-Korruptions-Kampagne voran", Radiobeitrag auf Radio China vom 28.07.2006.

¹⁹ vgl. "Fight stepped up against bribery", Jiang Zhuqing, China Daily, 01.08.2006.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

LÄNDERPROGRAMM
VOLKSREPUBLIK CHINA

INKEN DENKER

Dezember 2006

www.kas.de

haben sich aber auch verschiedene Nichtregierungsorganisationen dieses Themas angenommen. Schließlich besteht die Absicht, auch die Bevölkerung noch intensiver mit einzubeziehen, indem man ihr – zumindest in der Theorie – vermehrt Zugang zu Informationen über die Mittelverwendung auf der lokalen Ebene verschaffen möchte. Einge- führt wurde inzwischen ein jährliches nationales Audit, das den Mittelfluss in den Ministerien transparenter machen soll.

Da in China Politik und Wirtschaft untrennbar miteinander verknüpft sind, muss die Korruption auch auf beiden Ebenen bekämpft werden. Denn zwischen den Akteuren auf beiden Feldern kommt es häufig zu Tauschbeziehungen, indem politische Macht gegen wirtschaftliche Vorteile eingetauscht wird. Hierdurch wird die öffentliche Ordnung unterlaufen, was wiederum nur möglich ist, weil das Rechtssystem in der Volksrepublik China noch immer unvollkommen ist.²⁰ Die Pekinger Regierung versucht hier gegenzuhalten. Seit kurzer Zeit veröffentlicht sie eine "schwarze Liste", auf der die Namen aller Unternehmen und Personen aufgeführt sind, die versucht haben, Bestechungsgelder anzubieten. Unternehmen, die auf dieser Liste erscheinen, sind automatisch von öffentlichen Ausschreibungen ausgeschlossen.

Institutionen der Korruptionsbekämpfung

In der Volksrepublik China beschäftigt sich eine eigene Disziplinierungskommission, die direkt dem Zentralkomitee der Kommunistischen Partei unterstellt ist und die die Ermittlungsaufgaben des Ministeriums für Disziplinaraufsicht mit übernommen hat, mit der Aufklärung von Korruptionsfällen. Diese Kommission ist bemüht, allen eingegangenen, i.d.R. anonymen Hinweisen über kor-

ruptes Verhalten nachzugehen. Da diese Behörde wie viele andere in China jedoch unterbesetzt ist, kann sie angesichts der Vielzahl der Eingaben nicht alle Fälle aufgreifen. Hinzu treten Mängel, was Vollständigkeit, Beweiskraft und Zuverlässigkeit der Eingaben angeht, weshalb es nur bei einer geringen Zahl von Meldungen zu Ermittlungen kommt.

Korruptionsexperten wie Lau Nai-keung bezweifeln deshalb, ob sich mit einem solchen System langfristig die Korruption im Land bezwingen lässt. Er schlägt stattdessen vor, ein Modell wie in Hongkong einzuführen.²¹ In der ehemaligen britischen Kolonie und heutigen Sonderverwaltungsregion hat man bereits in den 1970er Jahren mit dem Aufbau einer unabhängigen Korruptionsbekämpfungsbehörde, der "Independent Commission Against Corruption" (ICAC), begonnen. Das Besondere daran ist, dass nur namentlichen Hinweisen nachgegangen wird, was sich rückblickend als äußerst erfolgreich erwiesen hat. Denjenigen, die sich an die ICAC wenden, wird Anonymität und ggf. auch Personenschutz zugesagt. Angesichts mancher Insiderinformationen scheint dies der einzige gangbare Weg zu sein. Es sind gerade diese Informationen, die in manchen Fällen ein Aufgreifen der Täter erst ermöglicht haben.

Ein weiterer Grund für den Erfolg des Hongkonger Modells liegt darin, dass nur eine begrenzte Zahl von Personen Zugang zu den Informationen hat. Wollte man ein solches Verfahren auf das Festland auszudehnen, so würde dies bedeuten, dass eine neue, partei-unabhängige Behörde geschaffen werden müsste. Ebenso müsste eine Trennung der Aufgaben dieser Behörde von der der ZK-Disziplinierungskommission vorgenommen werden. Lau Nai-Keung rät deshalb dazu, dass sich die neue Behörde vor

²⁰ vgl. im Folgenden "Das politische System der Volksrepublik China", Sebastian Heilmann, Westdeutscher Verlag, 1. Auflage, September 2002.

²¹ vgl. im Folgenden: "Hong Kong offers vital lesson in corruption fight", Lau Nai-keung, China Daily, 01.08.2006.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

LÄNDERPROGRAMM
VOLKSREPUBLIK CHINA

INKEN DENKER

Dezember 2006

www.kas.de

allem mit dem namentlichen Eingängen beschäftigt soll, während die ZK-Disziplinierungskommission auch weiterhin anonymen Meldungen nachgehen könnte. Weitergehende Untersuchungen sollten jedoch auf jeden Fall der neuen Behörde übertragen werden; der Partei gesteht er hier nur eine beratende Funktion zu.

Ausblick

Trotz der großen Aufmerksamkeit, die die chinesische Führung in den letzten Jahren der Bekämpfung der Korruption geschenkt hat, ist kaum damit zu rechnen, dass sie dieses Problem schon bald in den Griff bekommen wird. Zu viele Menschen profitieren noch immer von dem engen Geflecht an Tauschgeschäften, Begünstigungen und Manipulationen, das sich über Jahrzehnte entwickelt und die Verhaltensweisen in der chinesischen Gesellschaft geprägt hat.

Selbst der große Erfolg, der den Korruptionsermittlern im September in Shanghai gelungen ist, lässt nicht auf eine sofortige Verbesserung der Situation schließen. In diesem Zusammenhang wird auch spekuliert, ob der Sturz des früheren Shanghaier Parteisekretärs Chen Liangyu nicht auch dazu dienen sollte, um die Macht der sogenannten "Shanghai-Fraktion" des vormaligen Staats- und Parteichefs Jiang Zemin auf diese Weise empfindlich zu schwächen oder sogar ganz zu brechen.

In der Kommunistischen Partei Chinas wie auch in der chinesischen Gesellschaft fehlt es am Willen zu weiteren nachhaltigen Reformen, die für eine wirksame Bekämpfung der Korruption zwingend erforderlich wären. Neben einer auf Gewaltenteilung beruhenden Ordnung mit parlamentarischer Kontrolle gehören hierzu vor allem eine unabhängige Justiz sowie freie, regierungskritische

Medien.²² Da durch solche Reformen jedoch das Machtmonopol der Kommunistischen Partei infrage gestellt werden könnte, ist mit einer derartigen Entwicklung in nächster Zukunft wohl kaum zu rechnen.

²² vgl. "Das politische System der Volksrepublik China", Sebastian Heilmann, Westdeutscher Verlag, 1. Auflage, September 2002.