



Auf krummen Wegen zum Erfolg

Korruption schadet dem Wachstum – nur nicht in China. Woran liegt das?

Von Sebastian Heilmann

(Dieser Artikel erschien am 18. Januar 2015 in der Rubrik „Sonntagsökonom“ der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung.)

Das Konzept der „Guten Regierungsführung“, das von internationalen Organisationen und der Bundesregierung befürwortet wird, geht davon aus, dass Korruption wachstumsfeindlich und nicht mit effektiver Entwicklungspolitik zu vereinbaren ist. Tatsächlich wirkt ein hohes Korruptionsniveau in den meisten beobachteten Fällen negativ auf Investitionen, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit ein. China allerdings fordert diese gängigen Befunde heraus: Das Ausmaß "systemischer Korruption" wird nicht nur von Transparency International dokumentiert, sondern aktuell auch von der Disziplinarkommission der Kommunistischen Partei Chinas mit drastischen Daten und Fällen bestätigt. Wie aber ist angesichts einer grassierenden Korruption das seit dreieinhalb Jahrzehnten außergewöhnlich hohe Wirtschaftswachstum Chinas zu erklären?

Zu diesem chinesischen Korruptionsparadox legte Wedeman 2012 eine differenzierte Analyse vor. Er stellt fest, dass sich die Mechanismen der Korruption im Verlauf der chinesischen Wirtschaftstransformation wandelten: von staatswirtschaftlicher Rentenabschöpfung über verbreitete Infrastruktur- und Immobilienkorruption bis hin zu milliardenschweren Kapitalexporten in Offshore-Finanzzentren. Um die chinesische Kombination von Spitzenwachstum mit Spitzenkorruption zu verstehen, sind deshalb mehrere Spielarten der Korruption zu unterscheiden. Die „konfiskatorische Korruption“ – also die systematische Abzweigung öffentlicher und privater Vermögenswerte mit anschließendem Konsum oder Export der abgeschöpften Werte – ist stets wachstumsfeindlich. Im ostasiatischen Kontext aber ist aus dem Aufstieg Japans und Südkoreas die Korruptionsvariante der „Dividenden-Eintreibung“ gut bekannt. Diese Variante beruht darauf, dass politische Akteure regelmäßig Teile des Profits von Unternehmen einfordern – im Tausch gegen wachstums- und stabilitätsfördernde administrative Leistungen. Diese Spielart der Korruption kann insbesondere in ökonomischen Expansionsphasen wachstumskonform sein.

Der Kollusion zwischen Funktionären und Unternehmern kommt auch in den wirtschaftlich erfolgreichen Regionen Chinas eine entscheidende Rolle zu. Dort bestehen starke Anreize für politische Akteure, eine Wirtschaftsregulierung zu betreiben, die zu unternehmerischer Expansion ermuntert. Die Kader der Kommunistischen Partei hatten stets die Macht, wirtschaftlichen



Wandel und unternehmerische Initiativen zu blockieren. Nur die Chancen zur materiellen Beteiligung und Bereicherung der Kaderschicht, die mit jedem Liberalisierungsschritt einhergingen, räumten die Widerstände aus dem Weg. Nur die Kollusion der Kader mit unternehmerischen Kräften in der Gesellschaft verschaffte Freiraum für wirtschaftliche Initiativen jenseits der alten Staatswirtschaft.

Im Ergebnis entwickelte sich der chinesische Staat in weiten Teilen zu einem Basar, auf dem politische Macht systematisch gegen wirtschaftliche Vorteile getauscht wird. Die politische Macht der Funktionärsschicht wurde in privaten ökonomischen Reichtum transformiert. Die politische Elite des kommunistischen Regimes passte sich dadurch dem veränderten wirtschaftlichen Umfeld an. Es entstand ein „Kaderkapitalismus“, in dem politische Macht und wirtschaftliche Vermögen aufs Engste gekoppelt sind und die ökonomische Expansion vorantreiben.

Die von den Wirtschaftsreformen ausgelösten Investitions- und Wachstumsschübe beförderten wiederum zufolge eine „Intensivierung“ der Korruption – weg von der Kleinkorruption der unteren Funktionärsschicht hin zu immer größeren, exklusiveren und internationaleren Deals der Entourage von Spitzenfunktionären. „Anarchische“ Formen von Korruption wurden hierdurch reduziert und auf ein weitaus machtvolleres, berechenbareres Niveau gehoben. Auch die schiere Geschwindigkeit des wirtschaftlichen Umbaus linderte die negativen Konsequenzen der Korruption: Die für legale und illegale Formen der Bereicherung verfügbaren Vermögenswerte wuchsen schneller, als eine noch so räuberische Korruption sie hätte konsumieren oder ins Ausland exportieren können.

Korruption kann nur dann wachstumsfördernd wirken, wenn die abgeschöpften Finanz- und Vermögenswerte wieder in produktive Branchen und Unternehmen reinvestiert werden. Ein solches investitionsorientiertes Korruptionsverhalten ist nur unter besonderen Bedingungen wahrscheinlich: Die beteiligten politischen Akteure müssen über eine gesicherte Position und einen längeren Zeithorizont verfügen. Und Investitionen im Inland müssen lukrativ sein. Hierfür spielt neben Wachstumserwartungen die Industriestruktur eine maßgebliche Rolle: Im Falle einer diversifizierten Exportwirtschaft, die wie im Falle Chinas nur durch ständige Investitionen am Laufen zu halten ist, führt ungehemmt räuberisches Verhalten zur Zerstörung der Wettbewerbsfähigkeit. Das damit verbundene Versiegen der Einnahmequellen steht im Gegensatz zu den Interessen von Funktionären und Managern, die von einer beständigen Rentenabschöpfung profitieren. In China sahen korrupte Kader Investitionen im Inland bis ins letzte Jahrzehnt hinein offenkundig als lohnend an. Denn privat angeeignetes „heißes Kapital“ wurde nach einer „Geldwäsche“ in Hongkong und in Übersee-Finanzzentren überwiegend wieder in China investiert. Dieser Kreislauf wurde allerdings seit dem letzten Jahrzehnt durch eine zunehmende Kapitalflucht beschädigt. Die vormaligen Spielregeln der Korruption sind nicht mehr wirksam. Die aktuelle Kampagne zur Bekämpfung von transnationaler Korruption und Kapitalflucht ist von dieser beunruhigenden Entwicklung angetrieben.

Rothstein argumentiert in einem aktuellen Aufsatz, dass die von westlichen Rechtsstaaten abgeleiteten Kriterien für „Gute Regierungsführung“ an der chinesischen Praxis vorbeigehen: Das von der Kommunistischen Partei gesteuerte Kadersystem löst das Prinzipal-Agenten-Dilemma auf ganz andere Weise als Verwaltungssysteme, die auf formal strikter und politisch neutraler Anwendung universeller Regeln basieren. Anders als in Max Webers klassischem Bürokratiemodell sind chinesische Staatsbedienstete nicht abstrakten Gesetzen, sondern der wechselnden Politik der Kommunistischen Partei verpflichtet. Die KP steuert das Verhalten regionaler Führungskader über einen Katalog von Zielvorgaben und Leistungsanreizen, die wechselnden politischen Prioritäten folgen. Mittels des Kadersystems legt die Parteizentrale harte Leistungsziele etwa für die Investitionsförderung oder zur Vermeidung sozialer Unruhen fest. Die Wahl der Mittel zur Verwirklichung dieser Vorgaben aber bleibt dem Ermessen und der Findigkeit der lokalen Leitungskader überlassen. Hierdurch gewinnt Chinas Regierungssystem eine administrative Beweglichkeit, die für die Anpassung an raschen Wandel unabdingbar ist, zugleich aber den Regeln gesetzmäßiger Verwaltung diametral zuwider läuft und der Korruption Tür und Tor öffnet.

Phasenweise mögen bestimmte Varianten der Korruption das Wachstum nicht behindern. Alle Formen der Korruption aber verursachen dauerhaft gravierende Verzerrungen des Marktwettbewerbs, der Wirtschaftsstruktur und der Vermögensverteilung. Zugleich unterhöheln sie die

organisatorische Integrität der Staatsverwaltung. Diese negativen Effekte der Korruption manifestieren sich häufig erst in ökonomischen Krisenzeiten. In Phasen des Hochwachstums bleiben die Konsequenzen eines korruptionsgeprägten "schmutzigen" Wachstums verdeckt.

Sebastian Heilmann

Der Autor ist Direktor des Mercator Instituts für China-Studien (MERICS) in Berlin und Professor für Politik und Wirtschaft Chinas an der Universität Trier.

Literatur

Bo Rothstein, "The Chinese Paradox of High Growth and Low Quality of Government: The Cadre Organization Meets Max Weber", in: Governance 2014 (Online-Vorabpublikation).

Andrew Wedeman, Double Paradox: Rapid Growth and Rising Corruption in China. Ithaca: Cornell University Press, 2012.