

Schein-Consulting, Titelblattgeschäfte, kick-back - Auftragsforschung als Instrument der Mittelumlenkung Beobachtungen zum Wissenschaftssektor in Indonesien

GEORG CREMER

Ziele der Forschungsförderung

Wie in anderen Ländern ist auch in Indonesien in der jüngsten Vergangenheit ein in seinem Umfang beachtlicher Auftragsforschungssektor entstanden, der seine Mittel fast ausschließlich von ausländischen oder multilateralen Institutionen, insbesondere der Weltbank, US-AID, den verschiedenen UN-Organisationen und den verschiedensten politischen Stiftungen, bezieht. Diese Geldgeber erhoffen sich, durch ihre Förderungsleistungen zur Verzahnung zwischen dem Forschungsbereich und dem Bereich der politischen Entscheidungen und so zu einer stärkeren Effizienz und Rationalität politischen und administrativen Handelns beizutragen. Zudem hoffen sie, durch die Bereitstellung von Forschungsmitteln die Berücksichtigung von Problemen und Fragestellungen initiieren zu können, die aus ihrer Sicht in stärkerem Maße bei politischen und administrativen Entscheidungen berücksichtigt werden sollten, etwa Fragen des Umweltschutzes oder des Arbeitsschutzes. Bei den Geldgebern ist jedoch die Enttäuschung über die mangelhafte Qualität und damit in der Regel auch die geringe Praxisrelevanz der Forschungsergebnisse groß. Ausländische Consultants sind frustriert über das Desinteresse der relevanten administrativen Instanzen an den Ergebnissen der Forschung. Ihre Verwendung beschränkt sich häufig auf kaum mehr als die Präsentation in einem Abschlußseminar, das mehr Teil eines modernisierten ministeriellen Hofzeremoniells ist als praxisorientierter Dialog. Um die Diskrepanz zwischen den Erwartungen ausländischer Geldgeber und den Ergebnissen der Forschungskooperation besser zu begreifen, mag die Systematisierung von Erfahrungen hilfreich sein, denen jeder, der im indonesischen Auftragsforschungssektor arbeitet, typischerweise ausgesetzt ist.

Vergabemonopol der Administration

Von geringfügigen Ausnahmen abgesehen, werden alle Mittel für die Auftragsforschung von ausländischen oder multilateralen Organisationen zur Verfügung gestellt. Es gibt in Indonesien keine Forschungsförderung von privater Seite und seit dem Ölpreissturz 1986 auch so gut wie keine Forschungsmittel aus dem regulären indonesischen Budget. Die Arbeit ausländischer und multilateraler Organisationen unterliegt in Indonesien einer restriktiven Aufsicht durch staatliche Instanzen: Auch die Organisationen, die von ihrer Struktur her mit Partnern außerhalb des Regierungssektors zusammenarbeiten können, unterliegen der Aufsicht eines Fachministeriums oder einer von der Regierung eingesetzten Sponsor-Organisation, die als verantwortlich gilt für alle Aktivitäten ihres ausländischen Partners. Bedeutende Geldgeber, wie die Weltbank, US-AID und in der Regel auch die UN-Instanzen, arbeiten auch im Bereich der Forschungsk Kooperation ausschließlich mit Regierungsinstanzen, in der Regel einem Fachministerium oder der Planungsbehörde, zusammen. Die Fachministerien unterliegen bei der Durchführung von Projekten wiederum der Genehmigungspflicht vorgesetzter Aufsichtsinstanzen. Mit einer entscheidenden Ausnahme haben die Regierungsinstanzen es gegenüber den wichtigsten ausländischen Geldgebern durchgesetzt, daß sie selbst die ausländischen Mittel verwalten, die ausländischen Geldgeber somit nur Geld für die Forschungsförderung bereitstellen, aber nicht Forschungseinrichtungen direkt fördern können. Nur die ILO hat aufgrund ihres besonderen Status als tri-partite Organisation das Recht, nach der Genehmigung des jeweiligen Projekts direkt mit einer Forschungsinstitution einen Vertrag abzuschließen und mit dieser auch die finanziellen Angelegenheiten direkt abzuwickeln. Dieses, wie im folgenden noch deutlich werden wird, entscheidende Privileg hat die ILO mit erheblichem Aufwand gegen Versuche verteidigt, auch ihre Mittel dem Vergabe- und Abwicklungsmonopol von Regierungsinstanzen zu unterstellen. Festzuhalten bleibt, daß die Finanzierung von Auftragsforschung einem bürokratischen Genehmigungsverfahren unterliegt und daß in aller Regel die Vergabeentscheidungen und die finanzielle Abwicklung das Monopol von Regierungsinstanzen ist.

Erwirtschaftung kompensierender Zusatzeinnahmen

Damit aber ist die Auftragsforschung zwangsläufig eingebunden in das System der Erwirtschaftung kompensierender, meist illegaler Zusatzeinnahmen

durch die indonesische Beamtenschaft.¹ Die Gehälter im öffentlichen Dienst Indonesiens sind niedrig, sowohl im internationalen Vergleich mit anderen Ländern in der Gruppe der Länder mit mittlerem Pro-Kopf-Einkommen als auch im Vergleich mit Gehältern, die im privaten Sektor für Positionen vergleichbarer Qualifikation gezahlt werden. Die Diskrepanz zwischen öffentlichem und privatem Sektor ist in den gehobenen Positionen höher als in den unteren. Ein Abteilungsleiter in einem Ministerium hat ein monatliches Grundgehalt von etwas über Rp. 200.000 (= DM 220), er dürfte aber etwa das Fünffache für die alltäglichen Kosten eines Lebensstandards aufwenden, der als seiner sozialen Stellung angemessen angesehen wird. Hierbei sind außergewöhnliche Ausgaben, wie etwa die in der Mittel- und Oberschicht Jakartas üblichen Hochzeiten im feudalen Stil mit 1000 und mehr Gästen, sowie investive Rücklagen für die Zeit der Pension noch nicht enthalten. Im privaten Sektor würde ein Beamter dieser Position, vorausgesetzt, er besitzt die Qualifikationen, die seine Stellung erfordert, soviel verdienen, daß er seine Grundkosten auf legale Weise decken kann. Wenn dennoch der öffentliche Dienst über lange Jahre die erste Priorität der Berufswünsche für Universitätsabgänger darstellte und auch heute noch hohe Attraktivität besitzt, so ist dafür zum einen das weiterhin hohe Ansehen verantwortlich, das eine Position im hierarchischen Gefüge der Verwaltung hat. Zum andern jedoch konnte der Andrang auf Stellen im öffentlichen Sektor nur anhalten, da es ein System der legalen und illegalen Zusatzeinnahmen gibt, das die Diskrepanz zwischen den Gehältern im privaten und öffentlichen Sektor teilweise ausgleicht, kompensiert oder oft auch überkompensiert.

Ein leitender Beamter, der einen Lebenswandel führen will, der als seiner Stellung entsprechend angesehen wird, etwa seinen Kindern eine Ausbildung auf privaten Universitäten finanzieren will, sie mit dem üblichen zeremoniellen Aufwand "verheiratet" und zudem auch den Erwartungen zu finanziellen Unterstützungszahlungen aus dem Kreis seiner weiteren Familie ausgesetzt ist, kann dies nur tun, wenn er kompensierende Zusatzeinnahmen erwirtschaftet. In dem System der Erwirtschaftung dieser Zusatzeinnahmen gibt es natürlich keinen zwangsläufigen Mechanismus, der die Zusatzeinnahmen auf einen Umfang begrenzt, der zum Ausgleich der Diskrepanz der Gehälter im öffentlichen und privaten Sektor erforderlich ist. Die Summe der Zusatzein-

1 Die folgende Darlegung stellt das System kompensierender Zusatzeinnahmen am Beispiel der Forschungsförderung dar. Zum gleichen Phänomen in anderen Bereichen staatlicher Aktivität in Indonesien: Clive Gray: Civil Service Compensation in Indonesia, in: Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol. XV, No. 1, 1979, S. 85-113; Leslie Palmier: The Control of Bureaucratic Corruption. Case Studies in Asia (Part III Indonesia); New Delhi u.a.: Allied Publishers, 1985; siehe auch die Schwerpunktnummer der indonesischen Zeitschrift "Prisma", No. 3/1986: "Korupsi vs Pegawai".

nahmen, die ein Beamter erwirtschaften kann, wird von anderen Faktoren bestimmt: dem Budgetvolumen und der Budgetstruktur, über die seine Einheit verfügt, den horizontalen (abteilungsinternen) und vertikalen Verteilungsmechanismen, der Wirksamkeit von Kontrollverfahren und damit der Höhe des Risikos, mit dem die Erwirtschaftung illegaler Zusatzeinnahmen verbunden ist. Der Vergleich des Gehaltsniveaus zwischen öffentlichem und privatem Sektor ist dennoch von Bedeutung: Zum einen kann der öffentliche Dienst qualifizierte Beamte nur halten, wenn er legale Zusatzeinkommen ermöglicht bzw. die Erwirtschaftung illegaler Zusatzeinkommen toleriert, da sonst gerade qualifizierte Beamte aus dem öffentlichen Dienst abwandern würden. Zum anderen hat der Vergleich mit dem Gehaltsniveau des privaten Sektors eine wichtige legitimatorische Funktion: Wer zu indonesischen Beamten einen Kontakt aufbauen kann, der es ermöglicht, auch über Fragen der Mittelumlenkung zu sprechen, wird den Hinweis hören, daß das Grundgehalt zu niedrig ist, gemessen sowohl an dem, was andere verdienen als auch an den Kosten des Lebensunterhalts, die "nun mal" zu bestreiten sind. Ein Abteilungsleiter in einem Ministerium, der nun wirklich allein auf sein Grundgehalt angewiesen wäre, würde kaum mehr verdienen als ein erfolgreicher Unternehmer im informellen Sektor (etwa ein Nudelverkäufer) oder der Fahrer in einem Ausländerhaushalt. Was aber eine "angemessene" Vergleichsposition im privaten Sektor ist, unterliegt einer letztlich willkürlichen Beurteilung, da es keine eindeutige Entsprechung zwischen den Positionen in der ministerialen Bürokratie und Positionen im Privatsektor gibt und zudem im privaten Sektor die Gehälter auch bei ähnlichen Qualifikationen eine beträchtliche Streuung aufweisen. Ein Beamter, zu dem ich näheren Kontakt erhielt, orientierte sich an den Einkünften erfolgreicher frei praktizierender Ärzte, um darzulegen, wie bescheiden er bei der Erwirtschaftung von Zusatzeinnahmen ist, obwohl diese nicht nur einen Lebenswandel gestatteten, dessen laufende Kosten etwa das Fünffache des offiziellen Gehaltes betrugen, sondern auch umfangreiche Investitionen in Hotelprojekte ermöglichten. Auch der als "angemessen" angesehene Lebenswandel ist natürlich eine veränderliche Größe, wird dieser doch durch das durchschnittliche Verhalten der jeweiligen Gruppe bestimmt; er ist somit nicht unabhängig von dem System der Erwirtschaftung illegaler Nebeneinkünfte. "Keep up with the Johnsons" ist ein Verhaltensmuster, das auch in der indonesischen Mittel- und Oberschicht nicht unbekannt ist.

Soweit ein Beamter Qualifikationen und Kenntnisse besitzt, die im nicht-staatlichen Sektor verwertet werden können, kann er die erforderlichen Zusatzeinnahmen außerhalb der Administration erwirtschaften; formale Verpflichtungen zur Anwesenheit an seinem Arbeitsplatz stellen hierbei kein

ernsthaftes Hindernis dar. Der überwiegende Teil der indonesischen Beamten jedoch erwirtschaftet die Zusatzeinnahmen im Rahmen der offiziellen Tätigkeit. Zu den legalen Zusatzeinnahmen gehören Sitzungsgelder, Tagegelder bei Dienstreisen, gewisse Vergütungen bei der Verwaltung von Projekten. Aber die Summe solcher legaler Zusatzeinnahmen ist beschränkt und für einen Ausgleich der Gehaltsunterschiede zwischen privatem und öffentlichem Sektor in aller Regel nicht ausreichend.

Die Verfahren der Mittelumlenkung

Die Arten, wie solche weiterreichenden Zusatzeinnahmen organisiert werden, die ja stets den Schein der Legalität wahren sollen oder gut getarnt sein müssen, sind sehr vielfältig. Ich beschränke mich im folgenden auf den Bereich der Vergabe von Forschungsaufträgen.

Noch am Rande der Legalität, aber bereits eindeutig den Intentionen der ausländischen Geldgeber widersprechend ist der bei der Auftragsvergabe ausgeübte Zwang, aus dem Kreis derjenigen, die die Macht der Auftragsvergabe haben, eine oder mehrere Personen als Consultants zu vergüten. Ein ausländischer Experte, der mit dem System der Zusatzeinnahmen noch nicht vertraut ist, wird von dem Consultant dann konkrete Unterstützung und Mitarbeit erwarten, während der Consultant die Vergütung, die er erhält und die er in aller Regel mit anderen teilt, die ebenfalls im Prozeß der Auftragsvergabe mitzuentcheiden haben, als Entgelt dafür versteht, daß er einen Auftrag vergeben hat. Selbst wenn es zu einer Beteiligung von Beamten als Consultants an der Forschungsarbeit kommt, so erfolgt die Verteilung der Consulting-Honorare nach völlig anderen Kriterien als der faktischen Mitarbeit an der Auftragsausführung. Maßgeblich sind die Verteilungsschlüssel, die sich in der für die Vergabe des Forschungsauftrags zuständigen Ministeriumsabteilung herausgebildet haben. Ausländische Experten klagen häufig, daß die vereinbarten Consulting-Leistungen nicht erbracht wurden und fühlen sich hintergangen. Die beteiligten Beamten dürften dagegen kaum das Gefühl haben, eine Vereinbarung gebrochen zu haben. Aus ihrer Sicht ist völlig klar, was bei der Vereinbarung der Consulting-Leistungen gemeint war. Die Vereinbarung, daß Personen aus dem Kreis der den Auftrag vergebenden Beamten Consulting-Leistungen erbringen, ist eine Form, in der in den Verhandlungen über einen Auftrag das Junktim zwischen Auftragsvergabe und Zusatzverdienst hergestellt werden kann, ohne offen darüber sprechen zu müssen. Nicht nur bei Consulting-Leistungen im Rahmen eines Forschungsauftrages, auch bei anderen Komponenten stehen Auftragnehmer unter er-

heblichem Druck, durch die Vergabe von Unteraufträgen dafür zu sorgen, daß ein Teil der von einer ausländischen Organisation bereitgestellten Forschungsmittel an die Verwaltungseinheit zurückfließt, die die Macht der Auftragsvergabe besitzt. In Indonesien sehen viele, wenn nicht die meisten Forschungsaufträge die Erhebung von Primärdaten vor; Forschungsinstitutionen, die einen staatlichen Auftrag erhalten, sehen sich nicht selten der Forderung ausgesetzt, daß die Datenerhebung durch das örtliche Personal des jeweiligen Fachministeriums durchgeführt wird, und somit dieses aus den Forschungsmitteln honoriert werden kann. Natürlich verliert dann die Forschungsinstitution die Kontrolle über die Qualität der Datenerhebung.

Eine andere Form, ausländische Forschungsmittel für Zusatzeinnahmen der Beamten zu nutzen, sind Titelblattgeschäfte. Da der ausländische Geldgeber die Mittel mit der Auflage zur Verfügung stellt, daß ein Forschungsinstitut außerhalb des Ministeriums den Auftrag ausführt, wird mit einem solchen Institut die Vereinbarung getroffen, daß dieses seinen Namen und sein Deckblatt für einen Text zur Verfügung stellt, der von den Beamten, die über die Auftragsvergabe entscheiden, selbst geschrieben wird oder den diese von jemand anderem, natürlich zu einem Entgelt weit unterhalb der beantragten Forschungsmittel, zusammenschreiben lassen. Das Institut behält dann 10% oder 20% der Auftragssumme ein, während 80% oder 90% an den Kreis derjenigen zurückfließen, die den Auftrag zu vergeben hatten. Solche Titelblattgeschäfte sind im Kreis der seriösen Auftragnehmer alles andere als beliebt, da man gezwungen ist, Studien schlechter Qualität, häufig nicht mehr als gebundene Makulatur, unter dem Namen der eigenen Forschungseinrichtung herauszugeben, oder ohne entsprechendes Entgelt erhebliche Arbeit in die Überarbeitung des abgelieferten Manuskripts zu investieren. Um den Widerstand gegen Titelblattgeschäfte, die bei seriösen Auftragnehmern bestehen, zu brechen, sind die Auftraggeber in den Regierungsinstanzen in manchen Fällen dazu übergegangen, einen Auftrag nur unter der Bedingung zu vergeben, daß ein zweiter Auftrag unter den Regelungen des Titelblattgeschäfts angenommen wird.

Die direkteste Form der Umleitung von Forschungsmitteln ist der "kick-back", das heißt, bei der Auftragsvergabe wird vereinbart, daß ein Teil der Auftragssumme (25% bis 30% dürfte eine übliche Rate hierbei sein) an den Auftragnehmer zurückfließt, wobei im Gegensatz zum Arrangement des Schein-Consulting keiner der an der Auftragsvergabe beteiligten Beamten offiziell in Erscheinung tritt. Die Art der Verbuchung wird der Phantasie des Auftragnehmers überlassen. Diese Form der Mittelumlenkung setzt in der Regel gefestigte persönliche Beziehungen zwischen dem Auftragnehmer und den für die Auftragsvergabe maßgeblichen Personen voraus, die die Sicher-

heit bieten, daß die nicht schriftlich fixierten Abmachungen zum Zeitpunkt der Auftragsvergütung eingehalten und mit der notwendigen Verschwiegenheit exekutiert werden. Der Auftragnehmer hat bei der Abwicklung des kick-backs stets nur mit einer Person aus der den Auftrag vergebenden Institution zu tun, diese Person besorgt dann die Weiterverteilung innerhalb des Kreises der Auftraggeber. Eine gelegentlich angewandte Form der Umleitung ist auch die Verschiebung der Auszahlung der Mittel um einige Monate, die in der Zwischenzeit festverzinslich angelegt werden, was bei einer Verzinsung von etwa 18 Prozent pro Jahr ebenfalls erhebliche Zusatzeinnahmen ermöglicht.

Ein Teil der von ausländischen Geldgebern finanzierten Forschungsprojekte wird nicht an auswärtige Forschungsinstitutionen vergeben, sondern innerhalb der Fachministerien selbst durchgeführt. Dies sind dann in aller Regel Forschungsvorhaben, die der Vorbereitung, wissenschaftlichen Begleitung und Evaluierung größerer Entwicklungsprojekte dienen. Soweit im Rahmen eines solchen Vorhabens wiederum Aufträge nach außen vergeben werden, können die bereits geschilderten Verfahren der Mittelumlenkung angewandt werden. Von besonderer Bedeutung sind hierbei kick-back-Zahlungen, die ja nicht nur bei der Vergabe von Forschungsaufträgen, sondern auch bei anderen Aufträgen, etwa dem Kauf von Sachmitteln, vereinbart werden können. Bei Aktivitäten, die von den Beamten selbst durchgeführt werden, müssen ministeriumsinterne Verfahren der Mittelumlenkung angewandt werden. Eine wichtige Möglichkeit ist die Schein-Dienstreise, bei der zusätzliche Teilnehmer abgerechnet werden oder bei der der Abrechnungszeitraum künstlich ausgedehnt wird.

Absicherung der Mittelumlenkung:

Das "ordnungsgemäße" Belegverfahren

Zur Kunst der Mittelumlenkung gehört die Organisation eines "ordnungsgemäßen" Belegverfahrens. Auch in Indonesien ist der direkte Kassendiebstahl nicht nur verboten (verboten ist viel), sondern auch zu riskant. Die Umlenkung von Mitteln, ohne sich dem Risiko einer Strafversetzung oder der Entfernung aus dem öffentlichen Dienst auszusetzen, erfordert es, daß jeder Mittelabfluß durch einen Beleg gedeckt ist. Obwohl die Mittelumlenkung und die Organisation kompensierender Zusatzeinnahmen ein so weitläufig praktiziertes Verfahren ist, ist ein Belegverfahren unverzichtbar. Es stellt ein Moment der Faktoren dar, die den Umfang der Mittelumlenkung begrenzen, da die die Mittelumlenkung organisierenden Beamten auf die Mitwirkung Drit-

ter angewiesen sind, die damit ein gewisses Risiko mittragen müssen. Verständlicherweise sind die Beamten, die die Macht der Auftragsvergabe haben, bemüht, das Risiko des Belegverfahrens, wo immer dies möglich ist, den Auftragnehmern aufzubürden. Beim Verfahren des Schein-Consulting erfolgt die Abrechnung über Honorarbelege, denen eben keine entsprechenden Leistungen gegenüberstehen. Bei Titelblattgeschäften und beim direkten kick-back ist das Risiko des Belegverfahrens ausschließliches Problem des Auftragnehmers, da dieser den Erhalt der gesamten Auftragssumme quittieren muß. Soweit die auftragnehmende Institution nicht zu einem detaillierten Ausgabennachweis gegenüber dem ausländischen Geldgeber verpflichtet ist, können die Rückflüsse schlicht als "taktische Ausgaben" (*dana taktis*) gebucht werden. Einige Geldgeber fordern jedoch den detaillierten Nachweis. Hier müssen also Belege produziert werden: Lieferanten sind auf Bitten ihrer Kunden bei größeren Bestellungen bereit, zwei Originalbelege auszustellen, die in den Abrechnungen für zwei verschiedene Geldgeber verbucht werden und damit eine Abzweigung von kick-back-Mitteln erlauben. Die Nötigung der Mitarbeiter, höhere als die empfangenen Gehaltszahlungen zu quittieren, oder die Aufnahme fiktiver Gehalts- und Honorarzahungen in die Abrechnungen ist eine andere Möglichkeit. Bei Käufen von Ausrüstungsgütern kann die auftragnehmende Institution ihrerseits wieder kick-back-Vereinbarungen treffen, sie erhält somit einen gegenüber ihren realen Ausgaben erhöhten Beleg und gibt so das Problem der Belegproduktion, das ihr durch die kick-back-Verpflichtungen gegenüber den den Auftrag vergebenden Beamten entstanden ist, an die Lieferanten weiter. Mit diesen Verfahren der Belegproduktion und natürlich vielen Varianten entsprechend der Phantasie der Beteiligten kann die auftragnehmende Institution dem ausländischen Geldgeber gegenüber eine Abrechnung erstellen, die einer Prüfung nach rechnerischer Richtigkeit standhalten kann. Sie könnte allerdings keiner intensiven Nachforschung standhalten, die Quervergleiche miteinschloße, etwa die Nachprüfung, ob die quittierten Gehaltszahlungen auch versteuert wurden oder ob den Quittungen der Lieferanten auch entsprechende Einnahmebuchungen in deren Büchern gegenüberstehen. Dem ausländischen Geldgeber fehlen hierzu allein schon die hoheitsrechtlichen Befugnisse, und von indonesischer Seite, etwa im Rahmen der Steuerprüfung, scheinen die Beteiligten am System der Mittelumlenkung solche detektivischen Quervergleiche nicht zu befürchten. Bei der Schein-Dienstreise, die bei der intern im Ministerium zu belegenden Mittelumlenkung eine nicht unwichtige Rolle spielt, ist das Hauptproblem des Belegverfahrens der erforderliche Reisenachweis. Es ist aber möglich, für fünf bis zehn Prozent des regulären Preises den Mantel eines Flugtickets zu kaufen, mit dem "nachgewiesen" werden kann, daß eine

Dienstreise in die Provinz unternommen wurde. Die in der Provinz dem Schein nach besuchte Verwaltungseinheit wird sich in der Regel nicht sträuben, eine Bestätigung des Besuchs auszustellen, sind die dort arbeitenden Beamten doch selbst auf die Kooperation mit den Kollegen in der Hauptstadt angewiesen und haben sie doch auch Hemmungen, durch Verweigerung der Kooperation bei der Mittelumlenkung Nachteile bei der Zuteilung von Budgetmitteln in Kauf zu nehmen, ohne die nun wiederum in der Provinz keine Zusatzeinkommen zu erwirtschaften sind.

Informelle Pools innerhalb der Administration

Für den Auftragnehmer sind die Verteilungsmechanismen innerhalb der den Forschungsauftrag vergebenden Institution nicht im einzelnen durchschaubar, da er in aller Regel die Absprachen zur Regelung der Mittelumlenkung nur mit einer Person trifft und abwickelt, aber nicht in interne Absprachen innerhalb der Institution des Auftraggebers eingeweiht wird. Es ist aber offensichtlich, daß derjenige Beamte, der bei einem größeren Auftrag die Mittelumlenkung regelt, nicht auf "eigene Rechnung" tätig ist, sondern daß er für einen informellen Pool wirtschaftet, bei dem er nur einer der Nutznießer ist. Die Stellung im hierarchischen Gefüge und Anciennität scheinen die wesentlichen Kriterien zu sein, nach denen die Verteilung der Mittel aus dem Pool erfolgt. Wer etwa in Unkenntnis der Mittelumlenkung per Schein-Consulting mit Beamten eine Beteiligung an der Auftragsausführung gegen Honorar vereinbart hat, wird aller Voraussicht nach die Erfahrung machen, daß die Verteilung des Honorars anderen Kriterien folgt als der faktischen Mitarbeit an der wissenschaftlichen Arbeit, sondern daß von der konkreten Arbeit weitgehend unabhängige Verteilungsschlüssel den Ausschlag geben. Die internen Verteilungsmechanismen setzen einen Beamten, der die Macht zur Auftragsvergabe hat, einem Druck aus, seine Position zur Erwirtschaftung illegaler Zusatzeinkommen zu nutzen, der über seine eigenen finanziellen Interessen hinausgeht. Unterläßt er es, seine Position in dieser Weise zu nutzen, "schädigt" er nicht nur sich, sondern auch das Kollektiv, dem er angehört. Er dürfte sich der Gefahr aussetzen, auf eine Position versetzt zu werden, die im System der Mittelumlenkung keine oder nur geringe Bedeutung hat. Er würde sich möglicherweise sogar dem Verdacht aussetzen, seine Position zur Mittelumlenkung zu nutzen, ohne zu dem Pool beizutragen, also Einnahmen zu "unterschlagen", die seinem Kollektiv "zustehen". Abgestützt wird das System der internen Verteilungsmechanismen durch bürokratische Verfahren, die für jeden Verwaltungsvorgang die Zustimmung durch größere Gremien

(steering committees, Aufsichtsgremien) sowie zahlreiche Unterschriften vorschreiben. Diese Verfahren sind möglicherweise eingeführt worden, um die Mittelumlenkung zu begrenzen, indem Aufsichtsgremien die Mittelverwendung kontrollieren und eine Mitverantwortung übernehmen. Diese bürokratischen Verfahren bewirken jedoch, daß ein größerer Kreis von Beamten über die Aktivitäten informiert ist, die die Erzielung illegaler Zusatzeinnahmen ermöglichen, und diese damit auch Erwartungen äußern können, daß Zahlungen an einen Pool geleistet werden, aus dem auch sie begünstigt werden.

Die Verteilung der umgelenkten Mittel ist nicht zwangsläufig auf die Institution beschränkt, die den Forschungsauftrag zu vergeben hat. Die Fachministerien sind bei der Durchführung größerer Forschungsaufträge ihrerseits wiederum von der Genehmigung durch vorgesetzte Aufsichtsinstanzen abhängig. Vertreter von Fachministerien weisen im vertraulichen Gespräch darauf hin, daß nicht selten diese Genehmigung nur gegen eine Barzahlung erfolgt. Ein solcher vertraulicher Hinweis mag auch die Funktion haben, gegenüber dem Auftragnehmer die Forderung nach kick-back-Zahlungen als Ausfluß äußerer Zwänge darzustellen; aber es fällt schwer, den Hinweisen der Mitarbeiter aus den Fachministerien jeglichen realen Kern abzusprechen. Macht die vorgesetzte Behörde ihre Genehmigung von einer Barzahlung abhängig, so sichert sie sich aus ihrer Sicht einen Anteil an den Zusatzverdiensten, von denen sie - in der Regel zu Recht - annimmt, daß sie bei der Vergabe bzw. Durchführung des Forschungsauftrags ohnehin erwirtschaftet werden. Aus der Sicht der implementierenden Behörde, etwa des Fachministeriums, bedeutet dies, daß das Forschungsprojekt nur durchgeführt werden kann, wenn Mittel abgezweigt werden können, mit denen die Genehmigung der vorgesetzten Behörde bezahlt werden kann. Diese Abzweigung kann mit einem der dargestellten Verfahren der Mittelumlenkung erfolgen. Wird das Projekt intern im Ministerium selbst durchgeführt, so muß ein Verfahren der Quittungsproduktion, wie etwa die Schein-Dienstreise, angewandt werden, da die Barzahlung an die vorgesetzte Behörde natürlich in keinen Buchungunterlagen erscheinen darf. Da eine zeitliche Divergenz zwischen den Zahlungen an die vorgesetzte Behörde und den Einnahmen aus der Mittelumlenkung besteht, sind solche Zahlungen nur administrierbar, wenn es einen informellen Fond für die Zwischenfinanzierung gibt. Erforderlich sind dann auch Personen, die neben ihren formellen Aufgaben das informelle Amt bekleiden, einen solchen Fond zu verwalten. Immer wieder werden in Indonesien Gerüchte kolportiert, daß ein Administrator eines solchen Fonds mit den ihm anvertrauten Mitteln "durchgegangen" ist.

Nachgelagerte Formen der Mittelumlenkung

Nun ist mit der Abtretung von Forschungsmitteln, zu der der Auftragnehmer an diejenigen gezwungen ist, die die Macht der Auftragsvergabe haben, die Mittelumlenkung nicht abgeschlossen. Da die Organisation der Mittelumlenkung vertrauliche Absprachen voraussetzt, ist persönliche Bekanntschaft zu entscheidenden Beamten häufig eine zwingende Voraussetzung für eine erfolgreiche Akquisition von Aufträgen. Es ist nicht unüblich, daß Personen innerhalb der auftragnehmenden Institutionen, etwa Mitglieder ihrer Aufsichtsgremien, die über Kontakte verfügen, die für die Auftragsvergabe entscheidend sind oder zumindest als entscheidend angesehen werden, Honorarzahlen erhalten. Diese Honorarzahlen stellen nicht eine Vergütung für eine Unterstützung bei der wissenschaftlichen Arbeit, sondern ein Entgelt für die zur Verfügung gestellten Kontakte dar. Eine Form der nachgelagerten Mittelumlenkung ist auch die Weitergabe (sub-contracting) durch den Auftragnehmer an eine andere Institution, die nicht über etablierte Beziehungen zum Auftraggeber verfügt; diese kann daher den Auftrag nur über den Umweg über den offiziellen Auftragnehmer erhalten. Da sie dessen Kontakte vergüten muß, erhält sie ein Entgelt, das gegenüber dem, was der ausländische Geldgeber für die Forschungen bereitstellt, über die Abschöpfung der Auftraggeber hinaus weiter reduziert ist. Soweit die Durchführung der Forschungen von Genehmigungen abhängt, etwa Forschungsgenehmigungen in den Provinzen oder der Zugang zu vertraulichen Daten nötig sind, ist die auftragnehmende Institution weiteren expliziten oder stillschweigenden Forderungen nach Mittelumlenkung durch diejenigen ausgesetzt, die die Macht haben, die Arbeiten zu blockieren oder zu verzögern.

Die Mittelumlenkung überlagert die Entscheidungen der Administration

Die dargestellten Verfahren der Mittelumlenkung sind nur anwendbar, wenn die Beamten über disponible Fonds verfügen, die ihnen Entscheidungsspielraum bei der Durchführung von internen Maßnahmen (etwa Dienstreisen) oder bei der Vergabe von Aufträgen geben. Nach dem Umfang der disponiblen Fonds scheiden sich die Regierungsinstitutionen in "nasse" und "trockene" Einrichtungen. Die Forschungsabteilungen in den Ministerien gelten als "trockene" Plätze, die also im Gegensatz zu "nassen" Plätzen in der Verwaltung vergleichsweise begrenzte Möglichkeiten zur Organisation von Nebeneinkünften haben. Diese in der Umgangssprache völlig eingebürgerte Bezeichnung dieses Unterschieds leitet sich von den sehr unterschiedlichen

Erträgen trockener und bewässerte Reisfelder ab. Eine Forschungsabteilung erteilt keine Lizenzen und führt keine Kontrollen über die Einhaltung staatlicher Vorschriften durch und verfügt auch nicht über größere Investitionsprojekte, die Grundlage illegaler Nebeneinnahmen sein können. Die einzige nennenswerte Möglichkeit, die hier gegeben ist, besteht darin, Nebeneinkünfte bei der Vergabe von Forschungsaufträgen zu organisieren. Da diese disponiblen Mittel Grundlage der illegalen Zusatzeinkommen sind, haben die einzelnen Ministerien und Abteilungen ein Interesse an der Zuteilung dieser Mittel, das unabhängig von den jeweiligen Aufgabenumschreibungen ist; die Wirkung sachfremder Interessen bei der Mittelzuteilung geht über die Parkinsonschen Prozesse hinaus, die die Mittelzuteilung auch in Bürokratien kennzeichnen, in denen der illegale Zusatzverdienst die Ausnahme bleibt. Entscheidungen der Verwaltung sind von Überlegungen der Einkommensgenerierung für die beteiligten Beamten überlagert, Budgets müssen so geplant werden, daß disponible Mittel zur Verfügung stehen, Maßnahmen so konzipiert werden, daß Verfahren der Mittelumlenkung bei möglichst geringem Risiko angewandt werden können.

Erst wenn ein ausländischer Beobachter erfaßt hat, wie die Organisation von Nebeneinkünften mit der Vergabe von Forschungsaufträgen oder anderen Maßnahmen verknüpft ist, kann er Besonderheiten verstehen, die er anfangs als Ausdruck von Mißmanagement interpretierte, die sich aber, wenn das System der Mittelumlenkung verstanden wurde, als Ergebnis durchaus zweckrationalen Verhaltens der Entscheidungsträger erweisen. Im folgenden einige Fragen und Erfahrungen, auf die jeder in ähnlicher Form stoßen wird, der längere Zeit im indonesischen Auftragsforschungssektor gearbeitet hat: Warum nehmen an einer nationalen wissenschaftlichen Konferenz über ein relativ spezielles Thema so sinnlos viele Leute teil, die beruflich eigentlich wenig mit dem Thema zu tun haben und auch am Verlauf der Konferenz wenig Interesse zeigen? Da die Teilnahme an einer Konferenz die Aufstockung des Gehalts durch dringend benötigte Nebeneinkünfte (Tagegelder) ermöglicht, hat die Konferenz einen wichtigen Sinn unabhängig von ihrem fachlichen Nutzen erfüllt. Warum delegiert ein Ministerium zu einer ausländischen Konferenz einen Mitarbeiter, der zu dem speziellen Thema weit weniger zu sagen hat als ein Kollege der gleichen Abteilung? Bei der Frage, wer teilnehmen soll, waren jedoch abteilungsinterne Verteilungsverfahren ausschlaggebend, denn jeder muß schließlich mal an die Reihe kommen, weil jeder Nebeneinkünfte benötigt, um leben zu können. Warum vergibt ein Ministerium einen Auftrag zu einem bestimmten Thema, obwohl es zu einem ähnlichen oder identischen Thema erst vor wenigen Jahren einen Auftrag vergeben hat, und warum wird den Auftragnehmern nicht wenigstens die alte Studie zur

Kenntnis gebracht? Möglicherweise ist die alte Studie dort einfach in Vergessenheit geraten, aber selbst, wenn man sich ihrer erinnern würde und sie bereits diejenigen Erkenntnisse enthielte, die man von der neuen Studie erwartet, so würde dies eine erneute Vergabe des Auftrags nicht unbedingt verhindern, wenn die den Auftrag vergebenden Beamten daran interessiert sind, über Schein-Consulting oder direktes kick-back Zusatzeinkünfte zu organisieren. Wie kann es passieren, daß dieselbe Regierungsinstanz einen identischen Auftrag sowohl an einen ausländischen Consultant und gleichzeitig an eine indonesische Forschungsinstitution vergibt und offensichtlich niemand daran interessiert ist, beide zusammenzubringen, ja beide nur zufällig, möglicherweise beim Abschlußseminar, von der Existenz des jeweils anderen erfahren? Der ausländische Consultant wird in der Regel direkt von der ausländischen Entwicklungshilfeorganisation vergütet, die die Finanzierung des Projekts übernommen hat; hier können also keine Zusatzeinnahmen abgezweigt werden. So drängt sich der Verdacht auf, daß der Auftrag an das indonesische Forschungsinstitut vorrangig deshalb in die Projektplanung aufgenommen wurde, um eine Projektkomponente zu haben, mit der sich die üblichen Verfahren der Mittelumlenkung verbinden lassen. Wieso hält eine Ministeriumsabteilung geradezu verbissen den Plan aufrecht, ein großes System der elektronischen Datenspeicherung aufzubauen, obwohl die erforderlichen Primärdaten kaum in ausreichender Qualität zur Verfügung stehen und alles andere als klar ist, welche Fragen das Datensystem beantworten kann und welchen administrativen Zwecken es dienen soll? Dies mag schlicht Ausfluß einer naiven Gläubigkeit an die Möglichkeiten zentralisierter Erfassung und Planung sein; aber es drängt sich die Vermutung auf, daß hierbei auch die Tatsache eine Rolle spielt, daß bei größeren Investitionen, wie sie der Aufbau eines solchen Datensystems nun mal erfordert, kick-back-Zahlungen leicht und nahezu risikolos eingefordert werden können.

Aus der Aufzählung der Beispiele dürfte auch deutlich geworden sein, daß das System der Mittelumlenkung Kosten für die Allgemeinheit verursacht, die weit höher liegen als der Zusatzverdienst, den die indonesische Beamenschaft erwirtschaftet. Viele Maßnahmen der Bürokratie werden vorrangig deshalb durchgeführt, weil sie Grundlage des illegalen Zusatzverdienstes sind, und die Kosten, die die Mittelumlenkung verursacht, können dann an die Gesamtkosten der Maßnahme heranreichen (wir sehen hier von weiteren negativen Effekten der Maßnahmen ab, die möglich, aber bei Forschungstätigkeiten eher unwahrscheinlich sind).

Kontrollregularien der internationalen Geldgeber

Den ausländischen Geldgebern ist das Problem des Mißbrauchs der von ihnen bereitgestellten Mittel natürlich nicht fremd, sie verfügen über Kontrollregularien, die sich in der Regel aus den haushaltsrechtlichen Bestimmungen ihrer jeweiligen Herkunftsländer herleiten. Die wichtigsten dieser Kontrollregeln sind die Verpflichtung, die Forschungsaufträge an Institutionen außerhalb der Ministerien zu vergeben, die Vorschrift, hierbei ein Ausschreibungsverfahren durchzuführen, sowie die Verpflichtung an die Auftragnehmer, die Mittelverwendung zu belegen. Die Verpflichtung, Forschungsaufträge außerhalb der Ministerien zu vergeben, ist sicherlich eine Regelung, die der Intention der Geldgeber, Forschungen und nicht Mittelumlenkung zu finanzieren, dienlich ist; sie kann aber durch die Vereinbarung eines Schein-Consulting teilweise oder von Titelblattgeschäften gänzlich umgangen werden. Angesichts der Tatsache, daß Verfahren der Belegproduktion eingespielt sind, Lieferanten hierbei, man könnte sagen, als Teil ihres Kundendienstes Hilfestellung leisten, und auch eine gewisse "Amtshilfe" zwischen Teilen der Administration besteht, ist die Verpflichtung, die Mittelverwendung zu belegen, sicherlich kein Schutz gegen die Mittelumlenkung. Das heißt nun nicht, daß die Belegpflicht völlig sinnlos ist. Die Auftragnehmer dürften aus Gründen der Risikominimierung bemüht sein, daß ihr Belegnachweis gewisse Bezüge zur realen Mittelverwendung aufweist; es mag somit sein, daß ohne Belegpflicht der Anteil der umgeleiteten Mittel größer wäre, etwa die Auftragnehmer von seiten der die Aufträge vergebenden Beamten zu höheren kick-back-Zahlungen gezwungen werden könnten oder die nachgelagerte Mittelumlenkung höher wäre. Die Wirkung dieses Kontrollinstruments ist jedoch beschränkt, da dem ausländischen Geldgeber die Möglichkeiten zur effektiven Nachprüfung der Belege fehlen. An den Ausschreibungsverfahren können in der Regel nur Institutionen teilnehmen, die hierzu eingeladen sind. Ein übliches Verfahren ist, daß mit einer Forschungsinstitution oder einem Consulting-Büro die Auftragsvergabe vereinbart wird, wobei gleichzeitig eine Absprache über das zu wählende Verfahren der Mittelumlenkung erfolgt. Hierbei wird in der Regel durch die vergebenden Beamten mitgeteilt, wieviel Budgetmittel zur Verfügung stehen, damit sich der vorgesehene Auftraggeber hieran orientieren kann und nicht versehentlich zuwenig fordert. Es ist dann Aufgabe des Auftragnehmers, Konkurrenzangebote in erforderlicher Zahl und natürlich mit einer höheren Angebotssumme zu besorgen. Bei der Vielzahl universitärer und außeruniversitärer Institute und Consulting-Firmen stellt dies kein sonderliches Problem dar. In der Regel erfolgt dies in gegenseitiger Hilfe durch Leiter der Institutionen, die sich persönlich kennen. Zur

Vereinfachung des administrativen Aufwands werden auch Briefbögen ausgetauscht. Der Kauf und Verkauf solcher zum Schein abgegebenen Konkurrenzangebote, der bei größeren Investitionsprojekten anzutreffen ist, spielt im Wissenschaftssektor keine Rolle. Die drei dargestellten Verfahren der bürokratischen Kontrolle der Mittelverwendung können die Mittelumlenkung etwas erschweren, die Beteiligten zu gewissen Vorsichtsmaßnahmen zwingen und damit im besten Falle Momente der Begrenzung in das System der Mittelumlenkung einführen; sie können aber nicht verhindern, daß Mittel in beträchtlicher Höhe umgelenkt werden.

Auffallend ist, welche geringe Rolle die Qualität der wissenschaftlichen Arbeit, die durch die Mittel der Geldgeber gefördert wurde, bei der Kontrolle der Mittelverwendung spielt. Die Beurteilung der Qualität der erstellten Studien liegt bei den Beamten, die den Auftrag zu vergeben hatten; wenn sie ihre Vergabemacht zur Erwirtschaftung illegaler Zusatzeinnahmen genutzt haben, spüren sie verständlicherweise wenig Neigung, nach Abschluß der Arbeiten darauf hinzuweisen, daß die erbrachte wissenschaftliche Leistung in einem ungünstigen Verhältnis zu den Mitteln steht, die der ausländische Geldgeber hierfür bereitstellte. Einige Geldgeber fordern als Teil ihrer Verfahren zur Kontrolle der Mittelverwendung eine Beurteilung der Qualität der Studie durch die Verwaltungseinheit, die den Auftrag vergeben hat. Es kommt vor, daß diese Beurteilung gleich vom Auftragnehmer mit verfaßt wird.

Konsequenzen für die wissenschaftliche Arbeit

Das System der Mittelumlenkung hat selbstredend weitreichende Konsequenzen für die wissenschaftliche Arbeit in Indonesien. Zwangsläufige Folge der Vertraulichkeit und des gegenseitigen Vertrauens, die bei der Vereinbarung der Mittelumlenkung erforderlich sind, ist, daß persönliche Beziehungen bei der Auftragsvergabe von entscheidender Bedeutung sind. Ohnehin sind in Indonesien, wie in den anderen asiatischen Ländern, Beziehungen auch innerhalb und mit der Administration weit stärker personaler und weniger sachlich-funktionaler Art als in westlichen Gesellschaften. Das System der Mittelumlenkung stützt den Vorrang personaler Beziehungen, da die Vertragspartner bei der Auftragsvergabe nicht nur auf der offiziellen Ebene kommunizieren, d.h. an Ausschreibungsverfahren teilnehmen, Verträge abschließen und andere administrative Verfahren exekutieren, sondern auf einer zweiten Ebene nicht schriftlich fixierte, auf gegenseitigem Vertrauen beruhende Abmachungen treffen, die den offiziellen Regelungen teilweise oder gänzlich zuwiderlaufen. Unter Partnern, die sich persönlich gut kennen, kön-

nen diese informellen Absprachen recht offen besprochen werden, hier kann etwa eine kick-back-Rate oder ein Titelblattgeschäft ohne große Umschweife vereinbart werden. Wenn die Partner bereits gemeinsam Projekte durchgeführt haben, können sie einfach auf ihre früheren Vereinbarungen zur Mittelumlenkung zurückgreifen. Bei Partnern, die sich nicht persönlich kennen, ist der Prozeß, zu Vereinbarungen zu kommen, weit komplizierter. Verfahren der Mittelumlenkung werden nur andeutungsweise angesprochen, indem etwa dem Auftragnehmer signalisiert wird, daß die Besonderheiten des zu vereinbarenden Auftrags eine enge Beteiligung einiger Beamten erfordern, was dieser dann als Hinweis auf das Verfahren des Schein-Consulting verstehen kann. Oder die mit internen Abstimmungsproblemen oder der fehlenden Genehmigung vorgelagerter Instanzen begründete Blockade der Verhandlungen kann dem potentiellen Auftragnehmer signalisieren, daß von ihm Angebote zur Mittelumlenkung erwartet werden bzw. seine bisherigen Angebote als nicht ausreichend erachtet werden. Es ist eine hohe Kunst, solche Angebote in einer Weise vorzubringen, die indirekt genug ist, um einen Gesichtsverlust bei dem fordernden Beamten zu vermeiden. Ihm sollte durch ein Angebot zur Mittelumlenkung nicht in offener Weise gesagt werden, daß man die Verzögerungen in den Verhandlungen nicht als Ausfluß administrativer Schwierigkeiten, sondern von finanziellen Interessen ansieht, denen durch die Nutzung der Macht, Projekte zu verzögern oder zu blockieren, nachgeholfen wird. Die Bitte von seiten des potentiellen Auftragnehmers an den Kreis der den Auftrag vergebenden Beamten, "ihr für die Forschungen unverzichtbares Fachwissen" einzubringen (und damit das Schein-Consulting vorzuschlagen), ist eine dieser Möglichkeiten. Kennen sich die Partner der Auftragsvergabe persönlich oder können sie gar auf bereits in früheren Projekten praktizierte Verfahren der Mittelumlenkung zurückgreifen, sind die Verfahren der Abstimmung weit weniger kompliziert und zeitaufwendig. Es ist somit verständlich, daß Schwerpunktsetzungen der Auftragnehmer häufig weniger thematischen Spezialisierungen als persönlichen Beziehungen zu den Beamten folgen, die die Macht zur Auftragsvergabe haben. Haben diese einen Auftrag zu vergeben, der am Rande oder außerhalb der thematischen Schwerpunktsetzungen der bisherigen Auftragnehmer liegt, so wird dennoch die Tendenz groß sein, den Auftrag innerhalb des Kreises derer zu vergeben, die sich bereits als kooperative Partner bei der Mittelumlenkung bewährt haben. Die entscheidende Bedeutung persönlicher Beziehungen wird auch immer dann deutlich, wenn, meist infolge eines Ministerwechsels, viele Positionen in einem Ministerium neu besetzt werden. Die Vergabe von Forschungsaufträgen ist dann häufig für viele Monate blockiert.

Natürlich bedeutet der Vorrang persönlicher Beziehungen auch eine ernstzunehmende Marktzutrittsschranke für neue Institute und Consulting-Firmen, die in der Regel erst dann einen Zugang zu dem Auftragsmarkt finden können, wenn sie persönliche Beziehungen in die Administration aufgebaut haben.

Das System der Mittelumlenkung führt häufig auch dazu, daß die für die Durchführung der eigentlichen Forschungsarbeit verbliebenen Mittel für eine qualitativ befriedigende Arbeit nicht ausreichend sind. Der ausländische Geldgeber mag Mittel bereitgestellt haben, die mehr als genug sind, aber die Rückflüsse an die den Auftrag vergebenden Beamten und nachgelagerte Formen der Mittelumlenkung ließen die verfügbaren Mittel schrumpfen. Dabei werden die für die Forschung selbst verfügbaren Mittel nicht nur durch die umgeleiteten Mittel selbst reduziert, sondern auch durch die Kosten, die jene Maßnahmen verursachen, die vorrangig oder ausschließlich deswegen durchgeführt werden, weil sich mit ihnen ein Verfahren der Mittelumlenkung verbinden läßt, die aber für die wissenschaftliche Arbeit selbst nicht von Nutzen sind.

Für die Verwertbarkeit wissenschaftlicher Arbeit besonders nachteilig ist es, wenn es dem den Auftrag vergebenden Ministerium gelungen ist durchzusetzen, daß die empirischen Erhebungen von ihren regionalen Einheiten durchgeführt werden. Wer mit der Auswertung von diesbezüglichen Fragebögen zu tun hatte, hat durchaus Anlaß zu bezweifeln, daß die als Interviewer eingesetzten Beamten es wirklich für nötig hielten, sich den Mühen auszusetzen, die methodisch fundiert durchgeführte Befragungen nun einmal erfordern, und nicht zumindest einen Teil der Fragebögen im doch bequemeren Heimarbeitsverfahren ausfüllten. Es ist plausibel anzunehmen, daß die Beamten in der Provinz den Auftrag zur Durchführung der empirischen Erhebungen weniger unter wissenschaftlichem Nutzen sehen, sondern eher als Ausfluß der Verteilungssolidarität ihrer Kollegen in der Zentrale, als notwendigen Zusatzverdienst, der ihnen für die Erfüllung ihrer normalen Verpflichtungen ohnehin zusteht. Die Institution, die den Forschungsauftrag übernommen hat, schreibt in diesen Fällen ihre Studien auf der Grundlage empirischer Daten, über deren Qualität sie keinerlei Kontrolle hat; möglicherweise sind die Daten rein fiktiv.

Mittelumlenkung: Hauptzweck der Forschungsförderung?

Das System der Mittelumlenkung hat nicht nur Konsequenzen für die Qualität wissenschaftlicher Arbeit, es stellt sich natürlich noch eine weiterrei-

chende Frage, die aus der Sicht der ausländischen Geldgeber von besonderem Interesse ist. Diese fördern ja die Forschungsarbeiten mit der Intention, einen Beitrag zur wissenschaftlichen Fundierung politischer Entscheidungen zu leisten oder die Administration zu veranlassen, bisher vernachlässigte Probleme adäquat zu berücksichtigen. Wenn jedoch die Vergabe von Forschungsaufträgen so eng mit der Organisation legaler und illegaler Zusatzeinnahmen für Teile der Beamtenschaft verknüpft ist, wie weit ist dann in der Organisation dieser Zusatzeinnahmen nicht der Hauptzweck der Vergabe von Forschungsaufträgen zu sehen? Es wäre naiv, nicht zu konzedieren, daß dies bei einem Teil der Forschungsprojekte so ist; gelegentlich wird dies auch ganz offensichtlich, wenn etwa ein Institutsleiter von einem (mit ihm persönlich bekannten) Beamten das Angebot zu einem Auftrag erhält, hierbei aber anfangs nur die Auftragssumme und die kick-back-Rate vereinbart werden, während für das System der Mittelumlenkung so unwichtige Details wie die Themenstellung des Forschungsauftrages erst später abgesprochen werden. In diesen Fällen wäre es realitätsblind, von der Forschungsarbeit nennenswerte Einflüsse auf administrative Entscheidungen oder auch nur auf die Diskussionsverläufe innerhalb der Administration zu erwarten. Im günstigsten Falle ist der nicht der Mittelumlenkung zum Opfer gefallene Teil der Forschungsmittel an ein qualifiziertes Institut geflossen und hat dort Wissenschaftlern die Möglichkeit verschafft, Studien durchzuführen, die in späteren Zusammenhängen nützlich sein können. Aber dieser günstigste Fall ist keineswegs der wahrscheinlichste, und zwar aus zwei Gründen: Wenn die Erfordernisse reibungsloser Mittelumlenkung vorrangiges Kriterium der Auftragsvergabe waren, wird ein thematisch für den Auftrag qualifiziertes Institut den Auftrag nur dann erhalten, wenn es bereits über etablierte Beziehungen zu Beamten mit der Macht zur Auftragsvergabe verfügt bzw. sich genügend willig bei der Organisation der Mittelumlenkung zeigt. Zum zweiten fehlt in diesen Fällen den den Auftrag ausführenden Wissenschaftlern auch die Motivation, die Anstrengungen auf sich zu nehmen, die eine qualitativ hochstehende Ausführung der Forschungsarbeiten erfordern würde. Sie dürften ein recht genaues Gespür dafür haben, daß der "eigentliche Zweck" des Auftrags bereits mit der Mittelumlenkung erfüllt war. Und eine qualitativ bescheidene, aber formalen Kriterien genügende Ausführung des Auftrags hat zudem keine negativen Konsequenzen für die Chancen ihres Instituts, weitere Aufträge zu erhalten, wenn die Auftragsvergabe anderen Kriterien als Qualitätskriterien folgt.

Es wäre aber zu weitgehend, den gesamten Bereich der über Aufträge finanzierten Forschung ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Mittelumlenkung zu sehen. Dies wäre eine zu monolithische Sichtweise der Admini-

stration. Regierungsmitglieder, die in Abgrenzung zu den Wirtschaftsnationalisten als Technokraten bezeichnet werden, haben nach dem drastischen Ölpreissturz Anfang 1986 einige Reformvorhaben auf den Weg gebracht, ohne die die Aussichten der indonesischen Wirtschaft deutlich ungünstiger wären. Eine Reform der Handelspolitik hat die Renteneinkommen bisheriger Monopolimporteure beschnitten, Reformen in der Investitionskontrollpolitik haben Investitionshemmnisse reduziert. Steuerpolitische Reformen haben es vermocht, den Rückgang der staatlichen Einnahmen aus der Ölförderung aufzufangen. Gerade im Bereich der Steuerverwaltung, die vor der unabdingbaren Aufgabe stand und steht, das Aufkommen der Einkommens- und Verbrauchsteuern zu erhöhen, ist die Administration in erheblichem Maße auf den fachlichen Beistand von Beratern angewiesen. Die Projekte der Wissenschaftsberatung, die hierfür durchgeführt werden, stehen nicht unter dem Primat der Mittelumlenkung. Diese Bemerkung sollte nicht dahingehend mißverstanden werden, daß in den von den Technokraten geleiteten Teilen der Administration das System der Mittelumlenkung keine Rolle spielen würde. Das ist keineswegs der Fall, allerdings scheinen die stärker technokratisch orientierten Minister eher eine wissenschaftliche Fundierung ihrer Entscheidungen für nötig zu halten. Diese Bemerkung soll lediglich deutlich machen, daß es nicht angemessen ist, alle wissenschaftlichen Aufträge aus der Administration ausschließlich als Instrumente der Mittelumlenkung zu sehen. Die Frage wäre, wie ein höherer Anteil der für Auftragsforschung bereitgestellten Mittel für Projekte gesichert werden kann, die mehr sind als Instrumente, Zusatzeinkommen für Teile der Beamtenschaft zu organisieren. Wir werden hierauf gleich zurückkommen.

Exkurs zum Universitätssektor

Um den ungerechtfertigten Eindruck zu vermeiden, die Probleme bei der wissenschaftlichen Arbeit in Indonesien und insbesondere im Bereich der Auftragsforschung seien ausschließlich durch die Zwänge verursacht, die das System der Mittelumlenkung schafft, mag ein knapper Exkurs hilfreich sein. Ein erheblicher Teil der Auftragsforschung findet innerhalb der Universitäten oder in mit den Universitäten verbundenen Einrichtungen statt; alle Forschungsinstitutionen müssen natürlich zudem bei der Rekrutierung ihres wissenschaftlichen Personals auf die Universitäten des Landes zurückgreifen. Ein nennenswertes System universitärer Bildung ist in Indonesien erst nach der Unabhängigkeit entstanden. Die Universitäten sind rasch gewachsen und stehen aufgrund der Expansion des Sekundarschulwesens unter hohem

Druck, weiter zu expandieren. Die Zahl qualifizierter Dozenten konnte mit der Expansion der Universitäten nicht Schritt halten. Um eine möglichst große Zahl von Studienwilligen unterzubringen, werden in großer Zahl private Universitäten, viele davon mit niedrigem Standard, akzeptiert. Von den staatlichen Universitäten stehen nur eine Handvoll in dem Ruf, eine gute Ausbildung zu ermöglichen. Die Dozenten der staatlichen Universitäten werden, wie die anderen Angehörigen des öffentlichen Dienstes, schlecht vergütet, Zweit- und Drittjobs und entsprechend wenig Zeit der Dozenten für eine qualifizierte Lehre sind die Konsequenz. Die Lehrmethoden sind stark auf frontale Vermittlung von Wissen, das Studentenverhalten auf Wiedergabe des Stoffes hin ausgerichtet. Die selbständige Studienarbeit der Studenten spielt, gemessen an den Standards europäischer Hochschulen, eine untergeordnete Rolle. Ein Diskurs über den Stoff zwischen Lehrenden und Studenten ist eher die Ausnahme; problemorientierte Aufgabenstellungen, die es erfordern würden, das neu erworbene Wissen kreativ anzuwenden, sind nicht Teil der hochschuldidaktischen Praxis. Hierfür ist zum einen verantwortlich, daß vielen Dozenten für solche kreativeren Unterrichtsmethoden die fachliche Kompetenz fehlt. Aber auch zwei zentrale Prinzipien der javanischen Kultur sind von Bedeutung: Das Prinzip des Respekts gegenüber hierarchisch höher stehenden Personen sowie das Prinzip, harmonische Beziehungen aufrechtzuerhalten, ohne nach außen hin Differenzen und Mißstimmigkeiten zu zeigen, sind für einen offenen kritischen Diskurs zwischen Lehrenden und Studenten nicht gerade förderlich.

Als Angehörige des öffentlichen Dienstes sind die Universitätsdozenten darauf angewiesen, ihr Grundgehalt durch Zusatzeinnahmen aufzubessern, ohne über die vielfältigen illegalen Kompensationsmöglichkeiten zu verfügen, die andere Beamte haben. Rückgrat ihres Zusatzverdienstes ist die Auftragsforschung. Forschung an den Universitäten ist überwiegend Auftragsforschung; die Dienstverpflichtung der Dozenten bezieht sich auf die Lehre, nicht auf die Forschung. Die Zeitverteilung zwischen Unterrichtsverpflichtungen, Auftragsforschung und anderen Aktivitäten zum Zusatzverdienst ist immer konfliktreich, und die Qualität der Ausführung von Forschungsaufträgen leidet häufig erheblich darunter. Mitverantwortlich hierfür ist auch, daß, abgesehen von den Spitzenpositionen in den wenigen guten Universitäten, die Qualität der wissenschaftlichen Arbeit kein entscheidendes Kriterium für die Aufstiegsmöglichkeiten der Universitätsdozenten ist. Es gibt so gut wie keine Mobilität zwischen den Universitäten, es ist die allgemeine Regel, daß ein Dozent auf der untersten Ebene im Lehrkörper einer bestimmten Universität beginnt und dann an dieser Universität aufsteigt. Dieser Aufstieg wird durch ein vom Wissenschaftsministerium festgelegtes, an rein quantitativen Krite-

rien orientiertes Punktesystem geregelt; für jede fertiggestellte Forschungsarbeit, für jedes Seminarpapier wird eine bestimmte Punktezahl gutgeschrieben, und wenn eine festgelegte Punktezahl erreicht ist, erfolgt die Beförderung. Ein solches System fördert natürlich eine gewisse Tonnenideologie bei der wissenschaftlichen Arbeit. Da es so gut wie keine Berufungen von Wissenschaftlern von einer Universität zu einer anderen gibt, gibt es auch keine für die Aufstiegschancen eines Wissenschaftlers relevante Beurteilung der Qualität seiner wissenschaftlichen Arbeit durch andere, nicht in ein Geflecht persönlicher Beziehungen eingebundene Kollegen. Wer als westlicher Beobachter die meist kollektiv erstellten Abschlußstudien der Auftragsforschungen kennt, wundert sich, daß auch exzellente indonesische Wissenschaftler wenig Hemmungen haben, ihren Namen auf Berichte setzen zu lassen, die unklar konzipiert sind und gravierende methodische Mängel aufweisen. Möglicherweise waren sie nur an den ersten Vorbesprechungen beteiligt und haben die Endfassung der Studie nie gelesen. Im Rahmen des tonnenorientierten Punktesystems ist es aber dennoch von Nutzen, wenn sie als Mitautoren der Studie genannt werden.

Natürlich ist das hier gezeichnete Bild des Universitätssektors verkürzt, es wird der Situation in den wenigen guten Universitäten nur teilweise gerecht. Und es wäre reichlich borniert, in Abrede zu stellen, daß im Bereich der Universitäten und Forschungsinstitutionen auch sehr gute Wissenschaftler arbeiten (die dann aber sehr gefragt sind und auf vielen Hochzeiten tanzen sollen). Festzuhalten bleibt aber, daß Forschungsinstitutionen in Indonesien erhebliche Schwierigkeiten haben, methodisch versierte, selbständig arbeitende Wissenschaftler zu rekrutieren. Festzuhalten bleibt auch, daß die Forschungsarbeiten innerhalb der Universitäten unter dem Diktat der Erwirtschaftung von Zusatzeinkommen für die Universitätsdozenten stehen und daher die Schwerpunkte und Fragestellungen der Forschungen und die Bedingungen der Forschungsarbeit weitgehend durch die Aufträge aus der Administration bestimmt werden.

Eine weitere Besonderheit des Forschungssektors in Indonesien soll zumindest erwähnt werden: Da Forschungsarbeit überwiegend im Auftrag öffentlicher Stellen erfolgt, unterliegen ihre Ergebnisse den Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitsregelungen, auf die die Administration nun mal nicht glaubt, verzichten zu können. Selbst Papiere zu technischen oder methodischen Fragen ohne politische Implikationen unterliegen häufig erheblichen Restriktionen bei der Verbreitung. Damit wird allein schon aufgrund administrativer Regelungen verhindert, daß die Ergebnisse wissenschaftlicher Arbeit im größeren Kreis der Fachkollegen diskutiert werden können. Damit kann

ein Moment der Qualitätskontrolle, das im westlichen Wissenschaftsbetrieb von Bedeutung ist, hier kaum greifen.

Reform der Forschungsförderung?

Bruch des Vergabemonopols der Administration

Es bleibt die Frage, ob das System der Forschungsförderung in einer Weise reformiert werden kann, daß mehr Mittel für die Forschungsarbeit gesichert werden können und die wissenschaftliche Arbeit weniger als zur Zeit durch die Zwänge der Mittelumlenkung bestimmt wird. Da Forschungsarbeit fast ausschließlich Auftragsforschung ist und diese wiederum mit wenigen Ausnahmen durch ausländische oder multilaterale Geldgeber finanziert wird, haben diese eine zentrale Mitverantwortung für die Rahmenbedingungen der Forschungsarbeit in Indonesien. Zentrales Instrument in der Hand der Beamten, die von den Forschungsmitteln illegale Zusatzeinkommen abzweigen, ist das Vergabemonopol. In der Regel disponieren die für die Forschungsförderung bedeutenden Geldgeber Mittel für gewisse Fachgebiete, wie etwa Beschäftigungspolitik, Gesundheitspolitik oder Bildungsfragen, und kooperieren dann ausschließlich mit dem hierfür jeweils zuständigen Fachministerium. Bei den Beamten des Fachministeriums liegt dann die alleinige Entscheidung über die Auftragsvergabe, sie können die Vergabe an die Bedingung knüpfen, Mittel durch eines der dargestellten Verfahren an sie zurückzureichen. Hier- von machen sie in aller Regel auch Gebrauch.

Bei den Mitteln, die ausländische Geldgeber als "grant" zur Verfügung stellen, hätten diese die Möglichkeit, Forschungsaufträge direkt an indonesische Forschungsinstitutionen, ohne den Umweg über eine Regierungsinstanz, zu vergeben. Dann hat die Administration auch keine Möglichkeit, Schein-Consulting, Titelblattgeschäfte, kick-back-Zahlungen zu fordern oder durch die Verzögerung der Mittelauszahlung Zinseinkünfte zu erwirtschaften. Die International Labour Organisation, die ein bedeutender Förderer von Forschungen zu Fragen der Beschäftigung ist, hat in Indonesien eine solche Position errungen; da die innerhalb der ILO-Administration entscheidenden Personen selbst keine privaten finanziellen Interessen verfolgen, kann die Auftragsvergabe vorrangig nach Qualitätskriterien entschieden werden und setzen sich Wissenschaftler bei schlechter Arbeit der Gefahr aus, künftige Aufträge zu verspielen. Natürlich hat es nicht an Versuchen gefehlt, auch die Mittel der ILO unter das Vergabemonopol der Administration zu stellen. Eine Reihe von Projekten kann die ILO erst nach Zustimmung durch die Administration aufnehmen. Durch die Verweigerung der Zustimmung hat die

Administration ein Druckmittel, um den Geldgeber zu veranlassen zuzustimmen, daß die administrative Abwicklung und damit die Vergabeentscheidung an die Administration fällt. Die ILO hat jedoch diesem Druck nicht nachgegeben und statt dessen in Verfolgung ihrer langfristigen Interessen lieber in Kauf genommen, daß einzelne Projekte auch langfristig blockiert bleiben.

Bei den Forschungsmitteln, die die ausländischen Geldgeber als Kredit an die Regierung bereitstellen, gibt es keine Möglichkeit, durch Direktvergabe der Forschungsaufträge zu vermeiden, daß die Administration ein Vergabemonopol erhält. Es wäre aber im Prinzip denkbar, daß die Kreditgeber bei der Prüfung der Verwendung des Kredits (wie auch die Geber der "grants" bei ihrer Verwendungsprüfung) die Mittelumlenkung berücksichtigen und, wenn offensichtlich wird, daß das Projekt wesentlich oder hauptsächlich dazu dient, Zusatzeinkünfte für die Beamtenschaft zu organisieren, Konsequenzen für die weitere Vergabe ziehen. Damit würde zumindest das Risiko für die Administratoren der Mittelumlenkung erhöht und ein weiteres Moment der Begrenzung eingeführt. Es ist allerdings fraglich, ob die Kreditgeber ernstlich bereit sind, Gebrauch von dieser Möglichkeit zu machen. Sie scheuen den massiven Konflikt, den sie hierdurch mit jedem Empfängerland heraufbeschwören würden; sie haben selten hieb- und stichfeste Beweise, die sie auch präsentieren könnten, wenn sie eine solche drastische Konsequenz gegenüber dem Empfänger begründen müßten; sie können z.B. ihre Informanten nicht als Zeugen "auffliegen" lassen. Und ihre die Entscheidungen treffenden Zentralen sind recht wirksam gegen konkrete Informationen über die Mittelumlenkung abgeschottet. Letzteres liegt daran, daß die Mitarbeiter der ausländischen Geldgeber im Empfängerland Informationen über Mittelumlenkung in sie selbst betreffenden Bereichen nicht oder nur sehr zögerlich weitergeben. Dafür sind vielerlei Motive verantwortlich. Sie wollen ihre Tätigkeit im Einsatzland nicht gefährden, die ja hinfällig würde, wenn die Zentrale auf der Grundlage der übermittelten Informationen zu der Ansicht gelänge, daß eine Weiterförderung sinnlos ist; sie mögen befürchten, als Mitarbeiter angesehen zu werden, die "ihren Laden nicht im Griff haben", denn andere haben dieses Problem - gemäß der Aktenlage - ja auch nicht, und sie werden zu einer solchen wahrheitsgemäßen Berichterstattung von ihren Zentralen auch selten ermutigt, denn dort möchte man nichts in den Akten haben, was Begründungszwänge schafft oder gar zu Beanstandungen durch die Instanzen der Finanzkontrolle führt. Nur durch eine Überwindung dieser Informationsblockade wäre es aber möglich, daß zumindest die größten Fälle der Mittelumlenkung zu Reaktionen von seiten der Geldgeber führen.

Qualitätsstandards statt bürokratischer Kontrolle

Die Etabliertheit des Systems der Mittelumlenkung macht deutlich, daß bürokratische Kontrollen die Umlenkung von Forschungsmitteln in erheblichem Umfang nicht verhindern können. Wer die Macht der Auftragsvergabe hat, kann die Auftragnehmer zwingen, die Risiken der Mittelumlenkung zu tragen, etwa Verträge für Schein-Consultants auszustellen, den Empfang der gesamten Forschungsmittel einschließlich des "umgelenkten" Anteils zu quittieren oder, wenn Zinseinkünfte durch die Verzögerung der Auszahlung von Forschungsmitteln erwirtschaftet wurden, rückdatierte Quittungen auszustellen. Ein ausländischer Geldgeber, der dies mittels bürokratischer Verfahrensrichtlinien kontrollieren will, steht immer auf verlorenem Posten; selbst wenn er von konkreten Details Kenntnis erhält, ist er in aller Regel im Zustand der Beweisnot. Soweit aber bei der Budgetierung der Forschungsmittel die Mittelumlenkung nicht durch erhöhte Budgetansätze antizipiert wurde, muß sich die Mittelumlenkung negativ in der Qualität der Auftragsstudie niederschlagen. Die Kontrolle der Qualität der Forschungsarbeiten und die Berücksichtigung qualitativer Standards bei der Vergabe von Forschungsaufträgen können daher ein Ansatz sein, auf indirektem Wege die Umlenkung von Forschungsmitteln zwar nicht vollständig zu unterbinden, aber doch stärker zu begrenzen. Hier können die ausländischen Geldgeber bzw. von ihnen bestellte Gutachter aus eigener Kompetenz heraus mitwirken, ohne auf interne Informationen aus der Administration angewiesen zu sein. Soweit die Geldgeber selbst über die Auftragsvergabe entscheiden, können sie Auftragnehmer für schlechte Arbeit in ihren zukünftigen Vergabeentscheidungen unmittelbar sanktionieren, soweit sie Programme fördern, bei denen die Vergabeentscheidung innerhalb der indonesischen Administration liegt, könnten sie zumindest die periodischen Verlängerungen der Verträge über diese Programme davon abhängig machen, daß die aus den Programmen geförderten Studien ein befriedigendes Qualitätsniveau aufweisen. Entscheidend ist natürlich, daß die Gutachter außerhalb des Interessengeflechts von Auftragnehmern und Auftraggebern stehen; das gegenwärtig bei einem Teil der Aufträge angewandte Verfahren, daß aus dem Kreis der den Auftrag vergebenden Beamten zur Qualität der Auftragsausführung Stellung genommen wird, ist unter dem Gesichtspunkt der indirekten Kontrolle der Mittelverwendung zwecklos. Eine stärkere Kontrolle der Qualität der Forschungsarbeiten schafft für die Mittelumlenkung Risiken, die mit kunstvoller Belegproduktion oder anderen Verfahren zur Umgehung bürokratischer Kontrollen nicht umgangen werden können. Erweisen sich Auftragnehmer bei ihren Akquirierungsbemühungen als zu willfällig gegenüber den finanziellen Interessen der

Beamtenschaft oder unterliegen sie einer erheblichen nachgelagerten Mittelumlenkung, so würden sie Gefahr laufen, künftiger Aufträge verlustig zu gehen.

Mehr thematisch ungebundene Mittel

Daraus, daß die Entscheidungen der Auftragsvergabe weitgehend ein Monopol der Administrationen sind, ergibt sich eine weite Konsequenz. Es gibt kaum thematisch ungebundene Mittel, die mit der generellen Absicht vergeben werden, Forschungen zu fördern, bei denen aber die thematische Schwerpunktsetzung und die inhaltliche Ausrichtung weitgehend den Wissenschaftlern überlassen bleibt, die sich um diese Mittel bemühen. Es ist die Administration, die die Themen der Auftragsforschung festsetzt und selbstredend können somit keine Themen aufgegriffen werden, deren Relevanz die Administration noch nicht erkannt hat, oder die den Beamten als konfliktbeladen, als zu sensitiv erscheinen. Indonesischen Wissenschaftlern, die ja nur für ihre Lehrtätigkeit eine Grundvergütung erhalten, aber dringend auf Nebeneinkünfte angewiesen sind und daher nur forschen können, wenn sie Aufträge erhalten, bleibt nichts anderes übrig, als sich nach der Decke zu strecken. Sie arbeiten zu Themen, die weitgehend die Administration bestimmt. Möglicherweise sind sich die ausländischen Geldgeber dieser Konsequenz gar nicht voll bewußt; indonesische Wissenschaftler haben im jetzigen System der Forschungsförderung wenig Möglichkeiten, selbst kreativ zu werden und für die Bearbeitung neuer Fragestellungen die erforderlichen Mittel zu gewinnen. Mehr freie Mittel können die ausländischen Geldgeber des Wissenschaftssektors bereitstellen, wenn sie mehr Mittel selbst außerhalb des Vergabemonopols der Administration vergeben. Nicht-Regierungsorganisationen dürften zu einer solchen dezentralisierten Vergabepolitik mehr Möglichkeiten haben als die offiziellen staatlichen bzw. multilateralen Träger der Entwicklungshilfe; das Beispiel der International Labour Organisation zeigt aber, daß es auch für diese nicht völlig unmöglich ist, das Vergabemonopol zu brechen. Nun mögen ausländische Geldgeber und insbesondere die großen Geldgeber, die umfangreiche Programme abwickeln, überfordert sein, wenn sie den Vergabeprozess selbst steuern. Dies mag der Grund sein, daß sie das Vergabemonopol der Administration akzeptieren. Statt jedoch alle Entscheidungen der Auftragsvergabe den Ministerien zu überlassen, könnten alternative Vergabestrukturen entwickelt werden, die Entscheidung könnte wissenschaftlichen Gremien oder relevanten Nicht-Regierungsorganisationen überlassen werden. Damit könne zumindest eine dezentralisiertere Struktur der

Forschungsförderung geschaffen werden, während heute in einem Forschungsgebiet das jeweilige Fachministerium eine nahezu monopolartige Stellung hat. Verfahren der Mittelumlenkung sind allerdings auch in Universitäten und Nicht-Regierungsorganisationen nicht unbekannt. Ausländische Förderer des Forschungssektors können, wenn sie Forschung und nicht Mittelumlenkung finanzieren wollen, eben nicht umhin, die Qualität der von ihnen geförderten Forschungsarbeiten zu einem zentralen Kriterium ihrer Entscheidungen über die Weiterförderung von Forschungsprogrammen zu machen. In einer stärker dezentralisierten Struktur der Forschungsförderung könnten die Geldgeber einen Wettbewerb um Forschungsmittel induzieren, bei dem Qualität ein wichtiger Wettbewerbsparameter ist.

Wer das System der Mittelumlenkung kennt, stellt sich natürlich die Frage, ob Forschungsförderung in Indonesien überhaupt einen Sinn hat. Gerade Geldgeber, die die Absicht hegen, durch Bereitstellung von Forschungsmitteln die Berücksichtigung bisher vernachlässigter Fragestellungen in administrativen Entscheidungen zu initiieren, unterliegen der Gefahr, daß das ihnen aus der Administration entgegengebrachte Interesse nur den Mitteln, nicht den Themen gilt; letztere sind für das System der Mittelumlenkung recht belanglos. Aber man sollte das Kind nicht mit dem Bade ausschütten: Es gibt Teile der Administration, die ein Interesse an der wissenschaftlichen Fundierung ihrer Entscheidungen haben, und es gibt vor allem gute indonesische Wissenschaftler, die auf Mittel der Forschungsförderung angewiesen sind. Die in der Forschungsförderung engagierten Institutionen hätten die Möglichkeit, auf Reformen des Systems der Forschungsförderung zu drängen. Durch den Bruch des Vergabemonopols der Administration, durch stärker dezentralisierte Förderstrukturen und durch ein stärker an Qualitätsstandards statt an bürokratischen Regularien orientiertes System der Kontrolle könnte sichergestellt werden, daß die Forschungsförderung mehr ist als ein Element im System der Erwirtschaftung von Zusatzeinkommen in der Administration.