

Hofmann, Bert; Kaiser, Kai; Schulze, Günther G.

Article

Dezentralisierung und Korruption: erste Erfahrungen aus Indonesien

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Hofmann, Bert; Kaiser, Kai; Schulze, Günther G. (2004) : Dezentralisierung und Korruption: erste Erfahrungen aus Indonesien, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 73, Iss. 2, pp. 226-246, <http://dx.doi.org/10.3790/vjh.73.2.226>

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/99337>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Dezentralisierung und Korruption – Erste Erfahrungen aus Indonesien*

Von Bert Hofman**, Kai Kaiser*** und Günther G. Schulze****

Zusammenfassung: Wir analysieren die Wirkung der Dezentralisierung auf die Korruption am Beispiel Indonesiens. Aus theoretischer Sicht ist der Effekt unbestimmt: Zwar erhöht die größere Nähe der Betroffenen zu den Entscheidungsprozessen ihre Eingriffs- und Partizipationsmöglichkeiten, und auch der interjurisdiktionelle Wettbewerb senkt tendenziell das Korruptionsniveau, doch ist in Entwicklungsländern auf der lokalen Ebene der politische Prozess oft weniger transparent und die Bürokratie ineffizienter. Wir untersuchen mithilfe einer umfangreichen Befragung die ersten Erfahrungen Indonesiens, das 2001 eine sehr weitreichende Dezentralisierung implementiert hat, und finden, dass das durchschnittliche Korruptionsniveau wenig verändert ist, aber sich die Korruption systematisch zu den Institutionen verlagert hat, deren Entscheidungskompetenzen sich vergrößert haben. Schließlich analysieren wir die Determinanten der regional sehr unterschiedlichen Korruptionsniveaus.

Summary: We analyze the effect of decentralization on the corruption level for the Indonesian example. From a theoretical perspective this effect is undetermined *a priori* – decentralization brings the decision-making process closer to the people and thus facilitates participation and accountability and sets off an interjurisdictional competition, which both tends to lower corruption. However, in developing countries local political processes are often less transparent and administrations suffer from severe capacity constraints and inefficiencies. We analyze the impact effects of Indonesia's far-reaching decentralization in 2001 on corruption through a very encompassing survey and find that the overall level has remained unaltered, but that corruption has shifted to those institutions that have gained power. We also investigate the determinants of local corruption levels which differ very substantially across Indonesia.

1 Einleitung

Die Korruptionsforschung betont die Notwendigkeit von institutionellen Reformen zur Erhöhung der Transparenz des politischen Prozesses und zur Stärkung der Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger (Tanzi 1998, Rose-Ackerman 1999). Dabei hat die Frage, ob Dezentralisierung ein adäquates Mittel zur Korruptionsbekämpfung ist, bisher eine eher untergeordnete Rolle gespielt, nicht zuletzt weil Dezentralisierung eine sehr grundlegende Ent-

* Alle Meinungen und Schlussfolgerungen sind die persönlichen der Autoren und sollten nicht der Weltbank, deren Executive Director oder ihren Mitgliedsländern zugeschrieben werden. Wir danken Agus Dwiyanto und seinem Team von der Gadjah Mada University für die Auswertung des Government and Decentralization Survey 2002 sowie Bambang Suharnoko und Fitria Fitrani für wertvolle Unterstützung bei der Datenaufbereitung. Wir sind außerdem Björn Frank und zwei anonymen Gutachtern dankbar für wertvolle Hinweise.

** Weltbank, Resident Mission Jakarta, E-Mail: Bhofman@worldbank.org

*** Weltbank, Washington, E-Mail: kkaiser@worldbank.org

**** Universität Freiburg, Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung, E-Mail: Guenther.Schulze@vwl.uni-freiburg.de

scheidung über die Verfassung eines Staates ist und kaum in erster Linie durch den Kampf gegen Korruption motiviert sein dürfte.¹ In diesem Beitrag gehen wir anhand des indonesischen Beispiels der Frage nach, welche Wirkung Dezentralisierung auf die Korruption hat.

Indonesien ist ein besonders prominentes und sehr aktuelles Beispiel. Es ist nicht nur eines der größten Länder der Erde, sondern auch eines der korruptesten. In dem von *Transparency International* jährlich veröffentlichten „Corruption Perception Index“ rangiert Indonesien konsistent auf einem der letzten Plätze.² Im Zuge der nach dem Sturz Suhartos einsetzenden Demokratisierung wurde 1999 eine sehr weitreichende Dezentralisierung beschlossen, die mit Beginn des Jahres 2001 implementiert wurde. Die Dezentralisierung ging einher mit der Demokratisierung auch auf der regionalen Ebene und übertrug sehr umfangreiche Kompetenzen im Bereich von Infrastruktur, Bildung, Gesundheitssystem, Verkehr, Wirtschaft, Landwirtschaft und Umweltschutz auf die Distrikte. Wie weitreichend die Reform ist, zeigt sich auch daran, dass zwei Drittel aller bei der Zentrale beschäftigten öffentlichen Bediensteten den Regionen unterstellt wurden. Die Kompetenzen wurden im Wesentlichen auf die lokale Ebene verlagert – ein durchschnittlicher Distrikt hat 600 000 Einwohner; den Provinzen kommt lediglich eine Koordinierungsfunktion zu.

Bei Entwicklungsländern ist weit mehr als bei entwickelten Ländern auch die Frage relevant, inwieweit die lokale Ebene in der Lage ist, die übertragenen Funktionen effizient zu erfüllen, und ob lokale Eliten leichter Renten abschöpfen können, als das auf der zentralen Ebene möglich war. Abschnitt 4 präsentiert erste empirische Evidenz zum Verhältnis von Dezentralisierung und Korruption in Indonesien, nachdem wir zunächst in Abschnitt 2 die Dezentralisierung in Indonesien schildern und im dritten Abschnitt diskutieren, welche Wirkungen der Dezentralisierung aus theoretischer Sicht zu erwarten waren.

2 Indonesiens Dezentralisierung

Das indonesische Archipel mit seinen ca. 13 000 Inseln – einer Landfläche, die fünfeinhalbmal so groß ist wie Deutschland – und einer Ost-West-Ausdehnung von etwa 5 000 Kilometern beherbergt eine Bevölkerung von rund 216 Mill. Einwohnern, die über dreihundert Sprachen spricht und aus über tausend Ethnien besteht. Während des Suharto-Regimes, der so genannten „New Order“ (11. Mai 1965 bis 21. Mai 1998), wurde dieses große und so verschiedenartige Land zentralistisch regiert. Die Gouverneure der 27 Provinzen (inklusive des Hauptstadtdistrikts) wurden de facto von der Zentrale bestimmt, genauso wie die höchsten Entscheidungsträger (*bupatis/walikota*) der vor der Dezentralisierung 292 Distrikte und kreisfreien Städte (*kabupaten/kota*). Regionalparlamente spielten praktisch keine Rolle für den politischen Entscheidungsprozess. Auch die Budgetverantwortung (Einnahmen- und Ausgabenseite) lag im Wesentlichen bei der Zentrale.

Mit dem Rücktritt Suhartos im Mai 1998 und der danach einsetzenden Demokratisierung war sein autokratischer und zentralistischer Regierungsstil diskreditiert; separatistische

¹ Es gibt allerdings eine sehr umfangreiche Literatur zu der Frage, ob die Bereitstellung öffentlicher Leistungen dezentral besser funktioniert.

² In Jahre 2003 belegte Indonesien Platz 122 von 133, in der Korruptionsskala von 10 (nicht korrupt) bis 0 hatte Indonesien den Wert 1,9 (2000 bis 2004); die in den Jahren zuvor belegten Plätze waren 96 von 102 (2002), 88 von 91 (2001), 85 von 90 (2000), 96 von 99 (1999). Vgl. unter: www.transparency.org/cpi/index.html#cpi

Tendenzen, die unter Suharto unterdrückt worden waren, traten immer vehementer zutage. Nicht nur in Osttimor und Aceh, die auf eine lange Geschichte bewaffneter Konflikte zurückblickten, sondern auch in Regionen mit großen Rohstoffvorkommen, die sich von der Zentrale um ihre Erlöse aus den Rohstoffverkäufen gebracht fühlten, wurde der Ruf nach regionaler Autonomie stärker. Präsident Habibie, der Nachfolger Suhartos, verstand sich nicht nur als Übergangspräsident und wollte sich durch eine weitreichende Dezentralisierung die Unterstützung der Regionen und damit den Machterhalt sichern.

Die Dezentralisierung hat erst eine kurze Geschichte und ist noch keineswegs abgeschlossen.³ Ein im Januar 2001 implementiertes Gesetz überträgt alle Funktionen auf die Regionen, soweit sie nicht explizit der Zentralregierung vorbehalten sind. Diese zentralen Aufgaben umfassen Außenpolitik, Landesverteidigung, Justiz, Polizei, Geld- und Finanzpolitik, Entwicklungsplanung, Religion und Rohstoffvorkommen.⁴ Zu den wichtigsten Aufgaben der Distrikte und kreisfreien Städte gehören nun insbesondere Gesundheitswesen, Schulwesen, Infrastrukturmaßnahmen (u. a. Wasser- und Energieversorgung, Straßenbau) und Umweltschutz. Die Provinzen haben vor allem Koordinierungs- und Überwachungsfunktion im Auftrag der Zentrale und unterstützen die Distrikte bei ihren Aufgaben, sofern diese nicht in der Lage sind, ihre Aufgaben eigenständig zu erfüllen.⁵ Allerdings ist die Zuweisung der Zuständigkeiten auf die verschiedenen Ebenen in vielen Fällen keineswegs eindeutig.⁶ Es gibt mehrere Gesetze und präsidiale Verordnungen, die dem Geist oder den Bestimmungen der zentralen Dezentralisierungsgesetze widersprechen (Hofman und Kaiser 2003).

Die Dezentralisierung ging zeitlich einher mit der Demokratisierung. Nach den umstrittenen Wahlen von 1997 wurde das nationale Parlament 1999 in freien Wahlen neu gewählt, was zu einer wesentlichen Veränderung der Kräfteverhältnisse führte; die zweiten freien Wahlen fanden im April 2004 statt.⁷ Die Dezentralisierung brachte auch die Demokratisierung in die Regionen. Das regionale Parlament (DPRD) wählt den Chef der lokalen Verwaltung (*bupati/walikota*) für fünf Jahre mit der Möglichkeit einer einmaligen Wiederwahl; es beschließt lokale Gesetze, genehmigt das jährliche Budget und kann den *bupati* bzw. *walikota* mit Zweidrittelmehrheit abberufen, indem es seinen jährlichen Rechenschaftsbericht zurückweist. Im Gegensatz zum System der „New Order“ unter Suharto hat die

3 Gesetz 22 über regionale Autonomie und Gesetz 25 über fiskalischen Ausgleich zwischen den Regierungsebenen (Zentrale, Provinzen und Landkreise/Städte) bilden die Rechtsgrundlage der Dezentralisierung; sie wurden 1999 vom Parlament verabschiedet und im Januar 2001 implementiert. Die wesentlichen gesetzlichen Grundlagen für die indonesische Dezentralisierung finden sich unter: www.gtzsfdm.or.id

4 Dazu gehören Wälder, Öl-, Gas- und Kupfervorkommen, wobei die Gas- und Ölerlöse zwischen Zentralregierung, Provinzen und Distrikten/Städten geteilt werden.

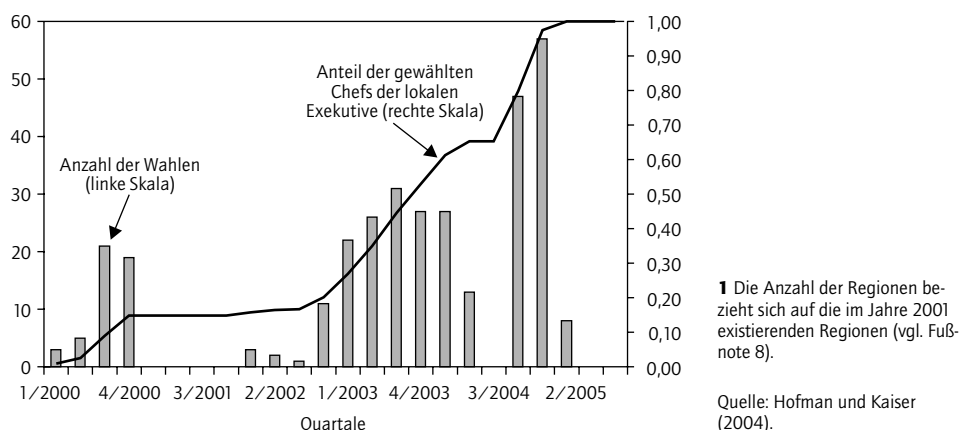
5 Der Grund für die Verlagerung der meisten Kompetenzen auf die Distriktebene und die damit einhergehende relativ untergeordnete Rolle der Provinzen liegt in der Befürchtung der Zentrale, insbesondere des Militärs; eine Stärkung der Provinzen könnte zu secessionistischen Tendenzen führen wie in den 50er Jahren. Diese Überlegung lag vermutlich auch der Erhöhung der Zahl der Provinzen von 26 (nach der Unabhängigkeit Osttimors) auf 30 zugrunde. Eine Provinz hat durchschnittlich 6,8 Mill. Einwohner, ein Distrikt/Stadt durchschnittlich ca. 600 000 Einwohner (Hofman und Kaiser 2002, 2004).

6 So wurden zwei Drittel der bei der Zentralregierung beschäftigten Staatsbediensteten den Regionen zugeordnet, die nun drei Viertel aller Staatsbediensteten beschäftigen und das Recht haben, diese zu entlassen bzw. neu einzustellen. Gleichzeitig behält die Zentrale durch das Gesetz 43/1999 über die Staatsbediensteten erhebliche Eingriffsmöglichkeiten, die die Selbständigkeit der Regionen entscheidend einschränken. (Diese 2,3 Mill. in die lokale Verwaltung eingegliederten Staatsbediensteten waren vormeist in den lokalen Büros der zentralen Ministerien oder in aufgelösten Bundesanstalten beschäftigt; 1,2 Mill. davon sind Lehrer.) Vgl. Hofman und Kaiser (2002).

7 Das Parlament (DPR) besteht aus 500 Mitgliedern, von denen 462 frei gewählt und 38 vom Militär und der Polizei entsandt werden. Verfassungsänderungen werden beschlossen von der People's Consultative Assembly (MPR), die aus dem nationalen Parlament, 135 von den Provinzparlamenten entsandten Mitgliedern und 65 Vertretern von funktionalen Gruppen (einschließlich Militär und Polizei) besteht.

Abbildung 1

Gewählte *Bupatis/Walikota* und Wahltermine¹



Zentrale keine Möglichkeit, die Ernennung eines gewählten *bupati/walikota* zu verhindern. Die noch unter dem alten Regime effektiv ernannten lokalen Regierungschefs können ihre Amtsperiode vollständig ableisten, so dass erst im Jahre 2005 alle *walikotas* und *bupatis* in freien Wahlen gewählt sein werden (vgl. Abbildung 1).⁸

Das Gesetz 25/1999 über die föderale Finanzstruktur im dezentralisierten Indonesien löste ein System ab, das vornehmlich auf zweckgebundenen Mittelzuweisungen der Zentrale an die Regionen, einem hohen Maß an zentraler Kontrolle und geringer lokaler Budgetverantwortung basierte. Die erweiterten Aufgaben der lokalen Regierungen schlagen sich in gestiegenen lokalen Budgets nieder: Der Anteil der lokalen Ebene an den Staatsausgaben stieg von 17 % im Jahre 2000 auf budgetierte 30 % im Jahre 2002 und wird vermutlich weiter steigen (Hofman und Kaiser 2002). Gleichzeitig verblieb die Steuerhoheit im Wesentlichen bei der Zentrale, so dass die Regionen (Provinzen und lokale Ebene) auf Transfers der Zentrale angewiesen sind. Dabei machen die aggregierten Budgets der lokalen Ebene (*kabupaten* und *kota*) ca. vier Fünftel der gesamten regionalen Budgets aus, der Rest entfällt auf die Provinzen. Drei Viertel der Einnahmen der lokalen Ebene bestehen aus ungebundenen Mittelzuweisungen der Zentrale (*DAU, dana alokasi umum*), ein weiteres Fünftel aus denjenigen Steuereinnahmen und Erlösen aus Verkäufen natürlicher Ressourcen, die zwischen den verschiedenen Regierungsebenen geteilt werden.⁹ Nur 5 % der Einnahmen der lokalen Ebene kommen aus eigenen Steuern und Gebühren.¹⁰

⁸ Zudem wurde die Zahl der Distrikte und kreisfreien Städte von 1999 bis 2003 von 292 auf 434 erhöht, wobei ein Interimschef ernannt wurde und Wahlen ein Jahr nach Schaffung der neuen Region abgehalten werden. Die Institutionen in den Regionen sind de jure überall gleich mit Ausnahme der Provinzen Aceh, Papua, der Hauptstadtregion Jakarta und in geringerem Umfang der Provinz Yogyakarta, die eine spezielle Autonomie-Regelung besitzen. In Aceh sind diese Autonomieregelungen mit Einführung des Kriegsrechts im Mai 2003 außer Kraft gesetzt worden; in Papua müssen sie erst noch implementiert werden. Zur Schaffung neuer Regionen vgl. Fitriani et al. (2004).

⁹ Dieses Fünftel besteht zur Hälfte aus den Erlösen aus dem Verkauf von natürlichen Ressourcen (Minderheitsbeteiligungen des Staates); die andere Hälfte stammt aus dem Anteil der Regionen an den Grund- und Vermögensteuern, der persönlichen Einkommensteuer und weiteren kleineren Steuern.

¹⁰ Die Provinzen hingegen finanzieren 40 % ihrer Ausgaben durch DAU, ein knappes Viertel stammt aus eigenen Einnahmen, der Rest aus ihren Anteilen aus Steuern und Ressourcenverkäufen (Hofman und Kaiser 2002).

Die Dezentralisierung räumt den lokalen Regierungen also Budgethoheit auf der Ausgabe-seite, nicht aber auf der Einnahmenseite ein. Während die Überweisungen formelge-bunden vergeben werden¹¹ und die einzelnen Distrikte und Städte kaum einen Einfluss dar-auf haben, aber auch kaum eigene Steuern erheben, können sie die Ausgaben relativ eigen-ständig steuern, wobei 55 % ihrer Ausgaben durch Löhne und Gehälter und ca. 18 % durch Routineaufgaben gebunden sind. Hinter allen Durchschnittswerten verbergen sich aller-dings erhebliche regionale Disparitäten. So lassen erste Zahlen vermuten, dass manche Distrikte und kreisfreien Städte im Jahre 2002 pro Kopf mehr als 30-mal so viel DAU-Gelder zugewiesen bekamen wie andere (Hofman und Kaiser 2002).

3 Die Wirkung von Dezentralisierung auf Korruption – Einige theoretische Überlegungen

Größere Nähe zu den Betroffenen erhöht Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger

Dezentralisierung bringt politische und bürokratische Entscheidungen näher zu den Be-troffenen. Wenn beispielsweise die Entscheidung über und Durchführung von Straßenbau-projekten oder der Betrieb der Schulen und Gesundheitszentren in lokaler Verantwortung liegt, so ist es *ceteris paribus* für die betroffenen Bürger einfacher, sich über die anstehen-den Entscheidungen zu informieren, an ihnen teilzuhaben und das Verhalten der Politiker und Bürokraten besser zu überwachen und gegebenenfalls zu sanktionieren. Dies sollte dazu führen, dass Umfang und Struktur der staatlichen Leistungen besser den Präferenzen der Bürger entsprechen und dass die Korruption – die ja nicht im Interesse der Bürger ist – geringer ist als in einem zentralistisch organisierten Staatswesen. Lokale Entscheidungs-träger können also direkter zur Verantwortung gezogen werden, nicht zuletzt weil ihre Tä-tigkeit enger definiert ist und ihre Gesamtleistung daher einfacher überprüfbar wird (Pers-son und Tabellini 2000).¹² Zudem ist es wahrscheinlich, dass die Präferenzen auf lokaler Ebene homogener sind als auf nationaler Ebene, so dass eine dezentrale Entscheidung über die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen die Präferenzen besser reflektieren kann (Tiebout 1956).¹³

Ineffizienz auf der lokalen Ebene und konfligierende Kompetenzen

Allerdings setzt die Schlussfolgerung aus dem obigen Argument voraus, dass einerseits die lokale Verwaltung die Dienstleistungen und öffentlichen Güter genauso effizient bereit-stellen kann wie die Zentralverwaltung und andererseits der politische Prozess auf lokaler Ebene die gleichen Anreize und Restriktionen für die politischen Entscheidungsträger setzt wie auf zentraler Ebene. Beide Voraussetzungen müssen aber namentlich in Entwicklungs-

11 10 % der DAU-Zuweisungen an die lokale Ebene werden pauschal an die *kabupaten/kota* zu gleichen Teil-ten verteilt, 50 % proportional zu der Lohnsumme in der Region und 40 % zur Deckung der Finanzlücke, die sich aus der Differenz von „Ausgabenerfordernissen“ (die Bevölkerung, Armutslücke, regionales Preisniveau einbe-ziehen) und „fiskalischer Kapazität“ (Anteil an Steuer- und Ressourceneinnahmen und prognostizierte eigene Einnahmen) ergeben. Details finden sich in Hofman und Kaiser (2002).

12 Wade (1997) argumentiert, dass die starke Zentralisierung in der indischen Bewässerungsagentur für den hohen Grad an Korruption verantwortlich ist.

13 Zwar ist es grundsätzlich denkbar, dass auch die Zentrale lokal differenziert öffentliche Güter bereitstellt, allerdings würde sie dann bewusst auf Skaleneffekte in der Entscheidungsfindung und Bereitstellung verzichten. Außerdem besäße die Zentrale im Vergleich zu den lokalen Regierungen einen Informationsnachteil hin-sichtlich der Präferenzunterschiede.

ländern nicht erfüllt sein. So können Bürokraten auf der lokalen Ebene schlechter ausgebildet und ausgerüstet und die lokalen Verwaltungen weniger gut in der Lage sein, Politikentscheidungen vorzubereiten und die beschlossenen Politiken effizient zu implementieren. Diese – oft erheblichen – Kapazitätsrestriktionen könnten die oben beschriebenen Dezentralisierungsgewinne zunichte machen (Tanzi 1996, Brueckner 2000).

Auch kann der politische Prozess auf der lokalen Ebene ineffizienter sein in dem Sinne, dass Korruption weniger leicht entdeckt oder, falls sie entdeckt wird, weniger effektiv verfolgt wird. Transparenz und Verantwortlichkeit des Regierungshandelns hängen nicht nur von der Qualität der politischen Institutionen wie etwa der Stärke der politischen Opposition, Unabhängigkeit und Effektivität lokaler Rechnungshöfe oder Offenlegungspflichten der Regierung ab, sondern auch von der Stärke der Zivilgesellschaft (insbesondere von Nichtregierungsorganisationen) und der Rolle der Medien (lokale Presse und Rundfunkstationen). All diese Faktoren können sehr unterschiedliche Qualität auf der lokalen Ebene haben, und es kann potentiell zu großen regionalen Unterschieden in Korruptionsniveau und Qualität des Regierens allgemein kommen. So ist es auch keineswegs gesichert, dass Dezentralisierung das durchschnittliche Korruptionsniveau senkt. Persson und Tabellini (2000) argumentieren, dass wegen der höheren Bedeutung zentraler Behörden die Überwachung des Regierungshandelns intensiver auf der zentralen Ebene sein wird als auf der lokalen. Ebenso wird die Zentrale für Bürokraten höhere Anreize/Verdienstmöglichkeiten setzen als die lokalen Regierungen dies können (Tanzi 1996), so dass Dezentralisierung die durchschnittliche Qualität der Bürokraten oder des Regierungshandelns nicht notwendigerweise verbessern muss. Bradhan (2002) sowie Bradhan und Mookherjee (2000) argumentieren, dass lokale Regierungen und Verwaltungen stärker Interessengruppen und der Korruption anheim fallen können als zentrale. Sie zeigen, wie lokale Eliten sich Renten aneignen können (*elite capture*), wenn die Wähler uninformiert sind und die lokale Presse ihre Berichts- und Aufdeckungsfunktion nicht genügend wahrnimmt, da sie entweder zu wenig diversifiziert ist und so leichter gekauft werden kann oder weil sie auf der lokalen Ebene nicht genügend vertreten ist.¹⁴

Ein weiteres Problem besteht, falls durch die Dezentralisierung die Kompetenzen nicht jeweils klar auf eine Stelle der unteren Ebene verlagert werden, sondern teilweise Kompetenzen auf der zentralen Ebene verbleiben, die Kompetenzen zwischen den verschiedenen lokalen Stellen und Ebenen (Regionen versus Kreise/Städte) aufgeteilt werden oder die Kompetenzverteilung unklar bleibt. Dies ist in gewissem Maße in Indonesien der Fall. Dann kann es zu unkoordiniertem Rent-Seeking der betroffenen Ebenen kommen, was ein höheres Korruptionsniveau zur Folge hat, als wenn nur eine Stelle die alleinige Autorität besitzt: Jede Stelle muss fürchten, dass geringeres eigenes Korruptionsverhalten nur zu einer Erhöhung der Korruption auf der vor- oder nachgelagerten Stufe führt, und ist daher kaum bereit, im Sinne einer langfristigen Einnahmemaximierung die Korruption zu begrenzen.¹⁵

¹⁴ Vgl. auch Besley und Burges (2002).

¹⁵ Es handelt sich also um eine Form des klassischen Gefangenendilemmas: Während die Kosten einer Korruptionsverringerung vollständig bei der entsprechenden Person/Stelle anfallen und als singuläre Handlung das allgemeine Korruptionsniveau in einer Region nicht wesentlich verringern, profitieren alle korrupten Akteure von einer koordinierten Reduktion der Korruption, weil dadurch mehr mobile Faktoren/Betriebe angezogen werden, was langfristig die wirtschaftliche Aktivität vergrößert und damit die Möglichkeit, Einnahmen aus Korruption zu erzielen. In einer solchen Situation kommt es zum Trittbrettfahrerverhalten mit dem bekannten ineffizienten Ergebnis.

Interjurisdiktioneller Wettbewerb um mobile Bürger und Faktoren

Allerdings setzt Dezentralisierung Kräfte frei, die die Korruption auch dann begrenzen, wenn der politische Prozess (trotz größerer Nähe zu den Betroffenen) nicht besser sein sollte als auf der zentralen Ebene. Die Übertragung von Regelungskompetenz auf Gebietskörperschaften führt dazu, dass diese nun im Wettbewerb miteinander um mobiles Kapital und Arbeitskräfte bzw. Bewohner einen Anreiz haben, die Korruption – als informelle Steuer – in ihrer Jurisdiktion nicht zu hoch werden zu lassen, um nicht die Abwanderung dieser Faktoren in andere Jurisdiktionen und damit die Verringerung der Basis für die „informelle Korruptionssteuer“ zu provozieren.¹⁶

Dieser Disziplinierungsmechanismus funktioniert auch dann, wenn der politische Prozess von geringer Transparenz, mangelnder Partizipation der Bürger und ungenügender Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger gekennzeichnet ist. Er ist allerdings an drei Voraussetzungen geknüpft:

- Die betroffenen Firmen und Individuen müssen die Korruptionsniveaus in der eigenen und in alternativen Jurisdiktionen hinreichend gut beobachten können, und sie müssen tatsächlich mobil sein, um zu hoher Korruption ausweichen zu können.
- Politiker müssen einen hinreichend langen Zeithorizont haben, um langfristige Gewinne aus erhöhter „Korruptionssteuerbasis“ kurzfristig höheren Korruptionseinnahmen vorzuziehen, die dann eine Abwanderung bzw. geringe Neuansiedlung zur Folge hätten. Insbesondere in der Übergangphase ist die politische Stabilität nicht sehr hoch, so dass namentlich für die ernannten Amtsinhaber die Wiederwahlchancen ungewiss sein dürften.
- Die lokale Korruption muss bis zu einem gewissen Grad koordiniert sein, da sich sonst eine Zurückhaltung auch langfristig individuell nicht auszahlt, da andere Akteure die Reduktion durch höhere Korruption zunichte machen (siehe oben).

„Yardstick-Wettbewerb“

Die Vergleichbarkeit der im Wettbewerb zueinander stehenden Jurisdiktionen führt noch zu einer anderen Form des Wettbewerbs, der so genannten „Yardstick competition“ (Besley und Case 1995). Die Bürger können nur schwer die tatsächlichen Motive und Anstrengungen ihrer Politiker beobachten und deshalb keinen absoluten Maßstab für deren Leistung entwickeln, aber sie können die Politikergebnisse in ihrer Jurisdiktion mit denen benachbarter oder strukturähnlicher Jurisdiktionen vergleichen und so die relative Leistung ihrer Politiker beurteilen und diese gegebenenfalls zur Verantwortung ziehen. Dieser Disziplinierungsmechanismus setzt nicht voraus, dass die Faktoren mobil sind und damit eine Ausweichoption haben; auch muss der politische Prozess nicht vollständig transparent

16 Natürlich funktioniert dieser Disziplinierungsmechanismus nicht nur hinsichtlich der Korruptionshöhe, sondern allgemein für die Qualität staatlichen Handelns (*governance*), betrifft also auch Standortfaktoren wie Regulierungsdichte, Höhe der lokalen Steuern oder Umweltschutzaufgaben. Er ist auch nicht beschränkt auf neue Firmen oder Niederlassungen, die im Gegensatz zu bestehenden Firmen noch die freie Standortwahl haben, sondern begünstigt auch bereits etablierte Firmen, da sich neue Firmen in ihrer Standortwahl an den herrschenden Korruptionsniveaus orientieren.

sein. Damit diese Form des Wettbewerbs Wirkung zeigt, müssen die Bürger die Politikergebnisse benachbarter Jurisdiktionen miteinander hinreichend gut vergleichen können, *und* sie müssen ihre Entscheidungsträger effektiv zur Verantwortung ziehen können, sei es auf juristischem Wege oder durch Abberufung. Natürlich sind Wiederwahlrestriktionen nicht bindend für Politiker mit kurzem Zeithorizont oder ohne Wiederwahlchance oder -möglichkeit.¹⁷

Empirische Untersuchungen

Aus den theoretischen Überlegungen wird deutlich, dass für die Wirkung von Dezentralisierung auf das Korruptionsniveau keine eindeutige theoretische Vorhersage formuliert werden kann; das Ergebnis hängt von der relativen Stärke der einzelnen Effekte in den Regionen ab und ist damit eine empirische Frage. Nur wird man erwarten können, dass sich im Zuge der Dezentralisierung eine stärkere räumliche Differenzierung des Korruptionsniveaus einstellen wird, da nun die Korruption stärker von den örtlichen Gegebenheiten geprägt wird. Namentlich in Indonesien sind die Distrikte hinsichtlich sozio-ökonomischen Charakteristika (Bildung, Einkommen, Wirtschaftsstruktur, Religion, Ethnie etc.) sehr unterschiedlich.

Die empirischen Arbeiten zum Verhältnis von Dezentralisierung und Korruption sind bislang relativ spärlich. Huther und Shah (1998) finden eine negative Korrelation zwischen Dezentralisierung und Korruption (einfache Pearson-Korrelationskoeffizienten), benutzen aber überhaupt keine Kontrollvariablen. Insbesondere kontrollieren sie nicht für Variablen, die mit Dezentralisierung eng korreliert sind, wie etwa das Einkommensniveau, das wiederum mit der Qualität des Regierungshandelns (*governance*) positiv korreliert ist. Dies macht eine Interpretation schwierig. Treisman (2000) findet, dass föderale Staaten ein *höheres* Korruptionsniveau haben, wobei er die Existenz einer föderalen Verfassung durch eine Dummy-Variable einfängt und dabei für andere Einflussfaktoren (Bruttosozialprodukt und Demokratisierungsgrad) kontrolliert. Fisman und Gatti (2002) messen das Ausmaß der Dezentralisierung durch den Anteil der subnationalen Regierungsebenen an den gesamten Staatsausgaben. Sie verwenden eine etwas andere Ländergruppe und etwas andere Kontrollvariablen und finden einen signifikanten und robusten *negativen* Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und Korruption. Sie können Treismans Ergebnis für ihre Ländergruppe nicht reproduzieren. Nun ist ein Föderaldummy kein gutes Maß für Dezentralisierung, da die Existenz einer föderalen Verfassung nichts über die unterschiedlichen Ausmaße der Kompetenzverteilungen zwischen Zentrale und nachgelagerten Ebenen aussagt. Aber auch der subnationale Anteil an den Staatsausgaben ist nur ein unzureichendes Maß für tatsächliche Dezentralisierung der Entscheidungskompetenz, da es weder etwas über die lokale Steuerhoheit noch über die tatsächliche Kompetenzverteilung bei den Ausgaben aussagt. Sind die Gebietskörperschaften in ihren Ausgaben weitgehend durch zentrale Vorgaben gebunden, so wird ein hoher Ausgabenanteil ihren tatsächlichen Handlungsspielraum überschätzen.¹⁸

17 Dies ist vor allem der Fall für ernannte *bupatis/walikota* und jene in ihrer zweiten Amtsperiode.

18 Hier ist zudem der Unterschied zwischen einer Dezentralisierung zu betonen, die nur die Ausgabenseite erfasst, und einer Dezentralisierung von Steuerhoheit *und* Ausgabenkompetenz. Bei Letzterer werden lokale Ausgabenentscheidungen auch auf der Einnahmenseite spürbar und zurechenbar, was den Druck auf die lokalen Entscheidungsträger zu einem den Präferenzen der Bürger entsprechenden Ausgabeverhalten verstärkt.

Diese Probleme entstehen in einer internationalen Querschnittsstudie durch die zwischen Staaten unterschiedlichen rechtlichen Ausgestaltungen der dezentralen Struktur. Werden nur Gebietskörperschaften eines Staates betrachtet, so entfällt dieses Problem, doch dann ist die Wirkung der Dezentralisierung auf die Korruptionshöhe nur zu messen, wenn eine grundlegende Reform der Verfassung beobachtet werden kann, die eine dezentrale Struktur einführt oder abschafft. Indonesien ist ein solcher Fall; im nächsten Abschnitt präsentieren wir erste empirische Ergebnisse.¹⁹

4 Erste empirische Ergebnisse

4.1 Veränderung der Korruption infolge der Dezentralisierung

Da die Dezentralisierung erst im Januar 2001 implementiert wurde, müssen die empirischen Ergebnisse als vorläufig angesehen werden. Sie stammen aus dem „Governance and Decentralization Survey“ (GDS),²⁰ der im Auftrag der Weltbank und anderer Organisationen im Februar 2003 in 150 zufällig ausgewählten und 27 als reformfreudig geltenden Distrikten und Städten durchgeführt wurde. Zum damaligen Zeitpunkt gab es insgesamt 348 Distrikte, so dass es sich um eine sehr umfangreiche Erhebung handelt. In jedem analysierten *kabupaten/walikota* wurden 60 zufällig ausgewählte Haushalte (je 15 in vier Dörfern oder Stadtteilen) befragt sowie 36 Repräsentanten der lokalen Regierung, der Verwaltung, des lokalen Parlaments, der Geschäftswelt, der Zivilgesellschaft und der Medien.²¹ Die Fragen zielten ab auf die Qualität des politischen Prozesses (Transparenz, Verantwortlichkeit der Politiker, Partizipationsmöglichkeiten etc.), Geltung von Recht und Gesetz sowie die Qualität der Bereitstellung öffentlicher Leistungen. Eine besondere Bedeutung spielen dabei Korruption, Kollusion und Nepotismus (KKN).

Der GDS zeichnet ein düsteres Bild vom Ausmaß der Korruption, der Kollusion und des Nepotismus (KKN): Nahezu jede staatliche Aktivität ist davon betroffen, und das Ausmaß ist erschreckend. Viele Befragte sagten aus, dass KKN im Zuge der Dezentralisierung eher noch zugenommen hätte; insgesamt zeigt sich aber bei den Repräsentanten des privaten Sektors (Geschäftswelt), dass sich seit Einführung der Dezentralisierung das empfundene Korruptionsniveau für die drei wichtigen Formen der Korruption – *Potongan*, *Pungutan* und *Suap* – kaum geändert hat. *Potongan* bezeichnet den Anteil bei öffentlichen Aufträgen, der, statt dem Projekt zugute zu kommen, in die Taschen der den Auftrag vergebenden Beamten fließt; *Pungutan* sind inoffizielle Zahlungen geringeren Umfangs für bestimmte

19 Kuncoro (o. J.) analysiert die geographische Verteilung von Korruption in Indonesien und findet, dass die Korruption in den peripheren Inseln höher ist als auf Java/Bali. Allerdings benutzt er als lokales Korruptionsmaß den durchschnittlichen Wert aus der Industriestatistik für Rubrik „sonstige Ausgaben“, Unterrubrik „sonstige Ausgaben“ für die Firmen einer Region und nimmt an, dass in dieser Kategorie Korruptionszahlungen budgetiert werden. Ob dies allerdings tatsächlich so ist und diese Kategorie ein gutes Maß für das Korruptionsniveau ist, bleibt ungeklärt.

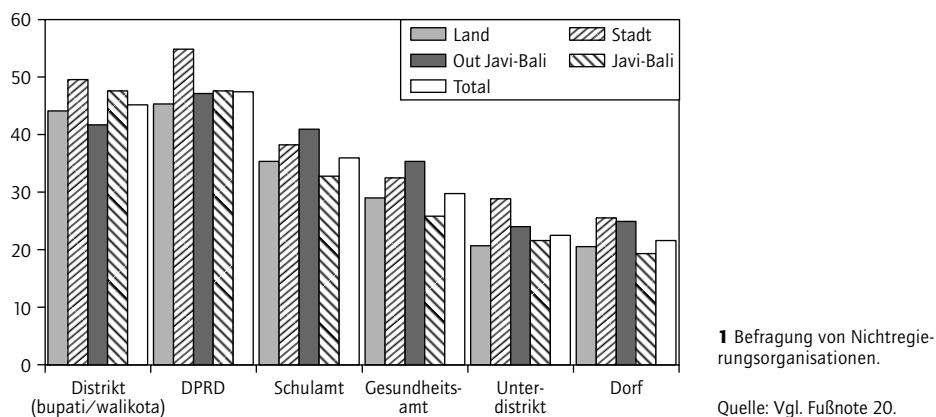
20 Detaillierte Ergebnisse des GDS sind in Dwiyanto et al. (2003) und verschiedenen „policy briefs“ dokumentiert, die vom GDS-Team der Gadjah Mada University (UGM), Center For Population and Policy Studies erstellt wurden. Alle in den Abschnitten 4.1 und 4.2 präsentierten Ergebnisse basieren auf den Auswertungen des GDS 2002 durch das UGM-Team um Agus Dwiyanto.

21 Die Repräsentanten der Verwaltung und des politischen Sektors umfassen den Regierungschef (*bupati/walikota*) und seinen Stellvertreter, Mitglieder des lokalen Parlaments, Vertreter der Schul- und der Gesundheitsbehörden, der Gesundheitszentren (PUSKESMAS), den Chefs der lokalen Finanzverwaltung (DISPENDA), der lokalen Rechnungshöfe (BAWASDA and BAPPEDA), Schulrektoren, höhere Richter und den Distriktstaatsanwalt. Die Vertreter der Geschäftswelt bestehen aus Mitgliedern der lokalen Handelskammern; die Repräsentanten der Zivilgesellschaft sind Vertreter von Nichtregierungsorganisationen, Rechtsanwälte und Journalisten der Printmedien. Einzelheiten finden sich unter: www.worldbank.or.id/decentralization

Abbildung 2

Korruption, Kollusion und Nepotismus in verschiedenen Institutionen¹

In %



Dienstleistungen, z. B. das Ausstellen eines Passes oder eines Stammbuches, und unter *Suap* versteht man direkte Korruptionszahlungen größeren Umfangs. Für die drei Formen schwankt der Anteil derjenigen, die keine Veränderung wahrgenommen haben, zwischen 66 und 75 %, wobei wahrgenommene Zu- und Abnahmen sich für jede Form in etwa die Waage halten.

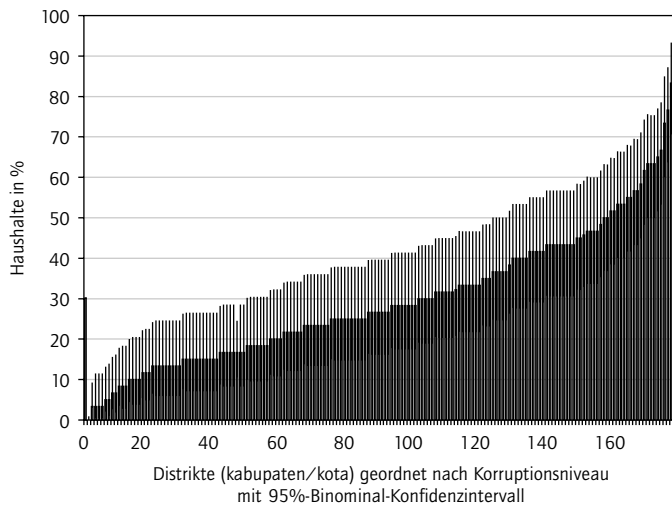
Erwartungsgemäß gibt es bei der Beurteilung des Korruptionsniveaus Wahrnehmungsunterschiede zwischen den Gruppen (vgl. Fußnote 21). So betrachten die befragten Politiker und Verwaltungsbeamten die Korruption als weitaus geringeres Problem als die Repräsentanten des privaten Sektors, namentlich die Vertreter von Nichtregierungsorganisationen und Journalisten. Außerdem gibt es ein Stadt-Land-Gefälle (vgl. Abbildung 2), das aber auch an der besseren Informationslage und Urteilsfähigkeit der gebildeteren Stadtbevölkerung liegen kann und nicht unbedingt auf eine größere Korruption in der Stadt zurückzuführen sein muss.²²

Obwohl KKN alle staatlichen Institutionen erfasst, gibt es deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Organen. Abbildung 2 zeigt die Einschätzung der Vertreter von Nichtregierungsorganisationen, einer relativ informierten und an der Korruption unbeteiligten Gruppe. KKN wird am häufigsten im lokalen Parlament wahrgenommen (DPRD) (47 % der Befragten), gefolgt vom Chef der lokalen Regierung (45 %), dem Distrikt-Schulamt (36 %), dem Distrikt-Gesundheitsamt (30 %), dem Unterdistrikt (23 %), und dem Dorf (22 %). Diese Einschätzung spiegelt die Verschiebung der lokalen Machtbalance wider: Vor der Dezentralisierung war der von der Zentrale bestimmte *bupati/walikota* das lokale Machtzentrum, während mit der Dezentralisierung substantielle Machtbefugnisse an das Parlament übertragen wurden. Die Rent-Seeking-Aktivitäten folgten dieser Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen.

²² Crook und Manor (1998) weisen darauf hin, dass im Zuge größerer Transparenz und politischer Liberalisierung zunächst die Perzeption von Korruption zunehmen kann, selbst wenn sich die Situation verbessert. Dies mag Unterschiede in den Wahrnehmungen der Stadt- und der Landbevölkerung sowie besser informierter Gruppen der Zivilgesellschaft (Vertreter von Medien und NRO) und der allgemeinen Bevölkerung erklären.

Abbildung 3

Korruption, Kollusion und Nepotismus bei der Wahl des lokalen Regierungschefs



Die Journalisten sehen durch die Dezentralisierung die Partizipation durch die Bürger und die öffentliche Information verbessert und stellen in ihrer überwiegenden Mehrheit einen Einfluss der Medien auf das öffentliche Leben und den politischen Prozess fest. In 45 % aller untersuchten Distrikte gaben mindestens zwei von drei Befragten an, dass sie häufig über KKN berichteten. Dennoch waren 63 % der Meinung, dass die Korruption seit der Dezentralisierung zugenommen hat.

Gleichzeitig zeigt der GDS 2002 eine erhebliche Variation in den wahrgenommenen Korruptionsniveaus zwischen den einzelnen Distrikten. Abbildung 3 zeigt die Einschätzung der Haushalte in den Distrikten, ob die Wahl ihrer lokalen Regierungschefs (*bupati/walikota*) korrupt ist. In einigen wenigen Distrikten (vor allem in Bali) war diese Wahrnehmung nicht signifikant verschieden von null, während in anderen (z. B. in Papua) nahezu alle Befragten KKN bei der Wahl des *bupati* oder *walikota* wahrnahmen. Diese Ergebnisse sind hochkorreliert (Koeffizient von 0.9) mit der Frage, ob die Abstimmung zum jährlichen Rechenschaftsbericht der Regierung durch KKN beeinflusst ist. Wo also die Regierungsbildung korrupt ist, dort ist es in aller Regel auch die Kontrollfunktion des Parlaments.

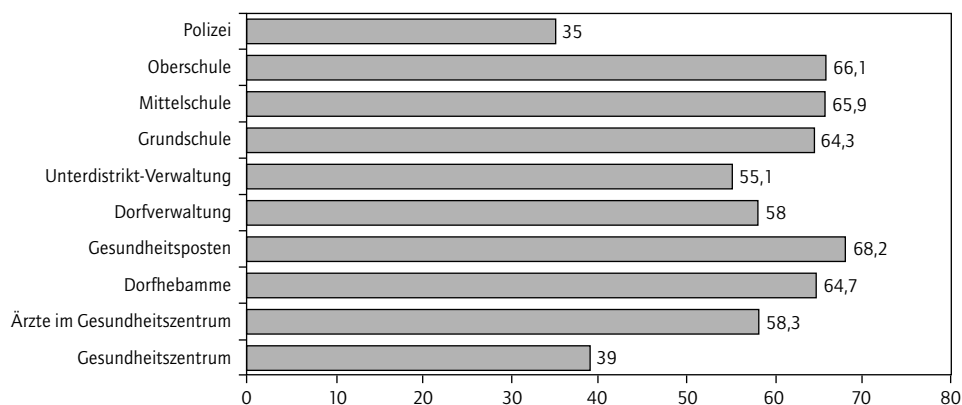
4.2 Wirkung auf die öffentlichen Leistungen

Korruption betrifft nicht nur die staatlichen Institutionen in unterschiedlichem Ausmaß, sie ist auch ungleichmäßig auf die staatlichen Aktivitäten verteilt. Am häufigsten traten KKN aus Sicht der Medienvertreter und der Repräsentanten von Nichtregierungsorganisationen bei Ausschreibungen im öffentlichen Beschaffungswesen auf, gefolgt von der Einstellung und Beförderung im öffentlichen Dienst. Beim Beschluss von lokalen Verordnungen und dem lokalen Budget wurde KKN deutlich weniger häufig beobachtet.

Abbildung 4

Zufriedenheit mit öffentlichen Leistungen

In %



Quelle: Vgl. Fußnote 20.

Diese Einschätzung geht einher mit einer wahrgenommenen geringen Effektivität von Justiz und Polizei, die ein solches Ausmaß an Korruption erst ermöglicht. Fehlende Gleichheit vor dem Gesetz wurde oft beklagt; so begünstige die Justiz Menschen mit höherem sozialen Status. Als Folge der Korruption leidet die Qualität der öffentlichen Leistungen. Diese wurden als unvermindert schlecht angesehen, wobei Polizei und Gesundheitszentren besonders schlecht abschnitten (vgl. Abbildung 4).

Korruption betrifft nicht nur größere Projekte, z. B. im Rahmen des öffentlichen Beschaffungswesens, sie ist gegenwärtig in fast allen Verwaltungsakten auf sämtlichen Ebenen. Öffentliche Bedienstete verzögern die Bereitstellung dieser Dienstleistungen, um einen Hebel für Korruption zu bekommen. Nur gegen Zahlung „informeller Gebühren“ (*pungli*) erhält der Betroffene die Dienstleistung relativ (!) zügig. Tabelle 1 gibt einen Anhaltspunkt für die benötigten Zeiträume für ausgewählte Dienstleistungen.

Tabelle 1

Zeitraum für ausgewählte Dienstleistungen

Öffentliche Dienstleistung	Durchschnittlicher Zeitraum	Minimaler Zeitraum	Maximaler Zeitraum
Geburtsurkunde	8,9 Tage	1 Tag	4 Monate und 3 Tage
Familienbuch	7,3 Tage	1 Tag	4 Monate und 3 Tage
Identitätskarte	8,8 Tage	1 Tag	4 Monate und 3 Tage
Grundbucheintrag	4,5 Monate	1 Monat	5 Jahre
Behandlung im Gesundheitszentrum der Gemeinde	1,3 Stunden	1 Stunde	12 Stunden

Quelle: Siehe Fußnote 20.

Als Folge hiervon übersteigen die tatsächlichen Gebühren die in lokalen Regulierungen festgelegten Gebühren meist um das Doppelte. So kostete eine Geburtsurkunde im Schnitt 21 500 Rupiah, obwohl die örtlichen Regulierungen im Durchschnitt eine Gebühr von 9 131 Rupiah vorsahen. Die entsprechenden Werte für eine Identitätskarte belaufen sich auf 9 788 Rupiah (inoffizielle Gebühr) und 4 659 Rupiah (offizielle Gebühr).

4.3 Determinanten lokaler Korruption

Durch die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die lokale Ebene gewinnen die örtlichen Gegebenheiten an Bedeutung für die Qualität des Regierungshandelns und speziell für das Korruptionsniveau. Da die Distrikte sehr unterschiedlich sind hinsichtlich ihrer Größe, Wirtschafts- und Finanzkraft und der sozio-ökonomischen Struktur ihrer Bevölkerung etc., wird die Divergenz der Korruptionsniveaus durch die Dezentralisierung in der Tendenz zunehmen. Damit wird die Frage zentral, *welche* Faktoren entscheidend sind für die Unterschiede in den wahrgenommenen Korruptionsniveaus. Einen ersten empirischen Anhaltspunkt liefert die folgende Querschnittsanalyse für die 150 im GDS zufällig ausgewählten Distrikte.²³

4.3.1 Hypothesen und Daten

Wir untersuchen die Unterschiede in dem wahrgenommenen Ausmaß von Korruption bei der Wahl des lokalen Regierungschefs (*bupati/walikota*), wie sie in Abbildung 3 dargestellt ist, indem wir den Erklärungsgehalt von politischen und sozio-ökonomischen Faktoren – beispielsweise parteipolitische Zusammensetzung des Parlaments, Zusammensetzung der Bevölkerung (hinsichtlich Ethnie, Religion, Ausbildung, Einkommen), fiskalische Faktoren (Struktur und Höhe des Budgets), die Größe der Verwaltung sowie Faktoren, die Transparenz und Verantwortlichkeit des politischen Handelns abbilden (Medienpräsenz bzw. juristische und gesetzliche Faktoren) – für die Höhe von KKN testen.

Unsere Regressionsgleichung hat also die Form:

$$\text{KKN}_i = \alpha_0 + \beta_i \text{ Politische Faktoren} + \gamma_i \text{ Fiskalische Faktoren} + \delta_i \text{ Verwaltung} \\ + \xi_i \text{ Transparenz} + \theta_i \text{ Verantwortlichkeit} + \lambda_i \text{ Kontrollvariablen} + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

wobei i ein Index für die Distrikte ist.

Politische Variablen. Bardhan und Mookherjee (2000) argumentieren, dass die Interessensharmonie von Interessengruppen die Korruption (*local capture*) verstärkt, während effektiver Wettbewerb um politische Ämter (mit unsicherem Ausgang), politische Aufgeklärtheit der Bevölkerung sowie Transparenz des politischen Prozesses diese verringern. Dabei

²³ Dieser Abschnitt basiert auf Hofman und Kaiser (2004). Unsere Analyse kann nur vorläufige Aussagen treffen, nicht nur weil die Dezentralisierung noch sehr jung ist und gesichertere Daten erst nach einer weiteren Runde des GDS vorliegen, sondern auch, weil einige *walikotas/bupatis* noch unter dem alten Regime „gewählt“ wurden. Allerdings sind die Korruptionsniveaus bei den Wahlen zum Regierungschef und den jährlich stattfindenden Rechenschaftsberichten (die alle Regierungschefs gleichermaßen vorlegen müssen) hochkorreliert, so dass erstgenannte KKN-Niveaus Näherungswerte für zweitgenannte Korruptionsniveaus sind. Wir haben die KKN bei Wahlen als erklärende Variable verwendet, da die Befragten darüber im Schnitt besser informiert waren.

wirken Medienpräsenz und Bildungsstand der Bevölkerung positiv auf die letztgenannten Faktoren.

Ethnische Fragmentierung stellt oft ein Hindernis für gute Entwicklung dar. Easterly und Levine (1997) zeigen, dass ethnische Fragmentierung die Wachstumsaussichten schmälert und die Wahrscheinlichkeit von Konflikten oder sogar Bürgerkriegen erhöht. Alesina et al. (1999) weisen für die USA nach, dass ethnische Fragmentierung zu höheren Staatsausgaben, aber geringeren investiven Schlüsselausgaben wie etwa für Straßenbau oder Bildung führt.²⁴ Ähnliches gilt für die politische Fragmentierung: Weniger zersplitterte Parteiensysteme sind korreliert mit höherem Wachstum, einer besseren Versorgung mit öffentlichen Gütern und einer besseren Regierung (Enikopolov und Zhuravskaya 2003). Das mag daran liegen, dass bei größerer Fragmentierung mehr verschiedene Interessen finanziell befriedigt werden müssen, was zu höheren Staatsausgaben oder zu höherer Korruption führt (Jones et al. 2000). Wir messen ethno-linguistische Fragmentierung (ELF) anhand der Wahrscheinlichkeit, dass zwei zufällig ausgewählte Individuen eines Distrikts derselben Ethnie angehören: $ELF = 1 - \sum_s (Ethnie_s)^2$, wobei $Ethnie_s$ den Anteil der Ethnie mit dem Index s an der Gesamtbevölkerung des Distrikts angibt. (ELF von eins [null] gibt eine ethnisch homogene [vollständig fragmentierte] Bevölkerung an.)²⁵ Parteipolitische Fragmentierung messen wir analog, wobei sich die Anteile auf die Parteien im lokalen Parlament (*DPRD*) beziehen. Genauso untersuchen wir den Einfluss religiöser Fragmentierung.

Wir verwenden Dummies für demokratisch gewählte Regierungschefs (im Gegensatz zu effektiv von der Zentralregierung ernannten)²⁶ und für solche mit militärischem Hintergrund sowie den Anteil der weiblichen Abgeordneten, da vermutet worden ist, dass Frauen öffentliche Güter stärker an den Bedürfnissen der Bevölkerung ausrichten und weniger korrupt sind (Worldbank 2001). Allerdings ist die empirische Evidenz von etwaigen Geschlechterunterschieden in der Korruptionshäufigkeit uneindeutig (vgl. Schulze und Frank 2003).

Die Bevölkerung des Wahlkreises wird zusätzlich durch folgende Variablen charakterisiert: Pro-Kopf-Einkommen und Bildungsstruktur, gemessen durch die durchschnittliche Schuldauer und den Prozentsatz der Bevölkerung mit weitergehender Schulbildung, von denen ein dämpfender Einfluss auf das Korruptionsniveau erwartet wird, da steigendes Einkommen und Bildungsniveau die Bevölkerung eher in die Lage versetzt, ihre Politiker effektiv zu kontrollieren und zur Rechenschaft zu ziehen. Umgekehrt erwarten wir von Ungleichheit (gemessen durch den Gini-Koeffizienten) und Armut einen verstärkenden Einfluss auf die Korruption. Große Distrikte mit verstreuter Bevölkerung können leichter der Korruption anheimfallen, wenn die städtische Elite zuungunsten der ländlichen Bevölkerung Renten abschöpft und diese aufgrund der räumlichen Distanz dies nicht effektiv

²⁴ Vgl. auch Easterly (2001). Miguel und Gugert (2002) finden für Kenia, dass ethnische Fragmentierung mit schlechteren öffentlichen Einrichtungen, einer schlechteren Wartung der Brunnen sowie geringeren freiwilligen Beiträgen zur Schule einhergehen. Collier (2001) argumentiert, dass die Wirkung ethnischer Diversität abhängt vom politischen Regime und davon, ob eine ethnische Gruppe dominant ist oder die Fragmentierung sich eher gleichmäßig unter verschiedenen Gruppen aufteilt.

²⁵ Der Zensus aus dem Jahr 2000 gibt mehr als 1 000 verschiedene Ethnien an, wobei die fünf wichtigsten – Javanesen, Sudanesen, Mandureesen, Minang, Betawi – weniger als zwei Drittel der Bevölkerung ausmachen.

²⁶ Wahlen der lokalen Regierungschefs vor Ende 1999 waren nicht wirklich demokratisch, da die lokalen Parlamente, die den Regierungschef wählen, ihrerseits nicht wirklich frei gewählt waren und durch Golkar – der „Partei des Regimes“ – dominiert wurden. Für einen Abriss der indonesischen Geschichte vgl. Schwartz (1999) sowie Hofman et al. (2004).

beobachten und sanktionieren kann.²⁷ Wir messen diesen Effekt durch die Fläche und die Bevölkerungsdichte sowie durch einen Dummy für *kotas* (kreisfreie Städte), im Gegensatz zu *kabupaten* (Landkreise).

Fiskalische Variablen. Höhere eigene Einnahmen durch lokale Steuern erhöhen ceteris paribus die Verantwortlichkeit der Regierung, da Ausgaben der Regierung (inklusive Verschwendung durch Korruption) auch in den Lohntüten der betroffenen Bürger spürbar werden. Allerdings kann die Kausalität auch umgekehrt wirken: Korrupte Regierungen können versuchen, durch höhere Steuern ihre Einnahmen zu erhöhen, die sie dann durch Korruption teilweise in eigenes Einkommen konvertieren (z. B. im Rahmen öffentlicher Auftragsvergabe). Wir messen solche möglichen Effekte durch den Anteil der eigenen Einnahmen am Gesamtbudget (PAD).

Ein höheres Pro-Kopf-Budget erhöht die zur Verfügung stehenden Renten und steigert so den Anreiz zur Korruption und senkt den Widerstand gegen sie, da der Effekt als nicht so gravierend empfunden wird. Dies gilt insbesondere für Einnahmen aus Verkäufen natürlicher Ressourcen, die oft als „windfall gain“ angesehen werden. Andererseits erlaubt ein größeres Budget, dass bestimmte Zahlungen über das offizielle Budget abgewickelt werden können und nicht informelle Geldquellen dazu erschlossen werden müssen. Wir verwenden das Pro-Kopf-Budget und den Anteil an Erlösen aus dem Verkauf natürlicher Ressourcen als erklärende Variable.

Weitere Variablen. Verantwortlichkeit des Regierungshandelns hängt nicht nur vom Aufklärungsgrad der Bevölkerung ab, für den das durchschnittliche Bildungsniveau als Indikator dienen kann (siehe oben). Darüber hinaus ist die Präsenz der Medien mit lokalem Bezug von erheblicher Bedeutung.

Lokale Gesetze (*PERDAs*) können von der Zentralregierung aufgehoben werden, wenn sie nicht im Einklang mit der Verfassung oder mit nationalen Gesetzen stehen.²⁸ Wir testen, ob Lokalregierungen, deren Gesetze aufgehoben wurden, auch im Bereich der Korruption die Gesetze weniger beachten.

Schließlich fügen wir noch Regionaldummies ein, die regionenspezifische Besonderheiten reflektieren sollen, die durch die erklärenden Variablen nicht eingefangen werden (Java, Kalimantan, Sulawesi, Bali/Nusa Tenggara, Papua; die den Unterschied zu Sumatra als Referenzregion angeben). Alle Variablen stammen aus dem IDEA-Datenbestand.²⁹ Tabelle A1 im Anhang informiert über die verwendeten Variablen.

4.3.2 Regressionsergebnisse

Tabelle 2 zeigt ausgewählte Regressionsergebnisse. Ethnische und politische Fragmentierung erhöht signifikant das Korruptionsniveau;³⁰ und zwar unabhängig von der konkreten

²⁷ Ein analoges Argument findet sich in Ades und Glaser (1995).

²⁸ Dagegen ist Einspruch beim Innenministerium und bei Ablehnung Klage vor dem obersten Gericht (*Mahkamah Agung*) möglich.

²⁹ Sie sind Teil eines laufenden Forschungsprojekts „Indonesia Decentralization Empirical Analysis“ (IDEA), das von der Weltbank durchgeführt wird (vgl. Worldbank 2003b).

³⁰ Für religiöse Fragmentierung ist ein ähnlicher Effekt nicht zu beobachten.

Tabelle 2

Regressionsergebnisse

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Ethnische Fragmentierung	0.124** [0.061]	0.119** [0.048]	0.130*** [0.047]	0.115** [0.058]	0.111** [0.049]	0.150*** [0.051]	0.144** [0.051]
Politische Fragmentierung	0.342** [0.140]	0.327** [0.130]		0.305** [0.133]	0.372*** [0.136]	0.355*** [0.129]	0.329* [0.130]
Ln (Bevölkerungsdichte)	0.005 [0.044]	0.016* [0.009]	0.017* [0.009]			0.012 [0.010]	0.013 [0.010]
Ln (Fläche)	0.003 [0.040]			-0.007 [0.017]			
Dummy für Kota = 1, Kabupaten = 0	0.030 [0.068]			0.029 [0.065]			
Ln (Pro-Kopf-Budget)	-0.053 [0.066]	-0.058** [0.026]	-0.065*** [0.024]	-0.073*** [0.027]	-0.062** [0.026]		-0.044 [0.031]
Anteil der eigenen Einnahmen am Gesamtbudget:	0.175 [0.288]				0.323 [0.216]		
Anteil der Erlöse aus natürlichen Ressourcen am Budget	-0.114 [0.180]					-0.230** [0.109]	-0.124 [0.132]
Dummy für Distrikte, mit aufgeho- benen lokalen Gesetzen	-0.044 [0.035]					-0.047 [0.034]	-0.046 [0.034]
Regionendummies							
Java	-0.127*** [0.045]	-0.138*** [0.041]	-0.156*** [0.041]	-0.126*** [0.039]	-0.126*** [0.039]	-0.112*** [0.040]	-0.129*** [0.041]
Kalimantan	-0.031 [0.048]	-0.023 [0.046]	-0.011 [0.043]	-0.027 [0.046]	-0.045 [0.044]	-0.037 [0.045]	-0.023 [0.046]
Sulawesi	0.013 [0.052]	0.021 [0.049]	-0.064* [0.038]	0.013 [0.049]	0.023 [0.049]	0.016 [0.050]	0.013 [0.050]
Bali/NusaTs	-0.133** [0.051]	-0.127** [0.050]	-0.193*** [0.044]	-0.125** [0.050]	-0.135*** [0.050]	-0.137*** [0.050]	-0.129* [0.050]
Papua	0.363*** [0.093]	0.410*** [0.078]	0.408*** [0.077]	0.400*** [0.077]	0.376*** [0.073]	0.299*** [0.077]	0.364*** [0.089]
Konstante	0.692 [1.318]	0.742** [0.370]	1.074*** [0.316]	1.096*** [0.410]	0.841** [0.366]	-0.006 [0.118]	0.581 [0.427]
Anzahl der Beobachtungen	141	141	148	141	141	141	141
R ²	0.47	0.46	0.42	0.46	0.46	0.46	0.47

Die Daten beziehen sich auf das Jahr 2002. Standardabweichungen in eckigen Klammern.

* Signifikant auf dem 10%-, ** signifikant auf dem 5%-, *** signifikant auf dem 1%-Niveau.

Spezifikation des Regressionsmodells, vgl. die Spalten (1) bis (7). Dies kann seine Ursache darin haben, dass bei einer zersplitterten politischen Landschaft mehr Interessengruppen gekauft werden müssen. Es kann auch darin begründet liegen, dass bei einer inhomogenen Bevölkerung eine Gruppe die jeweils anderen Gruppen stärker durch Korruption „besteu-

ert“, als sie das bei Angehörigen der eigenen Gruppe tut, und sich somit das Korruptionsniveau mit wachsender Inhomogenität erhöht.

Wir fanden keine Evidenz dafür, dass bei der Wahl eines demokratisch gewählten Regierungschefs weniger KKN auftrat oder dass ein Regierungschef mit militärischem Hintergrund das Niveau an KKN signifikant beeinflusste. (Diese Dummy-Variablen gehen nicht in unsere in Tabelle 2 berichteten Ergebnisse ein.) Auch der Anteil weiblicher Abgeordneter hatte keinen signifikanten Einfluss auf die Korruptionshöhe.

Bildungsniveau, Pro-Kopf-Einkommen, Ungleichheit und Armut hatten zwar die erwarteten Vorzeichen, aber waren nicht signifikant auf den üblichen Niveaus. Größere Bevölkerungsdichte wirkt schwach signifikant positiv auf die wahrgenommene Korruption, und der Dummy für Städte (*kota*) hat ein positives Vorzeichen, ist jedoch nicht signifikant.

Ein höheres Pro-Kopf-Budget hat einen signifikant negativen Einfluss auf die Korruptionshöhe. Eine mögliche Interpretation dieses Resultats liegt darin, dass in Fällen relativ großer Budgets teilweise das offizielle Budget Funktionen erfüllt, die sonst durch inoffizielle Zahlungen erfüllt werden.³¹ In dieselbe Richtung weist der dämpfende Einfluss von Einnahmen aus natürlichen Ressourcen. Ressourcenreiche Distrikte sind nämlich insgesamt deutlich reicher als der durchschnittliche Distrikt – der Anteil an Einnahmen aus natürlichen Ressourcen ist hoch korreliert mit Pro-Kopf-Staatsausgaben und den Pro-Kopf-Ausgaben für Entwicklung (0.63 bzw. 0.74). Wir beobachten zudem ein deutliches regionales Gefälle in der Korruption, nachdem wir für andere Einflussfaktoren kontrolliert haben. So ist das Korruptionsniveau in Java und Bali/NTG deutlich geringer, während es in Papua deutlich über dem Durchschnitt liegt.

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist allerdings Vorsicht angebracht. Korruption ist naturgemäß schwierig zu messen und basiert in aller Regel – auch im vorliegenden Fall – auf der *Wahrnehmung* der Individuen.³² Wenn nun die Wahrnehmung der tatsächlichen Korruption systematisch variiert mit den Einflussfaktoren für die Korruption, werden die tatsächlichen Wirkungen dieser Faktoren falsch geschätzt. Nimmt beispielsweise eine gebildete Bevölkerung Korruption stärker wahr als eine ungebildete, so wird die korruptionsdämpfende Wirkung besserer Bildung systematisch unterschätzt. Zwar ist die tatsächliche Korruption niedriger, da eine gebildete Bevölkerung ihre Entscheidungsträger besser zur Verantwortung ziehen kann und diese ihr Verhalten entsprechend anpassen, aber dieses Korruptionsniveau wird stärker wahrgenommen, als es eine ungebildete Bevölkerung täte. Ähnliches gilt für ethnische Fragmentierung, wenn die Korruption von Angehörigen einer fremden Ethnie stärker als solche wahrgenommen wird als dasselbe Niveau bei Mitgliedern der eigenen Volksgruppe. Hinzu kommt natürlich die Tatsache, dass die Dezentralisierung erst eine kurze Vergangenheit hat und noch nicht alle ihre Effekte auf das lokale Korruptionsniveau abzusehen sind.³³

31 Das schließt nicht nur Zahlungen an die öffentlich Bediensteten ein, sondern beispielsweise die Versorgung der öffentlichen Gesundheitszentren mit Material oder die Bereitstellung öffentlicher Leistungen für politisch einflussreiche Gruppen. So wurde im GDS ein Anstieg der Korruption in den örtlichen Gesundheitszentren festgestellt. Diese wurden mit der Dezentralisierung den Distrikten unterstellt und von diesen finanziert, und sie versuchen teilweise, ihre nun angespanntere Finanzlage durch informelle Zahlungen zu verbessern (vgl. PDP 2003).

32 Vgl. auch Kaufman et al. (1999, 2002) zu den Schwierigkeiten der Messung von der Qualität des Regierungshandelns (*governance*) auf der Staatenebene, die sich auf der substaatlichen Ebene entsprechend fortsetzen.

33 Diese Resultate sind Teilergebnisse eines Forschungsprogramms zur empirischen Evaluierung der Dezentralisierungswirkungen und werden überprüft, wenn neuere Daten aus dem GDS 2004 vorliegen.

5 **Schlussbemerkung**

In diesem Aufsatz haben wir die Wirkung der Dezentralisierung auf das Korruptionsniveau in Indonesien untersucht. Indonesiens dezentrales System ist noch jung, weshalb wir aus den empirischen Ergebnissen nur vorläufige Schlüsse ziehen konnten. Es zeigt sich, dass insgesamt das Korruptionsniveau als wenig verändert wahrgenommen wird. Allerdings lassen sich systematisch Verlagerungen der Korruptionsaktivitäten hin zu jenen Institutionen beobachten, deren Kompetenzen zugenommen haben, insbesondere dem lokalen Parlament. Hinter dem unverändert hohen durchschnittlichen Korruptionsniveau verbirgt sich aber eine erhebliche Variation hinsichtlich der von der Korruption betroffenen Aktivitäten und der regionalen Korruptionsniveaus. Die Aktivitäten, die die höchsten Renten versprechen, beispielsweise das öffentliche Beschaffungswesen, sind stärker betroffen als etwa die Formulierung lokaler Verordnungen. In der Wahrnehmung der befragten Haushalte sind vor allem solche Regionen besonders heftig von Korruption betroffen, die ethnisch besonders inhomogen sind und die eine stark fragmentierte Parteienlandschaft aufweisen. Dasselbe gilt für Regionen mit einem geringen Pro-Kopf-Budget, was oft mit fehlenden Erlösen aus natürlichen Ressourcen einhergeht. Eine korruptionsverringemde Wirkung höherer Bildungs- und Einkommensniveaus konnten wir auf den üblichen Signifikanzniveaus nicht feststellen.

Diese Ergebnisse müssen jedoch mit Vorsicht interpretiert werden: einerseits, weil sie naturgemäß auf Perzeptionen beruhen mit allen damit verbundenen Schwierigkeiten, und andererseits, weil die Dezentralisierung erst ein junges Phänomen ist und die alten wie die neu gewählten Lokalpolitiker ihr Verhalten an die geänderten Rahmenbedingungen erst anpassen müssen. Insofern sind diese Ergebnisse Zwischenergebnisse im Rahmen eines laufenden Forschungsprojekts, das die Wirkung der Dezentralisierung auf die Qualität der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und der Korruption im Zeitablauf beobachtet und die Determinanten von gutem Regierungshandeln zu identifizieren sucht.

Trotzdem lässt sich schon jetzt festhalten, dass es namentlich in Entwicklungsländern keineswegs gesichert ist, dass Dezentralisierung die Korruption verringern wird. Im Falle Indonesiens beobachten wir eine erhebliche Divergenz in den lokalen Korruptionsniveaus, die dann an Bedeutung zunimmt, wenn wesentliche Kompetenzen auf die lokale Ebene verlagert werden. Ob mittelfristig ein effektiver interjurisdiktionaler Wettbewerb und die größere Nähe der Betroffenen zu ihren Entscheidungsträgern dazu führen werden, dass sich das allgemeine Korruptionsniveau verringert, bleibt abzuwarten. Dabei werden der Transparenz und Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger im politischen Prozess sowie effektiven Ausweichmöglichkeiten der Bürger und der wirtschaftlichen Aktivitäten durch interjurisdiktionaler Mobilität entscheidende Rollen zukommen. Selbstverständlich ist ein gewisses Maß an politischer Stabilität, das allen Akteuren längere Zeithorizonte ermöglicht und so erst die Voraussetzung dafür schafft, dass sie ihr Verhalten an die veränderten Rahmenbedingungen anpassen, eine *Conditio sine qua non* für den Erfolg der Dezentralisierung in der Korruptionsbekämpfung. Erst dann kann der politische Prozess den beteiligten Politikern effektive Restriktionen auferlegen und der interjurisdiktionaler Wettbewerb Wirkung zeigen.

Literaturverzeichnis

- Ades, Alberto F. und Edward L. Glaeser (1995): Trade and Circuses: Explaining Urban Giants. *Quarterly Journal of Economics*, 110, 195–227.
- Alesina, Alberto, Reza Baqir und William Easterly (1999): Public Goods and Ethnic Divisions. *Quarterly Journal of Economics*, 114, 1243–1284.
- Bardhan, Pranab (2002): Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives*, 16 (4), 185–205.
- Bardhan, Pranab und Dilip Mookherjee (2000): Capture and Governance at Local and National Level. *American Economic Review*, 90 (2), 135–139.
- Besley, Timothy und Robin Burgess (2000): The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India. *Quarterly Journal of Economics*, 115, 1415–1451.
- Besley, Tim und Anne Case (1995): Incumbent Behavior: Vote Seeking, Tax Setting, and Yardstick Competition. *American Economic Review*, 85 (1), 25–45.
- Brueckner, Jan (2000): Fiscal Decentralization in LDCs: The Effects of Local Corruption and Tax Evasion. *Annals of Economics and Finance*, 1, 1–18.
- Collier, Paul (2001): Ethnic Diversity: An Economic Analysis. *Economic Policy*, 35, 128–166.
- Crook, Richard und James Manor (1998): *Decentralization and Democracy in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Dwiyanto, Agus et al. (2003): *Governance Practices and Regional Autonomy: Evidence from Governance and Decentralization Survey (GDS): 2002*. Gadjah Mada University. Mimeo. Yogyakarta.
- Easterly, William (2001): *The Elusive Quest for Growth*. Cambridge, MA, MIT Press.
- Easterly, William und Ross Levine (1997): Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions. *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1203–1250.
- Enikopolov, Ruben und Ekaterina Zhuravskaya (2003): *Decentralization and Political Institutions*. CEFIR Working Paper No. 33. Moskau.
- Fisman, Raymond und Roberta Gatti (2000): Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries. *Journal of Public Economics*, 83, 523–845.
- Fitriani, Fitria, Bert Hofman und Kai Kaiser (2004): Unity in Diversity? The Creation of New Local Governments in a Decentralizing Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, im Erscheinen.
- Haminton-Hart, Natasha (2001): Anti-Corruption Strategies in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 37 (1), 65–82.
- Hofman, Bert, Kadjatmiko und Kai Kaiser (2002): *Fiscal Equalization in Indonesia's 2001 „Big Bang“ Decentralization*. Mimeo. Jakarta.
- Hofman, Bert und Kai Kaiser (2002): *Fiscal Equalization in Indonesia's „Big Bang“ Decentralization*. World Bank Office. Mimeo. Jakarta.
- Hofman, Bert und Kai Kaiser (2004): *Decentralization, Democratic Transition, and Local Governance in Indonesia*. Draft Paper für „Decentralization in Developing Countries: A Comparative Perspective“. Herausgegeben von D. Mookherjee und P. Bardhan.
- Hofman, Bert, Kai Kaiser und Günther Schulze (2003): *Corruption and Decentralization*. World Bank Office. Mimeo. Jakarta.
- Hofman, Bert, Ella Rodrick-Jones und Kian Wie Thee (2004): *Indonesia: Rapid Growth, Weak Institutions*. World Bank Office. Mimeo. Jakarta.
- Huther, J. und Anwar Shah (1998): *Applying a Simple Measure of Good Governance to the*

- Debate on Fiscal Decentralization*. Policy Research Working Paper No. 1894. World Bank. Washington, D.C.
- Jones, Mark P., Pablo Sanguinetti und Mariano Tommasi (2000): Politics, Institutions, and Fiscal Performance in a Federal System: an Analysis of the Argentine Provinces. *Journal of Development Studies*, 61, 305–333.
- Kaufman, Daniel, Aart Kraay und Pablo Zoido-Lobaton (1999): *Governance Matters*. Policy Research Working Paper No. 2196. World Bank. Washington, D.C.
- Kaufman, Daniel, Aart Kraay und Pablo Zoido-Lobaton (2003): *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002*. Working Paper. World Bank. Washington, D.C.
- KPPOD (Komite Pemantauan Pelaksan Otonomi Daerah) (2003): *Daya Tarik Investasi Kabupaten/Kota Di Indonesia*. Jakarta.
- Kuncoro, Ari (o.J.): *The New Laws of Decentralization and Corruption in Indonesia: Examination of Provincial and District Data*. Mimeo. University of Indonesia, Faculty of Economics. Jakarta.
- Miguel, Edward und Mary Kay Gugerty (2002): *Ethnic Diversity, Social Sanctions, and Public Goods in Kenya*. University of California, Berkeley, und University of Washington, Seattle.
- PDP (2003): *Study of the Recurrent Budget in the Health Sector in Subang District*. Report to the World Bank Office. Jakarta.
- Persson, Torsten und Guido Tabellini (2000): *Constitutional Determinants of Government Spending*. IGIER Working Paper No. 162. Mailand; CESifo Working Paper No. 265. München. Download unter: papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=213068
- Rose-Ackerman, Susan (1999): *Corruption and Government, Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Schulze, Günther und Björn Frank (2003): Deterrence versus Intrinsic Motivation: Experimental Evidence on the Determinants of Corruptability. *Economics of Governance*, 4, 143–160.
- Schwartz, Adam (1999): *A Nation in Waiting: Indonesia's Search for Stability*, 2. Aufl. Boulder, CO, Westview Press.
- Tanzi, Vito (1996): Fiscal Federalism and Efficiency: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. In: M. Bruno und B. Pleskovic (Hrsg.): *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*. World Bank. Washington, D.C., 295–316.
- Tanzi, Vito (1998): Corruption around the World. *IMF Staff Papers*, 45, 559–594.
- Tiebout, C. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64, 416–424.
- Treisman, Daniel (2000): The Causes of Corruption: A Cross-National Study. *Journal of Public Economics*, 76, 399–457.
- Wade, R. (1997): How Infrastructure Agencies Motivate Staff: Canal Irrigation in Indian and the Republic of Korea. In: Ashoka Mody (Hrsg.): *Infrastructure Strategies in East Asia*. World Bank. Washington, D.C., 109–130.
- Worldbank (2001): *Engendering Development: Through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice*. New York, NY, Oxford University Press.
- Worldbank (2003a): *Decentralizing Indonesia*. Report prepared by the East Asia Poverty Management Unit. Washington, D.C.
- Worldbank (2003b): *Indonesia Decentralization Empirical Analysis (IDEA): Decentralization, Governance, and Public Services: An Assessment of the Indonesian Experience*. Research Concept Note prepared by Bert Hofman, Kai Kaiser, and Günther G. Schulze. Mimeo. Jakarta.

Worldbank (2003c): *Combating Corruption in Indonesia, Enhancing Accountability for Development*. World Bank East Asia Poverty Reduction and Economic Management Unit. Jakarta.

Anhang

Tabelle A1

Verwendete Daten

	Quelle	Mittelwert	Standardabweichung	Minimum	Maximum
Abhängige Variable KKN in Wahl des lokalen Regierungschefs (% der Haushalte mit Ja)	GDS	30,5	18,0	0,0	98,3
Unabhängige Variablen					
Bevölkerung (in 1 000)	BPS	625,5	584,1	40,2	4 147
Fläche (km ²)	BPS	4 686	581,1	23	61 493
Bevölkerungsdichte (Bevölkerung/km ²)	BPS	1 030	8 245	2,5	12 172
Durchschnittliche Schuldauer	BPS/SUSENAS	5,12	1,38	1,28	8,55
Anteil der Bevölkerung mit weiterführender Schulbildung	BPS/SUSENAS	15,0	12,4	2,7	50,2
Armut (%)	BPS/SUSENAS	18,4	16,4	0,0	87,1
Ungleichheit (Gini)	BPS/SUSENAS	0,28	0,04	0,20	0,42
Anteil der Erlöse aus natürlichen Ressourcen am Budget (%)	SIKD 2001, Finanzministerium	6,8	15,4	0,0	76,8
Anteil der Entwicklungsausgaben am Budget (%)	SIKD 2001, Finanzministerium	29,9	13,1	3,3	80,4
PAD	SIKD 2001, Finanzministerium	6,1	6,1	0,1	57,8
Dummy Lokale Gesetze (PERDA) aufgehoben	Innenministerium (MoHA)	0,13	–	0,0	1,0
Ethnische Fragmentierung	BPS, Bevölkerungszensus 2000	0,42	0,34	0,00	1,00
Größe der dominierenden Ethnie (%)	BPS, Bevölkerungszensus 2000	70,4	27,7	12,1	99,8
Religiöse Fragmentierung	BPS, Bevölkerungszensus 2000	0,19	0,20	0,00	0,77
Größe der dominierenden Religion (%)	BPS, Bevölkerungszensus 2000	87,7	15,8	31,9	99,9
Politische Fragmentierung	KPU (Wahl Kom.)	0,71	15,8	0,24	0,86
Größe der dominierenden Partei (%)	KPU (Wahl Kom.)	43,6	39,0	20,9	86,8
Anteil der nichtnationalen Parteien/Parteien von Minoritäten (%)	KPU (Wahl Kom.)	11,0	5,6	0,5	32,8
Anteil der weiblichen Abgeordneten (%)	KPU (Wahl Kom.)/ UNDP	4,7	3,7	0,0	16,7

Die Daten beziehen sich auf die Zufallsstichprobe der zufällig ausgewählten 150 Distrikte.

BPS = Statistical Agency, SUSENAS 2001 = National Socio-Economic Household Survey, SIKD = Local Financial Information System.

Quellen: IDEA DataCore.

This article has been cited by:

1. Bambang Suharnoko Sjahrir, Krisztina Kis-Katos, Günther G. Schulze. 2014. Administrative Overspending in Indonesian Districts: The Role of Local Politics. *World Development* **59**, 166-183. [[CrossRef](#)]