

Analyse

Korruption in Russland zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Georgij Satarow, Moskau

CPI – das Spezifische an der russischen Korruption ...

Wie in allen Transformationsländern, die die Phase des Übergangs von zentralisierter Wirtschaft und autoritärem politischen Regime zu einer Marktwirtschaft und einer Demokratie durchgemacht haben, gibt es in Russland eine Reihe negativer Phänomene. Eines der schmerzhaftesten ist der Anstieg der Korruption.

Versuchen wir einmal, das Spezifische der russischen Korruption zu verstehen, indem wir sie zuerst mit der Korruption in anderen Ländern vergleichen. Der am weitesten verbreitete Indikator des Korruptionsniveaus in den Ländern der Welt ist der *Corruption Perception Index* (CPI), der jährlich von der internationalen Organisation *Transparency International* erstellt wird. Dieser Index wird auf der Grundlage von verschiedenen Experten- und soziologischen Umfragen kalkuliert, die in den verschiedenen Ländern von unterschiedlichen Organisationen durchgeführt werden. Der Index spiegelt die zusammengefasste Bewertung des Korruptionsniveaus im Land durch In- und Ausländer wieder. Der Index erscheint als Skala mit Werten von eins bis zehn. Je höher der Wert, desto niedriger ist das Korruptionsniveau im Land. 2003 (die letzten verfügbaren Daten) hatte Russland einen CPI-Wert von 2,7 (wie auch ein Jahr zuvor) und nahm gemeinsam mit Mozambique den 86. Platz ein. Indien, Malawi und Rumänien hatten etwas bessere Plätze in der Tabelle, Algerien, Madagaskar, Nicaragua und Jemen waren etwas korrupter.

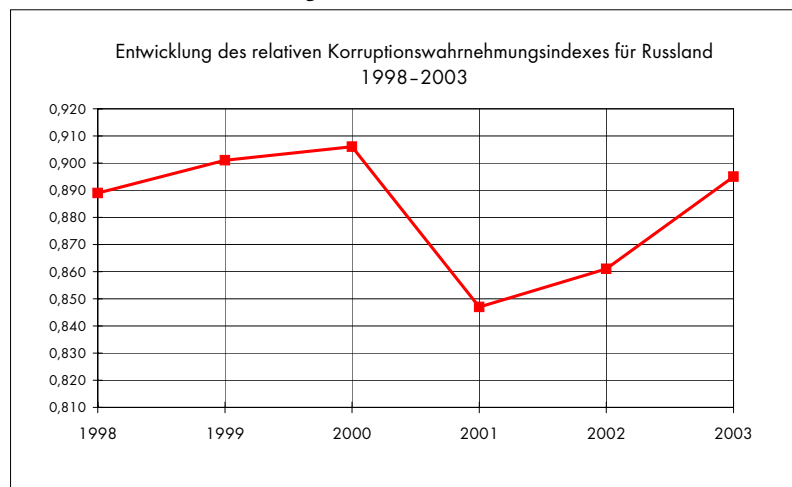
Ein Nachteil des CPI besteht darin, dass die Auswahl der Untersuchungen, die in den Index einbezogen werden, jedes Jahr geändert wird, wie auch die der Länder, die erfasst werden. Daher ist es zuverlässiger, wenn man einige relative Indikatoren verwendet. Im folgenden wird die Korruptionsdynamik in Russland nach den Daten des CPI mit Hilfe eines Wertes bestimmt, der sich folgendermaßen errechnet:

$$\text{Relativer Wert der Korruptionswahrnehmung} = \frac{(\text{maximaler Wert} - \text{Wert für Russlands})}{(\text{maximaler Wert} - \text{minimaler Index})}.$$

[Praktisch werden anstelle des maximalen und des minimalen Wertes die Werte verwendet, die dem größten bzw. kleinsten am nächsten kommen, um den Einfluss

von zufälligen extremen Indizes zu verringern.]

Der Wert, den wir auf diese Art erhalten, zeigt, wo sich die Korruptionskennziffer des Landes relativ zur besten Korruptionskennziffer im gültigen Bereich der Indizes befindet. Das Diagramm zeigt, wie sich in den letzten Jahren der relative Index der Korruptionswahrnehmung für Russland verändert hat:



Das Diagramm zeigt ein Anwachsen des Indexes in den Jahren 1998 bis 2000, sodann eine plötzliche Abnahme, gefolgt von einem erneuten Zuwachs. Dies kommt zweifelsohne durch den subjektiven Charakter des Indexes zustande. Das Urteil von Experten und Respondenten wird von der Informationslage beeinflusst. Daher kann man das Anwachsen des Indexes während der Jahre 1998–2000 leicht durch die Enttäuschung über das Regime Jelzins und die spektakulären öffentlichen Skandale der letzten Jahre dieses Regimes erklären. Die darauf folgende plötzliche Abnahme von Korruption ist, wie nicht schwer zu erraten ist, verknüpft mit den Erwartungen an die Machtübernahme eines neuen, jungen und energiegelichen Präsidenten, dessen Gestalt sowohl zu Hause wie im Ausland mit „law and order“ in Verbindung gebracht wird. Die Ernüchterung über diesen Präsidenten geht einher mit größerer Objektivität bei der Bewertung der Korruption im Land, was sich im Ansteigen des Indexes widerspiegelt.

BEEPS – „state capture“ in Transformationsländern

Weiter oben haben wir bemerkt, dass Transformationsprozesse immer mit einem Zuwachs von Korruption einhergehen. Daher wäre es korrekter, Russland mit anderen Transformationsländern zu ver-

gleichen. Dies ist möglich dank der Daten des *Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS)*, der von der Weltbank in den Jahren 1999 und 2002 in Transformationsländern durchgeführt wurde. In diesen Untersuchungen wurden verschiedene Korruptionsindikatoren durch Umfragen unter Geschäftsleuten ermittelt. Die Untersuchungen erfassten mehr als 20 Länder der ehemaligen Sowjetunion und Mittel- und Osteuropas. Den Daten des BEEPS zufolge wies Russland im Zeitraum 1999–2002 positive Tendenzen auf; es kann ein Rückgang der Korruption aufgrund verschiedener Indikatoren festgestellt werden. Insbesondere für 2002 gehört Russland zusammen mit Armenien, Belarus, Ungarn und Kasachstan zu den fünf Ländern mit dem niedrigsten Grad an *state capture*. „State capture“ ist eine Erscheinungsform von Korruption, bei der es um aktive korrumpierende Handlungen der Wirtschaft geht, die Entscheidungen, im allgemeinen regelsetzender Art, in verschiedenen Organen der Macht vom Parlament bis zur Zentralbank beeinflussen. Unter diesen fünf Ländern kann wohl nur Ungarn zu den Ländern mit relativ niedriger Korruption gezählt werden (nach dem CPI 2003 hat Ungarn einen Index von 4,8 und nahm den 40. Platz ein, während Russland den 86. Platz einnahm). In Armenien und Belarus gibt es kein Big Business, das „state capture“ betreiben könnte, während in Kasachstan das gesamte Big Business vom herrschenden Klan kontrolliert wird, so dass es sinnlos ist, überhaupt von „state capture“ zu reden. Der niedrige Index Russlands unter diesen fünf Ländern kann nicht mit einem realen Rückgang der Korruption erklärt werden, sondern mit dem informationellen Druck, den die russische Regierung ausübte, um den Einfluss des Big Business auf die Politik zurückzudrängen. Außerdem hat die BEEPS-Serie andere wichtige Erscheinungsformen der Korruption außer Acht gelassen, die in Russland in den letzten Jahren auf dem Vormarsch waren (dazu mehr weiter unten). Insgesamt kann man unter Bezug auf die BEEPS-Daten den Schluss ziehen, dass Russland unter den Transformationsländern einen mittleren Rang einnimmt.

INDEM: Der Bestechungsmarkt hat einen Umfang von 2,8 Mrd. US \$

Wenn wir uns jetzt den Daten zu, die ab 2000 durch die Untersuchungen der INDEM-Stiftung gesammelt wurden (vgl. Tabelauf den Seiten 5 bis 7). Die Untersuchung des Jahres 2001 zeigte, dass die russischen Bürger jährlich für Bestechungen im Alltag (Miliz, Bildung, soziale Dienste, usw.) mindestens 2,8 Milliarden US-Dollar ausgeben. Zum Vergleich: Der Staat nahm im Jahr 2000 insgesamt 5,8 Milliarden US-Dollar an Einkommenssteuer ein. Am häufigsten wird im Gesundheitssystem, im Hochschulwesen und bei der Verkehrs-

polizei gezahlt. Die höchsten Bestechungsgelder werden bei den Gerichten fällig; 75% der Respondenten gaben an, dass die Justiz für sie wegen der übermäßig hohen Bestechungen unerreichbar ist. Die Untersuchung, die vor einem Jahr durchgeführt wurde, zeigte die Zunahme von Korruption im Alltag auf, wobei sie im Hochschulwesen am stärksten anstieg (um ein Vielfaches).

Viele Experten sehen die Korruption im russischen Hochschulwesen als eines der schlimmsten Übel an. Diese Form der Korruption führt dazu, dass nicht die fähigsten, sondern die zahlungskräftigsten Studenten ihre Examen bestehen; nicht diejenigen erhalten einen Hochschulabschluss, die erfolgreich studiert haben, sondern die, die gebührend Bestechungsgelder gezahlt haben. Es ist schlimm, dass ein junger Mensch bei dem Abschluss eines Hochschulstudiums sich daran gewöhnt, alle seine Probleme mit Hilfe von Korruption zu lösen (interessanterweise kann die größte Korruption in den juristischen Fakultäten beobachtet werden). So bringt das System der Hochschulbildung in Russland nicht zukünftige Spezialisten, sondern zukünftige Korruptionspraktiker hervor.

Umfragen unter Unternehmern haben gezeigt, dass Geschäftsleute 2001 insgesamt 33,5 Milliarden US-Dollar an Bestechungsgeldern zahlten, um Probleme ihrer Firmen zu lösen (erinnern wir uns, dass dies eine Mindesteinschätzung darstellt). Zum Vergleich: Im selben Jahr hatte der föderale Haushalt Einnahmen von 40 Milliarden US-Dollar. Bemerkenswert ist, dass Organe der Exekutive wegen der übermäßigen Regulierung der russischen Wirtschaft 99% aller korruptionsbedingten Einnahmen erhalten.

„Alte“ und „neue“ Korruption

Wenn man die Haupttendenzen der Korruption in Russland in den letzten 15 Jahren betrachtet, so lassen sie sich am leichtesten in zwei Arten Korruption unterteilen. Wirtschaftliche Korruption ist die Korruption, die als Erscheinungsform des Marktes der Schatten-dienstleistungen betrachtet werden kann, auf dem beide Seiten zufällig zusammenarbeiten, indem sie Bestechung gegen entsprechende offizielle Entscheidungen austauschen. Soziale Korruption ist die Korruption, bei der Korruptionsbeziehungen eng mit anderen Beziehungen verflochten sind (Familien-, körperschaftliche, landmannschaftliche Beziehungen).

Die Periode vom Ende der 1980er bis zum Anfang der 1990er Jahre, als Russland die Transformation zu neuen Wirtschaftsformen begann, kann als der Verfall der alten sozialen Beziehungen, wie sie während der sowjetischen Periode entstanden waren, und als plötzlicher Aufstieg einer neuen politischen, wirtschaftlichen und

administrativen Elite charakterisiert werden. Es ist natürlich, dass die alte sowjetische soziale Korruption nach und nach durch wirtschaftliche Korruption ersetzt wurde. Gleichzeitig wuchs das Ausmaß dieser Korruption in dem Maß, wie das alte Rechtssystem auseinander fiel und das neue allmählich entstand. Dies setzte sich bis Mitte der 1990er Jahre fort. Der Sieg Jelzins bei den Präsidentenwahlen 1996 symbolisierte die Stabilisierung der neuen Elite (zu der natürlich auch Vertreter der alten Elite gehörten, wenn auch in neuer Funktion) und die Festigung der neuen sozialen Beziehungen. Da der Staat sich nicht um die Begrenzung der Korruption kümmerte, begann sich die wirtschaftliche Korruption, die immer weiter an Ausmaß zunahm, wiederum in soziale Korruption zu verwandeln. Soziale Korruption, die in das Gewebe der sozialen Ordnung hineinwächst, ist geschützter und erlangt neue Qualitäten und Funktionen. Sie kann zum Beispiel einheimische Unternehmer vor ausländischen Konkurrenten schützen: Es ist leichter für den russischen als für den ausländischen Geschäftsmann, den Gouverneur zu bestechen, geht doch ersterer mit dem Gouverneur in die Sauna und auf die Jagd, letzterer aber nicht.

„Business capture“

Alle existierenden Formen von Korruption in Russland sind in der Epoche Jelzins entstanden. In der Epoche Putins haben sie nur an Ausmaß zugenommen und den Deckmantel relativen Anstands abgeworfen. Die Form von Korruption des „business capture“ gehört in Russland zu den signifikantesten und konkretesten Tendenzen der letzten Jahre. Dieser Begriff beinhaltet zwei verschiedene Szenarien.

Zum ersteren gehören Handlungen zur feindlichen Übernahme einer anderen Firma mit Hilfe von gekauften Beamten (in erster Linie von Richtern). Diese Art des Raubes von fremdem attraktivem Eigentum hat in Russland erschreckende Ausmaße angenommen. Auch ausländische Eigentümer sind bedroht, wenn sie in große Aktienpakete investieren. Nicht zufällig ist diese Art von Korruption auf eigenen Konferenzen und Parlamentsanhörungen zum Diskussionsgegenstand geworden – unter ausländischer Beteiligung. Der zweite Typ von Firmenübernahme wird unmittelbar von Vertretern der Staatsmacht vorgenommen. Viele von ihnen nutzen ihre Dienststellung und ungesetzliche Methoden, um sich die Kontrolle über erfolgreiche Firmen anzueignen. Die Verquickung von Staatsdienst und unternehmerischer Tätigkeit ist in Russland zu einem völlig normalen Phänomen geworden. Vor ungefähr einem Jahr veröffentlichte eine russische Zeitung eine Liste der fünfzig einflussreichsten Geschäftsleute – darunter waren zwei Minister der föderalen Regierung.

Die Chodorkowskij-Affäre, insbesondere Chodorkowskij's Festnahme im Sommer 2003, hat zu einer drastischen Zunahme der Korruption geführt. Die russische

Bürokratie interpretierte dieses Ereignis als Signal von oben: „Alle Hindernisse für Raub sind gefallen; mache es wie ich.“ Aus einer Vielzahl von Interviews mit Geschäftsleuten aus verschiedenen Regionen Russlands kann man den Schluss ziehen, dass Bestechungszahlungen des Business (jedweder Art) um das Zwei- bis Dreifache angestiegen sind. Das unternehmerische Klima in Russland hat sich bedeutend verschlechtert. Viele wichtige Geschäftsleute haben angefangen, sich Gedanken über die Aufgabe ihres Unternehmens zu machen und einige haben schon begonnen, sich aus dem Geschäft zurückzuziehen.

Bürokratische Maschine und gesellschaftliche Kontrolle

Der rasante Anstieg der Korruption in den letzten Jahren hat dazu geführt, dass die bürokratische Maschine bedeutend weniger effektiv ist. Dies beunruhigt jetzt die höhere politische Führung des Landes und hat sie veranlasst, der Korruption den Kampf anzusagen und anzukündigen, dass sie Ordnung im administrativen System schaffen will. Es gibt in der russischen Staatsmacht auf verschiedenen Ebenen zwar gebildete und talentierte Leute, die ehrlich am Wohlergehen des Landes interessiert sind; allerdings sind sie zu wenig und die bürokratische Maschine zu stark. Darüber hinaus ist ein Resultat der Politik Präsident Putins, dass gesellschaftliche und politische Kontrolle über die Bürokratie fast verschwunden sind. Daher ist es nicht erstaunlich, dass vereinzelte Schritte, um die Korruption zu verringern und die Effektivität der Bürokratie zu erhöhen, nicht den erwarteten Effekt bringen.

Ein typisches Beispiel sind die kürzlich von Putin und Premier Fradkow eingeleiteten Umstrukturierungen der Regierung. Es wurde erklärt, dass im neuen Kabinett Leitung, Kontrolle und Dienstleistungen des Staates zwischen verschiedenen Ämtern aufgeteilt werden. Dies ist zweifelsohne eine nützliche Maßnahme, um die Interessenkonflikte innerhalb von Ministerien zu verringern und dadurch auch Korruption zurückzudrängen und Effizienz zu erhöhen. In der Praxis stellte sich heraus, dass die Ämter, die Dienstleistungen erbringen oder eine Kontrollfunktion haben werden, den entsprechenden Ministerien untergeordnet werden. Zum Beispiel ist der Dienst zur ökologischen Kontrolle (Umweltamt) dem Ministerium für die Nutzung der Naturressourcen untergeordnet. Es ist klar, dass eine effektive Kontrolle unter solchen Umständen unmöglich ist. Das angeführte Beispiel illustriert eine allgemeine Tendenz, Reformen und den Kampf mit der Korruption nur zu imitieren. Diese Tendenz wird sich fortsetzen, solange die Bürokratie in Russland ihre heutige herrschende Stellung beibehält.

Übersetzung aus dem Russischen: Matthias Neumann

Redaktion: Hans-Henning Schröder/Heiko Pleines