



universität  
wien

Perspektiven und Strategien  
zivilgesellschaftlichen  
Engagements in der modernen  
Korruptionsbekämpfung

Eine Analyse unter der besonderen Berücksichtigung des  
Fallbeispiels Transparency International in Venezuela

**DISSERTATION**

zur Erlangung des akademischen Grades  
eines Doktors der Philosophie  
an der Fakultät für Sozialwissenschaften  
der Universität Wien

eingereicht von  
Mag. phil. Christian BÖHMER  
A 092 300

Erstbegutachter: ao. Univ.-Prof. Dr. Roman HORAK  
Zweitbegutachterin: Univ.-Prof. Dr. Eva KREISKY

Wien, April 2010

„**korrupt**“, *adj.* – Im Besitz eines einträglichen oder vertrauenswürdigen politischen Amtes.

*aus Ambrose Bierce, Des Teufels Wörterbuch*

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. EINLEITUNG.....</b>	<b>5</b>
1.1. KORRUPTION UND POLITIK – EINE ANNÄHERUNG.....	5
1.2 FRAGESTELLUNG, METHODE.....	9
1.3 AUFBAU DER ARBEIT.....	12
<b>2. BEGRIFFSBESTIMMUNG UND THEORETISCHE GRUNDLAGEN.....</b>	<b>15</b>
2.1 HISTORISCHE ANMERKUNGEN.....	19
2.2 DIMENSIONEN EINES OMNIPRÄSENTEN BEGRIFFS.....	23
2.3 ÖFFENTLICHES INTERESSE, ÖFFENTLICHE ÄMTER, DER MARKT.....	25
2.3.1 <i>Öffentliches Interesse und öffentliches Amt</i> .....	28
2.3.2 <i>Der rechtspositivistische Ansatz</i> .....	29
2.3.3 <i>Die marktorientierte Begrifflichkeit</i> .....	35
2.4 EINWÄNDE GEGEN EINE ALLGEMEINGÜLTIGE BEGRIFFSBESTIMMUNG.....	40
2.4.1 <i>Exkurs: Die Unterscheidung zwischen politischer Inkompetenz und politischer Korruption</i> .....	44
2.5 MODELLE POLITISCHER KORRUPTION.....	47
2.5.1 <i>Der Standard-Fall</i> .....	48
2.5.2 <i>Zwischen Betrug, Patronage und Kleptokratie</i> .....	51
2.5.3 <i>Geschenke und Schmiergeld, Preise und Trinkgeld</i> .....	55
2.5.4 <i>Das Phänomen des Klientelismus</i> .....	57
2.5.5 <i>Korruption als Sonderfall des Agenturproblems</i> .....	59
2.6 POLITISCHE KORRUPTION ALS INDIKATOR FÜR MODERNISIERUNG UND ÖKONOMISCHEN FORTSCHRITT.....	63
2.6.1 <i>Ökonomischer Fortschritt durch Korruption</i> .....	65
2.6.2 <i>Effekte auf das Wirtschaftswachstum</i> .....	70
2.6.3 <i>Korruption als erodierender Faktor des politischen Systems</i> .....	73
2.7 GRUNDSÄTZLICHES ZUR EMPIRISCHEN KORRUPTIONSFORSCHUNG UND DEREN IMPLIKATIONEN FÜR DIE POLITIKWISSENSCHAFT .....	83
2.8 MESSBARKEIT UND INDIKATOREN FÜR POLITISCHE KORRUPTION .....	85
2.8.1 <i>Zur Kritik an der perceptiven Korruptionsmessung und -forschung</i> .....	88
2.8.2 <i>Die „Kosten des Anti-Korruptionsprojekts“</i> .....	89
2.8.3 <i>Warum es zur wahrnehmungsorientierten Korruptionsmessung keine Alternative gibt</i> .....	92
2.9 TRANSPARENCY INTERNATIONAL ALS ZENTRALER PLAYER DER INTERNATIONALEN ZIVILGESELLSCHAFT.....	95
2.9.1 <i>Zur Struktur von Transparency International</i> .....	98
2.9.2 <i>Corruption Perception Index und Bribe Payers Index</i> .....	100
2.10 STRATEGIEN DER KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG .....	102
2.10.1 <i>Stimuli- und Anreiz-System</i> .....	105
2.11 DAS MODELL VON SHAH UND SCHACTER.....	110

<b>3. KORRUPTION UND KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG IN VENEZUELA AN DER WENDE ZUM 21. JAHRHUNDERT.....</b>	<b>114</b>
3.1 SOZIO-HISTORISCHE GRUNDLAGEN.....	115
3.1.1 <i>Vorbemerkungen zum Verhältnis der Venezolanerinnen und Venezolaner zu politischen Institutionen, Parteien und Verfassungen.....</i>	117
3.1.2 <i>Ein Rekurs auf die koloniale Vergangenheit.....</i>	120
3.1.2.1 Die verklärte Revolution .....	122
3.1.3 <i>Erdöl als gesellschaftlicher Schlüsselfaktor.....</i>	125
3.1.4 <i>Das 20. Jahrhundert – Zwischen Demokratie und Despotismus.....</i>	129
3.1.4.1 Exkurs: Die umstrittene Bewertung des Punto-Fijismo.....	132
3.1.4.2 Die Krise als Grundlage für Chávez Erfolg.....	136
3.1.5 <i>Hugo Chávez: Der Kampf gegen die Korruption als zentrales Wahlkampfthema .....</i>	141
3.1.5.1 Die Positionierung als Anti-Politiker .....	144
3.1.6 <i>Das gesellschaftliche Setting für moderne Korruptionsbekämpfung vor Chávez Amtsantritt.....</i>	148
3.1.6.1 Exklusionsmechanismen im politischen System.....	149
3.1.6.2 Die Situation in Justiz und Gefängnissen.....	150
3.2 EXKURS: DIE ZIVILGESELLSCHAFT UND IHRE FUNKTION IN DER KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG.....	156
3.2.1 <i>Das Demokratisierungsparadoxon.....</i>	161
3.2.2 <i>Mögliche Implikationen für die Analyse von NGOs.....</i>	162
3.3 TRANSPARENCIA VENEZUELA .....	163
3.3.1 <i>Aufbau und Struktur der Analyse .....</i>	164
3.3.1.1 Festlegung des Materials.....	168
3.3.1.1.1 Die Datenbank von Transparencia Venezuela.....	168
3.3.1.1.2 Expertinnen- und Experten-Interviews: Auswahl, Entstehungssituation, Charakteristika.....	169
3.3.1.2 Analyse der Entstehungssituation.....	170
3.3.1.3 Formale Charakteristika des Materials.....	171
3.3.1.4 Konkreter Ablauf der Analyse.....	172
3.3.1.5 Aufgaben, Methoden und Finanzierung von Transparencia Venezuela.....	175
3.3.1.6 Das Schlüsselinstrument SITM.....	182
3.3.1.6.1 Funktion und Aufgabe des SITM.....	183
3.3.1.6.2 Strategie, Ergebnisse und Entwicklung des SITM.....	185
3.3.2 <i>Analyse der Aktivitäten von Transparencia Venezuela.....</i>	189
3.4 STRATEGISCHE BEWERTUNG UND AUSBLICK FÜR DIE ZUKUNFT.....	197
<b>4. CONCLUSIO.....</b>	<b>204</b>
<b>5. LITERATUR.....</b>	<b>212</b>
5.1 JOURNALISTISCHE QUELLEN UND AGENTURMELDUNGEN.....	229
<b>6. ANHANG.....</b>	<b>230</b>
6.1 ABSTRACT (DEUTSCH).....	230
6.2 ABSTRACT (ENGLISH).....	231
6.3 LISTE DER EXPERTINNEN- UND EXPERTENINTERVIEWS.....	232
6.4 GESPRÄCHSLEITFADEN.....	232
6.5 EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG.....	236
6.6 LEBENSLAUF.....	237

# 1. Einleitung

## ***1.1. Korruption und Politik – Eine Annäherung***

Ein Koffer, gefüllt mit frisch gedruckten Dollar-Scheinen; ein anonymer Sonnenbrillenträger, der ihn übergibt; ein zweiter, nicht minder gut getarnter Mann – trägt er Trenchcoat? – der das Geld übernimmt und auf ein Schweizer Nummernkonto überweist: So, oder so ähnlich stellt man sie sich landläufig vor, die politische Korruption. Zwei zwielichtige Gestalten machen sich etwas aus, es fließt Geld, alles bleibt geheim – und irgendjemand hat den Schaden. So vereinfacht und falsch das Bild auch ist – Geldkoffer werden in den seltensten Fällen verwendet – so richtig ist die Szene im Kern: Zwei Akteure vereinbaren, einen dritten zu täuschen, und weil das Ganze möglicherweise gegen Gesetze, jedenfalls aber gegen die guten Sitten verstößt, muss es geheim bleiben.

Politische Korruption ist komplex:

Wie erforscht man etwas, das nicht erforscht werden will, weil es geheim ist? Wie trennt man Bestechungen von nett gemeinten Geschenken? Wie kann man unterscheiden, ob ein Beamter ein Vergabeverfahren mutwillig manipuliert hat oder ob er bloß zu dumm war, das Verfahren korrekt abzuwickeln?

Politische Korruption polarisiert:

Kaum jemand, der keine Meinung zum Thema hat. Alles was unmoralisch, kriminell oder falsch erscheint, wird schnell als „korrupt“ verschrien – selbst wenn der Begriff eine Nummer zu groß erscheint.

Vor allem aber ist politische Korruption eines der spannendsten Forschungsfelder der Gegenwart:

Was lässt Menschen tun, was sie tun? Was treibt ihr Handeln an,

was beeinflusst ihre Lebensführung, ihr Fortkommen? Viele grundlegende Fragen der Sozialwissenschaft werden von diesem Phänomen berührt und beeinflusst. Einstellungen und Werte, all das, was man unter dem Begriff der „Kultur“ subsumieren könnte, spielt bei politischer Korruption eine Rolle (Porter, 2000: 14); auch Wörter wie „Ideen“ oder „Moral“ sind von Belang (Rose-Ackerman, 1999: 198), kurzum: Wer, wie etwa die Weltbank, die OECD oder Transparency International, der politischen Korruption den Kampf ansagt, steht vor einer beachtlichen, weil enorm komplexen Aufgabe. Die vorliegende Arbeit stellt den bescheidenen Versuch dar, einen mikroskopischen Ausschnitt des Forschungsfeldes zu beleuchten.

Am Beispiel einer lokalen Nicht-Regierungsorganisation in Südamerika sollen die Herausforderungen, denen sich die moderne Zivilgesellschaft in diesem Politikfeld zu stellen hat, exemplarisch beleuchtet werden. Die Auseinandersetzung lieferte ambivalente, bisweilen auch ernüchternde und deprimierende Ergebnisse. Doch das ist nicht überraschend, sondern gehört offenbar zu einer unrühmlichen Tradition, die Korruptionsexperten nur zu gut kennen. *„The history of reform efforts is not encouraging“*, hält Susan Rose-Ackerman trocken fest. Reformen im Sinne der Korruptionsbekämpfung sind mühsam und selten von Erfolg gekrönt. Und Koalitionen gegen Korruption sind nicht nur schwer zu formieren, sie sind zudem meist fragil – und von beschränkter Dauer (Rose-Ackerman, 1999: 203,220).

Und doch sind sie möglich, die politischen Allianzen gegen korruptive Akteure, Netzwerke und Systeme. Hong Kong, Taiwan und Singapur gelten als leuchtende Beispiele dafür, wie Staaten innerhalb der vergangenen 50 Jahre unter anderem mit einem Mehr an Demokratie und rechtsstaatlichen Prinzipien nicht nur einen erheblichen wirtschaftlichen Aufschwung, sondern auch signifikante

Abnahmen bei der im Land wahrgenommenen Korruption erreichen konnten (Lipset / Lenz, 2000: 124).

Wenn die vorliegende Arbeit einen minimalen Beitrag dazu leisten kann, die Wege und Mittel, mit denen eben diese Koalitionen gebildet werden können, zu verbessern, so ist bereits mehr gelungen, als am Beginn zu erwarten war.

Um überhaupt in die Lage versetzt zu werden, eine derartige Arbeit verfassen zu können, bedurfte es der Hilfe vieler Menschen:

Alice Ludvigs Expertise sowie ihren wertvollen Hinweisen zu effizientem wissenschaftlichen Arbeiten ist zu verdanken, dass von Beginn an ein klares Ziel und eine enge Fragestellung im Mittelpunkt dieses Dissertationsprojektes standen – viele verlorene Arbeitsstunden konnten so vermieden werden.

Roman Horak hat als „Doktor-Vater“ auch diese wissenschaftliche Arbeit in einer freundschaftlichen Art und Weise begleitet, die ihresgleichen sucht. Als Studierender kann man sich nicht mehr erhoffen, es war perfekt.

Korruptionsexperte Martin Kreutner erklärte sich zu mehreren fruchtbaren Diskussionen bereit und präsentierte sich nicht nur als Kenner der Materie, sondern auch über das Thema hinaus als äußerst interessanter Gesprächspartner. Selbiges gilt für die Ansprechpartner vor Ort in Venezuela, für die stellvertretend Botschaftsmitarbeiter Jürgen Zeiner erwähnt werden soll – er lieferte wertvolle Hinweise darüber, welche Quellen die politische Verfasstheit des Landes besonders eindrücklich dokumentieren und sorgte gerade bei der Dokumentation über den Zustand der venezolanischen Justiz für Perspektiven, die in keinem wissenschaftlichen Aufsatz zu finden sind.

Meine Mutter Edith übernahm, einmal mehr, das Chef-Korrektorat des Konvoluts – wie erwartet erledigte sie die Aufgabe mit der ihr eigenen Sorgfalt und Präzision.

Und nicht zuletzt danke ich meiner Frau Anita. Sie brachte mich erst auf die Idee für die vorliegende Arbeit und unterstützte das Projekt selbst in jenen Wochen konsequent, in denen sie nächtliche Recherche- und Schreiarbeiten um wertvollen Schlaf brachten.

Auf das Binnen-I wurde in der vorliegenden Arbeit verzichtet. Stattdessen wird im Sinne einer geschlechtsneutralen Formulierung konsequent von „Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern“, „Expertinnen und Experten“, etc. gesprochen.

Christian Böhmer, Wien im April 2010

## **1.2 Fragestellung, Methode**

Anhand der Arbeit von *Transparencia Venezuela*, einer Teil-Organisation der weltweit wichtigsten Nichtregierungsorganisation (NGO) im Bereich der Korruptionsbekämpfung *Transparency International (TI)*, soll die Effizienz zivilgesellschaftlicher Initiativen bei der Korruptionsbekämpfung untersucht werden.

Neben der Berücksichtigung des sozio-historischen Hintergrundes Venezuelas fokussiert die Analyse im Besonderen auf die Phase des Regierungseintritts von Hugo Chávez bis in die jüngere Gegenwart. Dies ist aus mehreren Perspektiven relevant: Zum einen hat Chávez die Bekämpfung von politischer Korruption, Nepotismus und Ämter-Patronage als zentrales politisches Anliegen formuliert (Gott, 2005: 23), sie als „Säule seiner Wahlkampfkampagne“ (Jones, 2008: 233) zu einer „rhetorischen Priorität“ (Kaufmann, 1997: 115) erklärt – und mit dieser Anti-Korruptionskampagne 1998 die Wahlen gewonnen (Muno, 2005: 31; Schmid, 2004: 10). Hinzu kommt, dass unter Chávez Amtsführung im Jahr 1999 eine neue Verfassung beschlossen wurde, deren viertes Hauptstück juristische Vorgaben enthält, die der Korruptionsprävention zuzurechnen sind. Dazu gehören etwa Informations- und Auskunftspflicht des Staates gegenüber seinen Staatsbürgern, das Amtsverständnis öffentlicher Bediensteter oder die Vergabegrundsätze bei öffentlichen Aufträgen (Ministerio de Comunicación e Información, 2006: 57 – 60). Auch die Gründung des nationalen Chapters von *Transparency International*, „*Transparencia Venezuela*“, im Jahr 2000 fällt zeitlich in die Regierungsperiode von Hugo Chávez.

Den von Chávez persönlich gemachten Zusagen und auch den in der neuen Verfassung zum Ausdruck kommenden politischen Grundsätzen steht entgegen, dass die Regierung unabhängige

Kontrollinstanzen wie Justiz und Presse systematisch schwächt (Human Rights Watch, 2007: 1), NGOs, die im Bereich der Korruptionsbekämpfung tätig sind, blockiert (Martinez, 2007: 3) und das System der Checks & Balances aushebelt (Parra-Bernal, 2007: 4). Weiters betrachten nationale wie internationale Beobachterinnen und Beobachter das Korruptionsniveau in der beschriebenen Regierungsphase nicht als abnehmend, sondern als stagnierend oder sogar zunehmend (Zimmerling, 2005: 44, 45).

Der venezolanische Politikwissenschaftler Gustavo Coronel bewertet die achtjährige Regierungsphase von 1988 bis 2006 als „hyperkorrupt“; bei der Frage der Politischen Korruption übertriffe Chávez „sogar alle bisherigen Regierungen“ (Coronel, 2006: 8).

Einer der wichtigsten Indikatoren, die als Beleg für diese These gelten können, ist der von Transparency International erstellte CPI, der Corruption Perception Index. Bei diesem weltweiten Korruptions-Ranking, das als das ambitionierteste und am meisten zitierte Tool in diesem Bereich gilt (Johnston, 2005: 870), befindet sich Venezuela 2009 auf einem signifikant schlechten Niveau (Transparencia Venezuela, 2009a: 2), wobei der Wert seit Jahren keine wesentliche Verbesserung aufweist und tendenziell weiter abnimmt (Transparency International, 2006b: 464; Zimmerling, 2005: 44). Auch die für die Bewertung des Korruptions-Niveaus wesentliche Variable des demokratischen „Mitspracherechts“ hat sich laut Transparency International in Venezuela – neben Ländern wie Weißrussland oder Pakistan – deutlich verschlechtert (Transparency International, 2006b: 473).

Ausgehend von der Überlegung, dass keine Maßnahme im Bereich der Korruptionsbekämpfung nachhaltigen Erfolg genießen kann, sofern sie nicht die breite Unterstützung der Zivilgesellschaft genießt

(Tulchin, 2000: 7) und berücksichtigend, dass NGOs wie Transparency International bei der strukturellen Bekämpfung von Korruption neben Institutionen wie Gewerkschaften oder unabhängigen Massen-Medien eine Schlüsselrolle zufällt (vgl. Jarquin / Carrillo-Flóres, 2000: 199), soll die Arbeit des lokalen „Chapters“, Transparencia Venezuela, untersucht und insoweit auch bewertet werden, als überprüft wird, ob die gesetzten Maßnahmen als effektiv bezeichnet werden können. Dabei geht es unter anderem um die Fragestellung, ob die Maßnahmen das Aufkommen von korruptiven Transaktionen signifikant senken und ob der durch die Maßnahme verursachte, pekuniäre Aufwand gerechtfertigt erscheint (Anechiarico/Jacobs, 1996: 195).

Um die Fragen ausreichend zu beantworten, gilt es in einem ersten Schritt festzustellen, welche Ziele und Methoden das Chapter anwendet.

Des Weiteren soll überprüft werden, ob das vorhandene Budget und die angewandten Methoden dazu geeignet erscheinen, Korruption nachhaltig zu bekämpfen. Besondere Aufmerksamkeit wird dabei jenen drei Bereichen gewidmet, die auch für die OECD signifikant für die Bewertung von politischer Korruption sind: Die Bürokratie, der Justizapparat sowie Institutionen der Zivilgesellschaft (Goudie und Stasavage, 1997: 48).

Als Methode wird die inhaltsanalytische Dokumentenanalyse gewählt. Neben Primär- und Sekundärquellen in englischer, spanischer und deutscher Sprache, zu denen insbesondere die auf der Datenbank von „Transparencia Venezuela“ verfügbaren Dokumente zählen, wurden in Caracas Interviews mit Expertinnen und Experten geführt. Für diese Schlüssel-Interviews und das Studium von Primär-Quellen ist im Sommer 2007 ein dreimonatiger Forschungsaufenthalt in Venezuela erfolgt.

Die Fußnoten sollen in der vorliegenden Arbeit die Funktion von „Metalinks“ erfüllen.

Das bedeutet: Sie enthalten weiterführende, für den Kern- und Lauftext aber nicht prioritär notwendige Informationen.

Dazu gehören erklärende Fallbeispiele oder auch Hinweise auf hilfreiche wissenschaftliche Aufsätze bzw. Arbeiten. Sinn dieser Vorgehensweise ist, eine Vertiefung in bestimmten Fachbereichen zu ermöglichen oder zumindest anzuregen, gleichzeitig aber den Haupt-Text der Arbeit nicht mit Informationen und Querverweisen zu überfrachten.

### **1.3 Aufbau der Arbeit**

Die vorliegende Arbeit gliedert sich im Wesentlichen in drei große Teile. Im ersten Abschnitt (Kapitel 2) erfolgt eine Annäherung an das Phänomen „politische Korruption“, bei der die gängigen Begrifflichkeiten, theoretischen Grundlagen und Modelle geklärt werden. Im zweiten großen Teil (Kapitel 3) wird die soziale und politische Situation in Venezuela umrissen, und dies ist – wiederum mit Rückbezügen auf historische Aspekte – die Grundlage für die Darstellung und Evaluierung der Arbeit von „Transparencia Venezuela“. Im dritten Abschnitt (Kapitel 4) sollen im Sinne eines Resümees die gewonnenen theoretischen und empirischen Erkenntnisse zusammenfassend dargestellt und mögliche Perspektiven für zukünftige Fragestellungen diskutiert werden.

Die theoretische Annäherung beginnt mit einer knappen historischen Einführung (Kapitel 2.1) in den Themenkomplex. Bei der anschließenden Diskussion und Darstellung der verschiedenen Begrifflichkeiten (Kapitel 2.3) und Gegensatzpaare werden unter anderem die Einwände formuliert, die in der wissenschaftlichen Diskussion des Phänomens gegen eine allgemeingültige Definition

sprechen (Kapitel 2.7). Auch die Frage, wo die Trennlinie zwischen den Begriffen „politische Korruption“ und „politische Inkompetenz“ gezogen werden muss, wird in einem Exkurs geklärt (Kapitel 2.7.1). Als wesentlicher Baustein der in Kapitel 3 unternommenen Analyse von Präventionsmaßnahmen müssen die im Abschnitt 2.8 dargestellten Modelle für politische Korruption erwähnt werden. Bei der Auseinandersetzung mit diesen theoretischen Mustern wird die Komplexität der Vorgänge deutlich, gleichwohl aber zweifelsfrei festgehalten, dass Korruption in der Regel als Sonderfall des Agenturproblems (Kapitel 2.8.5) erfasst und erforscht werden muss.

Ehe auf die empirische Korruptionsforschung eingegangen werden kann (Kapitel 2.10), werden jene Konzepte aufgearbeitet und verworfen, die Korruption als Indikator für Modernisierung und ökonomischen Fortschritt heranziehen wollen (Kapitel 2.9). Der letzte Abschnitt des erstens Teils beschäftigt sich mit der Frage, welche – zum Teil auf den Erkenntnissen der Empirie basierenden – Strategien der Korruptionsbekämpfung bekannt sind bzw. mittlerweile auch standardisiert angewendet werden (Kapitel 2.13).

Besondere Beachtung wird dabei dem Modell von Anwar Shah und Mark Schacter geschenkt (Kapitel 2.14), die auf die wichtige Korrelation zwischen der festzustellenden Korruption und Qualität des Staatsapparates hinweisen und damit die wesentlichste theoretische Verortungshilfe für die spätere Evaluierung von Transparencia Venezuela liefern.

Nach dieser grundlegenden Einführung in das Thema wird der zweite große Block der Arbeit von einer historisch-soziologischen Beschreibung des gesamt-gesellschaftlichen Settings in Venezuela eingeleitet (Kapitel 3.1). Querverbindungen und Bezüge zur frühen Kolonialphase werden selbstverständlich erwähnt und berücksichtigt, gleichwohl konzentriert sich dieser Teil der Analyse auf das 20.

Jahrhundert (Kapitel 3.1.4). In der überblicksartigen Hinführung auf den gesellschaftlichen Status Quo wird auf das Verhältnis, das Venezolanerinnen und Venezolaner zu staatlichen Institutionen und Bürokratie pflegen (Kapitel 3.1.1) ebenso eingegangen wie auf gesamt-gesellschaftliche und ökonomische Schlüssel-Faktoren wie etwa das Erdöl (Kapitel 3.1.3) oder die Exklusionsmechanismen im politischen System (Kapitel 3.1.6.1). Im Zentrum steht dabei immer die Bewertung und Darstellung der jüngeren Zeitgeschichte bzw. der Ära Chávez, weil in ihr die Korruptionsbekämpfung zu einem zentralen Wahlkampfthema wurde, und da auch die Gründung der Nichtregierungsorganisation „Transparencia Venezuela“ in Chávez frühe Amtszeit fällt (Kapitel 3.1.5).

Nach einem Exkurs zur Zivilgesellschaft und ihrer Funktion in modernen Konzepten der Korruptionsbekämpfung (Kapitel 3.2) wird die zentrale Fragestellung des Kapitels – die Darstellung und Evaluierung der NGO Transparencia Venezuela – in Angriff genommen (3.3), bei der zum ersten Mal das zentrale Anti-Korruptionstool der NGO, das Projekt „Sistema de Indicadores de Transparencia Municipal“, im Hinblick auf seine Effizienz überprüft wird. Die gewonnenen theoretischen und empirischen Ergebnisse fließen in ein zusammenfassendes Resümee (Kapitel 3.4) sowie in den letzten Abschnitt, die Conclusio, in dem ein Ausblick auf zukünftige Fragestellungen und Projekte im Bereich der Korruptionsbekämpfung erfolgen soll.

## **2. Begriffsbestimmung und theoretische Grundlagen**

Jeder Versuch, sich dem Thema „politische Korruption“ wissenschaftlich zu nähern steht vor einer grundsätzlichen Herausforderung: Der Begriff wird sowohl in der Trivial- als auch in der wissenschaftlichen Fach- und Basisliteratur mit einer Reihe unterschiedlicher Konnotationen und Bedeutungen gebraucht.

Abhängig von Faktoren wie dem jeweiligen Kulturkreis, dem herrschenden Regierungssystem, kurzum dem gesellschaftlichen Kontext, in welchem eine Publikation verfasst wird und erscheint, wird der Begriff mit Ausdrücken wie etwa „Bestechung“, „Patronage“, „Nepotismus“, „Veruntreuung“ oder „Vetternwirtschaft“ assoziiert, bisweilen auch gleichgesetzt.

Das Thema, respektive das Phänomen, ist en vogue, sprich in Mode (Valdés, 2002: 134), politische Korruption genießt unter Akademikerinnen und Akademikern wie auch unter „Policy-Makern“ gesteigertes Interesse (Mauro, 1998: 11), die Erklärungen dafür sind mannigfaltig. Ein nicht unerheblicher Teil der sich mit dem Thema auseinandersetzenden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler macht beispielsweise das Ende des Kalten Krieges dafür verantwortlich (Seligson, 2002: 408). Unabhängig von den möglichen Erklärungsmodellen, auf die noch eingegangen wird, kann eines festgehalten werden: In der veröffentlichten Meinung bzw. in den Medien hat das Interesse an diesem Thema massiv zugenommen.

Als ein empirischer Beleg für die enorme Zunahme seien die Daten von Österreichs größter Presse-Agentur, der Austria Presse Agentur (APA), erwähnt. Während die APA im Jahr 1985 unter dem Schlagwort „Korruption“ nur 262 Meldungen verzeichnet hat, steigerte sich dieser Wert im Laufe der 90er Jahre kontinuierlich auf

989 (Jahr 1996) und zuletzt auf 1883 (Jahr 2007) Meldungen.<sup>1</sup>

Die Tatsache, dass sich unterschiedlichste wissenschaftliche Disziplinen (Volkswirtschaft, Politik- und Rechtswissenschaften, Soziologie, etc.) – und seit einigen Jahrzehnten auch zahlreiche Massenmedien – mit diesem komplexen Thema auseinandersetzen und damit für eine generell stärkere Perzeption und Diskussion des Themas in der öffentlichen und veröffentlichten Meinung sorgen (Gray/Kaufmann, 1998: 7), hat mit dazu geführt, dass sich im Bewusstsein der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger ein bisweilen diffuses Bild verfestigen konnte, was unter Korruption oder unter *politischer* Korruption zu verstehen ist. Korruption ist der Name, der bestimmten Austausch-Handlungen bestimmter Menschen, in einem bestimmten Kontext und zu einer bestimmten Zeit gegeben wird. Die häufige, ja populäre Verwendung des Terminus sollte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass nicht alle Handlungen, die als korrupt bezeichnet werden, den Namen verdienen oder beispielsweise in einem strafrechtlichen Sinn verboten sind. Oft genügt, wenn die wertende Person überzeugt ist, es handle sich um unmoralische oder unethische Handlungen (Anechiarico / Jacobs, 1996: 3).

Die umfassende Diskussion des Phänomens trägt jedenfalls dazu bei, dass unter den zur Anwendung gelangenden Begriffen mittlerweile eine große Vielfalt zu beobachten ist. Nicht ohne Schwierigkeiten, denn obwohl politische Korruption ein „seit der Antike diskutiertes Problem politischer Theorie und Ideengeschichte“ darstellt, „steht die Wissenschaft vor dem Problem, dass es bis heute keine allgemein anerkannten Deutungsmodelle gibt, ja noch nicht einmal eine allseits akzeptierte Arbeitsdefinition von Korruption im Allgemeinen und politischer Korruption im Besonderen“ (Bluhm / Fischer, 2002: 9).

---

<sup>1</sup> Die Zahlen basieren auf einer elektronischen, kostenpflichtigen Abfrage, die der Autor bei der APA-Datenbank unter [www.aomweb.apa.at](http://www.aomweb.apa.at) am 7. Juni 2008 vorgenommen hat. Als Stichwort wurde „Korruption“ im APA-Basisdienst sowie dem Originaltext-Service (OTS) verwendet.

Hinzu kommt, dass Korruption gleichermaßen als ubiquitäres und „endämisches“ (Gray / Kaufmann, 1998: 7) oder – in Anlehnung an Termini der Medizin – als „pandemisches“ (Klitgaard, 2000: 4) Phänomen betrachtet wird.

Einen erwähnenswerten Diskussionsbeitrag lieferte bereits in den 1930ern Walter Lippman, der in seiner „Theory about Corruption“ ebenfalls von einem „endämischen“ Phänomen spricht. Lippman meint nicht, dass jeder bestochen wird oder bestechlich ist. „Allerdings stellt der Austausch von Gefallen das elementare und essentielle Bewegungsmotiv dar, wenn es um die semi-privaten Maschinerien innerhalb von Parteien geht, die ihrerseits die offiziellen Maschinerien der Macht betreiben“ (Anechiarico / Jacobs: 31). Petra Stykow spricht bei der Debatte um politische Korruption mittlerweile von einem „Ubiquitätskonsens“, der einem noch zu erläuternden „Begriffsdissens“ gegenübersteht (Stykov, 2002: 87).

In der Sozialwissenschaft wird politische Korruption demnach als permanente historische Erscheinung bezeichnet und beschrieben. Mancher Beobachter ist überzeugt, dass unter der Voraussetzung, es hätte im achtzehnten, neunzehnten oder Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts Meinungsumfragen von der heutigen methodischen Qualität gegeben, man zeigen könnte, dass Wähler zu allen Zeiten überzeugt waren, sie leben in jener zeitgeschichtlichen Epoche, in der politische Korruption ein absolutes Maximum erreicht hat (Anechiarico / Jacobs, 1996: 10). Außer Zweifel steht: Keine Form gesellschaftlichen Zusammenlebens ist oder war vor Personen gefeit, die jene Macht oder Verantwortung, die sie von einer Organisation oder der Gesellschaft übertragen bekommen, für Zwecke missbrauchen, welche den ursprünglichen Zielen dieser Funktion zuwiderlaufen (Friedrich, 2005: 15).

Politische Korruption muss mittlerweile als „soziale Institution“ (Höffling, 2002: 8) bzw. als „Beziehungsphänomen“ (Styckow, 2002: 89) begriffen und beschrieben werden, die es zu allen Zeiten und in allen Gesellschaften gegeben hat (Felzmann, 2006: 87).

Dies gilt für totalitäre Regime ebenso wie für demokratische Regierungssysteme; dies gilt für die hoch entwickelten Gesellschaften des alten Ägyptens oder Roms genauso wie für feudal oder kapitalistisch orientierte, bzw. für christlich, muslimisch oder auch buddhistisch geprägte Kulturen (Lipset / Lenz, 2000: 112).

Aus einer historischen Perspektive sind kaum Unterschiede zwischen den Monarchien in England, Preussen oder Russland zu erkennen, wiewohl Autoren wie Friedrich zwischen „offenen“ und „geschlossenen Gesellschaftssystemen“ einen Unterschied orten (Friedrich, 2005: 17):

*„The real difference is that in open societies corruption is often uncovered by the opposition and brought to public notice by a free press, whereas in autocratic regimes it remains largely hidden.“*

Demokratische Systeme sind und waren demnach nicht grundsätzlich vor korrupten Handlungen oder Korruption gefeit und auch die These, wonach es eine unmittelbare Korrelation zwischen Demokratie und einem geringen Grad von Korruption (oder umgekehrt zwischen Diktatur und Korruption) gibt, ist empirisch nicht haltbar (Valdés, 2002: 116).

Allerdings ist die Thematisierung durch freie Medien, die Opposition oder NGOs in Demokratien möglich bzw. grundsätzlich einfacher.

Dass beispielsweise die Definitionskraft oder -macht von Massenmedien frei nach dem Motto „Corruption sells“ (Anechiarico / Jacobs, 1996: 11) einen erheblichen Einfluss auf die Erforschung

des Phänomens ausübt und hier eine Reihe von ernst zu nehmenden Problemen aufwirft, wird noch zu demonstrieren sein.

Ähnlich wie bei der Definition des Begriffes der politischen Korruption, der in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung nach wie kontrovers diskutiert wird, existiert auch bei der Entwicklung tauglicher Gegen-Maßnahmen und -Strategien für politische Korruption eine Vielzahl an Spielarten und Varianten.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist unter anderem zu zeigen, dass in der Korruptionsbekämpfung keine Patent-Lösungen existieren.

Die wahre Herausforderung besteht darin, die Spezifika eines (gesellschaftlichen) Settings zu erfassen und die zu beklagenden korruptiven Netzwerke und Transaktionen mit einer ganzheitlichen Strategie zu bekämpfen, die kulturelle, politische wie auch historische Faktoren möglichst integriert.

## **2.1 Historische Anmerkungen**

Seinen Ursprung findet der Begriff der politischen Korruption im lateinischen „*corrumpere*“, das „verderben“ im Sinne von „vernichten“ – aber auch in einem weiteren Sinn, nämlich hinsichtlich eines „sittlichen Verderbens oder Entehrens“ – beschreibt (Nagel, 2007: 29). Nicht zuletzt deshalb war das antike Politik-Verständnis lange Zeit von entscheidender Bedeutung bei der Analyse und Betrachtung des Phänomens der politischen Korruption.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Die Omnipräsenz des Phänomens dokumentieren beispielhaft Einträge der Bibel. So gemahnt das Alte Testament im Zweiten Buch Mose (Exodus 23,8) „Du sollst nicht Geschenke nehmen; denn Geschenke machen die Sehenden blind und verkehren die Sachen der Gerechten“. Interessant ist auch der von Pranab Bardhan in seinem Beitrag „Corruption and Development: A Review of Issues“ erwähnte Eintrag des indischen Autors Kautiliyas, der in einer Abhandlung über die öffentliche Administration bereits im vierten Jahrhundert vor Christus in wolkiger Prosa über Korruption referierte: „So wie es unmöglich ist, den Honig (und das Gift) zu schmecken, sobald er sich am Ende der Zunge findet, so ist es für einen öffentlichen Beamten unmöglich, nicht zumindest einen kleinen Bissen des Vermögens des Königs zu essen. Und ebenso wenig wie man herausfinden kann,

Machtmissbrauch, Dekadenz und Käuflichkeit sind Themen, mit denen sich unter anderem schon Aristoteles und Platon auseinandergesetzt haben, und die als „Pathologien von Macht“ begriffen und beschrieben werden.

Im antiken Verständnis fungieren die erwähnten Begriffe als Gegenpole einer guten, gerechten Ordnung mit Politikern, welche das Gemeinwohl im Auge haben und als tugendhaft zu bezeichnen sind. Antike Autoren wie Thukydides stellen außerdem einen Konnex zwischen einer expansiven und dominanten Außen- und Machtpolitik eines Staates und dem inneren Verfall der Sitten her. So beschreibt Thukydides Athen als „polis tyrannos“, die aufgrund ihrer Grausamkeit von den Städten des eigenen Reiches umgebracht wird. Thukydides interessanter Schluss ist in diesem Zusammenhang, dass die sozial-imperialistische, expansiv orientierte Machtpolitik eines Staates anti-demokratische Züge trägt – und als solche als „Einfallstor für Korruption“ begriffen werden kann.<sup>3</sup>

Im frühneuzeitlichen Republikanismus lassen sich zwei Strömungen unterscheiden: Jene von Machiavelli und die von Rousseau.

Die eine folgt den verschiedenen Dimensionen des Korruptionsbegriffs, welche sich kontrapunktisch zum Begriff der „virtu“ verhalten. Mit virtu meint Machiavelli Tugend, Kraft oder auch Entscheidungsfähigkeit, kurzum die wesentlichen Charakteristika, die seiner Ansicht nach einen kompetenten Politiker auszeichnen. Folgerichtig wäre politische Korruption im Sinne Machiavellis alles,

---

ob Fische unter Wasser Wasser trinken, vermag niemand herauszufinden, ob Beamte Geld nehmen“.

<sup>3</sup> Blum und Fischer bringen das Beispiel Platons, der in seiner „Politeia“ eine Degenerationsfolge der guten Stadt entwickelt, bei der der Charakterverfall und die Aufstachelung des männlichen Ehrgeizes durch die Frauen als bedeutsame Faktoren für den Niedergang des Staates begriffen werden, da sie zu einer Ausbreitung von Käuflichkeit in der Politik führen. Sowohl Aristoteles als auch Platon sehen aus Sicht der Bürger und Funktionsträger nur eine wirksame Präventivmaßnahme, um gegen die verderblichen Einflüsse des Geldes und der Politik geschützt zu sein: Eine lange Erziehung, um stabile Charaktereigenschaften und Tugenden zu entwickeln.

was dem entgegensteht: Politischer Müßiggang, Sittenverfall oder im übelsten Sinn auch Bestechung. Was freilich nicht heißt, dass Machiavelli Bestechung in jedem Fall für illegitim befindet. Geht es darum, einer Republik den Weg zu ebnen, so stellen Korruption oder Bestechung für Machiavelli durchaus probate Mittel dar (Bluhm / Fischer, 2002a: 11,12).

Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang der Hinweis, dass die Herausbildung eines Korruptionsbegriffs im zeitgenössischen Verständnis an die gesellschaftliche Ausdifferenzierung von Recht, Politik, allen voran aber an ein neues Verständnis von Öffentlichkeit, der öffentlichen Ordnung und den dafür zuständigen Institutionen und Personen ist. Bluhm und Fischer fassen dies in einem prägnanten Satz zusammen (Bluhm / Fischer, 2002a: 12):

*„Solange die Monarchie legitimatorisch auf eine Stellvertreterrolle Gottes auf Erden Bezug nahm, konnte der König nicht irren.“*

Ein König, der unfehlbar ist, kann in diesem Verständnis unmöglich korrupt agieren oder den Fehler machen, korrupte Systeme oder Handlungen in seinem Umfeld zu übersehen oder gar zu dulden. Man könnte auch sagen: Im Falle einer Monarchie ist Korruption per Definition unmöglich (van Klaveren, 2005: 83). Als eines von vielen Beispielen sei Friedrich II. von Preußen erwähnt, der die Minister am Hofe Kaiserin Maria Theresias bestach und davon ausging, dass sie ihrerseits seine Minister mit Geld gefügig stimmte. Diplomaten hatten gewissermaßen ein Anrecht darauf, bestochen zu werden – ein Gutteil des Lebenseinkommens resultierte aus Vergütungen, die Untertanen in Form von Naturalien oder Geld für Amtshandlungen leisteten (Szymanski, 2008: 1).

Erst mit der Abkehr vom so genannten Skandalisierungsverbot herrschaftlicher Systeme kann die politische Korruption im heutigen Begriffsverständnis Thema werden. Jean-Jacques Rousseau, der

den erwähnten Machiavelli als politischen Denker ähnlicher Ausrichtung empfindet, definiert Freiheit, Öffentlichkeit und vor allem Transparenz als konstitutive Bausteine der Demokratie. Während er ein kleinräumiges, überschaubares Demokratiemodell, in dem gleichermaßen jeder jeden kennt, als Idealfall beschreibt, sind abstrakte Vermittlungsformen wie Geld oder Repräsentation für ihn Demokratie-feindlich und -zerstörend. In dieser Tradition ist auch die französische Erfindung zu betrachten, Staatsbedienstete voll zu besolden – und damit nicht mehr von Zuwendungen der Bürger abhängig zu machen (Szymanski, 2008: 1).

Laut Rousseau ereignet sich Korruption auf der Ebene der menschlichen Natur durch die Ausdifferenzierung der menschlichen Zivilisation – ursprünglich positive, dem Menschen inne wohnende Anlagen gehen verloren. Als entscheidende soziale Ursachen definiert Rousseau zu starke Differenzen in den Besitzverhältnissen.

Es kann an dieser Stelle keine vollständige Abhandlung darüber erfolgen, wie sich Begrifflichkeiten, Definitionen und Phänomenologien politischer Korruption in den einzelnen Epochen der politischen Ideengeschichte darstellen – dies würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen.<sup>4</sup>

In Anlehnung an Bluhm und Fischer lässt sich allerdings eine Beobachtung festhalten, die für die vorliegende Arbeit von immenser Bedeutung ist (Bluhm / Fischer, 2002a: 14):

*„Korruption, so belehren die selektiven Blicke in die politische Ideengeschichte, ist ein Teilproblem verschiedener Theorien, der Begriff kann im engeren Sinne auf die Bestechung von Amtsträgern*

---

<sup>4</sup> Eine umfassende, wissenschaftlich allerdings nicht besonders stringent verfasste Sammlung von Korruptions-Episoden, die von der Antike bis in die 1970er und 80er Jahre reichen, bietet Sturmingers Band „Die Korruption in der Weltgeschichte“ (Details im Literaturverzeichnis). Darin unternimmt der Autor eine Tour d’horizon durch die Geschichte, Ankerpunkt und roter Faden ist die „Korruption“, wobei es sich im Fall Sturmingers meist nur um den Begriff und nicht um ein durchgängiges Konzept des Phänomens handelt.

*konzentriert bleiben oder aber in einem weiten Sinne Verfallsdiagnosen inspirieren und allgemeine Pathologien im politischen und sittlich-moralischen Bereich inkriminieren.“*

Damit ist klar: Politische Korruption kann nicht aus der Perspektive einer (wissenschaftlichen) Disziplin allein analysiert werden, zielführend erscheint ein holistischer Zugang, der kulturelle sowie sozio-endogene Faktoren und Einflüsse berücksichtigt (Kreutner, 2007: 2). Welche, das soll im folgenden Kapitel beschrieben werden.

## **2.2 Dimensionen eines omnipräsenten Begriffs**

Der Korruptionsforscher Karsten Fischer trifft in seinen Ausführungen zur Begriffsbestimmung von politischer Korruption einige wesentliche Feststellungen. Denn laut Fischer reduziert die „begriffliche Diffusion von Korruption“ zunächst „ihre moralischen Kosten“.

Mit anderen Worten: Aufgrund der Tatsache, dass Fach- und Trivalliteratur mit „Korruption“ mitunter einen Ausdruck verwenden, der bisweilen sogar einander widersprechende Definitionen aufweist, wird der Begriff als Ganzes entwertet und allfällige Verstöße dagegen erscheinen als weniger schwerwiegend.

Bedeutsam im Hinblick auf den Fokus dieser Arbeit ist in diesem Zusammenhang, dass „eine politiktheoretische Begriffsbestimmung von politischer Korruption eine unabdingbare Voraussetzung für die praktisch-politische Korruptionsbekämpfung bildet“ (Fischer, 2002: 67). Da die Fragen der Korruptionsprävention und -bekämpfung auch in der vorliegenden Arbeit eine zentrale Rolle spielen, wird noch eingehend zu demonstrieren sein, wie eine im Sinne erfolgreicher Präventionsarbeit zu gestaltende Definition aussehen kann. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass politische Korruption als eine Spielart der „kollektiven Devianz“ bezeichnet werden kann, die über den „Charakter einer sozialen Institution“ verfügt (Höffling, 2002: 8).

Politische Korruption ist – für den Autor dieser Arbeit wie auch für die Mehrheit der zum Thema publizierenden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler – mehr als nur ein einmaliges Fehlverhalten einer einzigen Person.

Wie die deutsche Korruptionsforscherin Simone Nagel festhält, versucht Korruption nicht allein Praktiken wie etwa die Bestechung von Beamten zu beschreiben – diese Tatbestände gelten nur als Teil-Aspekt (Nagel, 2007: 29):

*„Korruption geht jedoch im weiteren Sinne über die enge Bedeutung von Bestechung hinaus und erfasst auch das Verderben und den sittlichen bzw. moralischen Verfall im Allgemeinen.“*

Höffling verweist in diesem Zusammenhang auf verschiedene Bedeutungsebenen, die auch abseits des wissenschaftlichen Diskurses Bedeutung genießen (Höffling, 2002: 15,16): So lässt sich Korruption als eine „Verdichtung des Unmoralischen“ qualifizieren. Diese Bedeutungsebene führt zurück auf das Lateinische „corrumpere“, mit dem ganz allgemein ein physisches oder moralisches „Verderben“ gemeint ist, und in ihr wird Korruption mit einer nicht näher spezifizierten Form der Amoralität gleichgesetzt. Für die vorliegende Arbeit ist dies insofern relevant, als nicht alles, was als a-moralisch oder beispielsweise aus einem eurozentristischen Werte- und Normverständnis heraus als „außerhalb der Norm“ qualifiziert wird, gleichbedeutend mit „politisch korrupt“ ist.<sup>5</sup>

Vielfach wird politische Korruption als ein „qualifizierter Normverstoß“ verstanden, der über einen „extortiven“ oder „transaktiven“ Charakter verfügt (Stykwow, 1999: 98), und der die Trennlinie zwischen

<sup>5</sup> Selbst ohne empirische Daten vorlegen zu können, welche diese Annahme stützen, gilt es zu erwähnen, dass abseits des wissenschaftlichen Diskurses häufig Ausformungen von gravierender Amoralität als korrupt bezeichnet werden. Höffling verweist in diesem Zusammenhang insbesondere auf das „Potential der Skandalisierung“, das unter anderem deshalb existiert, weil politische Korruption mancherorts bereits pauschalisierend-umfassend als Synonym für die „Schlechtigkeit der Welt“ verwendet oder für eine undifferenziert-populistische Herrschaftskritik missbraucht wird.

„Öffentlichem“ und „Privatem“ überschreitet. Diese Dimension ist von besonderer Bedeutung, wie bei der Definition des „Standard-Falles“ noch erläutert wird.

Eine Festlegung kann bereits an dieser Stelle erfolgen: Politische Korruption, soweit stimmt die wissenschaftliche Literatur überein, setzt generell den Missbrauch einer öffentlichen Stellung für private Zwecke voraus (Gray / Kaufmann, 1998: 7; Mauro, 1998: 11).

Dies führt zu einer weiteren, relevanten Ebene: Korruption als Kriminalität. Sie kann als umfassendes Definitionsmerkmal allerdings ausgeblendet werden, denn nur ein Teil dessen, was als moralisch verwerflich oder korrupt angesehen wird, findet sich durch strafrechtliche Festlegungen normiert.

Politische Korruption, die als soziale Beziehung begriffen werden muss, kann sich nicht ausschließlich über die Frage der Strafbarkeit definieren, wie etwa die Einwände gegen einen rein „rechtspositivistischen“ Ansatz bei der Begriffsdefinition klar machen. Welche anderen Begriffsvariationen und Parameter neben jenem der Strafbarkeit und des Strafrechts herangezogen werden können, soll im folgenden Teil dargestellt werden:

### **2.3 Öffentliches Interesse, öffentliche Ämter, der Markt**

Transparency International (TI), die weltweit führende NGO im Bereich der Korruptionsbekämpfung, definiert Korruption wie folgt (Transparency International, 2007: 130):

*„Corruption is the abuse of entrusted power for personal gain.“*

Im Mittelpunkt dieser Begriffsbestimmung steht das Wort *abuse* – also der Missbrauch. Damit stellt Transparency International klar, dass bei Korruption der Vorsatz eine wichtige Rolle spielt. Fehlverhalten kann nur dann als korrupt qualifiziert werden, wenn ein *bewusstes* bzw. *vorsätzliches* Umgehen oder Missachten von Regeln

oder Bestimmungen vorliegt. Das Ziel dieses Ignorierens von Vereinbarungen ist *private gain* – also ein persönlicher Vorteil. Warum dies von Bedeutung ist, wird unter anderem im Exkurs zur Unterscheidung von Korruption und Inkompetenz näher erläutert.

Transparency International spezifiziert nicht näher, wem der erwähnte Vorteil zukommen muss. Die Definition ist vergleichsweise allgemein gehalten und bietet dadurch die Möglichkeit, mannigfaltige Praktiken darunter subsumieren zu können. Damit erübrigt sie auch die Diskussion, die beispielsweise Goudie und Stasavage anregen. Sie wollen zwischen „administrativer“ und „bürokratischer Korruption“ unterscheiden. Erstere sei, wenn Beamte pekuniäre Vorteile für sich lukrieren, zweitere stelle den „Missbrauch eines politischen Amtes dar“, um finanzielle Vorteile zu bekommen und/oder im Amt zu bleiben (Goudie / Stasavage, 1997: 11).

Autoren wie Doig, Theobald, Shah und Schacter wollen zwischen „*petty corruption*“ und „*grand corruption*“ unterscheiden. Grand corruption ist für sie der „Missbrauch von öffentlicher Macht durch Staatsoberhäupter, Minister und hochrangige Beamte für private, pekuniäre Zwecke“ (Doig/Theobald, 2000: 3,4).

Grand corruption inkludiert demnach Schmiergelder von Repräsentantinnen und Repräsentanten transnational agierender Korporationen oder der „administrativen Elite“ (Shah/Schacter, 2004: 41), und sie tritt immer dann auf, wenn – etwa bei Geschäften mit Drogenkartellen oder Waffenhändlern – große Summen aus der Staatskasse auf private Bankkonten transferiert werden.<sup>6</sup>

Davon zu unterscheiden ist das Phänomen der „*petty corruption*“. Unter *petty corruption* verstehen Doig und Theobald Zahlungen, die

---

<sup>6</sup> Doig und Theobald erwähnen in diesem Zusammenhang den afrikanischen Despoten Mobutu, der geschätzte fünf Milliarden US-Dollar auf Bankkonten in Übersee transferiert haben soll, und sie verweisen auf eine Schweizer Bank-Quelle, die das Vermögen, das von afrikanischen Staatsschefs auf Schweizer Bankkonten illegal transferiert wurde, auf mehr als 420 Milliarden US-Dollar schätzt.

auch unter dem Namen „speed-money“ oder einfach Schmiergeld subsumiert werden können (Doig / Theobald, 2000: 5):

*„Turning now to petty corruption, we are dealing here with the soliciting or extortion of small payments by low level officials in order to expedite business by cutting through red tape; or to do what they are supposed to do anyway.“*

Petty corruption inkludiert demnach Zahlungen an Beamte in den unteren Hierarchie-Stufen, welche diese Zahlungen verlangen, um Leistungen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen (Ausstellung von Genehmigungen, Pässen, etc.) überhaupt oder einfach schneller zu erbringen bzw. um bestehende Regeln allenfalls zu umgehen, damit die Leistung für den Schmiergeld-Zahler zugänglich wird. Doig und Theobald weisen besonders darauf hin, dass gerade diese Form der Korruption die „ärmsten und schwächsten Mitglieder der Gesellschaft“ trifft (Doig / Theobald, 2000: 5).

Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang der Hinweis auf den Begriff des „State capture“. Dabei handelt es sich um das Phänomen, dass private Akteure geheime Absprachen mit öffentlichen Bediensteten oder Spitzenpolitikerinnen und Spitzenpolitikern treffen, welche zu einem gegenseitigen privaten Vorteil führen. Der private Akteur „ergreift Besitz“ (to capture) von staatlichen Institutionen wie der Justiz, der Exekutive oder Legislative für seine Zwecke (Shah/Schacter, 2004: 41).

Die von Transparency International (TI) getroffene Definition schließt die zuletzt erwähnten Phänomene allesamt mit ein.

Für die vorliegende Arbeit, deren Fokus auf der *politischen* Korruption liegt, ist die Begriffsbestimmung von TI allerdings insofern zu großzügig, als sie auch korrupte Praktiken in *privatwirtschaftlichen* Unternehmen inkludiert.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> So agieren beispielsweise Angestellte eines Unternehmens im Verständnis von TI korrupt, wenn sie Lieferanten nicht deshalb auswählen, weil sie zu den besten

Es bedarf einer näheren Eingrenzung, und bei dieser konzentrieren sich die häufigsten Definitionen auf drei Themengebiete:

Das öffentliche Interesse, öffentliche Ämter und den Markt.

Die englisch-sprachige Literatur verwendet die Begriffe *public interest-centered*, *public office-centered* und *market-orientated*.

### **2.3.1 Öffentliches Interesse und öffentliches Amt**

Eine Definition, die das öffentliche Interesse ins Zentrum rückt, bietet etwa Joseph S. Nye (Nye, 2005: 284):

*„Corruption is behaviour which deviates from the formal duties of a public role because of private regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private regarding influence. This includes such behaviour as bribery (use of reward to pervert the judgement of a person in a position of trust); nepotism (bestowal of patronage by reason of ascriptive relationship rather than merit); and misappropriation (illegal appropriation of public resources for private-regarding uses).“*

Nye nimmt allerdings keinen expliziten Bezug auf den Begriff des “öffentlichen Interesses” – unter anderem, wie er argumentiert, um die Definition des Phänomens nicht mit den Effekten zu vermischen, die es hervorrufen kann.

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftern wie dem bereits erwähnten Korruptionsforscher Carl J. Friedrich geht dies nicht weit genug. Er argumentiert, dass Nye mit seiner Definition zwar jene Fälle abzudecken vermag, bei denen Staatsbediensteten oder ihnen nahe stehenden Personen Geld oder andere (materielle) Vorteile zukommen. Nye verzichtet allerdings darauf, jene Fälle in seine Definition mit einzubeziehen, bei denen das öffentliche Interesse

---

Konditionen liefern, sondern weil sie ihnen persönliche Vorteile versprechen oder zukommen lassen.

verletzt wird, indem ein Beamter oder eine Beamtin etwa einer ihm oder ihr nahe stehenden Partei, Bewegung, ethnischen Gruppe, etc. einen Vorteil gewährt.

Friedrich plädiert darob für eine deutlich weiter ausholende, das öffentliche Interesse inkludierende Definition (Friedrich, 2005: 15):

*„The pattern of corruption can be said to exist whenever a powerholder who is charged with doing certain things, that is a responsible functionary or officeholder, is by monetary or other rewards, such as the expectation of a job in the future, induced to take actions which favour whoever provides the reward and thereby damages the group or organisation to which the functionary belongs, more specifically the government.“*

### **2.3.2 Der rechtspositivistische Ansatz**

Die Schwäche von Definitionen, welche sich an Begriffen wie „öffentliche Ämter“ oder „öffentliches Interesse“ orientieren, ist offensichtlich.

Wem obliegt die Definitionsgewalt, worin genau das öffentliche Interesse besteht? Ist es ein Volk, ist es die Summe aller Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, ist es eine politische Elite?

Als möglicher Anhaltspunkt, worin das erwähnte öffentliche Interesse besteht, können die vorhandenen Gesetze, die Verfassung, kurzum das juristische Regelwerk einer Gesellschaft herangezogen werden. Immerhin stellen diese Grundlagen gleichermaßen die sozialen Spielregeln dar, welche etwa in demokratisch orientierten Gesellschaftssystemen die Mehrheit der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger für gut befindet.

In Österreich lassen sich beispielsweise im Strafgesetzbuch (StGB)

relativ leicht jene Bestimmungen finden, die explizit auf die Korruptionsterminologie verweisen. Im Wesentlichen handelt es sich um die einschlägigen Strafbestimmungen in den § 304 (Geschenkannahme durch Beamte) bis § 308 (Verbotene Intervention) des Strafgesetzbuches. Sie werden als die „Kernbestimmungen des Korruptionsstrafrechts“ (Gastinger, 2006: 147) bezeichnet.<sup>8</sup>

Vor allem Rechtswissenschaftlerinnen und Rechtswissenschaftler stehen bei der Begriffsbestimmung von politischer Korruption dem rechtspositivistischen Ansatz erwartungsgemäß besonders positiv gegenüber. Er ist klar und unmissverständlich: Was nicht verboten ist, kann nicht korrupt sein – und vice versa. Für Staatsbedienstete wie Bürgerinnen und Bürger ist dieses System insofern von Vorteil, als es der Willkür wenig Raum zu geben scheint.

Die rechtspositivistische Bestimmung von Korruption eröffnet allerdings ein anderes, sehr grundsätzliches Definitionsdilemma:

Was, wenn die Gesellschaft, die gesetzgebende Mehrheit oder eine herrschende Elite selbst korrupt sind und solcherart Gesetze erlassen, die korrupte Praktiken ermöglichen oder gar begünstigen? Ist alles, was nicht verboten ist, automatisch auch wünschenswert oder ethisch in Ordnung?

Handeln Staatsbedienstete, welche Schmiergeld kassieren, auch dann nicht korrupt, wenn Bestechung oder bestimmte Variationen

---

<sup>8</sup> Zusätzlich sind der § 302 (Missbrauch der Amtsgewalt) sowie der § 153 (Untreue) hervorzuheben. Darüber hinaus ist auf das Strafrechtsänderungsgesetz 2008 zu verweisen, das den Bereich der Korruptionsbekämpfung als Schwerpunkt definiert und neben der Einrichtung einer Sonderstaatsanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung (KStA) zu einer Weiterentwicklung im Korruptionsstrafrecht führte, indem etwa der § 168 des Strafgesetzbuches um die §§ 168c bis 168e erweitert und damit aktive und passive Bestechung österreichischer und ausländischer Beamtinnen und Beamten umfassend unter Strafe gestellt wurde. Vgl. das Bundesgesetz, mit dessen Hilfe das Strafgesetzbuch, die Strafprozessordnung 1975, das Strafvollzugsgesetz, das Bewährungshilfegesetz und das Jugendgerichtsgesetz 1988 geändert wurden (Strafrechtsänderungsgesetz 2008), BGBl. I Nr. 1009/2007.

davon in ihrem Kulturkreis als unbedenklich betrachtet werden? Oder wenn die Bestechung so ausgestaltet ist, dass sie formal den Gesetzen entspricht – oder zumindest nicht widerspricht?

US-amerikanische Politikwissenschaftlerinnen und Politikwissenschaftler wie J.C. Scott oder John Gardiner haben sich mit dieser Thematik eingehend beschäftigt, und sie verweisen bei einer rechtspositivistisch orientierten Definition von politischer Korruption auf eine Reihe von Schwierigkeiten (Gardiner, 2005: 30): So ist nicht alles, was legal ist, automatisch ethisch; und dass eine Handlung legal ist, bedeutet nicht automatisch, dass sie nicht korrupt wäre (Philp, 2005, 46). – Unrechtssysteme wie etwa der Nationalsozialismus haben sich eigene Gesetze gegeben, und diese, so wird im folgenden Abschnitt noch demonstriert, sind als Grundlage für eine Definition von politischer Korruption untauglich.

In eine ähnliche Richtung geht Valdés. Er unterscheidet zwischen einem *positiven* und einem *moralischen* Normensystem und verweist darauf, dass der Verstoß gegen ein positiv gegebenes Rechtssystem nicht gleichzusetzen ist mit Korruption. Gegebene Rechtssysteme können – oder müssen, wie im erwähnten Fall des Nationalsozialismus – als a-moralisch gelten. Verstöße gegen sie sind demnach bei der Frage nach politischer Korruption irrelevant (Valdés, 2002: 117), zumal die generalpräventive Funktion besonders strenger Anti-Korruptionsgesetze vielfach überschätzt wird.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> In diesem Zusammenhang sei auf die Publikationen des deutschen Volkswirts Torsten Steinrücken verwiesen (vgl. Steinrücken, Torsten, Sind härtere Strafen für Korruption erforderlich? Ökonomische Überlegungen zur Sanktionierung illegaler Austauschbeziehungen, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 73, 2, Berlin, 2004, 301 – 317). Er hat untersucht, ob die vielfach in der veröffentlichten Meinung geäußerte Forderung nach einer Strafverschärfung bei Korruptionsdelikten zu einem nachweislichen Rückgang bei den unter Strafe gestellten Transaktionen führt. Laut Steinrücken korreliert die harte Strafandrohung allerdings nicht mit einschlägigen Korruptionsindices, wie beispielsweise dem CPI von Transparency International, im Gegenteil: Länder mit besonders strengen Sanktionen - die zum Teil bis zur Todesstrafe reichen – schneiden bei den Indices

Eine ausschließlich rechtspositivistisch orientierte Annäherung an das Phänomen hat allerdings noch eine andere, auffällige Schwäche, denn es muss bei dieser Vorgehensweise meist der Vergleich zwischen zwei oder mehreren Nationalstaaten entfallen, da identische Vorgehensweisen von öffentlichen Bediensteten aufgrund unterschiedlicher gesetzlicher Regelungen in verschiedenen Staaten verschieden gehandhabt werden.

Last but not least können nach Scott bei einem Korruptionsbegriff, der überwiegend auf den (semantischen) Unterschied zwischen legal und illegal hinweist, Staaten, in denen die Mehrzahl der Bevölkerung ein Staatssalär bezieht, grundsätzlich nicht mit jenen verglichen werden, in denen die Mehrheit im privaten Sektor arbeitet.

Besonders deutlich treten die Schwierigkeiten, die eine rein rechtspositivistische Definition von Korruption hervorruft, bei erwähnten Unrechtssystemen wie etwa dem deutschen Nationalsozialismus zutage. Gardiner bringt das Beispiel eines NS-Passinspektors (Gardiner, 2005: 30 f.):

*„In Nazi-Deutschland war es Juden während des Zweiten Weltkrieges per Gesetz verboten, zu emigrieren. Wenn ein (nationalsozialistischer) Pass-Inspektor einer jüdischen Familie die Emigration ermöglicht und dafür 1000 Reichsmark bekommen hätte – wäre diese Handlung als korrupt zu bezeichnen?“*

Es kann nicht ernsthaft bezweifelt werden, dass der erwähnte Inspektor in diesem Fall zwar gegen gesetzliche Reglements verstoßen hätte und solcherart aus Sicht des NS-Regimes korrupt agiert.<sup>10</sup> Dennoch muss aus einer ethischen Perspektive die

---

auffallend schlecht ab, wohingegen jene Staaten, die im TI-Index ausgesprochen gut abschneiden – dazu gehören Finnland, Schweden und auch Österreich – „relativ geringe nominale Strafen für Korruption“ aufweisen. Eine der zentralen Erklärungen dafür ist laut Steinrücken, dass nicht die Strafandrohung, sondern die Verurteilungs- bzw. die Entdeckungswahrscheinlichkeit die entscheidenden Faktoren sind, welche mit entscheiden, ob eine Straftat begangen wird.

<sup>10</sup> Im Übrigen würde er auch im Sinne der Ny'schen Definition korrupt agieren.

Umgehung menschenverachtender Gesetze immer höher stehen als das gleichermaßen blinde Erfüllen gesetzlicher Vorgaben eines faschistischen Regimes, dessen Politik und Reglements geschätzte sechs Millionen Juden in den Tod getrieben haben.<sup>11</sup>

Die Verletzung formaler Regeln bei der Amtsausübung ist nur vordergründig ein präzises und probates Kriterium, politische Korruption zu definieren. Sie ist zu eng, da juristisch kodifizierte Normverletzungen nur einen Teil des Phänomens inkludieren und damit begrifflich wie methodisch die Perspektive für eine sozialwissenschaftliche Betrachtung stark einengen. Hinzu kommt: Die auf die Verletzung juristisch definierter Normen konzentrierte Annäherung an das Phänomen, die von manchen Autorinnen und Autoren auch als „traditioneller Zugang“ bezeichnet wird, setzt einige Annahmen voraus, welche bei näherer Betrachtung auf die Mehrheit der existierenden Staatensysteme nicht anzuwenden sind.

Laut Ocampo sind folgende vier Annahmen nötig, um den „traditionellen Zugang“ überhaupt erst zu ermöglichen (Ocampo, 2000: 54 – 55):

1. Es existiert ein staatliches (Gewalt-) Monopol, um bindende Rechtsnormen zu setzen und auch zu exekutieren.
2. Es besteht eine Legitimierung dieser staatlichen Gewalt durch demokratische Institutionen.
3. Hinsichtlich der Normen und deren staatlicher Exekution ist eine hohe „Compliance“, also Zustimmung und Akzeptanz, unter der Bevölkerung zu beobachten.
4. Justiz und Exekutive verfügen über ausreichende Ressourcen, um eine entsprechend hohe Verfolgungs- und Verurteilungswahrscheinlichkeit für Regelverstöße zu gewährleisten.

---

<sup>11</sup> Der deutsche Korruptionsforscher Ralph Angermund hat sich besonders mit dem Thema Korruption in der Zeit des Nationalsozialismus auseinandergesetzt. Eine Einführung in das Thema bietet sein Beitrag im Sammelband Heidenheimer Arnold J. / Johnston Michael (2005): Political Corruption – Concepts & Contexts, New Brunswick and London.

Da alle vier Aspekte im Wesentlichen auf höchst entwickelte Industrie-Staaten zutreffen und im Gegenzug 80 Prozent der Welt-Bevölkerung nicht in einem Staat leben, in dem sie eine anerkannte, demokratisch legitimierte Autorität anrufen können (Ocampo, 2000: 55), kann der „traditionelle Zugang“ keine befriedigende Lösung darstellen.

Es kann und soll nicht bestritten werden, dass Autorinnen und Autoren wie Moran die „legalen Faktoren“ und damit die Fragen des (Straf-)Rechts unter die relevanten Aspekte und Ursachen für politische Korruption ordnen.

Es ist allerdings wichtig darauf hinzuweisen, dass es sich dabei nur um *einen* Parameter handelt, der gleichbedeutend mit sozialen, politischen, ökonomischen und strukturellen Faktoren zu beachten und in weiterer Folge auch zu bewerten ist (Moran, 2000: 99).<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Ein wesentlicher Hinweis kommt in diesem Themenfeld von Luis Moreno Ocampo, der im Zuge seiner Auseinandersetzung mit der Korruptionsbekämpfung in Lateinamerika den auf das Strafrecht konzentrierten Zugang zum Phänomen als „traditionellen Zugang“ beschreibt – und mit dem Verweis auf die Thesen von Michael Reisman verwirft. Reisman ist überzeugt, dass jedes normative System aus formalen Regeln, den „Mythischen Normen“ sowie einem informellen, normativen Subsystem, den „Operativen Codes“, besteht. Die mythischen Normen sind die grundsätzlich von der Gesellschaft anerkannten Regeln/Gesetze, die allerdings mit nahezu derselben moralischen Rechtfertigung im Einzelfall gebrochen werden können. Als Beispiel bringt Ocampo die Praktik des Schummelns im Schulbetrieb: Obwohl es formal, also durch die mythische Norm, verboten ist zu schummeln, gibt es unter den Schülerinnen und Schülern operationale Codes, die dem entgegenstehen. Dazu gehört, dass Schülerinnen und Schüler, die nicht schummeln, ausgelacht werden. Von dieser sozialen Realität könnte man aus einem grundsätzlichen Recht auf menschliche Würde ableiten, dass schummeln dann erlaubt und moralisch in Ordnung sein kann, wenn es – wie in diesem Fall – den Einzelnen vor Schaden, sprich vor einer Erniedrigung bewahrt. Interessant an diesem von Reisman formulierten Einwand, der letztlich auf nichts anderes, als auf die Konkurrenz zweier parallel existierender Normen- und Wertesysteme verweist, ist die Tatsache, dass die operationalen Codes de facto die gleichen Rechtfertigungsstrategien verwenden können wie die mythischen Normen, sprich die gesellschaftlich anerkannten Verhaltensregeln. Im Falle des Schul-Beispiels bedeutet das: Auch das – durch die mythische Norm verbotene – passive Abschreiben lassen, kann moralisch legitimiert werden: Es wäre unmoralisch jemanden, der schwächer ist als ich, nicht abschreiben zu lassen (Ocampo, 200: 57). Entscheidend ist im Reisman'schen Sinn allerdings, dass die mythische Norm durch den operationalen Code nicht einfach außer Kraft gesetzt wird. Sie wird nur – vorübergehend – gebeugt oder ignoriert. Allerdings unter Bezugnahme auf jene Grundsätze, die auch den mythischen Normen zugrunde liegen. Bei dem Schul-Bespiel bedeutet das: Schülerinnen und Schüler, die aktiv oder passiv beim Schummeln erwischt werden, wissen, dass sie sich nicht auf den

Stykwow verweist in diesem Zusammenhang auf das spezifische Interesse der politikwissenschaftlichen Forschung (Stykwow, 2002: 88):

*„Bekanntlich sind es aber häufig juristisch nicht eindeutige Fälle, die Politikwissenschaftler beschäftigen, wenn sie Korruption als ‚Form der Interessendurchsetzung im politischen Prozess‘ (Alemann/Kleinfeld 1992: 278) betrachten.“*

Fazit: Ein wissenschaftlicher Korruptionsbegriff, der Korruption darauf beschränkt, per Gesetz verbotene oder erlaubte Praktiken zu betrachten, erscheint aus den geschilderten Überlegungen heraus weder ausreichend noch Ziel führend – und er soll in der vorliegenden Arbeit daher nicht weiter verfolgt werden.

### **2.3.3 Die marktorientierte Begrifflichkeit**

Nicht zuletzt aufgrund der unbefriedigenden Situation im Zusammenhang mit der rechtspositivistisch orientierten Definition wurde in den 60er und 70er Jahren in der Korruptionsforschung eine andere Methode gewählt, das Phänomen zu beschreiben bzw. sich ihm anzunähern: In dieser historischen Phase war die Mehrheit der politikwissenschaftlichen Beobachterinnen und Beobachter überzeugt, es gäbe für die Objektivierung und Definition korrupter Handlungen de facto keine andere Möglichkeit als all jene zentralen moralischen und ethischen Standards anzuwenden, die westliche Demokratien in ihren Verfassungen und Gesetzeswerken verbindlich festgehalten haben (Philp, 2005: 46, 47).

In diesem Kontext entstand die dritte zu erwähnende Definitionsvariante: Die so genannte marktorientierte Begrifflichkeit.

---

operativen Code berufen oder diesen gegen die mythische Norm ausspielen können. Sie halten ihr Verhalten moralisch aber dennoch für legitim und gerechtfertigt.

Sie versucht, die komplexen Schwierigkeiten, die beispielsweise eine an westlichen oder nicht westlichen Wertesystemen orientierte Definition in sich birgt, zu umgehen, indem sie ethisch wie moralisch nicht Position bezieht.

Diese, vor allem im Bereich der ökonomischen Korruptionsforschung angesiedelte Definition betont den wirtschaftlichen Aspekt des Phänomens und überträgt wirtschaftswissenschaftliche Modelle und Methoden auf die Erforschung politischer Korruption – und damit auch von Politik.

Als einer der renommiertesten Vertreter dieses Ansatzes gilt Thus Van Klaveren. Er definiert Korruption wie folgt (Heidenheimer / Johnston, 2005: 8):

*“A corrupt civil servant regards his public office as a business, the income of which he will...seek to maximize. The office then becomes a – maximizing unit. The size of his income depends...upon the market situation and his talents for finding the point of maximal gain on the public’s demand curve.”*

Ähnlich argumentiert Nathaniel Leff (Philp, 2005: 49):

*Corruption is an extralegal institution used by individuals or groups to gain influence over the actions of the bureaucracy. As such the existence of corruption per se indicates only that these groups participate in the decision making process to a greater extent than would otherwise be the case.”*

Vor allem Leffs Definition bietet eine Reihe von Angriffspunkten:

Korruption wird von ihm gleichermaßen als überzogene Interessenvertretung bezeichnet. Hinzu kommt, dass er Korruption als Teil des Meinungsfindungsprozesses betrachtet, dessen Ausmaß zwar variiert, der aber grundsätzlich nicht verhindert werden kann und soll. Korruption wird eine „allokative Neutralität“ (Frank, 2004: 186) zugebilligt. Für Autorinnen und Autoren wie Leff, Becker und Mahler bedeutet dies beispielsweise bei öffentlichen

Ausschreibungen – die ja im Idealfall von Bestbietern gewonnen werden –, dass genau dieselbe Firma die Ausschreibung gewinnen wird, die ohne korruptive Transaktionen den Zuschlag erhalten hätte.

Leff argumentiert dies wie folgt (Leff, 2005: 310):

*„With competition forcing prices up, the favors will tend to be allocated to those who can pay the highest prices. In the long run, the favors will go to the most efficient producers, for they will be able to make the highest bids which are compatible with remaining in the industry.”*

Korruptionsbegriffe, die die „Markt-Orientierung“ ins Zentrum rücken, leisten ohne Zweifel einen wertvollen Beitrag, um das Phänomen zu *verstehen* – eine vor allem in der Bekämpfung von Korruption wichtige Aufgabe.

Als Definitionsgrundlage sind Markt-orientierte Begriffe in den meisten Fällen allerdings ungeeignet.

Wie ist dies zu begründen? Um bestimmen zu können, welche Fälle von Interessens- oder Einkommensmaximierung als politische Korruption bewertet werden dürfen oder müssen, sind wiederum jene Begriffe heranzuziehen, die das öffentliche Interesse und öffentliche Ämter und damit auch die jeweils gültigen Werte- und Normsysteme einer Gesellschaft beinhalten.

Anders formuliert: Marktorientierte Definitionen von politischer Korruption können zwar möglicherweise die Wahrscheinlichkeit bestimmen, mit der Menschen gegen Bestimmungen verstoßen, die auf die Vermeidung von Korruption abzielen. Die Werte und Normen, welche diesen Regeln zugrunde liegen, finden sich allerdings nur in jenen Definitionen wieder, die etwa das öffentliche Interesse und damit auch die Unterscheidung zwischen moralisch korrekt oder unkorrekt, beinhalten (vgl. Philp, 2005: 50).

Eine ausschließlich marktorientierte Begrifflichkeit ist demnach zu eng und irreführend, da sie den Fokus allein auf die allokativen

Funktion von korrupten Handlungen und/oder Zahlungen legt. Da maßgebliche Vertreterinnen und Vertreter dieser Begrifflichkeit der Korruption außerdem eine Reihe von (volks-) wirtschaftlich äußerst positiven Funktionen zuschreiben (Leff, 2005: 311 – 315), welche von der Majorität der wissenschaftlichen Autorinnen und Autoren mittlerweile in jeder Hinsicht widerlegt wurden, kann und soll an dieser Begriffsdefinition in der vorliegenden Arbeit nicht festgehalten werden.

Auch einer anderen These, die sich hartnäckig in der veröffentlichten Meinung hält, sei kurz Raum geschenkt, nämlich der, wonach wirtschaftlich und politisch weniger entwickelte Länder – mehr oder weniger automatisch – über ein höheres Maß an politischer Korruption verfügen. Eine durchaus bemerkenswerte Feststellung hat hierzu der US-amerikanische Korruptionsforscher und Politikwissenschaftler Arnold J. Heidenheimer getroffen. Laut Heidenheimer hat der Komplexitätsgrad gesellschaftlicher Interaktion tatsächlich direkte Auswirkung auf die Korruption – allerdings nur auf ihre Wahrnehmung (Heidenheimer, 2005: 141).

Heidenheimers These lautet: Je entwickelter eine Gesellschaft ist, desto unspezifischer können persönliche Vorteile ausfallen.

Als Beispiel nennt er den Hinweis eines Insiders, der sich bei einem Staatsbediensteten mit einer Information revanchiert. Wenn der Insider dem Beamten einen sicheren Tipp für Aktien gibt, welche in den nächsten Tagen stark an Wert zulegen werden, so kann diese Information für den Beamten weit profitabler sein als eine finanzielle Zuwendung.

Für die empirische, auf die Perzeption von Korruption konzentrierte Korruptionsforschung hat diese Erkenntnis wesentliche Auswirkungen.

Denn Heidenheimer warnt davor, bei der Analyse von Korruption die Entwicklungsstufe der jeweiligen Gesellschaft aus den Augen zu verlieren (Heidenheimer, 2005: 142):

*„To the extent that their exchange transactions tend to be more direct, the citizens of less-developed countries are indeed somewhat one-sidedly exposed to the easy moral judgements of citizens of more developed societies.“*

Mit anderen Worten: In Entwicklungsländern sind korrupte Transaktionen bisweilen schneller und klarer auszumachen, weil sie nach einfacheren Mustern ablaufen.

Der Komplexitätsgrad westlicher Demokratien zwingt korrupt agierende Personen, auf komplexere Verhaltensmuster zurückzugreifen. Wichtig ist dabei jedoch – und das ist Heidenheimers Botschaft –, dass von der *Art* korrupter Akte nie sicher und direkt auf das *Ausmaß* der Korruption in der jeweiligen Institution oder Gesellschaft geschlossen werden kann.

Im Gegenteil: Westliche Korruptionsforscherinnen und -forscher müssen sich besonders davor hüten, vorschnelle Urteile („*easy moral judgement*“) über Entwicklungsländer zu fällen. Die unter anderem von Colin Leys vertretene These, wonach Korruption zwar kein „Spezifikum von Entwicklungsländern ist, diese allerdings „vergleichsweise sehr viel anfälliger für das Auftreten korrupter Praktiken“ sein sollen, ist „falsch“ und „undifferenziert“ (Valdés, 2002: 116). Das Gros der einschlägigen Expertinnen und Experten ist mittlerweile überzeugt, dass Korruption kein Phänomen ist, das nur in gering entwickelten Kulturen, Ländern oder Gesellschaften beobachtet werden kann, im Gegenteil: Korruption stellt ein Phänomen dar, welches in gleichem Ausmaß in entwickelten Demokratien zu finden ist. Vorausgesetzt, politische Korruption ist eine „Kinderkrankheit“, die Staaten auf ihrem Weg zur Reifwerdung oder zum „Erwachsensein“ durchleben, so ist bei vielen

Industriestaaten eine „zweite Kindheit“ zu beobachten. Wenn schon Termini der Medizin bemüht werden, so sollte bei politischer Korruption nicht von einer „Kinderkrankheit“, sondern von einer permanent möglichen Virus-Infektion gesprochen werden, die – unabhängig vom Entwicklungsstand der jeweiligen Gesellschaft – lange Zeit unentdeckt oder „schlafend“ vorhanden sein kann, und bei der es vor allem darum geht, die Faktoren zu erkennen, die ein Ausbrechen selbst in entwickelten Demokratien ständig möglich machen (Williams, 2000: 136).

Simone Nagel hat sich zuletzt eingehend mit den Wechselwirkungen von Globalisierung, politischer Korruption und internationalen Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung beschäftigt, und auch ihr Befund lautet, dass politische Korruption kein Phänomen darstellt, welches vorwiegend Entwicklungsländer betrifft oder in eben diesen anzutreffen ist (Nagel, 2007: 23):

*„Korruption ist schon lange nicht mehr – wie häufig behauptet wurde – alleine eine ‚Plage‘ der Entwicklungs- und Schwellenländer. Heutzutage bestimmt eine grenzüberschreitende Korruption das Weltbild. (...) Auch in traditionsreichen und angeblich ‚sauberen‘ Rechtsstaaten wie beispielsweise Japan, Spanien oder auch Deutschland ist die Bereitschaft groß, zu korrumpierenden Mitteln zu greifen.“*

## **2.4 Einwände gegen eine allgemeingültige Begriffsbestimmung**

Seit den sechziger Jahren widmet sich die politikwissenschaftliche Literatur bei der Frage nach politischer Korruption auch der Fragestellung nach der grundsätzlichen Konvergenz bei Definition, Kontrolle und Bekämpfung derselben. Es gilt mittlerweile als wissenschaftlicher „common sense“, dass „selbst wenn es bestimmte zentrale Begriffselemente – wie etwa den Bezug zum öffentlichen

Amt oder Interesse – gibt, diese abstrakten Vorstellungen entweder durch Stipulation oder durch den Verweis auf geltende Normen und Überzeugungen inhaltlich gefüllt werden müssen.“ Selbst im Zuge der Globalisierung sind der Konvergenz daher deutliche Grenzen gesetzt, und es gibt nicht nur Gründe für die Annahme, dass die begriffliche Harmonisierung bzw. die Bekämpfung von politischer Korruption durch die Globalisierung sogar erschwert werden (Philp, 2002b: 26, 34).

Um zu demonstrieren, wie schwierig es ist, eine allgemeingültige und international anerkannte Definition von Korruption zu finden bzw. um zu erklären, warum sich wissenschaftliche Autorinnen und Autoren bei diesem Thema bislang damit begnügen, die verschiedenen Definitionsmöglichkeiten darzustellen, sei an dieser Stelle auf John Gardiner verwiesen. Er vermag überzeugend zu begründen, warum eine allumfassende Definition des Begriffs bis heute fehlt – und wohl weiter fehlen wird.

Laut Gardiner ist eine Definition, die in allen Ländern der Welt anerkannt wird, schlichtweg unmöglich. Als Belege gelten für ihn folgende Überlegungen (Gardiner, 2005: 36, 37): Die Rechtssysteme sind international völlig verschieden. Manche nehmen direkt oder indirekt Bezug auf Korruption oder korrupte Vorgänge, andere wenig bis gar nicht. Am deutlichsten treten die Uneinheitlichkeiten zutage, vergleicht man kommunistisch-sozialistisch orientierte Staaten mit westlich-kapitalistisch orientierten: In kommunistisch-sozialistisch orientierten Staaten erledigen Staatsbedienstete Aufgaben, die im anderen Fall von Angestellten privater Unternehmen erledigt werden. In beiden Fällen werden verschiedene ethisch-moralische Standards angewandt. So sind in manchen Staaten nur die offensichtlichsten Formen von Korruption per Gesetz geregelt; andere regeln auch Fragen von Nepotismus mit juristischen Regeln oder erlassen Gesetze zu Interessenskonflikten, illegaler Wahlkampfunterstützung, etc. In manchen Staaten und Gesellschaften – und das ist wohl der

massivste Einwand – gilt das Geben oder Annehmen von Geschenken als üblich und akzeptabel, während sich andere Staaten detaillierte „Codes of Conduct“ auferlegt haben, in denen Legislative und Exekutive klare Handlungsanweisungen finden.<sup>13</sup>

Oder wie Nagel festhält (Nagel, 2007: 29):

„Was in *einem* Land noch als kulturell verwurzelter Brauch angesehen wird, mag im *anderen* schon als korruptes Verhalten gelten.“<sup>14</sup>

Expertinnen und Experten der OECD wie Andrew W. Goudie und David Stasavage argumentieren ähnlich, indem sie darauf verweisen, dass das soziale Gefüge beispielsweise in afrikanischen Entwicklungsstaaten ein anderes als in Nord-Amerika oder Europa ist und bei der Betrachtung und Analyse von Korruption beachtet werden muss. So hätten „Familien-Bande“ in vielen Entwicklungsländern viel stärkere Bedeutung, womit öffentlich Bedienstete weit größere Schwierigkeiten haben, der Familie oder Freunden der Familie einen Gefallen abzuschlagen (Goudie / Stasavage, 1997: 26).

Banfield, Lipset und Lenz beschreiben dies – wertneutral – als „*amoral familism*“ (Lipset / Lenz, 2000: 119).

---

<sup>13</sup> Nicht nur der zwischenstaatliche Vergleich macht die Beschreibung/Definition des Phänomens politischer Korruption schwierig. So unterlagen auch die moralisch-ethischen Standards innerhalb einzelner Staaten oder Staatsgebilde einer enormen Veränderung. Als Beispiel sei die Praxis des Kaufes und Verkaufes öffentlicher Ämter erwähnt. Dieses Phänomen, das aktuellen westlichen Wertestandards völlig widerspricht, war vom Mittelalter bis ins 17., 18. Jahrhundert in den meisten Staaten in Europa, Asien, Amerika und Afrika weit verbreitet; lediglich Ausmaß und Art des Ämterkaufes waren variabel. So bestand in Ländern wie Frankreich, England und Spanien eine de facto Rechtssicherheit für jene, die Ämter erwarben, im Osmanischen Reich oder auch in China konnten erkaufte Ämter vom Prinzen/König wieder aberkannt werden. Die historische Entwicklung des Kaufes und Verkaufes von politischen Ämtern hat u.a. Koenraad W. Swart in seiner Arbeit *The Sale of Public Offices* analysiert.

<sup>14</sup> Simone Nagel, die im Zuge ihrer jüngsten Publikation die Entwicklung und Effektivität internationaler Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung untersucht hat, verweist explizit darauf, dass Korruption als Phänomen begriffen werden muss, welches abhängig von Kultur, historischem Zeitpunkt und politischem System zu betrachten ist und somit ständig einer zeit- und situationsbedingten Veränderung und Entwicklung unterworfen ist. Nagel verzichtet deshalb auf einen eigenen Definitionsvorschlag.

Demnach kann Korruption als Ausdruck eines spezifischen Partikularismus begriffen werden, welcher sich in der persönlichen Verpflichtung manifestiert, der Familie, Freunden und / oder Mitgliedern einer bestimmten Gruppe ein Maximum an Hilfestellungen oder etwaigen materiellen Zuwendungen zukommen zu lassen.<sup>15</sup> Hinzu kommt, dass manchen Ländern, in denen etwa der „amoral familism“ besonders stark ausgeprägt ist, die Tradition einer gut funktionierenden öffentlichen Behördenstruktur fehlt. Dieser Mangel beeinflusst in weiterer Folge selbstverständlich alle Reform- oder Veränderungsprozesse wesentlich.

Alain Doig und Robin Theobald verweisen in diesem Zusammenhang auf Korruptionsforscher Lawrence Cockroft, der die Problematik wie folgt beschreibt (Doig / Theobald, 2000: 23):

*„At the heart of the moral dilemma in contemporary Africa is the frequent absence of a sense of the public good, a sense of the welfare of society as a whole.“*

Auch die Justiz arbeitet nach unterschiedlichen Methoden: In manchen Staaten genügt es für ein Strafverfahren festzustellen, dass Staatsbedienstete über größeres Eigentum oder mehr Wohlstand verfügen, als ihre offizielle Steuererklärung plausibel erscheinen lässt. In anderen Staaten müssen Staatsanwältinnen und -anwälte detailliert beweisen, wie eine Beamtin oder ein Beamter die Korruptionsbestimmungen gebrochen hat, um Anklage erheben zu können. Kurzum: Allein die legislatischen Unterschiede gesellschaftlicher Systeme erschweren eine international gültige Definition von Korruption enorm.

---

<sup>15</sup> Auch hier sind die historischen Zusammenhänge unübersehbar. Bereits Platon hat vor zweieinhalb Jahrtausenden erkannt, dass die starke Verbindung zwischen Familien, allen voran zwischen Eltern und ihren Kindern, Dreh- und Angelpunkt der Mechanismen in sozialen Systemen sind. Nicht umsonst erklärte er, dass eine völlig egalitäre Gesellschaft nur dann möglich sei, wenn diese starken Bindungen von Beginn an zerstört werden, das heißt: Die Kinder müssten von Geburt an den Eltern entzogen und in staatliche Obhut gebracht werden – nur dann erscheint es theoretisch überhaupt möglich, gesellschaftliche Strukturen zu errichten, in denen familiäre Beziehungen und Bindungen keine Rolle spielen (Lipset / Lenz, 2000: 119).

Hinzu kommt, dass die „öffentliche Meinung“ respektive das „öffentliche Interesse“ zwischen Staaten und Kontinenten erheblich variiert. So verweist Gardiner darauf, dass die öffentliche Meinung Korruption mitunter sogar begrüßt, weil sie – beispielsweise im Falle der UDSSR – als Stimulanz für die Volkswirtschaft gilt (Gardiner, 2005: 37):

*„Students of socialist, planned economies have often noted that bribes or illegal side-payments are essential to making the system work – to getting anything done despite the inefficiencies and disincentives of the legal, official system.“*

Die Frage, ob es ein „gesundes Maß“ an Korruption gibt, das – wie im geschilderten Fall – die Ineffizienzen einer staatlichen Bürokratie bzw. Überbürokratisierung auszugleichen vermag, soll an anderer Stelle eingehend beantwortet werden. Außer Zweifel steht, dass es keine von sämtlichen Beobachtern oder Nationen gleichermaßen akzeptierte Definition von Korruption geben kann.

Ehe die für die vorliegende Arbeit sinnvoll erscheinende Begrifflichkeit definiert wird, soll im Zuge eines Exkurses auf ein Thema verwiesen werden, welches bei Korruption an sich, insbesondere aber bei politischer Korruption zu beachten ist. Es geht um die Frage: Wie kann sinnvoll und verlässlich unterschieden werden, ob politische Akteure korrupt oder „nur“ unfähig bzw. inkompetent agieren?

#### **2.4.1 Exkurs: Die Unterscheidung zwischen politischer Inkompetenz und politischer Korruption**

Wie eingangs ausgeführt, setzten die gängigsten Definitionen von Korruption einen Vorsatz voraus. Ein Angestellter, der für seine Firma einen besonders teuren Liefervertrag mit einem anderen

Unternehmen abschließt, kann sinnvoller Weise nur dann als korrupt bezeichnet werden, wenn er – trotz vorhandener, günstigerer Alternativen – bei seiner Entscheidung bleibt und dies beispielsweise tut, weil er von der von ihm ausgesuchten Firma eine persönliche Zuwendung bekommen oder versprochen bekommen hat.

Ohne den erwähnten persönlichen Vorteil und ein vorsätzliches „Sich-gegen-die -Interessen-der-eigenen-Firma-Entscheiden“, kann schwerlich von Korruption gesprochen werden – dies wäre eher unter Begriffen wie „Unvermögen“ oder „Inkompetenz“ einzuordnen.

Ähnliches gilt für politische Korruption: Auch hier können falsche Entscheidungen getroffen werden, Inkompetenz kann im politischen Alltag sichtbaren Schaden anrichten. Sie kann Zweifel am politischen System nähren, Spannungen zwischen unterschiedlichen Interessenverbänden und -gruppen steigern und im schlimmsten Fall zu einem nachhaltigen Glaubwürdigkeitsverlust des politischen Systems führen (Philp, 2005: 54).

Aber wo verläuft die Trennlinie zwischen politischer Inkompetenz und Korruption?

Als eines der wesentlichen Unterscheidungsmerkmale postuliert Philp neben dem „vorsätzlichen Missachten vorhandener Reglements“ die Tatsache, dass korrupte Handlungen direkt die Prinzipien, Verfahren und Normen einer Gesellschaft unterwandern (Philp, 2005: 54,55).

Da die Ergebnisse politischer Korruption und Inkompetenz schwer voneinander zu unterscheiden sind (beide können zu einem Legitimationsverlust politischer Institutionen oder des gesamten Systems führen) sind manche Autorinnen und Autoren geneigt, Inkompetenz als eine Spielart von Korruption zu bezeichnen.

Doch die Unterschiede sind klar: Bei inkompetenten Handlungen spielen persönliche Interessen / Vorteile keine Rolle – sehr wohl aber bei Korruption. Und wiewohl politische Inkompetenz auch zu erheblichen Konflikten führen kann, rühren diese nie an den Grundfesten des (politischen) Systems.

Der wesentliche Aspekt, wie die beiden Begriffe voneinander getrennt werden können, liegt in der Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Interesse (Philp, 2005: 55):

*„...what distinguishes corruption from other forms of destructive political behaviour is that it works by eroding the distinction between private and public concerns and interests. Extreme incompetence may lead to the collapse of political authority, but it does so because of its consequences, not because public officials actively suborn that authority so as to pursue interests in a manner which that order is expressly designed to resist.”*

Von politischer Korruption kann demnach nur dann gesprochen werden, wenn die Zielvorgaben und ethisch-moralischen Standards, die bei der Ausübung eines öffentlichen Amtes vorausgesetzt oder erwartet werden, anderen (persönlichen) Zielen wissentlich untergeordnet werden.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> In diesem Sinn handeln ein staatlicher Beamte oder eine Beamtin, die beispielsweise bei der Ausformulierung von Gesetzen eigene ideologische Standpunkte einbringen, nicht korrupt. Ein interessanter Grenzfall ist die Entscheidung, ob dies auch für jene Fälle gilt, wo beispielsweise Kabinettsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter wissentlich die politischen Vorgaben der Ressortführenden / Ministerinnen bzw. Minister ignorieren. Man könnte argumentieren, dass Ministeriumsbedienstete, die wissentlich die Wünsche von Vorgesetzten ignorieren, um eigene politische Ideen umzusetzen, dadurch einen Schaden an der Öffentlichkeit verursachen und sich allenfalls private Vorteile erhoffen. Ob ein derartiges Verhalten als korrupt bezeichnet werden kann, soll an dieser Stelle nicht beantwortet werden.

## **2.5 Modelle politischer Korruption**

Bereits in den vorangegangenen Kapiteln wurden die Schwierigkeiten, welche bei einer Definition von politischer Korruption auftreten, erläutert – vor allem bei Studien, die transnational erstellt werden sollen, sind soziale Komponenten von immanenter Bedeutung. Zuwendungen zu einer wahlwerbenden Partei, die in einem Land rechtswidrig oder möglicherweise sogar im Bereich der Bestechung anzusiedeln sind, können andernorts zum politischen Alltag gehören (Gambetta, 2002: 43), da korruptes Verhalten in den „betreffenden sozialen Kontexten ausgehandelt und definiert wird“ (Stykwow, 2002: 89).

Dennoch lassen sich bei der Frage nach politischer Korruption ganz allgemeine Modelle entwickeln, die – abgesehen von den erwähnten Definitionen politischer Korruption – bei der Unterscheidung helfen. Im folgenden Teil soll, insbesondere angelehnt an die Forschungsergebnisse des italienischen Soziologen Diego Gambetta, der für die vorliegende Arbeit relevante und auch von Institutionen wie der OECD<sup>17</sup> bevorzugte „Standard-Fall“ von politischer Korruption (im öffentlichen Dienst) erläutert und anschließend näher definiert werden. Gambettas Modell ähnelt jenem zahlreicher anderer Autoren, etwa Aidt (2003), Klitgaard (1998) oder Rose-Ackerman (1978), bzw. wurde von ihnen übernommen. Gleichwohl soll in dieser Arbeit der Versuch unternommen werden, das klassische Modell durch die Erkenntnisse der Berliner Politikwissenschaftlerin Petra Stykwow zu erweitern. Stykwow verweist im Besonderen auf die Bedeutung, politische Korruption als Beziehungsphänomen zu analysieren. Sie löst damit

---

<sup>17</sup> Die OECD-Experten Andrew W. Goudie und David Stasavage führen in ihrem für die OECD erstellten und äußerst lesenswerten Paper „Corruption: The Issues“ (1997, Working Paper 122 der OECD) auf Seite 48 näher aus, warum es aus wissenschaftlicher Sicht z. B. in der empirischen Korruptionsforschung kaum Alternativen zum Prinzipal-Agenten-Modell gibt.

ein wesentliches Problem, nämlich, die bereits erwähnte Schwierigkeit, eine trans- und international gültige Definition von politischer Korruption zu finden.

### **2.5.1 Der Standard-Fall**

Grundsätzlich muss festgehalten werden, dass politische Korruption – zumindest in dem Sinn, wie er der vorliegenden Arbeit zugrunde liegt – keine bilaterale Transaktion umfasst, sondern drei Akteure voraussetzt: einen Teilnehmer „T“, den „truster“ (Gläubiger, Kreditgeber), einen Teilnehmer „F“, den „fiduciary“, Treuhänder, und einen Teilnehmer „C“, für „corrupter“ – den Handelnden, der korrumpiert. In der Literatur wird diese Dreiecksbeziehung auch als „Korruptionstriade“ bezeichnet, wobei die Begriffe „truster“, „fiduciary“ und „corrupter“ synonym mit „principal“, „agent“ und „client“ bzw. den deutschen Begriffen verwendet werden (Oswald, 2002: 44).

Im Folgenden werden die Begriffe von Gambetta verwendet, es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass diese dem in der Literatur sehr häufig gebrauchten „Prinzipal-Agenten-Modell“ entsprechen und sich von ihm lediglich durch begriffliche Abkürzungen unterscheiden.

Der Begriff „Teilnehmer“ ist deshalb anzuwenden, da es sich bei T um ein Individuum, um einen (öffentlichen) Arbeitgeber, sprich den Staat, oder um mehrere Personen handeln kann; F kann in diesem Modell jeder Akteur sein, der oder die anstelle oder im Namen von T Geschäfte macht oder Entscheidungen trifft: eine Einzelperson, ein Ministeriumsangestellter oder eine -angestellte, Gefängniswärterinnen und -wärter. C ist jene Person oder Institution, die auf die Entscheidungen oder Ressourcen-Verteilung von F angewiesen ist. Ganz allgemein kann man formulieren, dass C von F bestimmte Ressourcen verlangt, die ihm dieser unter den Bedingungen, die T formuliert hat, nicht geben dürfte.

Gambetta gibt hierfür folgende Beispiele (Gambetta, 2002: 35):

*„Examiners are not supposed to reveal the questions to candidates before the exam. Goalkeepers are supposed to do their best to prevent rival teams from scoring goals. Spies are supposed to work for their country.“*

Alle Beispiele haben eines gemein: Zwischen T und F, also zwischen Gläubiger und Treuhänder, existiert ein Vertrauensverhältnis. Die Universität oder Schule überträgt Prüferinnen und Prüfern die Verantwortung, die Prüfungen ordnungsgemäß abzunehmen; Fußballverein, Trainer und Mannschaft überantworten dem Torwart das Tor und gehen selbstverständlich davon aus, dass dieser sein Möglichstes tut, gegnerische Treffer zu vermeiden; und auch bei Spioninnen und Spionen ist klar, dass der Staat ihnen Ressourcen und Möglichkeiten nur unter der Prämisse zur Verfügung stellt, dass sie für ihn und nicht für einen anderen Staat arbeiten.

Für das Vorliegen von politischer Korruption ist wesentlich, dass F und C die an F übertragene Verantwortung wissentlich und vorsätzlich hintergehen, um für sich Vorteile zu lukrieren. Auch ist für Gambetta wesentlich, dass in dieser Transaktion alle Beteiligten wissen, wie F grundsätzlich handeln müsste (Gambetta, 2002: 36).

Um den Normverstoß klarer eingrenzen zu können, differenzieren manche Autorinnen und Autoren zwischen einer F- bzw. C-motivierten Transaktion. Damit ist gemeint: Es ist zu unterscheiden, ob die zwischen dem „Treuhänder“ – einem Ministeriumsbeamten oder einer -beamtin – und dem korrumpierenden Akteur vereinbarte korrupte Transaktion von der Seite des Treuhänders oder von jener des Kunden ausgeht. Im einen Fall handelt es sich um „Ausbeutung bzw. informelle Besteuerung“, im anderen um „Bestechung bzw. eine systematische Unterwanderung der politischen Hoheitsverwaltung“ (Philp, 2002a, 58).<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Die Unterscheidung, ob ein Akt der politischen Korruption von Beamtinnen und Beamten oder aber von Bürgerinnen und Bürgern ausgeht, ist für manche

Es kann nicht oft genug darauf hingewiesen werden, dass es für das Vorliegen von politischer Korruption immer dreier Teilnehmer bedarf, nämlich zweier Täter und einem Betrogenen (physische Person, der Staat, etc.); der Regelfall stellt demnach ein „trigonales Beziehungsverhältnis“ dar (Kreutner, 2006: 210), dem die „pervertierte Kehrseite des redlichen Treuhänders, der ausschließlich im Interesse seines Treugebers tätig wird“, zugrunde liegt (Von Arnim / Heiny / Ittner, 2006: 15).

In der Trivial- wie auch in der wissenschaftlichen Literatur abseits der Fach-Expertinnen und -Experten wird mit dem Begriff „Korruption“ recht sorglos umgegangen. Misswirtschaft, Nepotismus und politische Inkompetenz werden vielfach mit politischer Korruption gleichgesetzt. Als Beispiel wird bei Gambetta unter anderem auf Despoten wie Hitler verwiesen. Wie so viele Diktatoren hat Hitler versucht, die Loyalität seiner führenden Offiziere mit Geld-Geschenken zu sichern. Er selbst nannte das „Bestechung“, dem modernen Verständnis politischer Korruptionsvorgänge entspricht die Praxis allerdings nicht bzw. nicht ganz. Da die Transaktion nur zwei handelnde Teilnehmer (Hitler und der jeweilige Offizier) aufweist, kann allenfalls von unlauteren Anreizen oder Misswirtschaft gesprochen werden, Gambetta verwendet den Begriff der „selektiven Anreize“ (Gambetta, 2002: 49).<sup>19</sup>

Autorinnen und Autoren vital – sie qualifizieren einen von der Beamtenschaft ausgehenden Normverstoß als qualitativ schwerwiegender, da er die demokratische Ordnung weit mehr gefährdet. Auf den ersten Blick mag dies so sein. Um valide Auskünfte darüber zu geben, müsste man allerdings tiefer gehend forschen. Mark Philp etwa erwähnt den Umstand, dass ein Polizist, der zugunsten eines Schmiergelds auf ein langwieriges Strafverfahren verzichtet, möglicherweise und zumindest teilweise sogar im Interesse der öffentlichen Verwaltung handelt und dabei nicht das Vertrauen in die funktionierende Bürokratie unterminiert (vgl. Philp, 2002a, 58). Gleichzeitig können korruptive Transaktionen, die von Bürgerinnen und Bürgern ausgehen, nicht notwendigerweise als für die politische Ordnung weniger gefährlich qualifiziert werden. Als Beispiel sei das organisierte Verbrechen erwähnt. Wenn die Mafia oder Mafia-ähnliche Organisationen im Bereich des öffentlichen Vergabewesens mit unlauteren Mitteln Einfluss auf Beamtinnen und Beamten oder auf Entscheidungen nehmen, so kann dies durchaus als veritable Bedrohung des Rechtsstaates qualifiziert werden.

<sup>19</sup> Relativierend muss im Hinblick auf Gambetta festgehalten werden, dass Hitler möglicherweise auch in einem „modernen“ Verständnis der

Warum diese Unterscheidung von Bedeutung ist, wird im folgenden Teil demonstriert:

### **2.5.2 Zwischen Betrug, Patronage und Kleptokratie**

Bereits im Kapitel „Dimensionen eines omnipräsenten Begriffs“ wurde auf die Bedeutung der semantischen Präzision hingewiesen, welche bei der Auseinandersetzung mit politischer Korruption zum Tragen kommen muss.

Korrupte Praktiken sind klar voneinander zu unterscheiden; nicht jede amoralische Aktion ist gleichzusetzen mit politischer Korruption – gleichwohl die Effekte auf die Gesellschaft und ihre Strukturen bisweilen ähnlich sind.

Um eine Analyse zu erleichtern, ist besonders auf die von Gambetta vorgenommene Unterscheidung der folgenden Begriffe zu achten.

Sie stellen Phänomene dar, die gemeinhin unter „Korruption“ subsumiert werden. Dennoch entsprechen sie nicht dem Konzept von politischer Korruption, welches in der vorliegenden Arbeit vorausgesetzt und untersucht wird (Gambetta, 2002: 48f):

1. *Diebstahl*: In der allgemeinen (kriminalwissenschaftlichen) Literatur definiert sich ein Diebstahl über ein Opfer – also die Person oder Institution, der etwas gestohlen wird, über einen Täter, den Dieb, und über ein zweites, freilich nur indirektes Opfer: das Gesetz. Im Regelfall sind Diebe keine Bevollmächtigten der Bestohlenen, das Opfer wiederum steht per definitionem in keiner wie auch immer gearteten Geschäftsbeziehung mit dem Täter. Die Frage, ob der Diebstahl von einer dritten Person in Auftrag gegeben wurde,

---

Korruptionsbekämpfung korrupt agierte, ge- bzw. missbrauchte er doch möglicherweise staatliches Geld, um sich seine Offiziere gefügig zu machen. Aus dieser Perspektive wäre das angesprochene „Korruptionsdreieck“ gegeben, wiewohl man einwenden muss, dass das Beispiel grundsätzlich nicht gut gewählt ist: Die Beweisführung, ob man Hitler nun im wissenschaftlichen Sinn korruptes Verhalten attestieren kann oder nicht, ist für sich genommen ein äußerst problematisches Unterfangen.

ist für politische Korruption irrelevant.

2. *Betrug*: Wenn F die ihm von T überantworteten Güter oder Ressourcen stiehlt oder missbraucht, muss man von Betrug sprechen. Angestellte, die Budgets unterschlagen, Bilanzen fälschen oder Ressourcen aus dem Büro missbrauchen, begehen einen Vertrauensbruch, der strafrechtlich in den meisten Ländern ebenso relevant ist, wie Diebstahl. F begeht den Betrug vor allem aus egoistischen Motiven, es besteht im Regelfall kein Auftrag/Anreiz eines dritten Akteurs. So lange F nicht von C angestiftet wird, die von T aufgestellten Regeln systematisch zu unterwandern, kann nicht von politischer Korruption gesprochen werden. Doch selbst wenn F ihm von T zur Verfügung gestellte Ressourcen an C weiter gibt, kann streng genommen nicht von politischer Korruption gesprochen werden.<sup>20</sup>
3. *Patronage*: Die beliebige Allokation von Ressourcen, über die jemand uneingeschränkte Kontrolle hat, entspricht ebenfalls nicht der Definition von politischer Korruption. Auch beim Phänomen der Patronage stehen *zwei* Akteure im Mittelpunkt. Der eine, A, stellt in seinem Einflussbereich beliebige Regeln auf, die der andere, B, befolgt. Zwischen A und B kann es diverse Abkommen geben, A kann B Anreiz-Systeme schaffen,

---

<sup>20</sup> Gambetta verweist in diesem Zusammenhang auf eine Definition, die Shleifer und Vishny 1993 in ihrem Beitrag „Corruption“ für „The Quarterly Journal of Economics“ verwendet haben. Für sie liegt „Government Corruption“ vor, „wenn ein staatlicher Bediensteter Güter des öffentlichen Eigentums verkauft, um persönlichen Nutzen daraus zu ziehen“. Bei Polizistinnen und Polizisten, die beschlagnahmte Drogen an Dritte weiterverkaufen, handelt es sich zweifelsohne um einen Grenzfall. In diesem Fall liegt ein Vertrauensbruch zwischen F und T vor, auch könnte man annehmen, dass die Käuferinnen und Käufer den illegalen Verkauf forcieren, das heißt, dass F und C übereinkommen, die von T aufgestellten Reglements systematisch zu unterwandern. Gambetta verweist allerdings darauf, dass beim Phänomen der politischen Korruption nicht die Güter im Vordergrund stehen. Bei einem illegalen Verkauf von Drogen durch Staatsbedienstete kann man immer – auch – einen Diebstahl von staatlichem Eigentum, den Drogen, diagnostizieren. Gambetta ist der Meinung, dass der Kern des Phänomens politischer Korruption in der Bereitschaft von F liegt, die mit T vereinbarten Regeln zu brechen oder zu beugen. Es geht also weniger um den Verkauf materieller Güter, sondern um das Verkaufen seiner Bereitschaft, sich an die Regeln zu halten.

die für Dritte allenfalls amoralisch erscheinen mögen. Politische Korruption kann in diesem Fall in Ausnahmen vorliegen, etwa dann, wenn A nur vorgibt, allein und uneingeschränkt über die Ressourcen zu entscheiden, während er tatsächlich an die Regeln von einem Dritten, T, gebunden ist.

4. *Kleptokratie*: Im Unterschied zur Patronage funktioniert dieses System mehr über Strafen und deren beliebige Verhängung von verschiedenen Akteuren. Gambetta systematisiert Kleptokratie als ein (Staats-)System, in dem die Akteure über weite Strecken gar nicht an einen T (Staat) gebunden sind, und in dem erpresserisch handelnde Akteure oder ein Staat und dessen Amtsinhaber aggressiv und beliebig Einnahmen für Leistungen einheben, welche in keinem oder nur sehr geringem Ausmaß mit den Leistungen korrespondieren, für die sie eingehoben werden. Rose-Ackerman definiert „Kleptokraten“ als Regierende, die das „regulatorische System (des Staates) als eine Quelle persönlicher Bereicherung betrachten: *„In short, the strong kleptocrat runs a brutal but efficient state limited only by his own inability to make credible commitments. The weak kleptocrat runs an intrusive and inefficient state organized to extract bribes from the population and the business community”* (Rose-Ackerman, 1999: 117,119).<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Rose-Ackerman verweist in diesem Zusammenhang auf die Möglichkeiten eines kleptokratisch agierenden Despoten: „Im Extremfall“, so Ackerman, „könne und werde dieser das politische System derart (re-) organisieren, dass sich seine Möglichkeiten, finanzielle Mittel und Ressourcen aus dem System zu extrahieren, maximieren.“ Rose-Ackerman bezeichnet den beschriebenen Akteur in Anlehnung an Mancur Olson's Begrifflichkeit als „stationären Banditen“, der sich wie ein privater Monopolist geriert. Seine Ziele: Effizienz in der Produktivität, aber ein reglementierter Output der Wirtschaft um private Gewinne zu maximieren. Ein privates Monopol sorgt laut Rose-Ackerman dafür, dass der Output geringer ist als in einer freien Marktwirtschaft, denn die Gewinne des Despoten stammen aus der Differenz aus Verkaufspreis und realen Kosten. Als Beispiel bringt die Wissenschaftlerin die staatliche Kontrolle von Bahn oder Telefon. „If the state runs the railroads and the telephone system it may set monopoly prices, restricting supply to maximize rents.“ Ähnlich würde ein kleptokratischer Herrscher eines Landes agieren, welches Weltmarktführer bei einigen raren Materialien ist. Er

5. *Selektive Anreize*: Anreiz-Systeme gelten als Grundkonstrukte sozialer Interaktion. Bieten Vorgesetzte ihren Mitarbeitern illegitime Anreize, so darf dies nicht mit politischer Korruption verwechselt werden. Das bereits erwähnte Beispiel, das Gambetta – rekurrierend auf Studienergebnisse von Goda – im Zusammenhang mit Hitler bringt: Dieser hat sich mit materiellen Zuwendungen die Loyalität seiner Offiziere erkaufte. Er selbst nannte das Bestechung, doch obwohl dies im gesamten Unrechtssystem des Nationalsozialismus nicht als singuläres Beispiel gelten darf, ist nicht zwangsläufig von politischer Korruption zu sprechen. Wenn Vorgesetzte – egal in welchem (politischen) System – unmoralisch erscheinende Anreiz-Systeme entwickeln, können diese als amoralisch, unpassend, etc. bezeichnet werden; sie müssen allerdings – zumindest im Sinne der vorliegenden Arbeit – nicht notwendigerweise als korrupt qualifiziert werden.
6. *Organisiertes Verbrechen*: Wider die veröffentlichte und öffentliche Meinung kann organisiertes Verbrechen nicht mit politischer Korruption gleichgesetzt werden. Politische Korruption ist nicht das Kern-Kriterium, über das sich mafia-ähnliche Strukturen oder Institutionen beschreiben lassen.<sup>22</sup>

---

würde eine Politik machen, die dazu beiträgt, „dass die meisten Ressourcen in seine eigene Tasche wandern, während ein gewisses Maß an Produktivität aufrecht bleibt.“ Er würde aber keinesfalls danach trachten, die Benefits in der Bevölkerung zu verteilen oder allgemein den sozialen Wohlstand zu fördern. Rekurs nehmend auf reale Politiker wie die Diktatoren von Paraguay, Zaire und Haiti – Stroessner, Mobutu und Duvalier – hält Rose-Ackerman fest, dass der von Olson thematisierte „stationäre Bandit“ selten über die realen Möglichkeiten verfügt, die gesamte Wirtschaft zu kontrollieren und nach seinem Wunsch zu modellieren. Am Beispiel von Stroessner, Mobutu und Duvalier zeige sich allerdings, dass Kleptokraten nicht allein die Größe der Regierung, sondern auch die Zusammensetzung der Einnahmen und Ausgaben des Staatshaushaltes beeinflussen. Als eine der augenscheinlichsten Praktiken gehören hierzu überhöhte Steuern. Aus Sicht des Kleptokraten machen diese insofern Sinn, als nach einem von ihm gewährten – selbstverständlich nicht im Einklang mit der formalen Steuergesetzgebung stehenden – Steuer-Nachlass ein „normales“ Steuer-Aufkommen bestehen bleibt. Zu einer weiteren Vertiefung der Unterscheidung zwischen den einander ähnelnden Systemen der Kleptokratie, des bi-lateralen Monopols und anderen sei auf den Definitionsraster von Rose-Ackerman verwiesen. (Rose-Ackerman, 1999: 114 f.).

<sup>22</sup> Gambetta verweist in diesem Zusammenhang explizit darauf, dass der

### 2.5.3 Geschenke und Schmiergeld, Preise und Trinkgeld

Der im vorangegangenen Abschnitt erfolgte Hinweis auf die Komplexität des Phänomens der politischen Korruption lässt sich am Beispiel konkreter Einzelfälle noch deutlicher illustrieren.

Wenn wir davon ausgehen, dass Bestechung die „quintessentielle Form der Korruption“ darstellt (Anechiarico / Jacobs, 1996: 4), lässt sich folgende Frage formulieren:

Worin genau besteht der Unterschied zwischen Geschenken und Schmiergeldern, zwischen normalen Preisen und Trinkgeldern?

Bemüht man das Ausschluss-Prinzip, ist die Unterscheidung – und damit die Kategorisierung illegitimer Handlungen – einfach. Rose-Ackerman hat ein entsprechendes Modell vorgelegt (Rose-Ackerman, 1999: 92):

Zunächst gilt es bei der finanziellen oder andersartigen Form der Zuneigung zu prüfen, ob eine explizite Gegenleistung, ein „Quid pro quo“, nachzuweisen ist. Geschenke können, müssen per definitionem aber keine Gegenleistung beinhalten. Die zweite Dimension, die es zu beachten gilt, ist die institutionelle Position desjenigen, mit dem die Transaktion abgewickelt wird. Ist es ein „Prinzipal“, also gleichermaßen jemand, der bevollmächtigt ist, über das Gut oder die Dienstleistung zu entscheiden, oder handelt es sich um einen „Agenten“, also um jemanden, der bevollmächtigt wurde.

Warum ist dies von Bedeutung? Eine Restaurant-Rechnung wird streng genommen an die Eigentümerin oder den Eigentümer

---

Protektionismus und Einfluss mafioser oder mafia-ähnlicher Strukturen politische Korruption im Einzelfall fördern kann. Bisweilen, und dieser Hinweis ist wesentlich, steht die Methodik der Mafia allerdings sogar in Konkurrenz zu den Mechanismen politischer Korruption. Gambettas Argumentation lautet wie folgt: Vorausgesetzt, die „Schutz-Mechanismen“, die mafiose Organisationen bieten, sind für F verfügbar, könnte er sich entschließen, von seiner bisherigen Praxis Abstand zu nehmen, um mit dem von der Mafia zur Verfügung gestellten Instrument der Einschüchterung effizienter arbeiten zu können. Salopp formuliert: Von der Mafia beschützt, besteht für F kein Grund mehr, sich an die Regeln von T zu halten. Der „Preis“ für eine korrupte Transaktion würde in diesem Beispiel laut Gambetta sinken.

(Prinzipal), ein Trinkgeld an die Kellnerin oder den Kellner (Agent) bezahlt. Beschränkt man sich auf die beiden erwähnten Dimensionen – Gegenleistung und institutionelle Position der Transaktionsempfängerin bzw. des -empfängers – so ergeben sich vier Kategorien: Bei einer Zahlung an ein Gegenüber, das keine Gegenleistung erwartet, gibt es zwei Möglichkeiten: Ist es ein Prinzipal, also jemand, der über das Gut, die Information, etc., frei verfügen kann, so kann diese Transaktion als „Geschenk“ qualifiziert werden. Handelt es sich um einen „Agenten“, so könnte man dies als Trinkgeld qualifizieren.<sup>23</sup>

Beide Transaktionen sind streng genommen nicht im Bereich der Bestechung – und damit auch nicht in das Umfeld von politischer Korruption – einzuordnen. Anders verhält es sich mit Zahlungen oder Zuwendungen, an die konkrete (implizite oder explizite) Gegenleistungen geknüpft werden. Gibt es ein Quid pro quo, stellt sich nur eine Frage: Ist der oder die zu Bezahlende ein Prinzipal oder ein Agent? Handelt es sich um den Prinzipal, also um einen Letztverantwortlichen, ist die Sachlage einfach: Wird eine Summe X bezahlt und eine Gegenleistung erwartet (und geliefert), liegt ein üblicher Zahlungsvorgang vor. Nur bei Zahlungen an „Agenten“, bei denen ein Quid pro quo formuliert oder anzunehmen ist, kann man von problematischen Transaktionen sprechen; denn die Bezahlung des Agenten obliegt dem Prinzipal (Rose-Ackerman, 1996: 94).

Wenn Geschenke oder deren Wert Ausmaße erreichen, um das

<sup>23</sup> Bei einem Kellner, der für besondere Freundlichkeit „entlohnt“ wird, erscheint ein kleiner pekuniärer Beitrag bei der Begleichung der eigentlichen Rechnung meist selbstverständlich. Bei Staatsbediensteten war und ist dieses Verhalten vielfach nicht unter Strafe gestellt. Die Literatur spricht bei kleinen Zuwendungen, die Beamtinnen und Beamten gewährt werden und aufgrund einer fehlenden Gegenleistung nicht zwangsläufig als Bestechungszahlung qualifiziert werden können, vom „Anfüttern“. Dieses Gewähren kleiner Vorteile wie z.B. Freikarten für Veranstaltungen etc. wurde in Österreich erst mit dem Strafrechtsänderungsgesetz 2008 umfangreich verboten. Das Gesetz führte neben der Einrichtung einer Sonderstaatsanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung (KStA) insofern zu einer Weiterentwicklung im Korruptionsstrafrecht, als etwa der § 168 des Strafgesetzbuches um die §§ 168c bis 168e erweitert und damit aktive und passive Bestechung österreichischer und ausländischer Beamten umfassend unter Strafe gestellt wurden.

Verhalten der Empfängerin oder des Empfängers zu beeinflussen, so kann man selbstverständlich auch in diesem Fall von einem „impliziten Quid pro quo“ – und damit von Bestechung – sprechen (Rose-Ackerman, 1996: 93). Gleichwohl erscheint es bedeutsam, die erwähnten Unterschiede zu beachten – auch im Hinblick auf das im folgenden Teil besprochene Phänomen, den Klientelismus.

#### **2.5.4 Das Phänomen des Klientelismus**

Politische Korruption, so lautet eine der zentralen Thesen der vorliegenden Arbeit, muss als soziales Phänomen begriffen und analysiert werden.

Auf die mannigfaltigen, teils irreführenden Begrifflichkeiten, die mit Korruption in Verbindung gebracht werden, wurde hinlänglich hingewiesen. Tatbestände wie Betrug oder Diebstahl können in Systemen politischer Korruption zwar beobachtet werden, allerdings ist nicht jeder Diebstahl automatisch dem Bereich der politischen Korruption zuzurechnen – selbst dann nicht, wenn die Täterin oder der Täter für ein Ministerium arbeitet.

Ein Begriff, der einer besonderen Auseinandersetzung bedarf, ist der „Klientelismus“. In politikwissenschaftlichen Lexika wird er unter anderem als ein *„informelles Machtverhältnis in Form einer personalen Beziehung zwischen Akteuren oder Gruppen von Akteuren“* beschrieben, *„die zum beiderseitigen Vorteil einen Tausch von Vergünstigungen vornehmen“* (Nohlen, 2007: 260).

Klientelismus und politische Korruption können nicht gleichgesetzt werden. Bereits im römischen Recht standen befreite Sklavinnen und Sklaven bzw. Zuwanderinnen und Zuwanderer als „Klientinnen und Klienten“ unter dem Schutz von Patrizierfamilien. Als Gegenleistung wurden von ihnen Dienstleistungen erwartet. In Anlehnung an dieses historische Vorbild hat die moderne Sozialwissenschaft den Begriff

übernommen – und generalisiert.

Wie Gambetta (Gambetta, 2002: 3) festhält, ist Klientelismus

*„a network of social relations where personal loyalty to the patron prevails against the modern alternatives of market relations, democratic decision-making and professionalism in public bureaucracies.“*

Oder, wie Anwar Shah und Mark Schacter festhalten (Shah/Schacter, 2004: 41):

*„Public office holders focusing on serving particular client groups linked to them by ethnic, geographic, or other ties.“<sup>24</sup>*

Besonders in lateinamerikanischen Polit-Systemen – so auch in Venezuela – ist das Phänomen des Klientelismus hilfreich, um soziale Beziehungen zu beschreiben und zu analysieren.

Gleichwohl sind Klientelismus und politische Korruption klar voneinander zu unterscheiden. Klientelismus ist eine Form der sozialen Organisation, wogegen politische Korruption ein Verhalten eines Individuums beschreibt, aus dem ein Massenphänomen werden kann, aber nicht zwingend werden muss. Klientelismus kann auch ohne politische Korruption existieren; aber: Beide Phänomene können ebenso gemeinsam auftreten (Gambetta, 2002: 3).

Bei seinen Arbeiten zur Korruptionsanfälligkeit post-kommunistischer Staaten verwendet Gambetta den Begriff der „klientelistischen

---

<sup>24</sup> Shah und Schacter weichen in ihrer Arbeit insofern vom wissenschaftlichen Mainstream ab, als sie Klientelismus als einen von vier zentralen Faktoren ausmachen, die für das Entstehen und Vorantreiben von politischer Korruption relevant sind. Das heißt, sie ziehen nicht die scharfe Trennlinie zwischen den beiden Begriffen, sondern betrachten Klientelismus als eine Ursache und damit einen Teilaspekt der politischen Korruption. Shah und Schacter begründen dies wie folgt: Korruption ist dort besonders häufig, wo dem Staat die Legitimation abhanden kommt, als „Hüter des öffentlichen Interesses“ zu gelten. In extrem korrupten Ländern gäbe es, so Shah und Schacter, kaum Akzeptanz für die Auffassung, wonach sich die staatlichen Interessen über das individuelle Wohl zu erheben haben. In diesem Zusammenhang erwähnen sie den Begriff des Klientelismus, der die öffentliche Landschaft prägt und die Bedingungen für Korruption schafft, indem er die Trennlinie zwischen „öffentlich“ und „privat“ verwischt.

Korruption“ und meint damit eine strukturelle Korruption, welche aus dem, nach dem Fall der Berliner Mauer entstandenen klientelistischen Sozialgefüge der ehemaligen Satellitenstaaten der UdSSR entstanden ist, sich aber weitgehend von der geheimen – von einem Individuum ausgeübten – politischen Korruption unterscheidet.

Dies führt uns zu einem anderen, generellen Einwand, der gegen eine Gleichsetzung von Klientelismus und politischer Korruption spricht, in der wissenschaftlichen Literatur aber weitgehend ausgespart bleibt:

Wenn wir davon ausgehen, dass bei politischer Korruption der Vorsatz eine Rolle spielt, das heißt, wenn zur Erfüllung des Tatbestandes wissentlich Regeln umgangen oder gebrochen werden, so trifft dies nicht zwingend auf das Phänomen des Klientelismus zu. Nach allen bislang getroffenen Aussagen ist es nicht auszuschließen, dass klientelistisch-paternalistische Strukturen von der Bevölkerung, der Wählerschaft, etc. geduldet oder sogar gewünscht werden.

Somit kann allerdings nicht länger behauptet werden, dass Staatsangestellte Mittel missbrauchen – immerhin sind ihre Handlungen und die politischen Strukturen, in denen sie passieren, zumindest grundsätzlich gewünscht. Im Falle Venezuelas, auf dem der Fokus der vorliegenden Arbeit liegt, ist eine weitgehend paternalistische Charakteristik der sozialpolitischen Strukturen und Handlungen erwiesenermaßen vorhanden.

### **2.5.5 Korruption als Sonderfall des Agenturproblems**

Wie bereits erläutert, erscheinen das Strafrecht und damit einhergehende juristisch kodifizierte Normenverletzungen nur bedingt tauglich, das Phänomen der politischen Korruption zu fassen und zu beschreiben.

Auch zeigt sich, dass die Frage, welches Verhalten als jeweils

korrupt empfunden wird, in den entsprechenden sozialen Kontexten definiert wird und demnach in verschiedenen Kultur- und Gesellschaftskreisen variiert. Bestechung, die „quintessentielle Form“ der Korruption, kann die verschiedensten Formen annehmen: In einem Umschlag deponiertes Geld ist die primitivste Variante, doch Geld kann in vielfältiger Form übergeben werden: als Geschenk, als Investment Tipp – und dabei muss Bestechung nicht immer einen pekuniären Charakter aufweisen. Sie kann sexuelle Gefallen, die Aussicht auf einen gut bezahlten Job oder andere Annehmlichkeiten beinhalten. Für den oder die Bestochene(n) direkt, aber auch für Angehörige oder Freunde (Anechiarico / Jacobs, 1996: 4).

Unabhängig von der näheren Ausgestaltung der als basaler Referenzrahmen vorausgesetzten Beziehung zwischen einem Auftraggeber und einem Agenten (Auftragnehmer) ist eines klar: Es handelt sich um eine besondere Spielart des Agenturproblems, das Stykow wie folgt beschreibt (Stykwow, 1999: 90f.):

*„Der Agent hat die Möglichkeit, seinen Auftraggeber zu schädigen, denn der Prinzipal kann weder das Verhalten noch die Informationen des Agenten perfekt oder kostenlos kontrollieren.“*

Stykwow „unterstellt“, dass die bilaterale Beziehung nicht vollständig kooperativ orientiert ist; folgerichtig ist die Delegation von Verantwortung für den Auftraggeber immer riskant, da die Interessen der Partner nie vollständig übereinstimmen.<sup>25</sup>

Politische Korruption ist allerdings ein Spezialfall des Agenturproblems, da – wie mehrfach erwähnt – in der klassischen Korruptionsdefinition von einer Dreiecksbeziehung auszugehen ist. Die „Dyade von Prinzipal und Agent“ (Stykwow, 1999: 91) muss um einen oder eine Dritte(n) ergänzt werden, also jene physische oder juristische Person oder Institution, die den Auftraggeber oder

---

<sup>25</sup> Die Verluste, die durch Interessenkonflikte oder Informationsasymmetrien entstehen können, bezeichnet Stykwow übereinstimmend mit der wissenschaftlichen Literatur als „Agenturverluste“.

Prinzipal gemeinsam mit dem Agenten betrügt.

Und auf eben dieser Vertragsbeziehung zwischen „truster“ und „fiduciary“ basiert Stykows Weiterentwicklung des klassischen „Agent-Prinzipal“-Modells. Stykow setzt an die Stelle des „Amtsmissbrauchs“ das Prinzip der „Vertragsverletzung“, indem sie die Definition politischer Korruption allein dem – nicht ausschließlich durch juristische Kriterien definierten – Vertrag zwischen Prinzipal und Agent überlässt. In diesem Konzept wird der Regelverstoß durch „materielle“ (Ergebnis der Handlungen des Agenten) und „prozedurale“ (gegen Beziehungstranskript des Vertrages) Verstöße definiert, oder wie Stykow festhält (Stykow, 1999: 93):

*„Nicht (allgemeines) „Gesetz“, „Moral“ oder „soziale Norm“ liefern die Kriterien für Korruption, sondern die (konkreteren) Regeln, auf denen die Beziehung zwischen dem Prinzipal und seinem Agenten gegründet ist – was durchaus Gesetze sein können, aber nicht müssen.“*

Dieses Konzept verschließt sich demnach weder dem Gemeinwohl, noch einer konservativen Perspektive des Amtsmissbrauchs, da eine normativ-ethische Definition politischer Korruption weiter möglich ist. Im Kern bleibt allerdings das Wesen politischer Korruption bestehen, nämlich das Scheitern der Durchsetzung von kooperativem Verhalten in hierarchisch strukturierten Beziehungssystemen.

Wichtig erscheint weiters, dass dabei allein die Prinzipal-Agent-Beziehung eine juristisch relevante, respektive einklagbare Beziehung ist, dass aber auch die Beziehung zwischen Agent und Klient marktförmig gestaltet sein kann.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Stykow verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass ein „Agent“ auch „Diener zweier Herren“ sein kann, sprich dass (staatliche) Bedienstete sowohl dem Arbeitgeber als auch einem privaten Kunden gegenüber Verpflichtungen haben können. Im Extremfall, so Stykow, könne diese Beziehung auch „clanförmig“ gestaltet sein.

Stykw liefert damit insofern einen neuen, den Eurozentrismus überwindenden Ansatz, als sie festhält, „dass das Verhalten des korrupten Akteurs nicht allgemeingültig definierbar, Korruption als besonderer Typ eines „Beziehungsereignisses“ aber durchaus festzumachen ist (Stykw, 1999: 96).<sup>27</sup>

Für die vorliegende Arbeit soll daher folgende Begriffsdefinition erfolgen: Politische Korruption wird als ein Sonderfall des „Agenturproblems“ definiert.

Ein sinnvolles Modell politischer Korruption setzt voraus, dass die beschriebene Dyade „Prinzipal-Agent“ im öffentlichen Dienst durch ein trigonales Beziehungsverhältnis erweitert wird, in welchem alle Beteiligten (Prinzipal, Agent, Klient) wissen, wie der Treuhänder (Agent) grundsätzlich zu handeln hätte und in welchem der Agent gemeinsam mit einem dritten Teilnehmer (Klient) die zwischen ihm und dem Kredit- bzw. Auftraggeber (Prinzipal) getroffenen Vereinbarungen, nämlich das vorausgesetzte Vertrauensverhältnis aus persönlichen Motiven bricht/umgeht, etc.

Dieser Vertrauensmissbrauch einer öffentlichen Stelle für private Zwecke wird im Stykw'schen Sinn nicht durch „Gesetze“ oder „soziale Normen“, sondern anhand jener (konkreten) Regeln qualifiziert, auf denen die Beziehung zwischen dem Prinzipal und seinem Agenten gegründet ist. Das können, müssen aber keine Gesetze sein.

---

<sup>27</sup> Stykw vermag damit auch die vermeintliche Problematik zu überwinden, die das Vorhandensein von unterschiedlichen Kulturkreisen hervorruft. Sie führt lediglich konsequent weiter, was Philp bereits festgehalten hat: Wo kein Bedarf für politische Regelungen und damit einhergehend politische Ämter oder formale Abkommen, festgestellt wird, erfolgen Distributionen und Allokationen nach nicht-politischen Kriterien. „Allokationen in Familien erfolgen nach anderen Prinzipien (als im Staat, Anm.) – aber das macht sie noch nicht korrupt.“ (Philp, 2002a, 58). Mit Stykows Modell ist politische Korruption unabhängig davon feststellbar, ob Handlungen dem eurozentristischen Weltbild entsprechen. Sie konzentriert sich allein auf das Vertragsverhältnis zwischen Treuhänder und Kreditgeber, zwischen Beamtschaft und Staat, etc. Werden die formal vorab getroffenen Regeln wissentlich umgangen, gebrochen, etc. kann man von politischer Korruption reden. Werden Allokationsvorgänge nach kulturell determinierten oder anderen Kriterien vorgenommen, weil keine formalen Regeln existieren, kann allerdings NICHT von politischer Korruption die Rede sein.

## **2.6 Politische Korruption als Indikator für Modernisierung und ökonomischen Fortschritt**

Alle wissenschaftlichen Disziplinen, die sich mit dem Phänomen bislang auseinandergesetzt haben, sind sich in einem Punkt einig: Historisch betrachtet, hat politische Korruption in allen Gesellschaften existiert, und sie tut dies bis heute.

Der Umstand, dass Korruption in manchen Gesellschaften weiter verbreitet ist als in anderen, legt für viele Beobachter den Schluss nahe, dass Korruption mit gesellschaftlichen Veränderungsprozessen einhergeht. Samuel P. Huntington etwa sieht einen direkten Konnex zwischen sozialen und ökonomischen Modernisierungsprozessen und dem Grad der zu beobachtenden politischen Korruption (Huntington, 2005: 253):

*„Corruption may be more prevalent in some cultures than in others but in most cultures it seems to be most prevalent during the most intense phases of modernization.“*

In diesem Verständnis ist politische Korruption eine logische und damit nahezu unvermeidbare Begleiterscheinung von Ausdifferenzierungsprozessen, die bei komplexer werdenden gesellschaftlichen und politischen Systemen zu beobachten sind. Kurzum: Politische Korruption ist ein Kennzeichen politischer Modernisierung und kann nicht nur aus einer subjektiv egoistischen, sondern auch aus einer sozialen Perspektive benefiziär sein (Klitgaard, 2000: 2). Als Beispiel kann die Transformation einer Monarchie zur Demokratie fungieren: In einer Gesellschaft, die nicht zwischen der Funktion des Königs als Staatsoberhaupt und dem König als Privatperson unterscheidet, ist es de facto unmöglich, dem König beim Griff in die Staatskasse Korruption oder Missbrauch vorzuwerfen (Huntington, 2005: 254):

*„Corruption requires some recognition of the difference between public role and private interest.“*

Ähnliches gilt für die Frage familiärer Loyalitäten: In vielen traditionellen Gesellschaften bestand oder besteht bis heute für öffentlich Angestellte die Pflicht, mit Arbeit und (finanziellen) Zuwendungen für das Wohl der Sippe und Familie zu sorgen. Erst wenn Gesellschaftssysteme zwischen der Loyalität gegenüber den staatlichen Institutionen und der Familie unterscheiden und es gelingt, die Loyalität gegenüber dem Amt über jene der Familienverbindungen zu heben, können Verhaltensweisen wie Nepotismus – und damit Korruption – definiert werden. In Anlehnung an McMullan stellt Huntington fest, dass *jedes* Gesetz irgendeine Gruppe in der Gesellschaft benachteiligt. Je mehr Gesetze es in einer komplexen Gesellschaft gibt, desto höher ist für Huntington die Wahrscheinlichkeit, dass Personengruppen benachteiligt sind – und damit anfällig für korruptes Handeln werden. Für ihn gibt es daher gewissermaßen eine gesunde Obergrenze für die Zahl der Gesetze, und dies führt in der Korruptionsbekämpfung zu einem auf den ersten Blick paradoxen Schritt: Bisweilen könne politische Korruption bekämpft werden, indem die Zahl der vorhandenen Gesetze und Reglements nicht gehoben, sondern gesenkt wird (Huntington, 2005: 253 f.).

Überraschenderweise will Huntington politische Korruption nicht als Schaden für die Gesellschaft oder das politische System bezeichnen, im Gegenteil: Für ihn ist sie Kennzeichen von Modernisierungsprozessen; sie bringt Personengruppen in das politische System, die vorher nicht daran partizipiert haben, und sie ist wirksames „Gegenmittel“ für überbordende Bürokratie (Huntington, 2005: 261):

*„Just as the corruption produced by the expansion of political participation helps to integrate new groups into the political system, so also the corruption produced by the expansion of governmental regulation may help stimulate economic development.“*

Huntington ist nicht der Einzige, der die exponierte These verfolgt, Korruption könne Modernisierung unterstützen und wirtschaftliches Wachstum anregen. Im Gegenteil: Mit seinen in den 60er Jahren zum ersten Mal geäußerten Theorien überzeugte er maßgebliche Autorinnen und Autoren wie Leff, Nye und Weiner, wie überhaupt für die frühen politikwissenschaftlichen Arbeiten zum Thema festgehalten werden kann: Der funktionalistische Zugang, wonach politische Korruption per se nicht als negativ, sondern als ambivalent und im Zuge von demokratischen Transformationsprozessen sogar als positiv bewertet werden kann, war dominant (Seligson, 2002: 409).

Grundsätzlich lautet die Frage: Gibt es tatsächlich einen „optimal amount of corruption“ (Jacobs, 2002: 89), also ein vernünftiges Maß an politischer Korruption, das die Ineffizienzen staatlicher Bürokratie auszugleichen vermag und somit für eine bessere Entwicklung der Volkswirtschaft sorgt?

Für diese Überlegung sprechen durchaus Argumente, wie im folgenden Teil der Arbeit aufgezeigt werden soll.

### **2.6.1 Ökonomischer Fortschritt durch Korruption**

Verzichtet man auf die „moralisierende Grundhaltung“ und die „technokratische Ungeduld mit der (bürokratischen) Ineffizienz“, die der generellen Kritik an Korruption zumeist zugrunde liegen (Leff, 2005: 307f.), so kann man Korruption auch als Methode bezeichnen, die Individuen oder Gruppen Einfluss auf die Bürokratie ermöglicht, welchen sie sonst vermutlich nicht ausüben könnten oder würden. Oder, wie Leff festhält:

*„(...) corruption per se indicates only that these groups participate in the decision making process to a greater extent than would otherwise be the case.“*

Für Leff und Francis Lui steht unzweifelhaft fest, dass politische Korruption ein „necessary evil“, ein notwendiges Übel ist (Seligson, 2002: 411). Sie kann ökonomisches Wachstum fördern und positive volkswirtschaftliche Effekte haben und muss als „allokativ neutral“ bewertet werden, da sie zum Beispiel bei der Ausschreibung von öffentlichen Aufträgen zu einer Effizienzsteigerung beiträgt oder beitragen kann (Frank, 2004: 186).

Vor allem in Entwicklungsländern, so argumentieren die Anhängerinnen und Anhänger dieser These, fördere Korruption den Wettbewerb und die Effizienz, sie schaffe Investitionssicherheit und könne auch die Investitionsrate heben. Im Wesentlichen basieren diese Aussagen auf der Annahme, dass vor allem in Entwicklungsländern Regierungen eine (wirtschafts-) politische Agenda verfolgen können, die ökonomischem Fortschritt oder Innovation feindlich gesinnt ist. Wenn für eine Regierung demnach die Erhaltung des „Status Quo“ prioritär erscheint und wenn die staatliche Bürokratie dieses Ziel unterstützt und neue Investorinnen und Investoren und Wirtschaftstreibende als „Competing Center of Power“ (Leff, 2005: 312), kurzum als mögliche Konkurrenz für ihre Einflussphäre betrachtet, kann politische Korruption unter staatlichen Angestellten bzw. in der Bürokratie dafür sorgen, dass diese investitionsfeindliche Haltung partiell unterwandert und umgangen wird.

Nye ortet in diesem Zusammenhang die – ebenfalls für Entwicklungsländer für ihn wesentliche – Möglichkeit, zusätzliches Haushaltskapital für das Staatsbudget zu lukrieren (Nye, 2005: 285): *„Where private capital is scarce and government lacks a capacity to tax a surplus out of peasants or workers openly, corruption may be an important source of capital formation.“*

Einschränkend bemerkt er, dass die Schmiergeldzahlungen, welche ausländische Investoren der staatlichen Bürokratie zur Beschleunigung von Behördenwegen überweisen, nur dann dem Wirtschaftswachstum zugute kommen, wenn sie nicht sofort auf ein Schweizer Nummernkonto transferiert werden. Allein die vier lateinamerikanischen Diktatoren Peron, Perez, Jimenez und Batista haben in den Jahren 1954-1959 geschätzte 1,15 Milliarden US-Dollar außer Landes geschafft (Nye, 2005: 287).

Laut Leff kann politische Korruption in bestimmten Fällen allerdings eine *safeguard*-Funktion erfüllen und die Effizienz der lokalen Wirtschaftstreibenden erhöhen. In bürokratischen Systemen, die (ausländischen) Investoren und Wirtschaftstreibenden tendenziell feindlich gesinnt sind, könnten Korruption und Schmiergeldzahlungen dazu führen, dass dennoch Schritte gesetzt werden, welche das Wirtschaftswachstum unterstützen (Leff, 2005: 315):

*„Corruption provides the insurance that if the government decides to steam full-speed in the wrong direction, all will not be lost.“*

Für die Wirtschaftstreibenden wiederum ergäbe sich eine neue Konkurrenzsituation – die wiederum eine Effizienzsteigerung bringt. Leff argumentiert dies mit der wohl überlegten Allokation allfälliger Schmiergeldzahlungen (Leff, 2005: 310):

*„With competition forcing prices up, the favours will tend to be allocated to those who can pay the highest prices. In the long run, the favours will go to the most efficient producers, for they will be able to make the highest bids which are compatible with remaining in the industry.“*

Mit anderen Worten: Auch bei den Schmiergeldzahlungen geht es langfristig um Kosten-Nutzen-Rechnungen, und diese kommen jenen Unternehmen zugute, die am effizientesten arbeiten und kalkulieren. Tatsächlich verfügen Schmiergeldzahlungen und Steuern über eine

Reihe von Ähnlichkeiten, welche es im Einzelfall erschweren, beide voneinander zu unterscheiden (Shleifer / Vishny, 1999: 104).

Für Leff wie Nye steht außer Zweifel, dass diese durch die „Hintertür“ erfolgte Einführung wettbewerbssteigernder Maßnahmen ökonomische Vorteile bringen kann, da sie in Entwicklungsländern die Ineffizienz der Bürokratie ausgleichen, Kapital für den Staatshaushalt bereitstellen (Nye, 2005: 285) und das Wirtschaftswachstum antreiben kann (Leff, 2005: 314).

Genährt wird diese Diskussion unter anderem aufgrund des offensichtlichen Erfolges einzelner Volkswirtschaften, welche sich mit einem beachtlichen Maß an zu beobachtender Korruption im bürokratischen Ablauf hervorragend entwickeln. So verweisen Kommentatoren, die der Nye'schen These anhängen, darauf, dass etwa die ostasiatischen Volkswirtschaften zum Teil beachtliche volkswirtschaftliche Fortschritte gemacht haben und über ein entsprechendes Wirtschaftswachstum verfügen, obwohl unabhängige Beobachterinnen und Beobachter auch hier ähnliche Korruptionsniveaus wie etwa in zentral-afrikanischen Staaten feststellen konnten.

Goudie und Stasavage beziehen sich auf Studien von Brunetti, der die Beispiele Thailand und Indonesien bringt. Beide scheinen trotz signifikanter Korruptionsniveaus wirtschaftlich keinen Schaden zu nehmen, da – so zumindest der erste, oberflächliche Befund – Korruption keine negativen Effekte auf Wachstum und Wirtschaft hat, wenn sie in „einer organisierten und regulierten Art und Weise“ vorherrscht (Goudie / Stasavage, 1997: 46f.):

*„(...) this analysis also finds that Thailand and Indonesia were very corrupt, but without an apparent negative effect on economic growth. In Thailand in particular it was noted that bribery was endemic, but payment of a bribe to a government official virtually guarantees the right to get what one paid for. Brunetti interprets this as meaning that both countries had very low levels of uncertainty in their institutional*

*framework, and that this supports the prediction that corruption will not have as negative an economic growth when it occurs in an organised and regular manner.“*

Sofern politische Korruption „organisiert“ auftritt, scheint sie keine schädlichen ökonomischen Schäden zu verursachen, lautet der Befund – doch dieser ist unvollständig.

Denn zum einen ist das höhere Wirtschaftswachstum in asiatischen Regionen auf verschiedenste ökonomische Faktoren zurückzuführen; dass ein bestimmtes Wirtschaftswachstum trotz politischer Korruption möglich ist, rechtfertigt noch nicht den Umkehrschluss, dass beide voneinander unabhängig ko-existieren bzw. politische Korruption keine negativen Effekte auf die ökonomische Entwicklung einer Volkswirtschaft hat – eine Einschränkung, die im Übrigen auch die beiden OECD-Experten Goudi und Stasavage an anderer Stelle ihrer Studie feststellen (Goudi / Stasavage, 1997: 34).

Die Lesart muss wohl eine andere sein: In Thailand und Indonesien ist Wirtschaftswachstum *trotz* erheblicher Korruption möglich.

Grundsätzlich ist es problematisch, bei der Diskussion der ökonomischen Vorteile von politischer Korruption zwei wesentliche Aspekte voneinander zu trennen: ökonomische Entwicklung und politischen Fortschritt.

Dies geschieht in den meisten Fällen bewusst. So engt etwa Nye den Fokus seiner Kosten-Nutzen-Analyse deutlich ein, indem er ihr die Bemerkung voranstellt, die positiven Effekte, welche Korruption auf die ökonomische Entwicklung eines Landes haben könne, würden dem politischen Fortschritt entgegenwirken (Nye, 2005: 283).

Diese Einschränkung, die bei Analytinnen und Analysten sowie bei „Korruptionsapologeten“ (Kaufmann, 1997: 115) bisweilen zu einer

Randnotiz verkommt, ist für die gesamtgesellschaftliche Bewertung des Phänomens sowohl in Entwicklungsländern als auch in modernen Demokratien von essentieller Bedeutung.

Sie auszuklammern und diesen Verzicht zu dokumentieren ist methodisch möglich, aus der Perspektive des Autors allerdings nur bedingt sinnvoll. Autorinnen und Autoren wie Susan Rose-Ackerman verweisen mehrfach darauf, dass bei politischer Korruption neben dem volkswirtschaftlichen Schaden auch der „soziale Schaden“ (Rose-Ackerman, 1999: 53) als Bewertungskriterium herangezogen werden muss.

Ehe diese These näher begründet wird, sollen jene Einwände formuliert werden, die gegen eine „rein ökonomische“ Betrachtung des Phänomens sprechen.

### **2.6.2 Effekte auf das Wirtschaftswachstum**

Die im vergangenen Kapitel geäußerten Überlegungen legen den Schluss nahe, politische Korruption könne vor allem im Falle von Entwicklungsländern kurzfristig die Schwächen einer ineffizient arbeitenden Bürokratie überbrücken, indem sie über die „Hintertür“ wettbewerbsähnliche Mechanismen in das System bringt und so langfristig zu mehr Marktwirtschaft, Transparenz und Effizienz führt. Die grundsätzlichen, vor allem von Disziplinen der Sozialwissenschaft geäußerten Bedenken gegen diese „revisionistische Perspektive“ (Kaufmann, 1997: 114) sollen in der Folge noch näher beleuchtet werden. Es ist allerdings bemerkenswert, dass auch aus ökonomischer Sicht erhebliche Vorbehalte gegenüber der von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftern wie Nye oder Leff formulierten Theorie der Effizienzsteigerung vorgebracht werden können.

Was meinen Ökonominnen und Ökonomen, wenn sie Korruption als

einen Faktor bezeichnen, der „ein wirtschaftlich unsicheres Klima schafft, das Unternehmer abschreckt und Fortschritt und Entwicklung damit behindert“ (Goudie / Stasavage, 1997: 39)?

Der Korruptionsforscher Paolo Mauro hat 1993 die erste systematische empirische Analyse politischer Korruption vorgelegt. Sie ist insofern bahnbrechend, als sie die Wechselwirkung von Korruption und Wirtschaftswachstum untersucht und signifikante Zusammenhänge ausmacht (Shleifer / Vishny, 1999: 103).

Wie ging Mauro vor? Er hat die empirischen Wirtschaftsdaten einzelner Länder mit Korruptions-Indices von unabhängigen Rating-Agenturen verglichen. Dabei zeigte sich, dass die Indices über eine hohe Korrelation verfügen – es scheint demnach unter Beobachtern einen Konsens über die Höhe des Korruptionsniveaus der jeweiligen Länder zu geben. Gleichzeitig brachte ein hohes Korruptionsniveau aber deutliche negative Effekte für Investment, Wirtschaftswachstum und staatliche Ausgaben, insbesondere im Bereich von Bildung und Gesundheitsversorgung.

Mauro konnte zum ersten Mal empirisch nachweisen, dass eine positive Veränderung in Korruptions-Indices mit einer Steigerung der jährlichen Wachstumsrate, gemessen am BIP, einhergeht (Mauro, 2005: 341):

*„Das bedeutet beispielsweise, dass ein Land, dessen positive Bewertung sich bei einer Korruptionsskala von ,6 aus 10´ auf ,8 aus 10´ verbessert, mit einer 4-prozentigen Steigerung bei den Investments und gemessen am BIP mit einer Steigerung von 0,5 Prozentpunkten bei der jährlichen Wachstumsrate zu rechnen hat.“*

Die These, wonach politische Korruption ein im Umbruch begriffenes, von einer (korrupten) Bürokratie gelähmtes Wirtschaftssystem schneller in Richtung Transparenz und freie Marktwirtschaft bringen kann oder zumindest Effekte in diese Richtung erzielt, kann nicht

weiter ernsthaft verfolgt werden, da sie eine Tatsache außer Acht lässt, die nicht als gegeben betrachtet werden darf, nämlich: Dass sich die an der Korruption partizipierenden Teilnehmer an die informellen Regeln halten. Kaufmann beschreibt diesen Irrtum folgendermaßen (Kaufmann, 1997: 1995): *“The problem with this ‚speed money‘ argument lies in the presumption that both sides will actually stick with the deal, and there will be no further demands for bribes.“*

Wesentlich sind demgegenüber die Überlegungen, die aus Mauros empirischen Daten aus Sicht eines Schmiergeld-Zahlenden abgeleitet werden können (Mauro, 2005: 343):

- Korruption kann vor allem von privaten Investorinnen und Investoren als eine Art Steuer betrachtet werden. Schmiergeldzahlungen, die für den Zuschlag bei öffentlichen Aufträgen oder grundsätzlich bei behördlichen Genehmigungen erforderlich sind, werden fix in die internen Kalkulationen inkludiert und senken in weiterer Folge die Anreize für weiteres oder höheres Investment.
- Korruption kann zu einer Verminderung der Steuereinnahmen führen, etwa wenn sie bei Steuerhinterziehung oder -minderung ins Spiel kommt. Naturgemäß führt das Fehlen von korruptionsbedingt verloren gegangenen Steuermitteln dazu, dass die öffentliche Hand weniger investieren kann, wobei Mauro deutliche Hinweise dafür ortet, dass sich dies vor allem auf Investitionen in den Bereichen „Bildung“ und „Gesundheit“ negativ auswirkt.
- Korruption hat negative Effekte für die Allokation öffentlicher Mittel bei der Vergabe von (Bau-) Aufträgen. Dies kann dazu führen, dass die öffentliche Infrastruktur nur eine mindere Qualität aufweist (Brücken, Häuser stürzen ein, sind schneller baufällig, etc.). Auch das hat dämpfende Effekte für das Gesamtwachstum der Wirtschaft.

Behauptungen, wonach politische Korruption und die damit einhergehenden Schmiergeldzahlungen die Allokation von Gütern positiv beeinflussen, scheitern letztendlich an einer simplen Tatsache: Es besteht kein Grund für die Annahme, dass der Schmiergeldzahler aufgrund seiner Zahlung jenes Gut erhält, für das er bezahlt hat, da er im Falle von Unzufriedenheit oder Nicht-Erledigung des von ihm gewünschten Amtsgeschäftes, etc. keine durch Gerichte und Verfahren abgesicherten Möglichkeiten hat, die korrupte Transaktion mit Erfolg einzufordern (Kaufmann, 1997: 117).

### **2.6.3 Korruption als erodierender Faktor des politischen Systems**

Die im vorangegangenen Teil der Arbeit geäußerten Ausführungen, Analysen und Kalkulationen haben aus ökonomischer Perspektive sinnvolle Gründe präsentiert, warum politische Korruption nicht dazu geeignet erscheint, positive Effekte auf Brutto-Inlandsprodukt oder Wirtschaftswachstum zu erzielen. Sie ist nicht „Schmiermittel“ für die „quietschenden Zahnräder einer rigiden Administration“, sondern „Treibstoff für exzessive Regulatorien, die der Aufrechterhaltung von Diskretion dienen“ (Kaufmann, 1997: 115).

Der Gesamt-Schaden, den Korruption verursacht – und das gilt mittlerweile im sozialwissenschaftlichen Mainstream als Tatsache – ist mit Methoden der Wirtschaftswissenschaften nicht zu messen. Er liegt allerdings, so ist auch die Überzeugung des Autors, weit über dem, was ökonomisch messbar ist.

So argumentieren Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler wie Klitgaard, Jarquin und Carrillo-Flóres schlüssig, dass Korruption Wohlstand und Macht zu jenen umverteilt, denen diese nicht zustehen (Klitgaard, 2000: 2), dass Korruption das Vertrauen in die

staatlichen Institutionen unterminiert und die Glaubwürdigkeit des politischen Systems und seiner Player erodiert (Jarquin / Carrillo-Flóres, 2000: 193):

*„Among other things, corruption acts to undercut the efficiency and effectiveness of public policies and programs, distorts incentives for proper allocation of resources, destroys conditions for fair competition, contributes to ever greater concentrations of income, casts doubt on the legitimacy of profit-making and taxation alike, and – in the end – undermines the credibility and efficiency of the market and the state.“*

Verfolgt man diesen Gedanken zu Ende, so zerstört Korruption die Grundlagen jenes Markts, für den sie in der Argumentation von Befürwortern angeblich durchaus positive Effekte haben könnte.

Deutlich werden die schädlichen Effekte am Beispiel eines Bereichs, der besonders gefährdet und anfällig für korrupte Transaktionen ist: das öffentliche Vergabewesen. In diesem Bereich können Schmiergeld-Zahlungen zu enormen Schäden – und damit dem Verlust von Steuermitteln – führen. Die möglichen Kosten können darin bestehen, dass öffentliche Aufträge viel zu teuer erledigt werden, Projekte nicht erledigt, fertig gebaut, etc. werden oder Dienstleistungen, Bau-Tätigkeiten, etc. geleistet und bezahlt werden, die dem ursprünglichen Projekt überhaupt nicht entsprechen oder grundsätzlich überflüssig sind (Abramo Weber, 2005: 126).

Dem nicht genug, kann Korruption die verschiedensten Bereiche des öffentlichen Lebens und Zusammenlebens äußerst negativ beeinflussen. Bisweilen geht es um Steuerhinterziehung, dann wieder um Verstöße gegen Umweltschutzrichtlinien oder um die illegitime Erteilung von Bau- oder sonstigen Aufträgen, welche zur Zerstörung des Ökosystems beitragen. Der Schaden, der entstehen kann, wenn unter- oder unqualifizierte Personen öffentliche

(Bau-)Aufträge erhalten oder wenn etwa Mitglieder des organisierten Verbrechens gegen Bezahlung mit Bonifikationen wie diplomatischer Immunität ausgestattet werden, ist in Dollar oder Euro oft nur schwer zu messen (Rose-Ackerman, 1999: 26).

Generell können Verschwiegenheit und Diskretion, die für das Fortbestehen von politischer Korruption vital sind, dazu führen, dass so genannte „high value“-Projekte wie die Gesundheitsversorgung oder das Bildungssystem gegenüber anderen, potentiell nutzlosen Projekten im Bereich der Verteidigungs- oder Infrastrukturpolitik benachteiligt werden, da letztere (beispielsweise aufgrund viel höherer Investitionsvolumina) grundsätzlich bessere Möglichkeiten offerieren, Korruptionzahlungen zu unternehmen (Shleifer / Vishny, 1999: 107).

Goudie und Stasavage definieren in Bereich der Foreign Direct Investments konkrete „Risiken und Unsicherheiten“, welche aus der Perspektive von (ausländischen) Unternehmen entstehen, wenn sie in einem korruptionsanfälligen Bereich / Land investieren wollen. Diese Risiken lassen sich nicht nur relativ genau bilanz-technisch darstellen, sie sind im Umkehrschluss auch ein Argument dafür, dass eine Volkswirtschaft, deren Bürokratie unter politischer Korruption leidet, ganz wesentliche Nachteile zu verkraften hat (Goudie / Stasavage, 1997: 38-39):

- *Das Fehlen von Information ex ante* macht es Unternehmen allgemein schwer, zu kalkulieren. Sie haben weder Erfahrungswerte noch eine Garantie, wie viele Schmiergeldzahlungen zu leisten sind, um ein bestimmtes Rechtsgeschäft abzuwickeln.
- *Die Wahrscheinlichkeit*, dass das angestrebte Rechtsgeschäft selbst bei Zahlung aller Korruptionskosten erfüllt wird, schwankt.
- *Die Gefahr*, dass korrupte Aktivitäten entdeckt werden, bleibt

selbst bei erfolgreicher Abwicklung der korrupten Transaktionen permanent vorhanden.<sup>28</sup>

- *Das Risiko* rechtlicher Sanktionen und allfälliger Zusatzkosten bleibt ebenfalls bestehen.
- *Die Verzögerung*, die durch Verhandlungen mit korrupten Transaktionsteilnehmern im gesamten Geschäft auftritt, ist wie so vieles schwer kalkulierbar.

So kann aus folgenden Gründen nicht weiter angenommen werden, korrupte Transaktionen seien geeignet, die allokativen Effizienz der Bürokratie zu steigern (Goudie / Stasavage, 1997: 35):

- a) Das Risiko, entdeckt zu werden, verhindert, dass korrupte Transaktionen ähnlich einer Markt-Auktion funktionieren. Die Notwendigkeit der Verschwiegenheit und Diskretion bedeutet, dass korrupte Regierungen oder Beamtinnen und Beamten tendenziell mit einer kleinen Gruppe an Unternehmen kooperieren, welche die korrupte Praxis kennen, decken und begrüßen. Gesamtwirtschaftlich gesehen ist dies als innovationsfeindlich zu bezeichnen.
- b) Die Gefahr der Enttarnung bringt korrupte Staatsbedienstete dazu, ihre Aktivitäten danach auszurichten, möglichst nicht entdeckt zu werden. Dadurch können Zusatzkosten entstehen, etwa, wenn Beamtinnen und Beamte vorsätzlich teurere Maschinen kaufen, deren Preis und Leistung im bürokratischen Apparat zwar nicht bekannt sind, diese aber für sie persönlich die Möglichkeit von überteuerten Gebühren, Schmiergeldzahlungen, etc. bringen.
- c) Das Risiko, entdeckt zu werden, lässt es aus Sicht der korrupten Transaktionsteilnehmerinnen und -teilnehmer

---

<sup>28</sup> Für das Unternehmen ist dies vor Ort ein problematischer Kostenfaktor, weil möglicherweise zusätzliche Zahlungen notwendig werden und die Dauer des Projekts verlängert wird; international agierende Konzerne sehen zusätzlich das Problem, dass jedwede Umgehung von rechtlichen Vorgaben von Medien und Zivilgesellschaft im Aus- und Inland thematisiert werden, und so ein Image-Schaden für das Unternehmen entsteht.

sinnvoll erscheinen, die Zahlungsflüsse für Außenstehende möglichst kompliziert und undurchsichtig zu halten. Annehmend, dass die grundsätzliche Abwicklung von Staatszahlungen und -geschäften in einer effizienten Art und Weise erledigt wird, muss dieser Effekt als generell effizienzsenkend bewertet werden.

- d) Ein weiterer, potentieller Effizienz-Verlust der Bürokratie entsteht dadurch, dass das durch den korrupten Akt geschlossene Geschäft grundsätzlich ineffizient ist. Goudie und Stasavage bringen das Beispiel Korea, wo Arbeits- und Baugenehmigungen nach Schmiergeld-Zahlungen an Firmen vergeben wurden, die mindere Qualität lieferten.

Der britische Betrugsbekämpfungsexperte Jim Gee beschreibt als einer von vielen sehr klar, warum der durch politische Korruption hervorgerufene (volkswirtschaftliche) Schaden weit über dem liegt, was kurz- oder mittelfristig ökonomisch messbar ist (Kreutner, 2006: 157):

*„Fraud and corruption undermine democratic societies in two main ways. They deprive them of the resources needed to provide top quality services to citizens while at the same time corroding public confidence in the public or private sector organisations seeking to deliver those services.“*

Politische Korruption raubt demnach der Bürokratie – und damit der Gesellschaft insgesamt – nicht nur die (finanziellen) Ressourcen, eine qualitativ hochwertige Verwaltung zu ermöglichen; sie sorgt außerdem dafür, dass das Vertrauen in diese durch verschwendete Mittel geschwächte Bürokratie sinkt.

Mehr noch: Nicht nur das Vertrauen in die Bürokratie, sondern das Vertrauen in ein demokratisches Gesellschafts- und Politsystem wird durch Korruption nachhaltig zerstört.

Für Autorinnen und Autoren wie Jean Ziegler streift dieser Aspekt auch entwicklungs- und machtpolitische Fragen, da „der Westen“ in der „südlichen Hemisphäre“ häufig durch Bestechung herrsche und damit einen „beträchtlichen Vorteil“ generiere (Ziegler, 2009: 146):

*„Die Korruption zerstört die Vertrauensbeziehung zwischen den Bürgern und ihrer Regierung. Sie zersetzt und schwächt den Staat.“*

Ein schwacher, in Misskredit gebrachter und handlungsunfähiger Staat sei, wie das Beispiel Nigeria dokumentiere, der „Traumpartner“ der transkontinentalen Konzerne.

Empirische Belege für die These, wonach Korruption den Ruf von staatlichen Institutionen kollektiv schädigt, bietet der US-Amerikaner Mitchell A. Seligson. Er konnte wesentliche Zusammenhänge zwischen dem Eurobarometer (Vertrauen in das Regierungssystem) und den Korruptionsindices von Transparency International nachweisen (Seligson, 2002: 413):

*„Looking at all of the Eurobarometer cases as a group, the author finds an association between high levels of corruption and low satisfaction with democracy.“*

Bei einer Vergleichsstudie unter vier verschiedenen lateinamerikanischen Ländern weist Seligson eindrucksvoll nach, dass politische Korruption Legitimität und Vertrauen in das politische System selbst unter jenen Bevölkerungsgruppen erodiert, die prinzipiell der Meinung sind, Korruption habe insofern auch positive Aspekte, als sie hilft, bürokratische Hürden schneller zu überwinden (Seligson, 2002: 424, 429).

Sich auf mehrere Studien – darunter jene von Paolo Mauro – berufend, argumentiert Korruptionsforscherin Rose-Ackerman, dass Korruption Foreign Direct Investment signifikant beeinflusst (Rose-

Ackerman, 1999: 2). Für sie steht und fällt mit der Frage nach Korruption die Legitimation staatlichen Handelns und damit der Staat und seine Gesetze an sich. Rose-Ackerman begründet dies wie folgt: Wenn Beamtinnen und Beamte unter der Hilfe der Bürgerinnen und Bürger Gesetze bewusst beugen, brechen oder sich für deren Exekution – in welcher Form auch immer – entlohnen lassen, entscheiden sie damit letztendlich, welche Gesetze befolgt bzw. ignoriert werden (Rose-Ackerman, 1999: 22):

*„Bribery will determine not only which laws are enforced but also what laws are enacted. (...) No state could operate effectively if individuals could take the law into their own hands and justify doing so by reference to cost-benefit criteria.“*

Konsequent zu Ende gedacht ist Korruption demnach nichts anderes als eine Form der Selbstjustiz.

Ähnlich argumentiert Philip Manow. Für ihn „steht Korruption einem effizienten Funktionieren der Demokratie und der Staatsverwaltung entgegen“, sie ist damit kein Hemmnis, sondern geradezu der Gegner einer auf dem rechtsstaatlichen Prinzip basierenden Verwaltung. Korruption fördere einen „amoralischen Zynismus“ im Umgang mit öffentlichen Gütern und Formen kollektiver Entscheidungsfindung, sie „unterminiert damit alle Motivation für ‚civic engagement‘, auf das moderne demokratische Gemeinwesen so zentral angewiesen sind.“ (Manow, 2003: 240)

Oder, wie es der frühere Präsident der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank Enrique V. Iglesias formuliert (Jarquin / Carrillo-Flóres, 2000: 193):

*„Corruption is a tax on society as a whole.“*

Steuern und Schmiergelder sind mitunter nur schwer voneinander zu unterscheiden: Steuern sind der Aufpreis, der an das

Finanzministerium abgeführt wird, Schmiergelder sind Aufpreise, die mitunter in die Taschen von Monopolisten gehen.<sup>29</sup> Und immer dann, wenn das Finanzministerium, respektive der Staat, zufällig auch Monopolist ist, sind sie ident. Auch in einem System, in dem multiple Monopolisten existieren, ähneln Steuern und Schmiergeldzahlungen einander, der einzige Unterschied ist, dass die Höhe der Steuern von unabhängigen Agenturen fixiert werden. Zwar kümmern sich die Monopolisten in diesem Modell weniger um die Frage, wie sich einzelne Steuerquoten auf die Gesamt-Nachfrage und damit die Gesamt-Steuerleistung auswirken – die Steuereinnahmen sind dementsprechend geringer.

Allerdings könnte man einwenden, das Konkurrenzieren verschiedener Monopolisten entspricht dem föderalistischen Ideal einander konkurrenzierender Jurisdiktionen – womit ein weiterer Punkt erfüllt wäre, in dem Schmiergelder Steuern ähneln (Shleifer / Vishny, 1999: 104).

In einem Punkt differieren Steuern und Schmiergeldzahlungen allerdings massiv: Im Unterschied zu Steuern sind Bestechungs- und Schmiergeldzahlungen meist illegal und müssen daher geheim gehalten werden. Dieser „Imperativ der Geheimhaltung“ führt freilich zu einem anderen Effekt, der das politische wie ökonomische System unterwandert: Geheimhaltung ist der Innovation und auch dem (politischen) Wechsel abträglich. Die notwendige Diskretion bedingt, die Zahl der involvierten Personen und Schmiergeld-Bezieher so gering wie möglich zu halten. „Newcomer“ oder Nicht-Eingeweihte sollen im Idealfall keinen Zutritt zum eingeweihten Kreis haben. Da Innovation und Entwicklung sehr oft von „Outsidern“ (ausländischen Investorinnen und Investoren, etc.) kommen, reduziert politische Korruption die Innovationskraft. Dieses

---

<sup>29</sup> Beamte, die Genehmigungen, Reisepässe, etc. verteilen, sind streng genommen Monopolisten, da für Kundinnen und Kunden keine andere Möglichkeit besteht, diese Güter zu bekommen.

Fernhalten von Nicht-Eingeweihten oder -Partizipierenden folgt laut Shleifer und Vishny, einer eigenen Logik (Shleifer / Vishny, 1999: 106, 107):

*„To the extent that the elite prevents them from entering, to maintain its profits or simply to keep down its numbers to preserve secrecy, growth will suffer.“*

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die von Autorinnen und Autoren wie Leff oder Nye vertretene These, wonach politische Korruption ökonomisches Wachstum und Innovation fördern und positive volkswirtschaftliche Effekte bringen kann bzw. dass sie – wie Huntington ausführt – ein Phänomen von Demokratisierungsprozessen darstellt, nicht aufrecht erhalten werden kann.

Stellt man diesen Thesen die Aussagen und Erfahrungen von Korruptionsexpertinnen und -experten wie dem ehemaligen Weltbank-Direktor Peter Eigen<sup>30</sup> gegenüber – *„Die ganze Entwicklungshilfe (...), alles, was Sie unternehmen, um Armut zu bekämpfen, (...) wird durch Korruption zumindest äußerst erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht und in sein Gegenteil verkehrt“* (Eigen, 2003: 11) – so wirkt die Behauptung, Korruption könne ein Motor für Demokratisierung und Modernisierung sein, nur noch zynisch.

---

<sup>30</sup> In seinem Vortrag „Mit kraftvollen und kompetenten zivilgesellschaftlichen Organisationen gegen Korruption“ (siehe Literaturverzeichnis) schildert Eigen eindrucksvoll, wie es zur Gründung von Transparency International (TI), der weltweit größten NGO im Bereich der Korruptionsbekämpfung, gekommen ist. Demnach war Eigen aus seiner Erfahrung als Weltbank-Direktor nicht nur frustriert darüber, dass die gesamte Entwicklungshilfe an korrupten Transaktionen und Netzwerken hing – und daran auch scheiterte –, sondern auch enttäuscht über die Defizite, die die staatlichen und transnationalen Organisationen im Bereich der Korruptionsbekämpfung aufwiesen. Erst durch diese negative Erfahrung kam es zur Abkehr von der Weltbank – und zur Gründung von TI im Jahr 1993. Es sei an dieser Stelle aber ausdrücklich erwähnt, dass Eigen und andere immer wieder darauf hinweisen, dass die korrupten Netzwerke nicht allein vor Ort – also beispielsweise in Zentralafrika – die Arbeit für Entwicklungshilfe und -zusammenarbeit erschweren, sondern dass auch Lieferanten aus Europa und Nordamerika sowie OECD- und EU-Mitgliedsstaaten gut am Scheitern der Entwicklungshilfe und ihrer Projekte verdienen.

Da diese Einschätzung mittlerweile durch eine Vielzahl an empirischen Belegen bestätigt wird, ist die Sozial- und Wirtschaftswissenschaft mittlerweile mehrheitlich der Überzeugung, dass politische Korruption sowohl aus ökonomischer wie auch aus sozialwissenschaftlicher Perspektive mittel- und langfristig vor allem negative Effekte verursacht. Studien von Mauro, Rose-Ackerman und anderen weisen eindeutig nach, wie politische Korruption die volkswirtschaftliche Entwicklung behindert und bremst.

Durch sie wird die Allokation öffentlicher Mittel zu Ungunsten des Staatshaushaltes und der Steuerzahler beeinflusst, vielfach ist eine Verminderung der Steuereinnahmen zu beobachten. Die Untersuchungen weisen außerdem nach, dass die in Korruptions-Indices festgehaltene Korruptionsperzeption einzelner Länder mit der Höhe der Investitionen korreliert, die ausländische Investoren vornehmen: Je höher die wahrgenommene Korruption, desto geringer ist die Investitionstätigkeit.

Der volkswirtschaftliche Schaden hängt klar an der Korruptionswahrnehmung.

Neben den negativen Effekten für die Volkswirtschaft sind auch die gefährlichen Konsequenzen für das politische System ins Treffen zu führen: Korruption trägt zum Erodieren des politischen Systems als Ganzes bei. Sie untergräbt das Vertrauen in staatliche Institutionen und bevorzugt finanziell besser ausgestattete Eliten (Seligson, 2002: 413). Zusätzlich schmälert sie durch zwangsläufige Transparenz-Defizite die Glaubwürdigkeit des politischen Systems und seiner Partizipatoren. Politische Korruption wird zu Recht als eine spezielle Form der Selbstjustiz beschrieben, die aus verschiedenen (sozial-)wissenschaftlichen Perspektiven betrachtet und empirisch nachweislich höchst negative Effekte für eine Gesellschaft und ihre Volkswirtschaft bringt.

## **2.7 Grundsätzliches zur empirischen Korruptionsforschung und deren Implikationen für die Politikwissenschaft**

Im folgenden Teil wird auf die empirische Korruptionsforschung, die Mitte der 90er Jahre die vorwiegend deskriptive Korruptionsforschung abgelöst hat (Seligson, 2002: 414), sowie auf die sich aus ihren Erkenntnissen abzuleitenden Implikationen für die Politikwissenschaft eingegangen. Die empirische Korruptionsforschung, die 1995 mit der vielfach als „Pionierleistung“ (Frank, 2004: 187) bezeichneten Studie von Mauro begann, hat den Weg für die Arbeit von NGOs wie Transparency International aufbereitet und kann daher als ein wesentlicher Baustein der modernen Korruptionsbekämpfung bezeichnet werden.

Entstanden ist die vergleichsweise junge Disziplin aus einem akademischen Streit: In den 60er und 70er Jahren beschäftigten sich Ökonominnen und Ökonomen sowie Politikwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler mit der Fragestellung, wie schädlich Korruption für ein politisches System und eine Volkswirtschaft ist. Nach dem Austausch der wesentlichen Argumente erlahmte die Debatte, denn endgültige Antworten konnten nur empirische Daten und damit die empirische Forschung liefern. Dies erschien jedoch schwierig, da sich Korruption aufgrund ihres klandestinen Charakters der Erforschung im Allgemeinen und damit auch der empirischen Betrachtung im Besonderen tendenziell entzieht (Frank, 2004: 184).

Die Zahl der empirischen Studien zur Korruption ist bis heute geringer als die Zahl der theoretischen Abhandlungen zum Thema (Goudie / Stasavage, 1997: 42).

Außerdem haben Ökonominnen und Ökonomen wesentlich früher vor den pekuniären Auswirkungen von Korruption gewarnt, weil diese aus ihrer Sicht Transaktionskosten erhöht, den Anreiz für Investments senkt und damit das Wirtschaftswachstum behindert.

Die maßgeblichen Vertreterinnen und Vertreter der Sozialwissenschaft nahmen anfangs einen ambivalenteren Standpunkt ein, und vor allem die frühe Tradition der Politikwissenschaft sah sich einer funktionalistischen Herangehensweise verpflichtet (Seligson, 2002: 409).

Stellvertretend sei in diesem Zusammenhang einmal mehr Huntington zitiert, der der Korruption de facto die gleiche Bedeutung beimisst wie politischen Reformen (Huntington, 2005: 257):

*„Corruption provides immediate, specific, and concrete benefits to groups which might otherwise be thoroughly alienated from society. Corruption may thus be functional to the maintenance of a political system in the same way that reform is.“*

Bereits an anderer Stelle wurde argumentiert, warum politische Korruption für Volkswirtschaften schädlich und die Behauptung, sie weise eine „allokative Neutralität“ (Frank, 2004: 186) auf, zu verwerfen ist.

Ohne die entsprechenden empirischen Belege ist dies allerdings nur schwer möglich. Paolo Mauro nahm aus diesem Grund am Beginn der 1990er Jahre einen Datensatz der Firma „Business International“ zur Hand, der Länderreports und Risiko-Prognosen für potentielle Investoren und Kapitalgeber enthielt. Einen der insgesamt 56 „country risk factors“ – die wahrgenommene Korruptionswahrscheinlichkeit – zog Mauro heran, um das Korruptionsniveau von 67 Ländern mit dem Anteil der Investitionen der erwähnten Länder am Sozialprodukt zu vergleichen. Das Ergebnis war hoch signifikant. Mauro konnte Korrelationen zwischen der Investitionsquote bzw. dem Wachstum des Bruttosozialprodukts und der wahrgenommenen Korruption nachweisen. Er legte damit den Grundstein für eine Reihe internationaler Querschnittstudien und Indices (Frank, 2004: 187, 188).

Als „weltweit einflussreichster“, ambitioniertester und am öftesten zitierter Index gilt in dieser Gruppe der seit 1995 regelmäßig publizierte Corruption Perception Index (CPI) der NGO Transparency International (Johnston, 2005: 870; Sík, 2002: 100). Ehe auf die Spezifika von TI und dem CPI eingegangen werden kann, sollen einige grundlegende Bemerkungen zu derartigen Indikatoren sowie der allgemeinen Messbarkeit von politischer Korruption erfolgen.

## **2.8 Messbarkeit und Indikatoren für politische Korruption**

Empirische Messungen und Studien sind in der Korruptionsforschung gleichermaßen schwierig wie umstritten. Der Grund: Wir wissen, dass Korruption existiert, allerdings sind die direkten Zeuginnen und Zeugen rar gesät und besonders diejenigen, die am besten und genauesten über korrupte Transaktionen und Netzwerke Bescheid wissen, haben sehr oft ein erhebliches Interesse daran, ihr Wissen geheim zu halten. Bereits die Statistiken zu konventionellen kriminellen Handlungen sind vielfach inakkurat. Wie genau, so muss man fragen, können aus dieser Perspektive wissenschaftliche Studien sein, welche eine Aktivität messen wollen, zu deren wesentlichen Kennzeichen die maximale Geheimhaltung gehört?

Hinzu kommt die Frage, ob die Kriterien der „Validität“ (Messen die erhobenen Daten, was behauptet wird?), „Reliabilität“ (Liefert die Messmethode konsistente Resultate?) und „Präzision“ (Wie exakt sind die Ergebnisse?) ausreichend erfüllt werden (Johnston, 2005: 867). Gibt es möglicherweise nur „schlechte und ganz besonders schlechte Methoden, um Korruption zu messen“, weil es in Wahrheit „unmöglich ist, die Level von Korruption zu messen“ (Sík, 2002: 91)? Die Wissenschaft hat sich bislang auf zwei Möglichkeiten verständigt, politische Korruption empirisch zu erfassen.

Die erste besteht allgemein aus so genannten „Wahrnehmungs-Indizes“, also Erhebungen und Umfragen, die direkte Befragungen von Betroffenen (Unternehmer, Bürgerinnen und Bürger) oder Expertinnen und Experten (Korruptionsforscherinnen und -forscher, Verwaltungsfachleute, Richterinnen und Richter, etc.) heranziehen, um auf das Ausmaß der tatsächlichen Korruption hochzurechnen. Zu diesen, im Wesentlichen auf „subjektiven Daten“ beruhenden, Studien gehören Indices wie der CPI; aber auch der von TI erstellte Bribe Payers Index, BPI, sowie Umfragen der „The Economist“-Group, von Gallup und Freedom House fallen in diese Kategorie (Johnston, 2005: 869).

Im Kontrast dazu stehen Untersuchungen, bei denen objektiv verfügbare Daten, wie etwa die Zahl der Verurteilungen nach dem Strafrecht, oder speziellen Korruptionsparagrafen herangezogen werden. Derartige Untersuchungen haben beispielsweise Goel und Nelson (1998) sowie Britta Bannenberg (2003) vorgelegt, doch diese Querschnittsanalysen sind umstritten und durchaus problematisch.

Der massivste Einwand gegen diese lautet, dass sie im besten Fall *auch*, im schlimmsten Fall *ausschließlich* Aussagen über die Qualität und Kompetenz der Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden sowie der ordentlichen Gerichte (Frank, 2004: 192) ermöglichen – die zuvor erwähnte „Validität“ kann somit nicht erfüllt werden.

Zum einen ist die Voraussetzung, dass politische Korruption strafrechtlich verfolgt wird, bereits eine enorme Einschränkung der Untersuchungsmöglichkeiten. Wie in vorangegangenen Kapiteln dargestellt, ist die rechtspositivistische Herangehensweise an das Phänomen (Korrupt ist, was per Gesetz als korrupt definiert wird) grundsätzlich zu eng und steht im Widerspruch zu der angepeilten holistischen Sichtweise.

Zum anderen können derartige Untersuchungsmethoden zu höchst irreführenden, ja widersprüchlichen Ergebnissen führen.

Als „Worst Case“ kann man sich ein Szenario vorstellen, in dem korrupten Netzwerken keine bzw. überforderte oder weniger kompetente Strafverfolgerinnen und Strafverfolger bzw. Richterinnen und Richter gegenüberstehen. Betrachtet man in diesem Fall die Zahl und Qualität der strafrechtlichen Verurteilungen, so muss man zu geringen Verurteilungszahlen bzw. -quoten kommen – und könnte daraus den irrigen Schluss ziehen, das System sei von politischer Korruption wenig bis gar nicht befallen. Umgekehrt wäre es denkbar, dass ein höchst autoritäres Regime – völlig unabhängig von der tatsächlichen Korruptionshäufigkeit – eine Vielzahl an Verhaftungen und Verurteilungen bei Korruptionsdelikten „produziert“, um politische Gegner einzuschüchtern (Seligson, 2002: 414).

Exemplarisch sei die Antikorruptionsbehörde unter dem nigerianischen Regime von General Olusegun Obasanjo erwähnt, die eindeutig als Repressionsinstrument dient, da sie, wie etwa Ziegler ausführt, „die berufliche Laufbahn eines jeden Oppositionellen vernichten kann, indem sie ihn wegen Korruption oder Wirtschafts- und Finanzverbrechen anklagt, ihn inhaftiert und sein Vermögen einzieht.“(Ziegler, 2009: 134)

Diese Schwächen einer zu sehr am Strafrecht orientierten Betrachtungsweise des Phänomens werden selbst von den Autorinnen und Autoren der erwähnten Studien thematisiert<sup>31</sup>, und sie haben – gemeinsam mit dem Einwand, wonach eine moderne Korruptionsdefinition und -forschung nicht auf strafrechtliche Termini konzentriert werden kann – dazu geführt, dass derartige Untersuchungsmethoden als nicht Ziel führend erkannt und von der Wissenschaft mittlerweile mehrheitlich abgelehnt werden (Seligson, 2002: 414).

---

<sup>31</sup> Bannenberg räumt in ihrer Studie freimütig ein, dass politische Korruption ab einem gewissen Komplexitätsgrad mit den von ihr angewandten Methoden nicht bewältigt werden kann – die Vielzahl der „Personen, Tatkomplexe und Ermittlungsansätze“ sei „zu umfangreich“ (Bannenberg, 2003: 206).

Das ist allerdings kein Freibrief für die auf Korruptions-Perzeption spezialisierten Arbeiten und Indices. Auch sie weisen eine Reihe von Schwächen auf; gegen sie bestehen ebenfalls ernst zu nehmende Einwände – und auf eben diese soll im folgenden Teil der Arbeit eingegangen werden.

### **2.8.1 Zur Kritik an der perzeptiven Korruptionsmessung und -forschung**

In der Sozial- und Wirtschaftswissenschaft hat sich ein erwähnenswerter Widerstand gegen die auf perzeptive Aussagen fokussierte, empirische Korruptionsforschung gebildet.

Zu den prononciertesten Gegnerinnen und Gegnern von Indizes wie dem CPI zählt Endres Sík. Seine Argumentation ist folgende: Es gibt keine allgemeingültige Definition für politische Korruption, obwohl das Thema als äußerst sensibel und heikel definiert wird. Dem stehe gegenüber, dass vor allem der „kulturspezifische“ Hintergrund sowie die „politische Sensibilität“ des Befragten darüber entscheiden, wie er auf die Frage nach politischer Korruption antwortet. In diesem Setting ist eine hohe und deshalb inakzeptable Fehler-Anfälligkeit für Sík immanent. So seien die persönlichen Motive, die Befragte antreiben, völlig aus der Erhebung und Analyse ausgelassen. Persönliche Vorbehalte, „Hass“ oder Frustration gegenüber dem politischen Apparat oder Establishment werden, so Sík, mit der Frage nach Korruption mit-abgefragt, ohne sie von der eigentlichen Fragestellung trennen zu können. Umgekehrt sei nicht auszuschließen, dass Befragte, etwa aus Nationalstolz, nicht in dem Ausmaß über Korruption Auskunft geben, wie sie könnten (Sík, 2002: 107, 108).

## 2.8.2 Die „Kosten des Anti-Korruptionsprojekts“

Einen ernst zu nehmenden Einwand formulieren im Verweis auf die US-amerikanische Politik sowie die politische Berichterstattung auch die Autoren James B. Jacobs und Frank Anechiarico. Sie verweisen allgemein auf die „Kosten“ dessen, was sie das „Anti-Korruptionsprojekt“ nennen (Jacobs, 2002: 84) und argumentieren davon ausgehend, dass der Kampf gegen politische Korruption eine ganz erhebliche Gefahr birgt: die Überbürokratisierung.

Am Beispiel der Behörden von New York City versuchen die Autoren zu zeigen, dass „Korruptionskontrollen immer Kosten verursachen, und dass diese Kosten – zumindest in manchen Fällen – viel höher sind als die „nachweislichen Vorteile, die das nachweisbar verminderte Maß an Korruption bringt“ (Jacobs, 2002: 81).

Einer der wesentlichsten Einwände der beiden Autoren lautet, die Gesellschaft drohe ein „Opfer ihres eigenen moralischen Kreuzzuges“ zu werden und zwar insofern, als Politikerinnen und Politiker sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes „während ihres gesamten Lebens“ mittlerweile „heiliger als Cäsars Frau“ sein müssen. Das damit entstehende Problem beschreiben Anechiarico und Jacobs folgendermaßen: Durch die überzogenen, „unrealistischen Erwartungen“ werden öffentliche Bedienstete allzu leicht als „makelhaft“ und „korrupt“ dargestellt, und die „hypersensibilisierte Öffentlichkeit“ zieht den möglicherweise völlig falschen Schluss: „Alle Politiker sind korrupt“. Damit gehen andere, negative Konsequenzen einher, wie etwa, dass qualifiziertes Personal für den öffentlichen Dienst schwieriger zu finden und rekrutieren wird (Jacobs, 2002: 81 – 83).

Außerdem werde auf Korruptionsskandale fast reflexartig mit der „Einsetzung einer unabhängigen Kommission“ geantwortet, um

„Untersuchungen“ anzustellen (Anechiarico / Jacobs, 1996: 12), ohne dabei die Kosten zu berücksichtigen, die Maßnahmen wie die „Re-Organisation von Behörden, das Einsetzen zusätzlicher Kontrollbeamten, ständiger Personalwechsel zwischen den Abteilungen oder Undercover-Recherchen“ hervorrufen (Jacobs, 2002: 85).

In eine andere Richtung gehen Kritikerinnen und Kritiker, die besonders beim CPI vor der „globalisierten Form einer Self-fulfilling Prophecy“ warnen. Konkret bemängeln sie an diesem perzeptionsbasierten Instrument, dass soziale und regionale Eigenheiten einer Kultur nicht von externen Experten, welche weder die lokalen Bräuche kennen noch die Sprache sprechen, bewertet werden können. Die meisten Expertinnen und Experten, die für die Erstellung des CPI befragt werden, sind ausländische Geschäftsleute und dies stellt für Sík ein immanentes Problem dar: Diese Personen seien Kraft ihrer Funktion dazu angehalten, schnell und ziel-orientiert Geschäfte zu machen. Dass sie dabei im Sinne einer Zeit-Ökonomie Geld einsetzen, um Wartezeiten zu verringern, sei logisch; im Unterschied zur lokalen Bevölkerung würden sie auch bei Dienstleistungen höhere Qualität mit Schmiergeld erkaufen, anstatt – wie die lokale Bevölkerung – auf ihr eigenes Verhandlungsgeschick zu setzen (Sík, 2002: 110, 111).

Auf diesen grundsätzlichen Einwand kann ebenso grundsätzlich geantwortet werden: Sík bleibt – wie auch andere Kritikerinnen und Kritiker der perzeptiven Korruptionsmessmethoden – konkrete, empirische Belege für seine Kritik schuldig. Genauso schlüssig, wie die Subjektivität der Befragten bemängelt wird, könnte man argumentieren, ausländische Geschäftsleute wissen sehr wohl zwischen ihren eigenen Geschäftspraktiken und herrschenden Zuständen zu unterscheiden. Selbst wenn sie es verstehen sollten,

die Mechanismen einer korruptiven Struktur besser und öfter zu nutzen als die lokale Bevölkerung, ist damit noch nicht die Behauptung verifiziert, dass sie diese Praktiken gutheißen und sich im Falle einer Möglichkeit nicht für ein weniger korruptes System entscheiden oder aussprechen würden.

Zu dem Einwand, wonach Korruptionsforschung und -bekämpfung die ständige Gefahr einer Über-Bürokratisierung bergen, sei angemerkt: Diese Gefahr ist kein Spezifikum der Korruptionsbekämpfung – zumindest haben die Kritiker noch keinen Beleg für diesen Vorhalt gebracht.

Unbestrittenerweise haben Korruptionsforscherinnen und -forscher danach zu trachten, dass durch ihre Arbeit keine überzogenen moralischen und ethischen Standards und damit “unrealistische Erwartungen” (Jacobs, 2002: 82) entstehen, welche fast zwangsläufig unerfüllt bleiben müssen und damit zu einer Frustration der Bevölkerung führen. Und tatsächlich sind die Gefahren, die durch ein (mediales) System hervorgerufen werden, das „ständig auf der Suche nach Skandalen und möglichen Reformvorschlägen ist“ (Anechiarico / Jacobs, 1996: 9), nicht zu unterschätzen, und das „Geschäft mit der Korruption“ (Berka, 2008: 1) stellt einen beachtlichen Faktor dar. Nicht alles, was medial als „Korruptionsskandal“ publiziert und punziert wird, ist im wissenschaftlichen Sinn eine korrupte Transaktion<sup>32</sup>: nicht von ungefähr weisen Korruptionsforscherinnen und -forscher wie Seligson besonders darauf hin, dass die mediale Perzeption von

---

<sup>32</sup> Der Salzburger Wissenschaftler Walter Berka verweist im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung auf die fast „heroische Stilisierung der Medien“, die sich in einer „verfassungsrechtlichen Anerkennung“ zeigt, allerdings zu selten mit den „Realitäten der modernen Medienwelt“ konfrontiert wird und immer in Hinblick auf eine „hochgradig konzentrierte und kommerzialisierte“ Medienlandschaft zu bewerten ist. So verweist Berka auf das ständige Problem, dass Korruption und ihre Darstellung immer unter „Berücksichtigung der Eigengesetzlichkeiten der Medien“ betrachtet werden muss. Der „Nachrichtenwert einer Korruptionsberichterstattung“ kann „durch mediale Strategien der Skandalisierung gesteigert werden“ (Berka, 2008: 1).

Korruption als empirische Grundlage für die Korruptionsforschung ungeeignet ist.<sup>33</sup>

Der Umstand, dass auf die unter anderem von Berka thematisierte Gefahr einer „Skandalisierung“ hingewiesen wird, rechtfertigt allerdings noch nicht den Schluss, die perzeptionsorientierte Korruptionsmessung zu verwerfen, im Gegenteil: Sie gilt vorerst als weitgehend alternativenlos – und daher als vorerst bestmögliche Form der empirischen Erfassung, wie noch im folgenden Teil argumentiert werden soll.

### **2.8.3 Warum es zur wahrnehmungsorientierten Korruptionsmessung keine Alternative gibt**

Wie bereits ausgeführt, sind die Warnungen und Einwände der Kritikerinnen und Kritiker von perzeptiven Korruptionsmessungen wichtig und ernst zu nehmen. Anechiarico und Jacobs ist inhaltlich voll zuzustimmen, wenn sie fordern, dass politische Reformen im Sinne der Korruptionsbekämpfung nicht zum „Synonym“ für ein bloßes „Mehr an Korruptionskontrolle (und der damit einhergehenden Antikorruptions-Administration, Anm.)“ werden dürfen (Anechiarico / Jacobs, 1996: 192). Aber auch hier muss man anmerken: Niemand,

---

<sup>33</sup> Die Gefahr einer „medialen Verfälschung“ (Berka, 2008: 2) erwähnt Seligson explizit im Verweis auf eine Studie des Jahres 2000 von Susan Pharr. Pharr hat japanische Zeitungsberichte als unabhängige Variable herangezogen, um den Grad der Korruption zu bewerten. Seligson argumentiert schlüssig, dies sei insofern problematisch, als ein Zeitungsartikel über politische Korruption keine Aussagen über den tatsächlichen Grad der politischen Korruption ermöglicht. Im schlimmsten Fall, so Seligson, ist der Artikel eine „Erfindung“ der Zeitung, um die Auflage zu steigern oder ein politisches Lager zu stärken bzw. zu schwächen. Selbst unter der Voraussetzung, dass die japanischen Medien dies nicht tun, bleibt eine derartige Vorgehensweise problematisch, da die journalistischen Standards in Entwicklungsländern, und damit in von Korruption besonders betroffenen Ländern, niedriger und die Ausbildung der Journalistinnen und Journalisten von geringerer Qualität ist. Selbst wenn man die journalistische Qualität und die Partikularinteressen der Medienunternehmen und Zeitungen außer Acht lässt, ist laut Seligson bei einer Korrelation von Medienberichten über Korruption und dem Vertrauen in die staatlichen Organisationen nur ein Schluss möglich: Die Medien und deren Skandalberichterstattung beeinflussen die öffentliche Meinungsbildung. Von medialen Berichten auf das tatsächliche Korruptionsniveau zu schließen, wäre aus der sozialwissenschaftlichen Perspektive heraus betrachtet aber unseriös (Seligson, 2002: 416).

dem der Kampf gegen die Korruption ein Anliegen ist, wird für Anti-Korruptionsmaßnahmen eintreten ohne gleichzeitig deren Effizienz messen zu wollen.

Grundsätzlich ist festzuhalten: Es ist de facto auszuschließen, dass die Forschung jemals über 100-prozentig verlässliche Daten zur Korruption verfügen wird. Johnston etwa hält dazu Folgendes fest (Johnston, 2005: 877):

*„It is unlikely that we will ever have valid, reliable, precise, subtle, and broadly comparable data on corruption – much less on all of its various forms. (...) The real challenge for the next stage of corruption research is not just to improve our measurements, but rather to build a richer understanding of the phenomenon, and to show why such an understanding is essential.”*

Faktum ist weiters, dass Korruption messbar ist und auch gemessen wird. Da aber für gewöhnlich keine schriftlichen Aufzeichnungen über korrupte Transaktionen vorhanden sind, sind die Wahrnehmungen und Erfahrungen von Betroffenen nicht nur die einzigen, sondern wohl auch die besten Daten, die zu dem Thema verfügbar sind. Was vielfach unterschlagen wird: Die Perzeption von Korruption hat ganz direkte und auch messbare Auswirkungen auf die Bevölkerung und auf das politische System, wie etwa Kaufmann, Kraay und Mastruzzi ausführen (Kaufmann / Kraay / Mastruzzi, 2007: 319):

*„When citizens view the courts and police as corrupt, they will not want to use their services, regardless of what the ‚objective‘ reality is. Similarly, firms will pay fewer taxes if they believe they will be wasted by corruption, and they will invest less in their country.”*

Die Meinung der Bürger über eine (politische) Institution beeinflusst demnach ihr Handeln – und damit die Institution selbst.

Hinzu kommt, dass empirische Untersuchungen nicht nur die

öffentliche Meinung zu Korruption in einem bestimmten Zeitraum und strukturellen Bereich messen, sondern gleichzeitig genaue Ermittlungen von Korruption in bestimmten Institutionen ermöglichen (Transparency International, 2006b: 458).

Demgegenüber sind Studien, bei denen versucht wurde, mit „objektiveren Daten“ zu operieren, vielfach gescheitert. Als Beispiel sei eine Korruptionsstudie in Indonesien erwähnt, bei der mögliche Malversationen bei Bauprojekten in den Fokus gerückt wurden. Die Vorgangsweise war wie folgt: Man hat bereits gebaute Straßen und Fundamente nachträglich geöffnet, um das Verhältnis zwischen Sand, Kies und anderen Materialien zu prüfen und so einen Vergleich mit dem von der Baufirma verrechneten Material zu ermöglichen. Trotz erheblicher Anstrengungen war es unmöglich, Sand, Kies und andere Baumaterialien vom Boden zu trennen, der bereits vor dem Bauprojekt vorhanden war. Die Vermutung, dass möglicherweise mindere Materialien verwendet wurden, konnte daher selbst bei diesen aufwändigen Untersuchungen weder verifiziert noch falsifiziert werden (Kaufmann / Kraay / Mastruzzi, 2007: 321).

Den aktuellen Stand der Wissenschaft in Betracht ziehend, muss daher geschlossen werden, dass perzeptionsfokussierte Indizes wie der CPI die beste Möglichkeit darstellen, Korruption zu messen und zu bekämpfen. Da im Spektrum der empirischen Korruptionsforschung bislang keine Erhebungen oder Messmethoden bekannt sind, die mehr Erfolg versprechen, und eine gewisse „Alternativenlosigkeit“ zu attestieren ist (Manow, 2003: 244), sollen der CPI sowie die Arbeit von TI International bzw. Transparencia Venezuela im Sinne des bekannten Satzes „You can't beat *something* with *nothing*“ in der vorliegenden Arbeit in den Mittelpunkt der wissenschaftlichen Betrachtung gerückt werden. Im

folgenden Kapitel erfolgt deshalb eine systematische Darstellung von TI und den von der Organisation erstellten bzw. angewandten Indices.

## ***2.9 Transparency International als zentraler Player der internationalen Zivilgesellschaft***

Im Kapitel 3 der vorliegenden Arbeit soll eine intensive Auseinandersetzung mit der Arbeit einer NGO namens Transparencia Venezuela erfolgen. Bereits an dieser Stelle kann festgehalten werden: Transparencia Venezuela ist das lokale „Chapter“, gleichsam eine Landesorganisation der weltweit operierenden NGO Transparency International, kurz TI.

Die Entscheidung, warum unter all den internationalen Organisationen, die sich mit dem Thema Korruption und Korruptionsbekämpfung auseinandersetzen<sup>34</sup>, TI für die vorliegende Arbeit gewählt wurde, kann damit begründet werden, dass die 1993 von ehemaligen Mitarbeitern der Weltbank gegründete Organisation zur weltweit aktivsten, bekanntesten und am meisten zitierten Nichtregierungsorganisation geworden ist, die sich der Bekämpfung von politischer Korruption widmet (Doig / Theobald, 2000: 2).

TI gilt damit als *das* Beispiel für einen zivilgesellschaftlichen Kampf gegen Korruption (Nagel, 2007: 51).

Ein weiterer, wichtiger Aspekt, warum die Arbeit von Transparency International in dieser Arbeit in den Mittelpunkt gerückt wird, ist folgender: Im Unterschied zu nationalen Institutionen, die sich der Bekämpfung von politischer Korruption widmen, hat TI einen entscheidenden Vorteil: Nationale Organisationen stehen mitunter in einem Weisungs- oder Abhängigkeitsverhältnis zu den politisch

---

<sup>34</sup> Als feste Größen im Kampf gegen die internationale Korruption sind laut Nagel (Nagel, 2007: 50 – 59) unter anderem noch die Internationale Antikorruptionskonferenz IACC, die OECD sowie die Vereinten Nationen (UNO) zu nennen.

Verantwortlichen, sie schrecken mitunter davor zurück, die korruptesten Regierungen zu untersuchen und sind institutionell oder personell zu schwach aufgestellt. Auf internationale Organisationen muss das nicht zutreffen, weshalb sie einen wesentlichen Beitrag in diesem Bereich leisten können (Pope / Vogl, 2000: 6).

Die Gründung von TI fußt laut Mit-Gründer Peter Eigen auf der nüchternen Erkenntnis, „dass sowohl der Staat als auch der Privatsektor beim Umgang mit der Korruption versagt haben, insbesondere bei der grenzüberschreitenden Korruption“ und dass es „gerade im Zeitalter der Globalisierung, wo traditionelle Akteure im internationalen Bereich nur sehr mangelhaft eine Art internationaler Regierungsführung entwickelt haben“, an „zivilgesellschaftlichen Organisationsformen“ liegt, „initiativ zu werden und eine wichtige Rolle“ einzunehmen (Eigen, 2003: 160).

Die Zielsetzung dieser Organisation besteht darin, Korruption durch die Mobilisierung einer internationalen Koalition einzudämmen und sie in all ihren Formen zu bekämpfen. Für TI steht erwartungsgemäß außer Zweifel, dass der Kampf gegen Korruption ein grundlegendes Anliegen darstellt. Politische Korruption hält laut TI „Millionen in Armut und Elend gefangen“; sie „sorgt für soziale, ökonomische und politische Instabilität“; „sie ist sowohl eine Ursache für Armut, als auch ein Hindernis, diese zu überwinden“; „sie entzieht armen Menschen die Grundlagen des Überlebens und zwingt diese, mehr Geld aus ihrem Verdienst für Schmiergelder auszugeben“; sie verletzt die Menschenrechte, da Korruption die Chancen auf ein gerechtes Gerichtsverfahren unterminiert“; sie „unterminiert Demokratie und Rechtsstaatlichkeit“ und „sie zerstört den nationalen wie internationalen Handel“ (Transparency International, 2008: 3).

In der Auseinandersetzung mit politischer Korruption versucht Transparency International allerdings nicht, Einzelfälle zu recherchieren bzw. anzuprangern, wie dies beispielsweise Amnesty International im Bereich der Menschenrechtsverletzungen tut (Eigen, 2003: 163). Vielmehr bemüht sich TI, in Kooperation mit Regierungen, Verwaltungsapparaten, Wirtschaftsexperten und der Zivilgesellschaft, Strukturen zu bekämpfen, die korrupten Transaktionen Vorschub leisten. In den selbst auferlegten Grundprinzipien („Core set of principles“) betont TI demokratisch, politisch unparteiisch und nicht-sektiererisch orientiert zu sein. Die Positionen, welche TI im Kampf gegen korrupte Transaktionen einnimmt, müssen auf „objektiven und professionellen Analysen basieren“, sie müssen in regelmäßigen Berichten publiziert werden und im Einklang mit den Menschenrechten stehen (Transparency International, 2008: 3).

Die auf ein kooperatives Verhalten ausgerichtete Orientierung bedingt, dass TI auch mit Regierungen zusammenarbeitet, die selbst als korrupt wahrgenommen werden; TI akzeptiert bei derartigen Kooperationspartnern (wie auch bei Unternehmen, die nachweislich korrupt agieren) die Gefahr, als „Feigenblatt“ missbraucht zu werden. Der mögliche Nutzen ist aus Sicht von TI allerdings höher einzuschätzen – wobei die eigene strategische Ausrichtung und die Bewertung von Kosten und Nutzen permanent zu überprüfen sind. Denn die Kooperation mit korrupten Akteuren gefährdet ihrerseits die Zusammenarbeit mit anderen NGOs, die bei ihrer Arbeit vermehrt auf Konfrontation (mit Regierungen oder transnational agierenden Konzernen und Unternehmen) setzen (Eigen, 2003: 163, 164).

Der Schwerpunkt der Arbeit von TI liegt weitgehend auf präventiven Maßnahmen sowie auf strukturellen Reformvorschlägen (Nagel, 2007: 52).

### **2.9.1 Zur Struktur von Transparency International**

Als „Herzstück“ der eigenen Arbeit werden in der strategischen Grundausrichtung die lokalen Chapter, sprich nationalen Organisationen bzw. Ortsverbände, bezeichnet (Transparency International, 2008: 6), wie überhaupt die dezentrale Arbeit als wesentlicher Aspekt und Ansatz von TI zu erwähnen ist.

„Wir versuchen nicht von der Zentrale in Berlin aus, (...) der Welt vorzuschreiben, wie sie gegen Korruption vorgehen soll, sondern wir haben uns bemüht, in all den Ländern, die sich beteiligen wollen, unabhängige Nicht-Regierungsorganisationen für unsere Sache zu mobilisieren“, führt Gründungsmitglied Peter Eigen dazu aus (Eigen, 2003: 164).

Über diesen lokalen Organisationen steht ein „Board of Directors“, das demokratisch auf der jährlichen TI-Hauptversammlung gewählt wird und dem ein Beratungsgremium, das „Advisory Council“, zur Seite steht. Die operative Arbeit und Steuerung obliegt dem „International Secretariat“. Es überwacht die Implementierung der TI-Agenda, koordiniert die regionalen Arbeiten, unterstützt (finanziell) die lokalen Chapter und agiert als Bevollmächtigter des „Board of Directors“. Dazu gehört unter anderem die Akkreditierung von lokalen Ortsverbänden, individuellen Mitgliedern und dem Mitarbeiterstab von TI, die zum Teil in schwierigen politischen Umfeldern arbeiten. Um die internen Abläufe an die hohen moralischen Standards anzupassen, hat sich TI einen „Conflict of Interest Policy“ sowie einen „Code of Conduct“ für Mitglieder des internationalen Boards, des internationalen Sekretariats sowie die lokalen Ortsvereinigungen gegeben. Mitglieder der nationalen und internationalen Boards führen deshalb ein „Register of Interest“, eine Auflistung ihrer pekuniären und beruflichen Verpflichtungen und Beteiligungen. Das vom internationalen „Board of Directors“ geführte „Ethics Committee“

stellt ein regulatives Forum dar, das vor allem bei ethischen Fragen Guidelines vorgeben kann (Transparency International, 2008: 4).

TI verfolgt in seiner Arbeit einen holistischen, integrativen Zugang. Das bedeutet: Die Organisation versucht Korruption ganzheitlich zu beobachten und zu bekämpfen, indem sie auf verschiedene (politische) Institutionen zugeht, Gesetze analysiert und zu ändern versucht, um ein „Mosaik“ zu erhalten, das die Gesellschaft gegen Korruption schützt (Eigen, 2003: 165).

TI erfüllt damit die Funktion eines „Watchdogs“, wobei die lokalen Chapter der Organisation vielfach mit Widerstand der herrschenden Regierung zu kämpfen haben, der sich im schlimmsten Fall in einer spezifischen Form der Überwachung (durch Sicherheitsbehörden) oder in offenen Drohungen manifestiert (Rose-Ackerman, 1999: 168).

Die Organisation hat eine Reihe von Tools entwickelt, um diese Ziele zu erreichen und den lokalen Organisationen ihre Arbeit zu erleichtern. Dazu gehören das „TI-Sourcebook“, der TI-„Integritätspakt“ sowie der „Global Corruption Report“ (Nagel, 2007: 52). Auf diese Instrumente soll mangels Platz in der vorliegenden Arbeit nicht näher eingegangen werden. Die bekanntesten Tools von Transparency International stellen die jährlich publizierten Korruptionsperzeptionsindices, der Corruption Perception Index (CPI) sowie der Bribe Payers Index (BPI), dar.

Da der CPI mittlerweile zum wirkungsvollsten Instrument der Öffentlichkeitsarbeit von TI geworden ist (Nagel, 2007: 53) und deutliche Korrelationen zwischen Wirtschaftswachstum und Korruptionshäufigkeit sichtbar gemacht hat (siehe Kapitel 2.9.2), soll im folgenden Abschnitt auf die wesentlichen Aspekte dieses Indexes,

der gleichermaßen als zentraler Korruptions-Indikator begriffen werden kann, eingegangen werden.

### **2.9.2 Corruption Perception Index und Bribe Payers Index**

Der Corruption Perception Index, kurz CPI, gilt als das ambitionierteste und am meisten zitierte Tool im Bereich der empirischen Korruptionsforschung (Johnston, 2005: 870). Er „ist ein Mischindex, der durch Befragungen von Geschäftsleuten und Einschätzungen von Länderexperten einen jährlichen komprimierten Einblick bietet, wie Korruption in bestimmten Ländern wahrgenommen wird“ (Lambsdorff, 2006: 460).

Der CPI ist eine „Poll of Polls“, also eine verschiedene Umfragen zusammenfassende Umfrage, die sich vorzugsweise auf Quellen stützt, welche 1. seit mehreren Jahren existieren, 2. regelmäßig wiederholt und 3. immer nach der gleichen Methodik erstellt werden. Zu den verschiedenen Untersuchungen und Umfragen, deren Zahl von Jahr zu Jahr variiert, gehören unter anderem der Nations in Transit-Bericht von Freedom House (FH) sowie Daten des Economist Intelligence Unit London (EIU) oder des Weltwirtschaftsforums (WEF). 2006 inkludierte der CPI 163 Länder. Die Daten kamen von zwölf verschiedenen Untersuchungen und Erhebungen, erstellt von neun unterschiedlichen und unabhängigen Instituten wie etwa der Weltbank oder dem World Markets Research Centre in London (Transparency International, 2007: 324).

Ohne auf die statistischen Details der Methodik des CPI eingehen zu wollen<sup>35</sup>, kann festgehalten werden, dass dieser Index wiedergibt,

---

<sup>35</sup> Eine gute Übersicht und detaillierte Darstellung, wie der CPI erstellt wird, bieten die Homepage von Transparency International unter [http://transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi) sowie Johann Graf Lambsdorffs Artikel „Zehn Jahre CPI: Korruptionstrends bestimmen“. Die Literatur-Angabe findet sich im Literatur-Verzeichnis.

wie international tätige Geschäftsleute, Risikoanalytinnen und -analysten und auch die Öffentlichkeit Korruption in ihren Ländern wahrnehmen und einschätzen.

Ein Beratungsausschuss von internationalen Expertinnen und Experten in den Bereichen Ökonometrie, Statistik und Korruptionsforschung überprüft die Methoden, die TI zur Auswertung der Ergebnisse einsetzt. Da der CPI mittlerweile als das bekannteste Tool im Bereich der empirischen Korruptionsforschung gilt, ist er erheblicher Kritik ausgesetzt. Zentraler Punkt ist dabei, dass sich der Index nur auf die subjektive Wahrnehmung der Befragten stützen kann und demnach den Anspruch auf eine Darstellung einer „absoluten Korruptionsrealität“ nicht erfüllt (Nagel, 2007: 53 – 54).

Diesen Einwänden kann allerdings entgegengehalten werden, dass – wie bereits im allgemeinen Teil zur perzeptionsorientierten Korruptionsforschung festgehalten – der klandestine Charakter des Phänomens grundsätzlich ausschließt, umfangreiches objektives Datenmaterial zur Verfügung gestellt zu bekommen. Da vermeintlich objektive Daten wie Gerichtsverfahren und -urteile keine validen Ergebnisse bringen und eine von Manow attestierte „Alternativenlosigkeit“ zu orten ist, ist der CPI zwar keine perfekte, allerdings die beste aller zur Verfügung stehenden Methoden, um Korruption empirisch zu messen.

Ehe auf die Strategien eingegangen werden kann, die NGOs wie Transparency International unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Indices und Tools verfolgen, soll ein zweiter, nicht unerheblicher Index erwähnt werden: Der Bribe Payers Index, kurz BPI. Auch er wird regelmäßig von TI erstellt, doch während der CPI das Niveau der wahrgenommenen Korruption in einzelnen Ländern wiedergibt, rückt der BPI konkrete Handlungen von Unternehmen in den Mittelpunkt. Der BPI misst, ob und wie Firmen führender

Industrienationen bereit sind, im Ausland Bestechungsgelder zu bezahlen<sup>36</sup>.

Er bietet damit Aussagemöglichkeit über die Geberseite von Korruption. 2006 stützte sich der BPI auf die Aussagen von 11.000 Geschäftsleuten, die nach der Wahrscheinlichkeit befragt wurden, ob die in ihrem Land operierenden ausländischen Unternehmen bereit sind, Bestechungsgeld an ranghohe Amtsträger zu zahlen oder ihnen anzubieten, um in diesem Land Geschäfte anzubahnen oder fortzusetzen (Nagel, 2007: 54, 55).

Der BPI findet im Vergleich zum CPI viel seltener in internationalen Vorträgen, Medien und wissenschaftlichen Publikationen Erwähnung, was mit großer Wahrscheinlichkeit daran liegt, dass bei seiner Erstellung im Jahr 2006 lediglich 30 Industrie-Nationen untersucht worden sind. Neben dem CPI hat sich der BPI jedoch als nützliches Instrument der Korruptionsmessung erwiesen.

## ***2.10 Strategien der Korruptionsbekämpfung***

Im folgenden Teil der Arbeit sollen einige grundsätzliche Bemerkungen zur Korruptionsbekämpfung und den dabei verwendeten Strategien getroffen werden. Dabei wird den Ausführungen von Mark Philp, der zur wesentlichen Frage der Korruptionskontrolle und -motivation eine Reihe aufschlussreicher, systematisierender Matrizen erstellt hat, besondere Aufmerksamkeit geschenkt. In einem zweiten Schritt wird das Modell der beiden Weltbank-Experten Anwar Shah und Mark Schacter, das einen niederschweligen Ansatz der Korruptionsbekämpfung vertritt, in seinen Grundzügen vorgestellt, um es später für die Bewertung der konkreten Arbeit von Transparencia Venezuela heranzuziehen.

---

<sup>36</sup> Details zur Methodik unter [http://transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/bpi](http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi)

Allgemein ist festzuhalten, dass der Definition von politischer Korruption bei der strategischen Bekämpfung derselben eine wesentliche Bedeutung zukommt: Indem genau fixiert wird, welche Praktiken, Methoden und Transaktionen als korrupt definiert und begriffen werden, erfolgt zum einen eine Abgrenzung zu ähnlich erscheinenden Phänomenen wie etwa der politischen Inkompetenz. Bereits an anderer Stelle wurde eingehend dargelegt, warum nicht alle Vorgänge, bei denen (öffentliche) Mittel wider die ursprüngliche Bestimmung verwendet werden, automatisch als korrupt stigmatisiert werden können: Beamte, die ihrer Aufgabe nicht gewachsen sind, mögen allenfalls überfordert oder zu dumm für die Erfüllung der an sie gestellten Aufgaben sein. Sie müssen notwendigerweise aber noch nicht als korrupt bezeichnet werden.<sup>37</sup> Zum anderen ermöglicht eine möglichst exakte Festlegung der Termini eine Festlegung, gegen welche Vorgänge/Praktiken, etc. NGOs wie etwa Transparency International überhaupt vorgehen wollen.

Diese vergleichsweise banal klingenden Feststellungen sind in einem wesentlichen, bislang noch nicht explizit geäußerten Prinzip verankert. Es lautet: Politische Korruption setzt politische Spielregeln voraus. Warum ist diese Aussage von Bedeutung?

Wo nicht einmal der Wunsch nach einer öffentlichen Ordnung und den damit verbundenen öffentlichen Institutionen und Ämtern lokalisiert werden kann, kann auch nicht von politischer Korruption oder deren Bekämpfung gesprochen werden. Oder wie Philp formuliert (Philp, 2002a: 58, 59):

*„Allocations within families rely on other principles, but that does not make them corrupt.“*

---

<sup>37</sup> Ähnliches gilt für öffentlich Bedienstete, die Güter in ihrem Einflussbereich stehlen. Ihr Verhalten ist von einem moralischen Standpunkt aus betrachtet zwar nicht zu billigen und kann – in einem größeren Zusammenhang – im Einzelfall durchaus dem Phänomen der politischen Korruption nahe kommen oder dieses erfüllen. Gleichwohl unterscheidet der Komplexitätsgrad Phänomene wie Inkompetenz oder Diebstahl generell ganz wesentlich von dem, was sozialwissenschaftlich unter politischer Korruption zusammengefasst werden sollte.

In Familien herrschen also andere Regeln als in staatlichen Institutionen, das macht Familien aber noch nicht grundsätzlich zu korrupten Institutionen, sondern muss im Zuge der Betrachtung des Phänomens einfach als wesentlicher Faktor berücksichtigt werden (Lipset / Lenz, 2000: 119).

Wenn Korruption als ein „Akt des Widerspruchs gegen Gesetze“ begriffen werden soll, so muss ergänzend hinzugefügt werden, dass das positive Rechtssystem nicht das einzige Regelwerk darstellt, welches das Verhalten von Menschen beeinflusst. Korruption wird zumindest von anderen formellen oder informellen, öffentlichen oder privaten, einheimischen oder internationalen Verhaltensregeln mitbestimmt, die parallel zum positiven Rechtssystem existieren (Ocampo, 2000: 52).

Abstrahiert betrachtet, führt dies zu einer der zentralen Aussagen dieser Arbeit: Politische Korruption kann nur in jenen Fällen attestiert, diagnostiziert und in weiterer Folge politisch bekämpft werden, in denen ein politisches Ordnungssystem existiert, das zu unterscheiden vermag, welche Aufgaben dem Staat zukommen, das die Handlungsspielräume des Staatsbediensteten klar umreißt, und das – gestützt auf das Wissen, wonach eine Mehrheit der Bevölkerung die an dieses System gestellten Erwartungen teilt – nicht von Individuen oder Gruppen unterwandert wird, die das gemeinsame Verständnis eines funktionierenden Staatsapparates ignorieren. Politische Korruption ist in diesem Sinn eine wohl besonders komplexe Ausformung des Bruches von politischen Regeln.

### 2.10.1 Stimuli- und Anreiz-System

Bei der Frage, wie politischer Korruption praktisch beizukommen ist, spielt der Faktor, ob die Transaktion von Treuhändern, sprich Beamtinnen und Beamten, oder aber von Bürgerinnen und Bürgern bzw. Kundinnen und Kunden ausgeht, die die Beamtenschaft kontaktieren, eine wesentliche Rolle.

Erst die präzise Darstellung einer Transaktion bzw. eines Transaktionsnetzwerkes, in dem geklärt wird, ob und inwieweit von einem symmetrischen oder asymmetrischen Tausch gesprochen werden kann oder ob es sich um einmalige oder systematische Vorgänge handelt, ermöglicht eine Antwort auf die Frage, ob und mit welchen Normen, Anreiz-Systemen, Strafen, Prüfmechanismen oder Transparenz-Maßnahmen dem Phänomen begegnet werden kann (Philp, 2002a: 70).

Die ökonomische Theorie misst Anreiz-Systemen seit jeher eine große Bedeutung bei, geht es ihrer Meinung nach doch bei jeder Korruption um ein zentrales Denkschema, das folgende Frage beantwortet: Wie groß ist der Anreiz, Regeln zu brechen im Verhältnis zu den Kosten, die bei einem Entdecken der korrupten Transaktion entstehen? Dieser Überlegung wird eine Tatsache zugrunde gelegt, die empirisch leicht zu falsifizieren ist, nämlich: Menschliches Handeln basiert ausnahmslos auf einer rationalen Abwägung der „Costs und Benefits“, also von (materiellen) Kosten und Nutzen. Gerade bei der Frage nach politischer Korruption ist klar nachzuweisen, dass dem nicht so ist, denn die grundlegenden Motive, warum etwa ein als Treuhänder agierender Beamte Regeln bricht, können variieren, und die „Substitution privater Interessen an Stelle der öffentlichen Normen und Werte“ kann, muss aber nicht auf eine Maximierung der eigenen Interessen abzielen.

Würde das ökonomische Modell ausnahmslos funktionieren, könnte man Korruption vergleichsweise leicht zu 100 Prozent eliminieren, indem man die „Kosten des Entdeckt-Werdens“ – anders gesagt: die

Strafen – maximiert und die Zahl der Gelegenheiten minimiert. Als Beleg dafür, dass die Kosten-Nutzen-Rechnung zwar ein wichtiger, keinesfalls jedoch ausreichender Ansatz ist, um politische Korruption zu verstehen, seien einmal mehr kulturell und/oder sozial bedingte Verpflichtungen gegenüber Familie, Ethnie oder Religionsgemeinschaft erwähnt. Sie können ebenso zu einem Missbrauch der professionellen Position führen wie individuell fehlgeleitete Vorstellungen reziproker Beziehungen. Selbst die spezielle Ausformung eines Imponiergehaves, das sich in machistischen Wertvorstellungen äußert, kann letztlich dazu führen, dass ein mehrheitlich anerkanntes Werte- und Normensystem von einem Einzelnen, der eben nach diesen Regeln handeln sollte, gebrochen wird (Philp, 2002a: 70,71).

Bei all den Überlegungen, die zum Verständnis von politisch korrupten Transaktionen angestellt werden, darf daher das Motiv nicht aus den Augen verloren werden. Es ist für die Qualität der wissenschaftlichen Betrachtung und Bewertung von immanenter Bedeutung, in welchem gesellschaftlichen Kontext die allenfalls als korrupt zu beanstandenden Transaktionen passieren. So kann etwa in jenem sozialen Biotop oder Umfeld, in dem sprichwörtlich jeder korrupt agiert, ernsthaft in Zweifel gezogen werden, ob man überhaupt noch von einer politischen Ordnung – und damit konsequenterweise von Korruption – sprechen kann. Ist politische Korruption demgegenüber als „rar“ zu bezeichnen, kann angenommen werden, dass es sich mit großer Sicherheit um Fälle handelt, bei denen Individuen die Maximierung der Eigeninteressen in den Vordergrund gestellt und darob wissentlich gegen Regeln verstoßen haben. Die meisten Korruptionsfälle werden sich zwischen den geschilderten Extremen (völlige Korruption und korrupte Transaktionen als Ausnahme) abspielen – womit eines fest steht: Der Frage nach möglichen Motiven kommt substantielle Bedeutung zu.

Generell kann zu der Frage des Motivs festgehalten werden: Je klarer ein Fehlverhalten von den allgemeinen Normen einer Gruppe (Gesetze) abweicht, desto einfacher kann es bewertet und bekämpft werden. Davon zu unterscheiden sind Fälle, die im schlimmsten Fall unter dem subsumiert werden können, was die Gesellschaft „als gerade noch tolerabel erachtet“.<sup>38</sup>

Allein die Frage, ob die korrupte Transaktion von Beamtinnen oder Beamten oder einer Staatsbürgerin bzw. einem Staatsbürger ausgeht, wird bei diesen Fällen schwierig, da beide Akteure nicht nur ein hohes Ausmaß an Kollusion aufweisen, sondern auch überzeugt sein können, ihr Handeln sei legitim. Laut Philp ist es daher sinnvoll, bei korrupten Transaktionen bzw. insbesondere bei Schmiergeldzahlungen zwischen folgenden vier Kategorien zu unterscheiden, um in weiterer Folge Gegenmaßnahmen zu entwickeln und / oder deren Effizienz zu bewerten und zu messen (Philp: 2002a: 72):

- A. Schmiergeldzahlungen, die vom Treuhänder (Beamten) vor und für die Erfüllung einer Leistung gefordert werden („Soliciting payments“);
- B. Schmiergeldzahlungen, die Beamten von Kunden (Bürgern) angeboten werden, um rascher oder unter illegitimen Voraussetzungen zu einer Dienstleistung zu gelangen („Bribery, Backhanding“);
- C. Schmiergeldzahlungen, die von einem „System“, das heißt von einer organisierten, mehrere Personen (im Staatsapparat) zählenden Gruppe für die Erfüllung von Dienstleistungen verlangt werden („Taxation“, „Extortion“);
- D. Schmiergeldzahlungen, die von einer organisierten Gruppe (z. B. mafiöse Strukturen) außerhalb des Staatsapparates

---

<sup>38</sup> In Österreich wird etwa für Delikte, die formal verboten, gesellschaftlich aber nicht im selben Ausmaß geächtet sind, der Terminus des „Kavaliersdelikts“ verwendet.

angeboten werden, um öffentliche Dienstleistungen zu erhalten („Appropriation“).

In den Fällen A und B trifft Philp eine grundsätzliche Feststellung: Beide sind nicht „systematisch destabilisierend für das politische System“, da ihnen mit nahe liegenden Mitteln beizukommen ist. Im Fall A gehören dazu auf Seiten der Treuhänder / Beamten formale Kontrollen, harte Strafen und Maßnahmen der Transparenz; für die Kunden / Bürger ist es ratsam, Beschwerde-Prozesse zu erleichtern und zu institutionalisieren bzw. die Optionen, um eine staatliche Dienstleistung zu erhalten, zu vervielfachen.<sup>39</sup>

Dem Szenario B kann vorgebeugt werden, indem eine duale Strategie verfolgt wird, bei der zum einen der „kollektive Ethos“ der Beamtenschaft gestärkt wird und zum anderen eine bessere Ausbildung der politischen Eliten erfolgt, um Verhaltens- und Ethik-Kodizes („Codes of Ethics“, „Codes of Conducts“) zu internalisieren und zu institutionalisieren. Sowohl für A wie auch für B gilt: Härtere Strafen für versuchte oder erfolgte Schmiergeldzahlungen können, müssen aber nicht helfen, die Anreize für illegale Transaktionen weiter zu senken bzw. diese aufzudecken.

Komplexer sind Gegenstrategien und Präventionsmaßnahmen bei den Szenarien C und D, die vor allem dadurch charakterisiert werden, dass es sich nicht um einen individuellen Regel-Verstoß, sondern um eine systematischere Form des Brechens juristischer und / oder moralisch-gesellschaftlicher Normen handelt. Sieht sich der staatliche Apparat bzw. das legitimierte politische System Gruppen oder Organisationen (mafiose Strukturen) gegenüber, die

---

<sup>39</sup> Dazu gehört, dass bestimmte Dienstleistungen wie beispielsweise das Ausstellen von Pässen oder häufig angeforderte staatliche Genehmigungen nicht bei einer Dienststelle monopolisiert werden dürfen, sondern von verschiedenen Dienststellen bzw. Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gemacht werden sollen. Ebenfalls von Vorteil ist im angesprochenen Fall das „Vier-Augen-Prinzip“, das heißt: Die Entscheidung liegt immer bei zwei Personen, die einander im Idealfall kontrollieren.

versuchen, den öffentlichen Dienst oder einzelne Beamtinnen und Beamten bzw. Abteilungen zu unterwerfen bzw. deren Amtsführung in ihrem Sinn zu beeinflussen (Szenario D), so ist eine zentrale Frage zu klären: Geschieht dies auch oder zum Teil mit den Mitteln der Bestechung?

Ist dies mit einem klaren Ja zu beantworten, so kann relativ eindeutig von politischer Korruption gesprochen werden.

Versuchen Gruppen staatliches Handeln oder politische Entscheidungen/Prozesse zu blockieren oder zu verhindern, und sind korrupte Transaktionshandlungen nicht klar nachweisbar, ist für einen positiven Befund der politischen Korruption Folgendes zu klären: Handelt es sich bei der oder den Transaktion(en) um einen legitimen Versuch, politische Entscheidungen zu den eigenen Gunsten zu beeinflussen? Oder bewegt sich die Interaktion zwischen den Beamtinnen und Beamten und Bürgerinnen und Bürgern bereits im Bereich der politischen Korruption, da der auf die Staatsbediensteten ausgeübte Druck in keinem Verhältnis zur politischen Entscheidung steht?

Diese im Einzelfall mitunter schwierige Entscheidung ist insofern von Bedeutung, als politische Korruption klar von all jenen Dienstleistungen unterschieden werden muss, die politische Beraterinnen und Berater bzw. Lobbyistinnen und Lobbyisten anbieten. Auch diese versuchen – als Gruppe bzw. Netzwerk – im Sinne ihrer Klientel politische Prozesse zu beeinflussen. Gleichwohl kann ihre Profession nicht generalisierend mit korrupten Transaktionen gleichgesetzt werden.

Die Gegen-Strategien, die im Szenario D Erfolg versprechen, liegen zum einen darin, die korrupt-kriminellen Netzwerke zu zerstören, indem man beispielsweise Exekutive und Justiz mit speziellen Befugnissen ausstattet und die Netzwerke infiltriert. Auf Seiten der Beamtinnen und Beamten gilt es, besondere Schutz-Mechanismen der Personen zu installieren und den Kontakt zwischen den

entscheidungsbefugten Bediensteten und der betroffenen Klientel zu minimieren.

Im Fall C (korruptes Netzwerk im Staatsapparat) kann eine Besserung erreicht werden, indem ein inner-institutioneller Konflikt zwischen Reformern und korrupten Kräften forciert und unterstützt wird, und indem man mit Mitteln der öffentlichen Bildung versucht, die Erwartungshaltung der Öffentlichkeit an und in die staatlichen Institutionen zu heben. Im Hinblick auf die von ihm entwickelten vier Szenarien gilt für Philp folgende Grundregel (Philp, 2002a: 78):

*“The more group-based and A-led the corruption is, the less likely is it that any element of the state will have the resources to counter it.”*

Das heißt: Je größer die korrupt agierende Gruppe und je besser ihre Verankerung im staatlichen Apparat, desto unwahrscheinlicher sind erfolgreiche Gegenstrategien des öffentlichen Apparates.

Damit ergibt sich die problematische Situation, dass der Staat bei der größten Bedrohung seiner Institutionen die geringsten Möglichkeiten hat, selbst effektiv gegenzusteuern. Diese Schwäche können externe, international agierende NGOs wie Transparency International mitunter ausgleichen (Philp, 2002a: 79).

Nichtsdestotrotz gelten auch für sie aus der sozialwissenschaftlichen Theorie und Empirie deduzierte „Regeln“, das heißt: Für ein effektives Vorgehen müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden.

## **2.11 Das Modell von Shah und Schacter**

Die Weltbank-Experten Anwar Shah und Mark Schacter haben eine Matrix entwickelt, die es ermöglicht, die Arbeitsweise und -ansätze der NGO in einen Bezug zur politischen Situation jenes Landes zu stellen, in dem die Organisation tätig ist.

Da die Frage, inwieweit eine NGO die an sie gestellten Anforderungen im Bereich der Korruptionsbekämpfung erfüllt, als ein wesentlicher Angelpunkt der vorliegenden Arbeit formuliert wurde, soll das Modell von Shah und Schacter im folgenden Teil der Arbeit vorgestellt werden, um es in einem nächsten Schritt bei der Bewertung der Arbeit der NGO Transparencia Venezuela als analytisches Hilfsmittel heranziehen zu können.

Laut Shah und Schacter handelt es sich bei politischer Korruption letztlich um „fundamental governance failure“, also um ein grundsätzliches Versagen eines Regierungssystems, wobei die Qualität der staatlichen Verwaltung mit dem Aufkommen von politischer Korruption korreliert – und zwar gegengleich:

In Staaten, die ein hohes Aufkommen korrupter Transaktionen verzeichnen, ist die „Qualität“<sup>40</sup> der staatlichen Verwaltung niedrig. Mit zunehmender Qualität der Verwaltungsstrukturen und -abläufe sinkt das Aufkommen der politischen Korruption, das heißt: Wo die Qualität hoch ist, ist die Häufigkeit von korrupten Transaktionen gering (Shah / Schacter, 2004: 42).

Shah und Schacter teilen die von Korruption betroffenen Staaten in folgende drei Kategorien ein:

1. Länder mit einer hohen Inzidenz korrupter Transaktionen.  
Diesen Ländern ist gleichzeitig eine „niedrige Qualität“ bei der staatlichen Verwaltung zu attestieren.
2. Länder mit einer mittleren Inzidenz korrupter Transaktionen

---

<sup>40</sup> Der Begriff der „Qualität“ staatlichen Verwaltungshandelns wird von Shah und Schacter nicht näher definiert. Aus den Prioritäten, die sie für allfällige Anti-Korruptionsmaßnahmen definieren, lässt sich allerdings ableiten, dass für sie Faktoren wie Rechtssicherheit und Transparenz unter diesem Begriff zusammengefasst werden können. Die „Governance“ – und an sie soll der Qualitätsanspruch adressiert werden – definieren Shah und Schacter in ihrem Aufsatz „Combating Corruption: Look Before You Leap“ als jene „Traditionen und Institutionen“, die dazu dienen, die „Autorität“ in einem Land auszuüben. Dies inkludiert für sie die „Prozesse, mit denen Regierungen ausgewählt, überwacht und ausgetauscht werden“, die „Kapazität einer Regierung, kohärente politische Konzepte zu entwickeln, zu formulieren und umzusetzen“ sowie den „Respekt, den die Staatsbürger jenen Institutionen entgegenbringen, die die sozialen und ökonomischen Interaktionen zwischen ihnen regeln“.

- („angemessene Qualität der staatlichen Verwaltung“) und
3. Länder mit einer niedrigen Inzidenz korrupter Transaktionen („gute Qualität bei der staatlichen Verwaltung“).

Die Frage, mit welchen Mitteln politischer Korruption beizukommen ist, hängt wesentlich davon ab, in welche der genannten Kategorien das entsprechende Land fällt (Shah / Schacter, 2004: 42):

*„The higher the incidence of corruption, the less an anticorruption strategy should include tactics that are targeted narrowly at corrupt behaviour and the more it should focus on the broad underlying features of the governance environment.“*

Nimmt man diesen Befund als erwiesen, lässt sich erklären, warum so viele Initiativen, die beispielsweise die Weltbank im Bereich der Korruptionsbekämpfung angeregt hat, bislang ohne Erfolg blieben. Schulungen oder Seminare von Beamtinnen und Beamten, Parlamentariern oder Journalistinnen und Journalisten können nur in jenem Umfeld Früchte tragen, in dem politische Korruption die Ausnahme darstellt, in dem der Staatsapparat grosso modo funktioniert. Will man in Ländern oder Umfeldern erfolgreich sein, die durch eine hohe Anzahl korrupter Transaktionen und Praktiken gekennzeichnet sind, so gilt es, zuerst ein funktionierendes Rechts- und Staatssystem mit der entsprechenden Rechtssicherheit aufzubauen. Dabei spielt die Bewusstseinsbildung in der Bevölkerung durchaus eine Rolle (citizens charta), sie muss allerdings mit ökonomischen Reformen und einer grundlegenden Stärkung der staatlichen Institutionen einhergehen. Dabei ist es mitunter sinnvoll, den Begriff „Korruption“ bzw. das englische „Corruption“ überhaupt nicht zu verwenden. Stattdessen sollte mit „alternativen Zugangswegen“ versucht werden, die Situation eines korrumpierten und korrumpierenden Staatsapparates zu überwinden, indem die Bevölkerung für das Thema sensibilisiert wird, indem

bürokratische Abläufe in völliger Transparenz erledigt werden und indem wirtschaftspolitische Reformen forciert werden, die wirtschaftsliberale Akzente – und damit Wettbewerb und Transparenz – in den lokalen Markt bringen (Shah / Schacter, 2004: 42, 43).

Anders gesagt: In jenen Ländern, in denen Korruption im politischen Apparat bzw. in der Bürokratie ubiquitär ist, müssen die Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung besonders nieder-schwellig gestaltet sein. Staatliche Anti-Korruptionseinheiten, wie sie beispielsweise das Büro für Interne Angelegenheiten, BIA, in Österreich darstellen, machen in diesen Fällen wenig Sinn, ja sie können sogar kontraproduktiv wirken, wie Shah und Schacter ausführen. Wo Regierungssysteme schwach sind, werden staatliche Anti-Korruptionsagenturen politisch instrumentalisiert und gegen politische Gegner verwendet, wie unter anderem das Beispiel der nigerianischen Antikorruptionsbehörde, die bis heute zur Verfolgung von Oppositionellen eingesetzt wird, zeigt (Ziegler, 2009: 134).

Für die vorliegende Arbeit soll der sozialwissenschaftliche Zugang, wonach auffallend hohe Korruptionsinzidenzen mit möglichst niedrig-schwelligen Methoden bekämpft werden müssen, als zentral bezeichnet und für die weiteren Analysen als wichtiger Maßstab und Gradmesser für Effizienz und Ineffizienz herangezogen werden.

### **3. Korruption und Korruptionsbekämpfung in Venezuela an der Wende zum 21. Jahrhundert**

Bedeutung und Vorzüge eines holistischen Herangehens an Fragen der Korruptionsbekämpfung wurden im ersten Teil der Arbeit ausgiebig erläutert.

Ehe im Detail auf die Arbeit von Transparencia Venezuela (TVen) eingegangen werden kann, soll im Sinne dieses ganzheitlichen Zuganges der Versuch unternommen werden, den Status Quo in Venezuela anhand von historischen, sozialen und politischen Fakten bzw. Entwicklungen zu beleuchten.

Doig erklärt in diesem Zusammenhang, dass jede Anti-Korruptionsstrategie das „Wesen eines Landes“ zu berücksichtigen hat. Was Doig als „Nature of the Country“ beschreibt, manifestiert sich in staatlichen Strukturen, Gesetzen, Abläufen, Machtverhältnissen, Traditionen oder der Kultur (Doig, 2010: 3) – und auf eben diese Faktoren soll im folgenden Teil zumindest überblicksartig eingegangen werden. Die vorliegende Arbeit ist explizit *kein* Leitfaden für eine umfassende Anti-Korruptionsstrategie in Venezuela – das würde den Rahmen sprengen.

Gleichwohl lassen sich die späteren Kapitel, Überlegungen sowie vor allem die Evaluierung und Analyse der zivilgesellschaftlichen Akteure leichter verstehen, wenn das gesellschaftliche „Setting“ geklärt ist.

Die angesprochene Kontextualisierung von Anti-Korruptionsmaßnahmen wird auch von Institutionen wie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) als wesentliche Grundlage für die Etablierung zivilgesellschaftlicher Strukturen in fragilen Staaten betrachtet.

In Anlehnung an die Erkenntnisse der OECD soll daher eine möglichst ganzheitliche Betrachtung von Politik-, Sicherheits- und Entwicklungszielen erfolgen, wobei der Grundsatz gilt, dass der

„Zivilgesellschaft“ bei der „Einforderung von Good Governance“ jedenfalls eine Schlüsselrolle zuzuschreiben ist (OECD, 2007: 1 – 2).<sup>41</sup> Ergänzend zu den verwendeten Primärquellen werden – insbesondere bei der Darstellung und Analyse der Arbeit von Transparencia Venezuela – Informationen in die Arbeit mit eingeflochten, die aus den vor Ort geführten Schlüssel-Interviews gewonnen werden konnten.

Am Beginn der Kontextualisierung steht die Darstellung der sozialen und historischen Gegebenheiten, welche aus Sicht des Autors bei jeder Auseinandersetzung mit Venezuela und der Frage nach der Korruptionsbekämpfung vor Ort bedacht werden müssen.

### **3.1 Sozio-historische Grundlagen**

Im folgenden Teil soll ein historischer Abriss erfolgen, der die wesentlichen Aspekte der kolonialen Vergangenheit umreißt.

Vorab wird auf das ambivalente Verhältnis hingewiesen, das die Venezolanerinnen und Venezolaner zu politischen Institutionen und Führern, zu Parteien und auch zu Verfassungen pflegen. Diese Einstellung kann als massiver Skeptizismus beschrieben werden, welcher ein erhebliches Hindernis für jede Korruptionsbekämpfung darstellt.

Der historische Überblick, der selbstverständlich keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, wird bei der Behandlung des 20. Jahrhunderts vertieft, wobei auch auf das Konzept des „*Estado Omnipotente*“

---

<sup>41</sup> Die „Prinzipien für internationales Engagement“ der OECD weisen der „Staatsbildung“ eine zentrale Funktion zu. „Staaten“, erklärt die OECD, „sind fragil, wenn staatliche Strukturen nicht über den politischen Willen und/oder über die Fähigkeit verfügen, die für die Armutsbekämpfung, Entwicklung und für die Gewährleistung der Sicherheit und Menschenrechte ihrer Bevölkerung notwendigen Grundfunktionen wahrzunehmen. Wenn, wie im Falle Venezuelas, das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen durch massive Irritationen und Skepsis geprägt ist, so muss dies als prioritär beurteilt und bekämpft werden (OECD, 2007: 1 – 3).

eingegangen werden soll. Neben einem Exkurs auf die umstrittene Bewertung der Phase des Punto Fijismo legt die vorliegende Arbeit ihren Schwerpunkt auf die Jahre nach dem Amtsantritt von Hugo Chávez im Jahr 1998.

Dies ist aus mehreren Perspektiven sinnvoll:

Zum einen hat Chávez die Bekämpfung von politischer Korruption, Nepotismus und Ämter-Patronage als zentrales politisches Anliegen formuliert, diese mit einer leidenschaftlichen Rhetorik vorangetrieben (Gott, 2005: 175) und nicht zuletzt aufgrund einer Anti-Korruptionskampagne die Wahlen gewonnen (Muno, 2005: 31).

Hinzu kommt, dass unter Chávez Amtsführung im Jahr 1999 eine neue Verfassung beschlossen wurde, deren viertes Hauptstück Vorgaben enthält, die der Korruptionsprävention zuzurechnen sind. Dazu gehören etwa Informations- und Auskunftspflicht des Staates gegenüber seinen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern, das Amtsverständnis öffentlich Bediensteter oder die Vergabegrundsätze bei öffentlichen Aufträgen (Ministerio de Comunicación e Información, 2006: 57 – 60).

Auch die Gründung des nationalen Chapters von Transparency International, „Transparencia Venezuela“, im Jahr 2004 fällt zeitlich in die Regierungsperiode von Hugo Chávez.

Ein eigenes Kapitel ist dem Thema Erdöl gewidmet. Dies ist gerechtfertigt, ja notwendig, da ein Verständnis der venezolanischen Gesellschafts-, Wirtschafts- und Sozialgeschichte unmöglich erscheint, ohne die entscheidende Rolle zu erwähnen, die dieser Bodenschatz bis in die Gegenwart in Venezuela spielt.

Bereits seit den 1920er Jahren ist Erdöl das wichtigste Exportgut des Landes (Muno, 2005: 12), seit Mitte der 80er Jahre sind 90 bis 95 Prozent der Exporterlöse dem Erdöl zuzuschreiben. Im Jahr 2005 kam de facto die Hälfte aller staatlichen Einnahmen direkt vom Erdöl

(Guerra, 2006: 100).

Damit ist Venezuela „hochgradig abhängig“ von diesem Rohstoff (Muno, 2005: 18), der dem Land ökonomische Prosperität und Reichtum gebracht hat (Burchardt, 2005: 99). Aufgrund der Bedeutung des Erdöls sind pathetisch anmutende Vergleiche in diesem Fall angebracht: Erdöl ist – soweit sind sich Expertinnen und Experten einig – das „Blut, das durch die Venen der venezolanischen Wirtschaft fließt“ (Parra-Bernal, 2007: 1).

### **3.1.1 Vorbemerkungen zum Verhältnis der Venezolanerinnen und Venezolaner zu politischen Institutionen, Parteien und Verfassungen**

Das Verhältnis, das die venezolanische Gesellschaft zu Institutionen, oder genauer: zu *politischen* Institutionen, pflegt, ist ambivalent.

Während etwa die ältesten Universitäten des Landes eine mehr als zweihundert Jahre währende Tradition aufweisen, während die traditionsreichsten Handelskammern Venezuelas seit dem 19. Jahrhundert existieren, die größte Baseball-Liga seit 70 Jahren einen Spielbetrieb ermöglicht und große Qualitätszeitungen stolz darauf sind, seit mehr als 100 Jahren zu erscheinen, verhält es sich mit politischen Institutionen diametral anders: Parteien gelten als „Traditionsparteien“, obwohl sie erst seit den 40er Jahren existieren; allein seit 1811 gab es 27 (!) verschiedenen Verfassungen und wenn venezolanische Politikwissenschaftler wie Ramón Guillermo Avelo darauf hinweisen, dass das Land allein in den vergangenen zwei Jahrhunderten sechs verschiedene Namen getragen hat, so weisen sie damit vor allem auf einen Umstand hin: Im *politischen* System des Landes existieren keine Traditionen, die mit jenen der Wirtschaft bzw. der wissenschaftlichen Einrichtungen vergleichbar wären (Avelo, 2007: 76 – 79).

Die Ursachen, die dafür verantwortlich sind, dass der venezolanischen Gesellschaft mangelndes Traditionsbewusstsein bei

politischen Institutionen attestiert werden muss, können an dieser Stelle nicht näher erforscht werden – sie wären ein Arbeitsfeld für sich. Setzt man allerdings die Existenz dieses „anti-institutionellen Zugangs im kollektiven Sein“ der Venezolanerinnen und Venezolaner (Aveledo, 2007: 80) voraus, der sich in weiterer Folge als erheblicher Skeptizismus gegenüber politischen Institutionen wie Ämtern oder Parteien manifestiert, so ergibt sich daraus eine wichtige Prämisse: Die Venezolanerinnen und Venezolaner leiden unter einem grundsätzlichen Misstrauen gegenüber rechtsstaatlichen Einrichtungen, deren Kompetenz und Notwendigkeit andernorts – wie etwa in Europa oder Nordamerika – allenfalls kritisiert oder angezweifelt, aber nie grundsätzlich in Frage gestellt wird. „Die Ungeduld und die Tendenz, mehr in Personen als in Normen und Organisationen zu vertrauen sind kulturelle Rätsel, die unsere Fähigkeit limitieren, Institutionen aufzubauen“, beschreibt Aveledo diesen immanenten Skeptizismus, der – wohl genährt durch die Erfahrungen der Kolonialzeit – retrospektiv auch als Schutz-Mechanismus verstanden werden kann.<sup>42</sup>

Betrachtet man die soziale und ökonomische Entwicklung im Allgemeinen und die Frage der Korruptionsbekämpfung im Besonderen, ergibt sich aus dieser Werthaltung ein wesentliches Problem, auf das vielfach hingewiesen wird, wenn es um die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung Lateinamerikas geht: Ohne die Konsolidierung demokratischer Institutionen ist eine wirtschaftliche und soziale Entwicklung eines Landes nicht zu realisieren.

Stellvertretend sei Arturo Valenzuela, Lateinamerika-Experte der Georgetown Universität und Berater der US-Regierung, erwähnt, der

---

<sup>42</sup> Wenn Aveledo in diesem Zusammenhang von „unseren Erfahrungen“ (als Venezolanerinnen und Venezolaner, Anm.) spricht, so meint er damit auch die Tatsache, dass die (staatliche) Bürokratie ein wesentliches Merkmal und Machtinstrument der spanischen Kolonialherrschaft dargestellt hat und dass dieses Faktum bis heute das kollektive Sein und die Einstellung gegenüber bürokratischen Institutionen beeinflusst.

– im Gleichklang mit Institutionen wie der OECD – die Etablierung von funktionierenden Institutionen als zentralen Aspekt erachtet, um die „fragilen Demokratien“ Lateinamerikas in eine prosperierende Zukunft zu führen. Valenzuela erläutert dies stellvertretend am Beispiel Chiles (Valenzuela, 2005: 3):

*„Es waren nicht allein die ökonomischen Reformen des Pinochet-Regimes (die so genannten Reformen der ersten Generation), die Chiles Fähigkeit erklären, die Wirtschaft wachsen zu lassen und gleichzeitig die Armut zu halbieren. Vielmehr war dies der Stärke der etablierten politischen Institutionen zu verdanken – insbesondere einem hohen Grad an Transparenz und Rechtsstaatlichkeit, gepaart mit der Fähigkeit starker und disziplinierter Parteien, die sich darauf verständigt haben, andauernde Regierungskoalitionen zu bilden, die politische Konzepte implementiert haben – mit deren Hilfe das Land den Stillstand überwinden konnte.“*

Valenzuelas Schluss lautet nicht nur im Hinblick auf Chile, sondern auf ganz Lateinamerika: Es war nicht die (wirtschaftliche) Prosperität, die der Demokratie zum Durchbruch verholfen hat, sondern es ist genau genommen umgekehrt: Die Qualitäten der repräsentativen Institutionen, der Rechtsstaatlichkeit sowie der demokratischen Regierungsformen sind die wichtigen Faktoren, um eine anhaltende wirtschaftliche Entwicklung zu garantieren (Valenzuela, 2005: 3).

Für die vorliegende Arbeit ist dieser Hinweis insofern von Relevanz, als die Arbeit von Transparencia Venezuela auch im Hinblick darauf bewertet werden muss, ob sie die Etablierung und Einrichtung von rechtsstaatlichen und politischen Institutionen stärkt bzw. fördert.

### 3.1.2 Ein Rekurs auf die koloniale Vergangenheit

Wie bereits an anderer Stelle angedeutet, erleichtert ein Blick auf die Staatswerdung und Geschichte der Republik Venezuela und auf die Phase des Kolonialismus das Verständnis des gegenwärtigen Zustandes.

Wiewohl in der vorliegenden Arbeit das 20. Jahrhundert und insbesondere die Regierungsphase von Hugo Chávez in den Mittelpunkt gerückt werden, ist ein Rekurs auf die koloniale Vergangenheit unumgänglich. Nicht von ungefähr bezeichnen Historiker die „Partialisierung und Balkanisierung der Territorien“ sowie die „rücksichtslos geführten Konflikte“ der „lokalen Eliten und Oligarchen“ als „Grundkonstanten“ der venezolanischen Geschichte (Zeuske, 2007, 18) und bereits an dieser Stelle ist festzuhalten: Der Befund einer „tief gespaltenen, extrem ungleichen Gesellschaft“, von der schon in der späten Kolonialzeit gesprochen werden muss, ist bis in die Gegenwart aufrecht zu erhalten.

Auch das „Gesellschaftskonzept der Kasten“, das bereits in der Kolonialphase Phänomenen wie Nepotismus, Klientelismus bzw. der Hintertreibung der existierenden Gesetze Vorschub geleistet hat, blieb – in modifizierter Form – erhalten (Zeuske, 2007, 36 – 39).

Eine weitere, bis heute fort wirkende, aus der Kolonialzeit stammende und für die vorliegende Arbeit wesentliche „Grundkonstante“ der venezolanischen (Zeit-) Geschichte ist – so unrühmlich dies erscheinen mag – jene der gewaltbereiten Auseinandersetzung. Wenn das politische System Lateinamerikas gemeinhin mit einer „Kultur der politischen Gewalt“ (König, 2006: 617) verbunden wird<sup>43</sup>, so stellt Venezuela hier keine Ausnahme dar, im Gegenteil: Venezuela ist, wie etwa der Historiker Michael Zeuske festhält, eine „historische Gewöhnung an Gewalt“ zu befunden, die in

---

<sup>43</sup> Als eines der vielen lateinamerikanischen Beispiele sei Kuba erwähnt, das, so Autor Richard Gott in seinem Buch „Cuba – A new history“, vor der Revolution vor allem durch „endlose Gewalt, dramatische Korruption, Militär-Revoluten und sporadische Militärinterventionen der USA“ gekennzeichnet war (Gott, 2004: 113).

der individuellen Erinnerung, der politischen Kultur und im kollektiven Gedächtnis der Gesellschaft eine wichtige Rolle spielt“.

Den Beginn dieser sozialen Kultur der Gewaltgewöhnung setzt er vergleichsweise spät an<sup>44</sup>, nämlich mit den Kampfhandlungen 1811, die das Land bis 1908 in einen steten Konflikt gestürzt haben (1811 bis 1823: *Independencia*, 1859 – 1863: *Guerra Federal*) und damit, zusammen mit der zu beobachtenden Kriminalität im Land, für „tiefe Auswirkungen auf politische Kultur und Mentalität der Venezolanerinnen und Venezolaner“ verantwortlich sind (Zeuske, 2007: 51).

So rechnet Ramón Guillermo Aveledo vor, dass allein zwischen 1830 und 1903 statistisch betrachtet jeder dritte Tag in der venezolanischen Historie „einer des Krieges“ war (Aveledo, 2007: 24).

Es sind diese beiden Grundkonstanten – die Permanenz einer gewaltsamen Auseinandersetzung sowie die seit frühesten Tagen zu beobachtende, deutlich ausgeprägte Disparität unterschiedlicher sozialer Schichten – die eine andere, mittlerweile kennzeichnende Charakteristik der venezolanischen Folklore geprägt haben, auf die an dieser Stelle hingewiesen werden muss: die Verklärung der Revolution unter und nach Simón Bolívar, welche insbesondere für die Regierungsarbeit von Hugo Chávez von Bedeutung ist.

---

<sup>44</sup>Bemerkenswert ist diese Feststellung deshalb, da Zeuske auch über die Epoche der prä-revolutionären Phase mehr als ernüchternd bilanziert. So bezeichnet er die Geschichte Venezuelas „von ihren Anfängen bis zur venezolanischen Revolution unter Simón Bolívar als „300- bis 400-jährigen Prozess der Zerstörung kommunaler indianischer Siedlungsformen sowie Familienstrukturen und als gewaltsame Integration von Individuen in die ‚zivilisierte‘ Kolonialgesellschaft“ (Zeuske, 2007: 13) – womit auch diese Periode zweifelsohne als eine bezeichnet werden kann, in der es möglicherweise eine historische Gewöhnung an Gewalt und damit unweigerlich auch Konsequenzen für die politische Kultur und Mentalität gegeben hat.

### 3.1.2.1 Die verklärte Revolution

Der „Unabhängigkeitskrieg“ wird von Bolívar-Afficionados wie Hugo Chávez geradezu als „säkularer Kult“ empfunden (Gott, 2005: 91) und daher oft unreflektiert und vielfach verklärt wiedergegeben.

Selbst Beobachterinnen und Beobachter, die der von Chávez propagierten „Bolivarianischen Revolution“ wohl gesonnen sind, erachten es als „inhärent problematisch“, politische Veränderungen von vornherein als „revolutionär“ zu bezeichnen, da der Begriff historisch wie politisch aufgeladen ist und in einer großen Varietät definiert werden kann (Boudin / González / Rumbos, 2006: 17).

Dazu gehört auch die Tatsache, dass eine Durchsicht der historischen Literatur allein zwischen 1830 und 1903 in Summe zumindest 166 (!) „Revolutionen“ zu Tage fördert (Aveledo, 2007: 24).

Inwiefern wird nun die Revolution unter Bolívar verklärt oder unscharf dargestellt?

Zunächst ist festzuhalten, dass es sich bei dem vermeintlichen Befreiungskampf, den eine postulierte Nation Venezuela gegen die Dominanz der spanischen Eliten geführt haben soll, in Wahrheit um die „Kulmination einer Reihe von schweren Konflikten“ handelte, in deren Mittelpunkt die Machtkämpfe der lokalen Oligarchien und Konflikte zwischen den „Kasten“ standen. Die Eliten fürchteten angesichts der haitianischen Revolution – durchaus zu Recht –, dass sich die „Pardos“, sprich die freien Farbigen, den Ideen der haitianischen Revolution anschließen und eine Pardo-Herrschaft (*pardocracia*) anstreben könnten. Demgegenüber waren etwa die Ideen der Revolutionsbestrebungen in Frankreich, Amerika und Saint-Domingue – „Freiheit und Gleichheit“ – der größten und einflussreichsten Abteilung der venezolanischen Elite, den Mantuanos, geradezu fremd. Wenn also die „Eliten des schmalen Stadtbürgertums“ von Freiheit sprachen, so meinten sie damit nicht

(oder nicht nur) die Freiheit von den spanischen Besatzerinnen und Besatzern, sondern ihre aus Partikularinteressen wie dem „Freihandel“ resultierende „Freiheit“ von einer aus Europa kommenden Bevormundung (Zeuske, 2007, 40 – 43).

Die in Venezuela auch in zeitgenössischen Quellen beklagte Krise der kolonialen Gesellschaft besaß in diesem Sinne eine „weitere, prekäre Dimension“, die in gegenwärtigen Darstellungen oft ausgespart bleibt: Zu den Konflikten zwischen Amerikanern und Europa-Spaniern gesellten sich auch permanente und erhebliche Spannungen zwischen den sozialen Gruppen, wie Freie – Nicht-Freie; Weiße – Nicht-Weiße, etc. (König, 2006: 234).

Die Bevölkerung, welche auf dem heutigen Territorium Venezuelas gelebt hat, war also in sich zerstritten, verfeindet und vom Krieg schwer gezeichnet. Venezuela hat allein während der Auseinandersetzungen zwischen 1810 und 1823 ein Viertel seiner gesamten Bevölkerung verloren (Zeuske, 2007: 66).

Das Land litt unter der Tatsache, dass die politischen Eliten den ohnehin nur als „Utopie der Bolivarianos“ existierenden Großstaat Kolumbien auf einer von Kaffee und Kakao lebenden Plantagen-Wirtschaft bauen wollten, die ihrerseits mehrfach problematisch war: Zum einen, weil die Wirtschaft die Masse der Bevölkerung so nicht mit Fleisch, Obst und Gemüse zu versorgen vermochte; zum anderen, weil ein ernst zu nehmender Freiheitsdiskurs mit dieser Konstellation schlicht nicht vereinbar war: Die funktionierende „Hacienda-Wirtschaft“ steht einem modernen Freiheitsbegriff und Bürgerrechten diametral entgegen (Zeuske, 2007: 67,68).

Die inneren Konflikte konnte auch die aus verschiedensten Motiven heraus verfolgte Abwehrhaltung gegen die spanische Krone nicht

überlagern. Simón Bolívar wäre in dieser Konstellation aus heutiger Sicht ein „Warlord irgendwo in einem Urwaldhinterland mit unaussprechlichem Namen außerhalb der zivilisierten Welt“ gewesen (Zeuske, 2007: 57).

Aus gegenwärtiger Perspektive ist daher festzuhalten: Der vielfach in venezolanischen und lateinamerikanischen Geschichts- und Schulbüchern beschriebenen Historie eines geschlossenen Kampfes um die „Independencia“, sprich Unabhängigkeit, liegt ein grundsätzliches Missverständnis zu Grunde: Obwohl bereits die römische Nummerierung von Venezuelas vier Republiken (I. Republik: 1811 – 1812, II. Republik: 1813 – 1814, III. Republik: 1818 – 1819, IV. Republik: 1830 – 2000) im Sinne des tradierten Mythos impliziert, dass Venezuela als eigenständiger und kompakter Akteur mehr oder weniger heroisch gegen die spanischen Besatzerinnen und Besatzer gekämpft hat, war vielmehr das Gegenteil der Fall: Die I. Republik – wie auch die späteren – umfasste nur ausgewählte Provinzen<sup>45</sup>, von „ganz Venezuela“ kann keinesfalls gesprochen werden. Zudem handelte es sich 1810, als der offene Unabhängigkeitskrieg entbrannte, um einen Konflikt zwischen einzelnen Eliten (Stadtoligarchie von Caracas gegen die Stadtoligarchie von Coro) – also um eine inner-venezolanische Auseinandersetzung, die die urbanen Oligarchien gegeneinander führten, um die Führungsposition ihres jeweiligen Territoriums zu verteidigen, respektive zu verbessern (Zeuske, 2007: 47, 48).

Die aus heutiger Sicht edel anmutenden Motive eines geschlossenen Befreiungskampfes gegen die spanische Bevormundung und Kolonialherrschaft waren in dieser Weise nie zu beobachten, im Gegenteil: Gerade die Partizipation lokaler Eliten an der einträglichen Sklavenherrschaft hat die Unabhängigkeitsbestrebungen im

---

<sup>45</sup> In der I. Republik waren dies Caracas, Cumaná, Barcelona, Mérida, La Grita, Barinas und Margarita.

Einzelfall sogar gebremst, da – so zynisch dies klingen mag – ein allzu umfassender Begriff von „Freiheit“ auch die Befreiung der Sklavinnen und Sklaven gemeint hätte und damit ein, wenn nicht sogar der wichtigste, Wirtschaftszweig, nämlich die Plantagenwirtschaft, früher als manchem lieb vor unlösbare (Personal-) Probleme gestellt worden wäre.

Es ist also nicht der heroische Kampf des venezolanischen Volkes gegen die spanischen Besatzerinnen und Besatzer, der im Kontext der vorliegenden Arbeit von Bedeutung ist, sondern vielmehr die Enttarnung dieses Mythos, der aufgebaut wurde, um andere, aus einem kollektiven Verständnis heraus weit schmerzhaftere Erkenntnisse zu überdecken. Zu diesen „unbequemen“ Wahrheiten gehört die erwähnte Kultur einer fast natürlichen Gewalt, die Zeuske als „historische Gewöhnung an Gewalt“ bezeichnet, ebenso wie die offenkundig nicht ausreichend erkannte bzw. bekämpfte Situation der sozialen Segregation und Disparität, deren Konsequenz – eine zutiefst verfeindete Klassengesellschaft – bis heute nachwirkt und auch im Bereich der Korruptionsbekämpfung für erhebliche Schwierigkeiten sorgt.

Ein Faktor, der dieses Herausbilden völlig unterschiedlicher Einkommens-, Bildungs- und damit Gesellschaftsschichten wesentlich beeinflusst hat, ist das Erdöl. Ihm wird daher der folgende Teil der Arbeit gewidmet.

### **3.1.3 Erdöl als gesellschaftlicher Schlüsselfaktor**

Egal ob man sich als Historikerin oder Historiker, als Volkswirtin oder Volkswirt oder als Politikwissenschaftlerin oder Politikwissenschaftler der venezolanischen Zeitgeschichte nähert: Die Frage, wie der Faktor Erdöl Politik und Gesellschaft geprägt hat, gegenwärtig beeinflusst und in Zukunft – möglicherweise noch signifikanter –

beeinflussen wird, ist unvermeidlich. Es wird in der gängigen Literatur nicht ernsthaft bezweifelt, dass Erdöl der Schlüsselfaktor ist und die politische Ökonomie der Öl-exportierenden Staaten maßgeblich formt (Eifert / Gelb / Tallroth, 2003: 1).

Ramón Guillermo Avelo von der Universidad Metropolitana in Caracas beschreibt das Verhältnis der Venezolanerinnen und Venezolaner zu dem Rohstoff sehr treffend (Avelo, 2007: 46 f.):

*„Das zentrale Element der venezolanischen Ideologie ist die Überzeugung, dass wir in einem reichen Land leben. Einem der reichsten Länder der Welt, wenn nicht sogar dem reichsten überhaupt. Von höherer Macht dazu auserwählt, mit dem Segen der natürlichen Ressourcen überschüttet zu werden, (sind wir) mit einigen unfähigen Politikern und Räufern gestraft, die den Wohlstand zerstreuen und zu nichts taugen. (...) Erdöl gibt uns das Gefühl, wichtig und begehrt zu sein, und tatsächlich haben unsere natürlichen Ressourcen dies getan. Erdöl übt eine Anziehungskraft auf das Ausland aus. Trotz der Bescheidenheit unserer nationalen Dimensionen und unserer Verdienste sowie unserer kultivierten Unfähigkeit beides zu erkennen, nährt der Erdöl-bedingte Reichtum das Selbstbild eines weltweit agierenden Protagonisten.“*

Die von Avelo getroffene Einschätzung, die wie ein überzogenes Pauschal-Urteil klingt, lässt sich durch empirische Daten nicht zweifelsfrei stützen – rezente Studien zum kollektiven Bewusstsein der venezolanischen Bevölkerung sind nicht verfügbar. Gegenwärtige wie vergangene ökonomischen Eckdaten des Landes geben indes zumindest Grund zu der Annahme, dass die von Avelo ventilerte Analyse nicht überzogen sein muss, ja möglicherweise durchaus zutrifft. Wie ist dies zu begründen?

Seit bald 100 Jahren, genau seit 1925, ist Erdöl mit Abstand das wichtigste Exportgut Venezuelas (Muno, 2005: 12). Allein von 1999

bis 2005 stieg der Anteil der Erdöleinnahmen am Bruttoinlandsprodukt von 6,3 auf 14,6 Prozent und waren in den 80er Jahren bereits bis zu 80 Prozent aller staatlichen Einnahmen direkt auf die Erdölexporte zurückzuführen (Muno, 2005: 18), ist der Rohstoff auch in der Gegenwart für nahezu 50 Prozent der staatlichen Einnahmen verantwortlich (Guerra, 2006: 100). Umgekehrt wäre es naiv zu glauben, dass der Umstand, dass Venezuela – abgesehen vom Mittleren Osten – über die größten Erdöl-Reserven der Welt verfügt, keine Auswirkungen auf die Entwicklung des Landes hat (Bryson, 2006: 3).

Das Ausmaß dieser Abhängigkeit ist freilich bemerkenswert. So wird die venezolanische Wirtschaft als Ganzes zusehends abhängiger von der verstaatlichten Erdöl-Industrie und ihren Renditen. Dies ist vor allem auf den rasch steigenden Preis des Rohstoffes zurückzuführen: 1999, als Hugo Chávez die Regierungsgeschäfte übernahm, lag der Barrel-Preis noch unter 20 Dollar; Mitte der 2000er Jahre ist er mit mehr als 60 Dollar auf mehr als das Dreifache angewachsen (Stausberg, 2007: 8), um im Juli 2008 auf unglaubliche 145 Dollar<sup>46</sup> und damit auf mehr als den siebenfachen Wert (!) des Jahres '99 gestiegen. – Dementsprechend haben sich die staatlichen Einnahmen entwickelt.

Eine Diversifizierung der Wirtschaft, die die Abhängigkeit der venezolanischen (Export-)Wirtschaft vom Erdöl senken und etwa im Dienstleistungssektor ein breiteres Angebot schaffen würde, findet, soviel kann vorweg genommen werden, im 20. Jahrhundert nicht statt; private Unternehmer und Investoren sind am Rückzug, der mittlerweile wieder staatliche Erdölkonzern Petróles de Venezuela S.A. (PDVSA) und die Regierung sind die einzig relevanten Institutionen, die Arbeitsplätze schaffen (Parra-Bernal, 2007: 2). Die Renditen aus den Erdöl-Erträgen haben die Politik Venezuelas über

---

<sup>46</sup> Die Preisangabe für ein Barrel Rohöl basiert auf einer Abfrage des Rohöl-Preises auf der Homepage <http://www.tecson.de/prohoel.htm>. Abfragedatum: 21. Oktober 2008.

viele Dekaden geformt und damit einen von Patronage gekennzeichneten Staat erschaffen, dessen andauernde Loyalität direkt an den Umstand gebunden ist, dass Staat und Regierung Öl-Geld ausgeben (Eifert / Gelb / Tallroth, 2003: 5).

Einer Klassifikation von Eifert, Gelb und Tallroth folgend, kann Venezuela im Hinblick auf seine Erdöl-Ökonomie als „fraktionierte Demokratie“ beschrieben werden, deren wesentliches Kennzeichen im Unterschied zu „reifen Demokratien“ darin besteht, dass die Einkommens-Verteilung extrem ungleich und damit der soziale Konsens inexistent sind. Hinzu kommt, dass elektorale Institutionen schwach, Militärinterventionen durchaus üblich und Regierungen bzw. die Regierungskonstellationen sehr instabil sind.<sup>47</sup>

Der Grundstein für diese Entwicklung, die bei einem Vergleich mit Staaten wie etwa Norwegen als Fehl-Entwicklung qualifiziert werden muss<sup>48</sup>, wird Anfang des 20. Jahrhunderts gelegt und ist mit einem Namen verbunden: José Vicente Gómez.

---

<sup>47</sup> In einem wissenschaftlichen Beitrag für Finance & Development, dem Magazin des Internationalen Währungsfonds, erläutern Eifert, Gelb und Tallroth, wie sich verschiedene Staaten, die über vergleichbare Erträge aus Erdöl-Renditen verfügen, unterscheiden. Dabei erwähnen die drei Autoren fünf Kategorien: Die „reife Demokratie“, die „fraktionierte Demokratie“ sowie die „paternalistische Autokratie“, die „reformistische Autokratie“ und die „prädatorische Autokratie“. Für Venezuela, das in diesem Werte-System unter dem Titel einer „fraktionierten Demokratie“ firmiert, werden folgende Merkmale schlagend: Regierung und Parteien sind – etwa im Vergleich zu Interessensgruppen – relativ instabil, politische Unterstützung wird mit „klientelistischen Verbindungen, Provisionen und Patronage“ generiert, die „soziale Disparität“ ist groß, gesamtgesellschaftlicher Konsens damit nur mangelhaft vorhanden und Bürokratie bzw. Justiz können als „politisiert“ beschrieben werden. Aus diesen, für das System charakteristischen Faktoren, ergeben sich folgende Schlüsse: Der Horizont politischer Entscheidungen ist vergleichsweise kurz, die politische Stabilität gering. Der Staat verfügt vor allem im Sektor der Erdöl-Produktion über auffallend hohen Einfluss, private Unternehmen sind auch in jenen wirtschaftlichen Sektoren unterrepräsentiert, die nicht der Erdöl-Produktion zuzurechnen sind. In Staaten wie Venezuela bedeutet das laut Eifert, Gelb und Tallroth, dass sich die Budget-Politik nur schwer Sparzielen unterordnet bzw. diese berücksichtigt. Ausgaben erfolgen pro-zyklisch und die aus der Erdöl-Produktion gewonnenen Renditen werden direkt an bestimmte Interessensgruppen oder Beschäftigte des öffentlichen Dienstes ausbezahlt (Eifert / Gelb / Tallroth, 2003: 3).

<sup>48</sup> Siehe dazu die entsprechenden Ausführungen im Beitrag von Eifert, Gelb und Tallroth, die Norwegen als ein Beispiel dafür erwähnen, wie staatliche Renditen aus Erdöl-Geschäften mit langfristigen politischen Zielen verknüpft und zu einer stabilisierenden wirtschaftlichen Entwicklung genutzt werden.

### **3.1.4 Das 20. Jahrhundert – Zwischen Demokratie und Despotismus**

Im 20. Jahrhundert ist in Venezuela eine grundlegende politische Veränderung zu konstatieren. Unter José Vicente Gómez entwickelte sich zwischen 1908 und 1935 der „Idealtypus einer personalistischen lateinamerikanischen Diktatur“ (Muno, 2005: 12,13).

Gómez wurde zum reichsten Mann und größten Landbesitzer, jegliche politische Arbeit und Betätigung wurde in seiner Regierungsdauer de facto verboten. In Gómez Diktatur beginnt die venezolanische Wirtschaft in ihre Abhängigkeit vom Rohstoff Erdöl zu geraten. Die Ende des 19. Jahrhunderts entdeckten Erdölfelder werden von Gómez gegen Konzessionsgebühren von der englisch-niederländischen Royal Dutch/Shell sowie von Standard Oil bearbeitet. 1920 wird rund eine Million Barrel Öl gefördert; 15 Jahre später sind es 150 Millionen Barrel und bereits 1925 ist Erdöl der wichtigste Exportartikel der venezolanischen Wirtschaft. Allein zwischen 1913 und 1920 verdreifacht sich der Preis des Erdöls, Kakao und Kaffee verlieren ihre verhältnismäßig große Bedeutung als Exportgut (Aveledo, 2007: 29).

Nach Gómez Ableben kommt es zu einer Liberalisierung des politischen Systems und unter den Regierungen von Eleazar López Contreras und Isaías Medina Angarita entstehen die ersten legalen politischen Parteien. Als wichtigste ist in dieser Phase die Acción Democrática, kurz AD, zu nennen. Diese Phase, die zehn Jahre von 1935 bis 1945, wird in der wissenschaftlichen Literatur als die „erste Dekade der Demokratie und Transparenz“ beschrieben (Coronel, 2006: 2).

1945, nach einer Auseinandersetzung zwischen Medina Angarita und der AD, die die Geschwindigkeit des Demokratisierungsprozesses zum Gegenstand hatte, erfolgt ein „demokratischer Putsch“ der AD,

welche unter ihrem Gründer, Rómulo Betancourt, 1946 Wahlen zu einer verfassungsgebenden Versammlung durchführt. Die AD erhält – vor allem aufgrund ihres hohen Organisationsgrades – 78 Prozent der Stimmen und schlägt damit klar das 1946 gegründete, tendenziell christdemokratisch orientierte Comité de Organización Política Electoral Independiente, kurz COPEI. In weiterer Folge wurde der AD ihre Vormachtstellung im Parteiensystem – sie hat auch die Präsidentschaftswahlen 1947 klar gewonnen – zum Problem: Kirche, Militär und oppositionelle Kräfte bündeln sich, 1948 wird die dreijährige AD-Herrschaft („Trienio“) durch einen Militärputsch beendet, der Marcos Pérez Jiménez bis 1958 an der Macht bleiben lässt (Muno, 2005: 13).

Was die staatliche Fiskalpolitik anbelangt ist festzustellen, dass die reichlichen Einnahmen aus dem Erdöl-Export im Jahr 1930 dazu führen, dass Juan Vicente Gómez die staatlichen Auslandsschulden zur Gänze tilgen kann. In weiterer Folge orientieren sich die staatlichen Finanzen am Rhythmus der Erdöl- und Zoll-Einnahmen. Dabei folgen die Regierungen, wie der venezolanische Wirtschaftswissenschaftler José Guerra festhält, einem ungeschriebenen aber höchst effizienten Vorsatz (Guerra, 2006: 11):  
„*El Gobierno gastaba lo que ganaba.*“ – Der Staat gab jene finanziellen Mittel aus, die er (vor allem durch Erdöl-Exporte) eingenommen hat.

Unter Militärdiktator Marcos Pérez Jiménez wurde eine expansive Budgetpolitik betrieben, die zum Bau zahlreicher Straßen, Universitäten und auch Schulen führte (Guerra, 2006: 11).

In dieser Phase wurde der Grundstein für eine unrühmliche „Tradition“ gelegt, die sich dadurch „auszeichnet“, dass nur eine kleine Minderheit der Bevölkerung von den üppigen Erdöl-Erträgen profitiert. Eine Entwicklung, an der sich im Übrigen bis zuletzt nichts

geändert hat: Zehn Prozent der Bevölkerung verfügen am Ende des 20. Jahrhunderts über die Hälfte des nationalen Einkommens, 40 Prozent der Bevölkerung leben in „kritischer Armut“, die große Mehrheit muss als in prekären Lebensverhältnissen beschrieben werden. 1996 verdienen acht von zehn Venezolanerinnen und Venezolanern nicht mehr als den Mindest-Lohn – oder weniger (Gott, 2005: 173).

Wie schon in der Diktatur unter Gómez führten der autokratische Charakter und die wuchernde Korruption (Coronel, 2006: 2) dazu, dass im Mai 1957 die Junta Patriótica gegründet wurde – ein Bündnis aller Oppositionsparteien, welches unter Zuhilfenahme von Kräften aus Gewerkschaften, Kirche, Unternehmerverbände und dem Militär am 22. Jänner 1958 Kapital aus einem Generalstreik schlug: Bei dem landesweiten Streik gegen das Regime verweigerte das Militär gegen die Demonstrantinnen und Demonstranten vorzugehen, Pérez Jiménez verließ daraufhin am 23. Jänner das Land und musste einer Junta die Macht überlassen, die den Weg zum so genannten Pakt von Punto Fijo ebnete (Muno, 2005: 13,14).

Dieses Bündnis, das die folgenden 30 Jahre der venezolanischen Innenpolitik bestimmen sollte, wurde am 31. Oktober 1958 zwischen den Parteiführern der drei wichtigsten Oppositionsparteien – AD, COPEI sowie der URD – geschlossen. In ihm bekannten sich Rómulo Betancourt (AD), Rafael Caldera (COPEI) und Jóvito Villalba (URD) grundsätzlich dazu, das Ergebnis der für Dezember geplanten Wahlen anzuerkennen und zu verteidigen. Hinzu kam das Bekenntnis zu einer „Regierung der Nationalen Einheit“ sowie einige Festlegungen für das nächste Regierungsprogramm (z.B. Forderung nach einer Sozialgesetzgebung). Nach dem raschen Verschwinden der URD entwickelte sich ein Zwei-Parteiensystem zwischen AD und COPEI, die in den 70er und 80er Jahren abwechselnd den

Präsidenten stellten. Die Bewertung der demokratischen Qualität dieser Regierungsphase stand lange Zeit außer Zweifel – Venezuela galt in Lateinamerika neben Costa Rica als die stabilste und verlässlichste Demokratie (Zimmerling, 2005: 46).

Im folgenden Exkurs werden die kritischen Anmerkungen zu dieser Bewertung ausgeführt. Die Neubewertung des Punto Fijismo ist für die vorliegende Arbeit durchaus von Bedeutung. Denn wie zu zeigen sein wird, ist die vermeintliche Stabilität Venezuelas in der Phase des Paktes von Punto Fijo vor allem dadurch zu erklären, dass sich ein intransparentes, Korruption und Klientelismus förderndes System etablieren konnte. Der bei oberflächlicher Betrachtung zu konstatierende soziale Ausgleich, der in weiterer Folge fatalerweise auch mit einer funktionierenden Demokratie gleichgesetzt wurde, war nicht auf nachhaltige strukturelle Veränderungen in Politik und Wirtschaft zurückzuführen. Er fußte auf einem populistischen, a-demokratischen System des Ausgleichs, das nur aufgrund der reichlichen Einnahmen aus dem Erdöl-Export funktionieren konnte.

#### **3.1.4.1 Exkurs: Die umstrittene Bewertung des Punto-Fijismo**

In der wissenschaftlichen Literatur der 60er, 70er und auch 80er Jahre gilt die vom Punto Fijismo-geprägte Phase zwischen 1958 und 1988 als jene Periode der venezolanischen Geschichte, in der das Land über eine wenn nicht sogar über *die* stabilste Demokratie Lateinamerikas verfügt hat (DiJohn, 2004: 2).

Der venezolanische Politikwissenschaftler Gustavo Coronel schreibt in diesem Zusammenhang sogar von einer Vorbild-Funktion, die Venezuela für den gesamten Kontinent übernommen hat (Coronel, 2006: 2):

*„During those years Venezuelan democracy became the political*

*model to be imitated in Latin America and was compared favorably by political analysts with the dictatorships of the left and the right still present in the hemisphere.“*

Selbst in politischen Analysen der Regierungsarbeit von Hugo Chávez nach dem Jahr 2002 wird die Phase des Punto Fijismo immer noch als „hoffnungsvoller Übergang zur Demokratie“ beschrieben, der erst später in Korruption und Misswirtschaft abgleitet (Moses, 2002: 3). Vereinzelt wird Chávez Regierungsantritt – fälschlicherweise – als das Ende einer friedlichen und demokratischen Entwicklungsphase beschrieben (Bryson, 2006: 2).

Analysen, wonach der Punto Fijismo als eine prosperierende, grunddemokratische Phase der venezolanischen Innenpolitik qualifiziert wird, greifen zu kurz, ja sind irreführend – und sie werden in der jüngeren Fachliteratur deshalb vermehrt dahingehend korrigiert, dass die Republik Venezuela von Beginn an mit einer „vermeintlichen Stabilität“ behaftet (Zimmerling, 2005: 53) bzw. sogar „undemokratisch“ (Bryson, 2006: 3) war.

Wie kann man dies sinnvoll argumentieren?

Bei einer genaueren Betrachtung der Phase des Punto Fijismus zeigt sich, dass die wirtschaftliche und politische Entwicklung des Landes vermutlich eine völlig andere Richtung genommen hätte, hätte es nicht den Einfluss des Erdöls und den mit diesem Rohstoff einhergehenden Wohlstand gegeben.

Der AD kam die Rolle der prädominanten und hegemonialen Partei zu, doch um den „Schein einer Demokratie zu wahren, wurde einer alternativen Partei, der COPEI, zugestanden, Wahlen zu gewinnen“ (Gott, 2005: 21).

Dank der staatlichen Kontrolle der Erdöl-Industrie und -Einnahmen verfügten AD und COPEI über enorme finanzielle Mittel und damit über erheblichen politischen Einfluss und Gestaltungsspielraum (Bryson, 2006: 6).

In der Folge haben AD und COPEI de facto alle Bereiche der (Zivil-) Gesellschaft penetriert, was soweit ging, dass beispielsweise auch Schulen und Pfadfinder-Organisationen von parteipolitischem Diskurs und Postenbesetzungen geprägt waren. Dieses „populistische System des Ausgleichs“ war durch eine ausgeklügelte Klientel- und Subventionspolitik gekennzeichnet, die ein effektives Konfliktmanagement zwischen konkurrierenden gesellschaftlichen Gruppierungen und vor allem den beiden regierenden Parteien ermöglichte (Muno, 2005: 15).

Aus heutiger Perspektive wurden zum Teil a-demokratische Abhängigkeitsverhältnisse geschaffen und gefördert.

Benefizien, Jobs und staatliche Dienstleistungen wurden im Gegenzug für politische Loyalität gewährt, Patronage galt als „durchdringendes Charakteristikum“ des Punto Fijo-Paktes (Human Rights Watch, 2008: 14).

Wie Bryson feststellt, bestand die politische Aktivität der beiden Großparteien zunehmend darin, diese Strukturen zu erhalten und die enormen Renten, die die staatliche Bürokratie dank der Erdöl-Exporte zu verwalten hatte, nach einem elitär-paternalistischen System an die Bevölkerung und vor allem an die jeweiligen Unterstützerinnen und Unterstützer zu verteilen bzw. diese nach Möglichkeiten in einer Abhängigkeit zu halten (Bryson, 2006: 8):

*„Parties had the economic strength to purchase allegiance from basically everyone.“*

Jener „demokratische Konsens“, der im Pakt von Punto Fijo am

Papier fixiert wurde, spiegelte sich demnach nie in der politischen Realität wieder und lässt das Abkommen als „zynischen Pakt“ erscheinen (Gott, 2005: 21).

Anstatt ein System der Checks & Balances zu propagieren oder ein von Diskurs geprägtes Modell mit ebenso starken wie von parteipolitischem Einfluss unabhängigen Institutionen zu etablieren, verkam das Punto Fijistische Zwei-Parteiensystem zu einer „klientelistischen Vetternwirtschaft“ (Moses, 2002: 3).

Es kann vermutet werden, dass das bereits beschriebene, mehr als schwierige Verhältnis der Bevölkerung zu Institutionen, politischen Parteien oder Verfassungen dazu geführt hat, dass diese Entwicklung nicht generell unterstützt, mangels alternativer Erfahrungen aber auch nicht grundsätzlich hinterfragt worden ist.

Mehr noch als in vorangegangenen Regierungsperioden fungierte das Erdöl insbesondere nach dem rasanten Anstieg des Erdölpreises in den 70er Jahren als „Schmiermittel“ und „Amalgam der sozialen Schichten“ (Burchardt, 2005: 99), und es ließ so die „Illusion einer funktionierenden Demokratie“ (Bryson, 2006: 8) entstehen.

Doch spätestens die Krise, in die das Land Ende der 80er Jahre schlitterte, macht deutlich, dass der Punto Fijismus nur bedingt als herausragend demokratische Phase der venezolanischen Innenpolitik zu betrachten ist (Zimmerling, 2005: 47):

*„Immer deutlicher zeigte sich, dass die Grundrechte eines modernen Rechtsstaats zwar in der Verfassung verankert waren, in der Verfassungsrealität jedoch weitgehend Makulatur blieben, und dass die venezolanische Justiz zwar formal unabhängig, tatsächlich jedoch korrupt und ineffizient war. Gleiches galt für die Sicherheitskräfte und weite Teile der öffentlichen Verwaltung.“*

Insofern mag es nicht weiter verwundern, dass sich Venezuela in eben dieser historischen Phase einer „etatistisch-desarrollistischen Wirtschaftsstrategie“ bedient hat und selbst als „bürokratischer Entwicklungsstaat“ oder auch „Estado Omnipotente“ in die Historie eingegangen ist. Seinen Höhepunkt erreichte dieser allmächtige Staat unter Carlos Andrés Pérez mit der Erdölkrise 1973: Schlagartig verdreifachten sich die Staatseinnahmen. Venezuela, das mittlerweile jeden vierten Menschen mit venezolanischem Pass mit einem Staatsgehalt versorgte, wurde als „*Venezuela saudita*“, als Saudi-Venezuela, titulierte. Caracas wurde, neben Tokio, zu einer der teuersten Städte der Welt und als eines der bezeichnendsten Indizien dafür, wie es um Konsum und kollektives Bewusstsein bestellt war, wird gerne der Konsum von schottischem Whiskey erwähnt: Dieser war zu jener Zeit nämlich in keinem Land der Welt höher als in Venezuela (Muno, 2005: 15 – 17).

#### **3.1.4.2 Die Krise als Grundlage für Chávez Erfolg**

An einem Februartag im Jahr 1989 sollte das Bild des „Venezuela Saudita“ nachhaltig und dramatisch erschüttert werden:

Die Bewohnerinnen und Bewohner der „*Ranchos*“, jener Armensiedlungen, die auf den Hängen rund um Caracas emporwachsen, verließen ihre Hügel, um eine Woche lang in der Hauptstadt für Verwüstung und Chaos zu sorgen.

Als das Militär versuchte, die Situation zu befrieden, wurden hunderte Menschen getötet. Der Grund für die Eskalation, die als „*Caracazo*“ bekannt wurde und Venezuela und der Welt deutlich vor Augen führte, wie gering die gegenseitige Toleranz zwischen den gesellschaftlichen Klassen mittlerweile geworden war, ist aus heutiger Sicht vergleichsweise banal: Der Preis für Benzin war gestiegen, damit stiegen die Bustarife – und das wiederum entfesselte den Volkszorn (Gott, 2005: 20).

Was war geschehen? Wie konnte die Verteuerung von Bustickets zu einer unvergleichlichen Gewalt-Eskalation in der Hauptstadt führen? Aus heutiger Perspektive kann das Caracazo zum einen als Klimax einer ökonomischen Fehlentwicklung beschrieben werden, die den Anfang vom Ende für Venezuelas „Ancien Regime“ bedeuten sollte; zum anderen gilt dieses Massaker, das geschätzte 3000 bis 4000 Menschen ihr Leben gekostet hat, neben den partiellen Brüchen des Puntofijo-Paktes als zentrale Ursache für die nachfolgenden politischen Ereignisse wie den Putsch im Jahr 1992 und die 1998 folgende Wahl von Hugo Chávez (Zeuske, 2007: 175).

Die Ursachen sind in den 70er Jahren zu orten. Während dieser Boom-Jahre schien Venezuelas Volkswirtschaft gut zu laufen. Carlos Andrés Pérez verfolgte eine populistische Politik, indem er Shell, Exxon und andere Erdöl fördernde Unternehmen verstaatlichte und die solcherart erzielten Gewinne in den Aufbau einer eigenen Schwer-Industrie investierte. Diese Entwicklung für sich allein genommen war ökonomisch gesehen noch nicht problematisch. Allerdings erwies sich der verstaatlichte Sektor als zunehmend ineffizient, überbesetzt und korrupt, was – mangels Gegenstrategie – zur Akkumulation einer enormen Auslandsverschuldung führte. Die paternalistische, von Korruption, Bestechung und fehlendem Weitblick bei der Gesundheits- und Bildungspolitik gekennzeichnete „Elitenmisswirtschaft“ hatte dazu geführt, dass Venezuela 1989 mit einem um neun Prozent sinkenden Bruttoinlandsprodukt, einer Inflationsrate von 81 Prozent und einer inoffiziellen Arbeitslosigkeit von fast 20 Prozent zu kämpfen hatte. Kurzum: Das Land erlitt die „schlimmste Rezession seiner Geschichte“ (Zeuske, 2007: 172, 173).

Um den Staatsbankrott abzuwenden, wurde die Wirtschaft 1989 einer radikalen Reform unterzogen, die neo-liberalen

Gesetzmäßigkeiten gehorchte. Pérez, der als Staatsmann mit dem vermeintlichen – weil nicht nachhaltigen – Erfolg der 70er Jahre assoziiert worden war<sup>49</sup>, übernahm 1989 die Macht und steuerte sein Land angesichts der dramatischen wirtschaftlichen Daten keine zwei Wochen nach seinem Amtsantritt unter dem Schlagwort „el gran viraje“ (der große Richtungswechsel) ohne jede Warnung in die „schwierigen und turbulenten Gewässer“ des freien Marktes, der liberalisierten Wirtschaft und des internationalen Wettbewerbs“. Es bestehen keine Zweifel, dass Venezuela zum damaligen Zeitpunkt sehr rasch und dringend ökonomische Reformen benötigt hätte. Gleichwohl hatten die von Pérez eingeleiteten Maßnahmen eine wesentliche Schwäche: Um ausländische Investments zu sichern, fokussierten diese auf die Bedürfnisse der ausländischen Banken und Unternehmen; die Konsequenzen für die große Mehrheit der Bevölkerung, nämlich die sozial Bedürftigen, wurden weitgehend ausgeblendet (Gott, 2005: 22, 50, 51).

Nach mehrwöchigen Aufenthalten in Saudi-Arabien, Kuwait und Algerien ging Pérez – durchaus zum Erstaunen vieler Beobachter – dazu über, die staatliche Wirtschaft nach einem radikalen neo-liberalen Konzept umzubauen und verstaatlichte Betriebe wieder zu privatisieren. Die Regierung, so Pérez, solle nicht mehr selbst für Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze sorgen, sondern dies der „beschleunigten Expansion des privaten Sektors“ überlassen (Gott, 2005: 54).

Am 16. Februar wurde das „neo-liberale Paket“ („*el paquete*“) von Pérez vorgestellt, Kernpunkte des „schockartigen

---

<sup>49</sup> Richard Gott beschreibt die Gründe, warum Pérez Ende der 80er Jahre erneut gewählt worden ist, wie folgt (Gott, 2005: 53): „Man erinnerte sich an Pérez als jenen Mann, der in den 70er Jahren die Verantwortung getragen hatte, als man vom ‚Venezuela Saudita‘ sprach und das Land unglaublich reich war. Die Bevölkerung hatte für seine Rückkehr in den Präsidentenpalast gestimmt, da sie dem unwahrscheinlichen Glauben anhing, er könne ein zweites Mal Wunder wirken.“

Stabilisierungsprogramms“ waren die Freigabe des Wechselkurses, die Abschaffung der Preiskontrollen, die Einführung markt-orientierter Zinsen, die Reduktion öffentlicher Ausgaben sowie Preiserhöhungen bei öffentlichen Gütern und Dienstleistungen. Das Programm erzielte die intendierte „schöpferische Zerstörungskraft“ und führte unter anderem zu einem massiven Kaufkraftverlust der Bevölkerung (Muno, 2005: 19).

Zehn Tage nach der Präsentation von „el paquete“ war der Preis für Benzin um 100 Prozent gestiegen – und das wiederum führte dazu, dass die Preise für Bustickets am 26. Februar dramatisch anstiegen. Bereits am nächsten Tag begannen in Guarenas, dreißig Kilometer im Osten von Caracas, Menschen zu revoltieren; Busse wurden aufs Dach geworfen, in Brand gesetzt. Binnen Stunden hatte der „chaotische, anarchistische und führerlose“ Aufstand die Hauptstadt erreicht, die Polizei schritt nicht oder nur zaghaft ein – sie streikte gerade für höhere Löhne – und als die Bilder von brennenden und gestürzten Geschäften via Fernsehen die Armenviertel der Barrios und Ranchos erreicht hatten, gab es kein Halten: Die Armen verließen ihre Wellblechsiedlungen und zogen als marodierende Banden durch Caracas, um Handelshäuser zu plündern und sich mit den verbleibenden Sicherheitskräften blutige Straßenschlachten zu liefern (Gott, 2005: 20, 43, 44).

Bis heute ist der Begriff des Caracazo in Venezuela ein Synonym für die inhärente Angst der wohlhabenden Schichten vor den Minderbemittelten, die im Februar 1989 ihrem Frust über die offenkundigen Klassenunterschiede auf so dramatische Art und Weise Ausdruck verliehen.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Pérez scheint die sozialen Implikationen und Dimensionen seiner zum Scheitern verurteilten Radikal-Kur auch nach der Amtsablöse nicht wirklich erkannt zu haben. In Gesprächen mit Expertinnen und Experten bzw. Journalistinnen und Journalisten wettete er gegen die Tatsache, dass sich das Land offenbar „an billiges Öl und günstige Elektrizität gewöhnt hat“. Sein Reformprogramm, so Pérez, hätte „in kurzer Zeit Effizienz im öffentlichen Sektor gebracht“, und die Gewalt-Explosion des Caracazo tat er mit folgender Bemerkung ab: „Es sind nicht die Menschen auf der Straße, die sich über höhere Kosten für Benzin beschweren. Es sind die Politiker und zwei oder drei Agitatoren an den Universitäten und

Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich der Präsident zur „direkten und offenen Repression“ entschied und erklärte, es handle sich nicht um einen Protest gegen die Regierung, sondern um einen „Krieg der Armen gegen die Reichen“. Die Konsequenz: Pérez erteilte Militär und Nationalgarde den Befehl, die Unruhen niederzuschlagen und in die Barrios einzudringen. In zwei Tagen starben geschätzte 3000 bis 4000 Menschen. Die Ereignisse führten aufgrund des harten Durchgreifens von Pérez zu zweierlei: Zum einen schlitterte die Repräsentation bzw. die institutionalisierte Politik in eine Krise. Zum anderen brachen die großen Traditionsparteien de facto zusammen und Offiziersgruppen begannen in der Tradition des militärischen Protagonismus zu handeln (Zeuske, 2007: 173,174).

Hugo Chávez, der den Tag des Caracazo nicht auf den Straßen oder mit einer Waffe in der Hand, sondern im Bett verbracht hatte (Gott, 2005: 43), sah sich durch den „Horror des Caracazo“ nicht nur in seinen Anstrengungen bestärkt, jenen Militärcoup gegen Pérez zu initiieren, den er drei Jahre später tatsächlich unternehmen sollte.<sup>51</sup> Vielmehr war ihm durch die gesamt-gesellschaftliche und -wirtschaftliche Situation (die Volkswirtschaft ist nicht ausreichend diversifiziert und wettbewerbstauglich, politische Institutionen funktionieren nicht oder nur mangelhaft, Reformversuche verstärken die Kluft zwischen Arm und Reich und nehmen kaum Rücksicht auf soziale Ausgewogenheit, etc.) ein gesellschaftliches und politisches Setting gegeben, das Chávez Anliegen, seine Kampagne – und damit seinen (Wahl-) Kampf gegen die Korruption zu einem Erfolg

---

Hochschulen. Diese Leute verstehen die Dinge.“ (Gott, 2005: 55).

<sup>51</sup> Nach 1989 setzte eine Radikalisierung und Politisierung der Massen ein, was 1992 in einem Staatsstreichversuch eines von Offizieren angeführten „Movimiento Bolivariano Revolucionario“ von Hugo Chávez gipfelte. Die Rebellion scheiterte, doch auch in der Folge – Pérez wurde 1993 aufgrund einer Korruptionsanklage seines Amtes enthoben, Ex-Präsident Rafael Caldera übernahm das Amt – kann nicht wirklich von einer stabilen politischen Phase gesprochen werden. Caldera vermochte die ökonomischen Probleme mit einem traditionellen Programm der Rentenverteilung und einer orthodoxen Strukturanpassung nicht zu lösen und machte somit den Weg frei für Hugo Chávez.

werden hat lassen. Wie dieser im Detail ausgesehen hat, soll im folgenden Kapitel dargestellt werden.

### **3.1.5 Hugo Chávez: Der Kampf gegen die Korruption als zentrales Wahlkampfthema**

Wenn politische Analysten in den vergangenen zwanzig Jahren in Lateinamerika von einer „neuen Form des Populismus“ gesprochen haben (DiJohn, 2005: 1), so gilt dies auch oder insbesondere für den Wahlerfolg vom 6. Dezember 1998, der Hugo Chávez zum Präsidenten der Republik Venezuela gemacht hat. Chávez erster Wahlerfolg basierte, wie schon eingangs dieser Arbeit erwähnt, zu einem erheblichen Teil auf einer Wahlkampf-Kampagne, in der er Korruption und Vetternwirtschaft auf das Schärfste verurteilte (Muno, 2005: 31; Schmid, 2004: 10).

Mit ebenso großer Leidenschaft, wie er den Neo-Liberalismus ablehnte, wetterte der Fallschirmjäger und Offizier gegen die Korruption – und das sollte sich auch nach seiner Inauguration nicht ändern (Gott, 2005: 175). Die staatliche Korruption, kritisierte Chávez im Zuge seiner Wahlkampagne, sei ein „Krebsgeschwür“, das „in alle gesellschaftlichen Bereiche metastasiere“ und für die so genannte „pinata“-Kultur verantwortlich zeichne (Jones, 2008: 233).<sup>52</sup> Die beschriebene Pinata-Mentalität müsse man ändern, forderte Chávez, und es steht mittlerweile außer Zweifel, dass die *Person* Chávez ein wesentlicher Faktor für den Erfolg des *Politikers* Chávez darstellt.

Doch worin bestand das Außergewöhnliche dieses Offiziers; wodurch

---

<sup>52</sup> Der Begriff bezieht sich auf einen mit Süßigkeiten gefüllten Tontopf für Kinder („Pinata“). Ähnlich wie der Tontopf, über dessen Inhalt sich die Kinder hermachen, nachdem er zerbrochen worden ist, werde, so monierte Chávez, auch der staatliche Besitz (allen voran das Erdöl und die aus dem Verkauf lukrierten Gewinne) nach dem Motto „Jeder nimmt sich soviel er kann“ geplündert, wobei jene, die sich nicht bedienen, nicht als anständig und moralisch integer, sondern als „pendejos“ (Idioten) verunglimpft würden.

unterschied er sich von anderen, früheren Politikern?

Chávez war in vieler Hinsicht anders als alle bislang da gewesenen Machthaber: In der Wahrnehmung der verarmten Bewohnerinnen und Bewohner der Barrios war er der erste Präsident der Geschichte, der sie verteidigen wollte, der ihre Sprache sprach, ja der mit seinem dunklen Teint und seinen lockigen Haaren sogar aussah wie sie. Er verwendete selbst bei Fernsehansprachen Ausdrücke, die nur die Armen auf der Straße verwenden. Er solidarisierte sich mit den unteren Einkommensschichten und diese konnten kaum glauben, dass sich „einer der Ihren“ anschickte, das Land zu führen; Chávez verunsicherte und erschreckte, nicht zuletzt weil er „allergisch auf das diplomatische Protokoll“ reagierte, die Klasse der Besitzenden, für die er ganz und gar unberechenbar war (Jones, 2008: 13).

Dieser neue Stil war lange vor Chávez' Präsidentschaft bemerkbar und Thema: Als der von ihm 1992 angestrebte Militär-Putsch scheitert, tritt Chávez vor die Kameras, übernimmt die Verantwortung für den Putsch, mahnt die Putschisten zum Gewaltverzicht und entschuldigt sich: „Trotz der politischen und wirtschaftlichen Fehler der vergangenen Jahre – Korruptionsfälle, Abwertung der Währung, Bankenkrise und ökonomischer Abschwung – hatte sich bis dahin niemand in einer Machtposition entschuldigt oder Verantwortung übernommen“, analysiert Chávez-Biograf und Lateinamerika-Experte Richard Gott. „Das war etwas völlig Neues.“ (Gott, 2005: 68).

Chávez prägte also einen neuen Stil und war kraft seiner Herkunft – er wuchs ohne Kühlschrank, Klimaanlage, fließendes Wasser und ein Badezimmer auf – ein Politiker aus dem Volk, und zwar aus dem *armen* Volk. Wie sich diese Perzeption, gleichermaßen sein Image, konstituiert hat, lässt sich anhand einer Begebenheit beschreiben, die der Chávez-Biograf Bart Jones überliefert: 1994, als der Offizier Chávez nach dem gescheiterten Putschversuch wieder aus dem

Gefängnis entlassen worden war, sprach er in einem kleinen Andendorf auf dem Marktplatz zu den Menschen. Es regnete in Strömen, Chávez trug ein Rugby-T-Shirt, Jeans und sein Markenzeichen, das rote Barrett und sagte: „Die Krise ist so massiv, sie kann nicht, wie Bolívar gesagt hat, durch Palliativ-Arznei geheilt werden. Der einzige Weg ist die Revolution.“ Später füllten die Bewohner von Humocaro Alto die Dorfkirche, um Chávez zuzuhören. Und auf die Frage, warum er einem Offizier seine Kirche zur Verfügung stellt, der bereits zwei Jahre im Gefängnis verbracht hat, weil er mit Gewalt die Regierung stürzen wollte, antwortete der Dorfpfarrer laut Jones: „Chávez ist immer für die Menschen – und gegen die Korrupten.“ (Jones, 2008: 22, 189)

Es ist unbestritten, dass Hugo Chávez Kraft seiner Lebensgeschichte, Herkunft und politischen Positionierung über eine besondere Authentizität und Nähe zu den armen Bevölkerungsschichten verfügt hat und bis heute verfügt. Doch selbst das vermag den Erfolg von Chávez im Jahr 1998 nicht ganz zu erklären. Ein Politiker seines Zuschnitts, so lautet die These des Autors, kann sich nur in einem gesamt-gesellschaftlichen Klima etablieren, in dem die Wähler wenig Anlass zum Optimismus haben und das perzeptiv und/oder objektiv unter jenen Schwächen leidet, die ein Politiker wie Chávez anspricht. Chávez konnte sich von der von ihm als „korrupt“ stigmatisierten politischen Elite abheben, indem er die sozialen und ökonomischen Differenzen einzelner Bevölkerungsschichten politisierte (DiJohn, 2005: 5) und sich als „Anti-Politiker“ positionierte. Wie dieses, unter anderem von Jonathan DiJohn propagierte Modell eines „Anti-Politikers“ funktioniert und auf Chávez angewandt werden kann, soll im folgenden Abschnitt erläutert werden.

### 3.1.5.1 Die Positionierung als Anti-Politiker

Zu den wichtigsten Erklärungsansätzen für Chávez Erfolg gehört die Feststellung, dass er es geschickt verstanden hat, sich zu einem „Anti-Politiker“ zu stilisieren. Ähnlich wie die neoliberalen Populisten Fujimori in Peru oder Collor in Brasilien begriff, erklärte und definierte sich der Soldat aus Barinas von Beginn an als „Outsider“, sprich Außenseiter, dem der Kampf gegen die Korruption zum Herzensanliegen geworden ist und dessen einfache Botschaft lautet: „Wählt mich – ich bin kein Politiker!“ (DiJohn, 2005: 1,3); oder noch präziser: Ich bin kein Politiker *des alten Systems*.

Es steht außer Zweifel, dass Politikerinnen und Politiker in Lateinamerika gegenwärtig insofern einen schweren Stand haben, als die mannigfaltigen Praktiken der Korruption dem Berufsstand in seinem Ansehen zusetzen. Schmiergeldzahlungen an öffentliche Beamtinnen und Beamte oder Posten-Vergaben im öffentlichen Sektor, bei denen anstatt von objektiven Kriterien ausschließlich klientelistische Beziehungssysteme eine Rolle spielen, stehen stellvertretend für die Verkommenheit einer „Kaste“. Diese Diskreditierung ist mittlerweile dafür verantwortlich, dass Politikerinnen und Politiker nicht mehr als politische Funktionsträger wahrgenommen werden wollen, sondern stattdessen lieber als Technokratinnen und Technokraten, Schönheits-Königinnen – oder militärische Offiziere (Montaner, 2000: 58). Das von DiJohn konzipierte Konzept des „Anti-Politikers“, das etwa die „soziale Polarisierung“ und „politische Ökonomie“ zu seinen integrativen Bestandteilen zählt, kann gut auf den Offizier Chávez angewendet werden: Es bedeutet im konkreten Fall, dass sich auch Chávez als Counterpart zum etablierten politischen System darstellt und dieser Strategie bis heute einen Gutteil seines politischen Erfolges verdankt. Von Beginn an denunzierte Chávez – mehr oder weniger aggressiv – die Hegemonie der beiden Hauptparteien und deren

Dominanz im Kongress, das Justizsystem insgesamt sowie die gängigen Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegungen.

DiJohn fasst dies wie folgt zusammen (DiJohn, 2005: 4): *„The anti-party, anti-corruption discourse is central to his popularity, particularly among the poor. From the beginning of his career Chávez cultivated an anti-party discourse.“*

Wie konnte es dazu kommen? Wie konnte Chávez Agitation Erfolg haben?

Wesentlich ist dafür die bereits skizzierte ökonomische Entwicklung Venezuelas in den 80er und 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts.

Die politischen Parteien hatten Legitimität und Glaubwürdigkeit eingebüßt, da sie bei der zentralen Aufgabe, den Staat und die Wirtschaft am Laufen zu halten, offenkundig versagt hatten: Zwischen 1980 und 1998 erfuhr Venezuelas Wirtschaftswachstum eine „Implosion“: Nicht nur, dass die Volkswirtschaft in den Wirtschaftszweigen, die nicht direkt mit dem Erdöl in Verbindung stehen, von einem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von 5,7 Prozent zwischen 1965 und 1980 auf -0,1 Prozent zwischen 1980 und 1990 abstürzte; auch langfristige Wirtschaftsindikatoren wie die allgemeine Warenproduktion oder die Investitionsquote waren weit hinter die Vergleichswerte der 50er, 60er und 70er Jahre zurückgefallen (DiJohn, 2005: 7,8).

Retrospektiv betrachtet, lassen sich folgende Faktoren und Aspekte ausmachen, die wesentlich dazu beigetragen haben, dass sich Venezuelas Wahlberechtigte 1998 nicht nur für einen Wechsel, sondern auch für den „Anti-Politiker“ Chávez entschieden haben:

1. Die ökonomischen Veränderungen, respektive Verschlechterungen, führten Ende der 1980er, Anfang der 1990er Jahre zu einer starken Fragmentierung des Arbeitsmarktes. Informelle Arbeitsverhältnisse nahmen deutlich zu, der Organisationsgrad in den traditionellen

Interessenvertretungen, allen voran in den etablierten Gewerkschaften, nahm indessen ab. Für die etablierten (Links-) Parteien und Gewerkschaften bedeutete dies: Der soziale Unterbau und die Unterstützung gingen verloren, vorhandene Kapazitäten der Konfliktvermittlung, -lösung und Deeskalation wurden geschwächt (DiJohn, 2005: 9).

2. Das Einkommensverhältnis aus Löhnen und Kapitalerträgen verschob sich signifikant – und zwar zu Ungunsten der Löhne. Während zwischen 1950 und 1960 das staatliche Einkommen zu durchschnittlich 47 Prozent aus Löhnen und zu 53 Prozent aus Profit-Erträgen, Dividenden, Zinszahlungen und anderen Kapitalerträgen entstammte, hatte sich dieses in der Zeitspanne von 1989 bis 1998 auf 36 Prozent (Löhne) zu 64 Prozent (Kapitaleinkommen) verschoben. Dies führte nicht nur dazu, dass sich Politiker wie Rafael Caldera von Parteien abwendeten, die sie Jahrzehnte zuvor selbst gegründet hatten, sondern nährte auch die Auffassung, wonach Korruption im Staatsgefüge zugenommen hat. Laut DiJohn führten das schwindende Wirtschaftswachstum, die steigende Ungleichheit sowie die allgemeine Perzeption einer höheren Korruption zu einem Legitimitätsverlust der zwei großen Parteien, allen voran der AD (DiJohn, 2005: 9,11).
3. Abgesehen von der gesteigerten, allgemeinen Korruptionsperzeption mündete auch das Verhalten der politischen Parteien und ihrer Führerinnen und Führer in einem Legitimitätsverlust der politisch etablierten Akteurinnen und Akteure: Nachdem die Parteien ihre Unfähigkeit bewiesen hatten, die ökonomischen Herausforderungen zu meistern, passierte etwas sehr Ungewöhnliches: Die Parteichefs der beiden einflussreichsten Venezolanischen Parteien, Carlos

Andres Pérez von der AD und Rafael Caldera von der COPEI distanzieren sich 1989 bzw. 1993 klar und deutlich von ihren Bewegungen. Beide sahen sich bemüßigt, die Krise dafür zu nützen, sich als politische Außenseiter „neu zu erfinden“. Sie taten dies mit politischen Plattformen/Parteien, die das Gegenteil von dem darstellen, wofür ihre Parteien die vergangenen 40 Jahre über gestanden waren. Nachdem Caldera die Nominierung seiner Partei COPEI verloren hatte, gründete er eine neue „Partei“, Convergencia. Er wurde später auch tatsächlich zum Präsidenten gewählt – und statuierte damit gleichermaßen ein Exempel. Denn der kurzfristige Aufstieg von Convergencia, der weniger Calderas Geschick und vielmehr der Tatsache geschuldet war, dass er bedingungslos „dem alten System abschwor“ und sich als „unabhängiger Kandidat“ wider den Neoliberalismus positionierte (Zeuske, 2007: 176), brachte für Venezuela und insbesondere für die politische Karriere von Hugo Chávez einige wichtige Implikationen: Der für viele überraschende Aufstieg von Convergencia demonstrierte, dass die Präsidentschaft auch von einem Kandidaten gewonnen werden kann, der außerhalb der etablierten Lager agiert; die bislang solide Mitte-Zentrum-Partei COPEI verlor einen großen Teil ihrer Stimmen – aber überlebte zumindest die Spaltung durch Caldera; insgesamt wurde das politische Spektrum weiter und fragmentierter, da 1993 immerhin sechs Parteien im Kongress vertreten waren (DiJohn, 2004: 14,15).

Zusammenfassend kann gesagt werden: Es sind noch eingehende Untersuchungen und Arbeiten notwendig, um zu klären, warum die politischen Parteien vor Chávez Regierungsantritt so kläglich an den politischen bzw. ökonomischen Herausforderungen ihrer Zeit gescheitert sind. Auch Argentinien, Brasilien, Uruguay, Mexiko oder Kolumbien wurden von ökonomischen Krisen, der Zunahme des

informellen Sektors und anderen Unwägbarkeiten heimgesucht, ohne dabei einen Zusammenbruch des etablierten Parteiensystems zu erleiden.

Es steht allerdings außer Zweifel, dass die skizzierten, ungelösten ökonomischen Entwicklungen, die die Divergenzen der einzelnen Bevölkerungsgruppen nur noch steigerten, zu einer zunehmenden Korruptionsperzeption führten und gemeinsam mit einer gleichermaßen von den Parteichefs der beiden wichtigsten Bewegungen selbst-induzierten Selbst-Aufgabe als ideales Arbeits- und Kampagnenfeld für Hugo Chávez begriffen werden können. Chávez präsentierte und etablierte sich in diesem Kontext einer vielschichtigen politischen Frustration als „Anti-Politiker“, der – allen voran in der Bekämpfung der politischen Korruption – einen Neustart versprach. Dass er etablierte Systeme der politischen Diskriminierung und Exklusion nicht beseitigt, sondern lediglich durch neue Formen der Diskriminierung ersetzt hat (Human Rights Watch, 2008: 10), gehört zu den schwerwiegendsten Vorwürfen, die ihm auch wohlgesonnene Kritiker bis in die Gegenwart machen.

Um die Arbeit von Transparencia Venezuela und auch die Veränderungen, die die Chávez-Administration in ihren ersten zehn Jahren der Amtstätigkeit geschafft oder auch nicht geschafft hat, tiefer gehend bewerten zu können, muss das politische Setting, also die gesamt-gesellschaftliche Situation, die der neue Präsident vorgefunden hat, beschrieben werden.

Dies soll im folgenden Teil der Arbeit unternommen werden.

### **3.1.6 Das gesellschaftliche Setting für moderne Korruptionsbekämpfung vor Chávez Amtsantritt**

Im folgenden Teil sollen die gesellschaftlichen Verhältnisse, die Hugo Chávez 1998 die Wahl zum Präsidenten mit ermöglicht haben,

anhand einiger Schlüssel-Indikatoren erläutert werden. Dabei gelten politische Diskriminierungs- und Exklusionsmechanismen als ebenso aussagekräftige Indizien wie die Situation der Justiz oder zivilgesellschaftlicher Institutionen (Human Rights Watch, 2008: 1).

Die NGO „Human Rights Watch“ und andere Institutionen, welche sich der Korruptionsbekämpfung in Lateinamerika widmen – dazu gehören insbesondere die Inter-American Development Bank (IDB) sowie die OECD –, konzentrieren sich bei ihren spezifischen Maßnahmen im Sinne der Korruptionsbekämpfung und der „Good Governance“ (OECD, 2007: 1 – 2) auf Reformen im Bereich der Justiz und Exekutive und legen Wert auf die Stärkung der Zivilgesellschaft (Jarquin / Carrillo-Flóres, 2000: 198,199). Deshalb sollen diese Aspekte auch im Zentrum der folgenden Ausführungen stehen:

### **3.1.6.1 Exklusionsmechanismen im politischen System**

Politische Ausgrenzung bzw. die damit verbundenen Diskriminierungs- und Exklusionsmechanismen sind in Venezuela, wie im Rest Lateinamerikas, kein neues oder singuläres Phänomen. Politische Würdenträgerinnen und -träger wie Pérez geben unumwunden zu, dass es eine „inhärente Tendenz“ in den staatlichen Institutionen gibt, zu „degenerieren“ (Gott, 2005: 5). Mit anderen Worten: Politische Loyalität galt und gilt seit Jahrzehnten als Garant für eine Beschäftigung im öffentlichen Sektor bzw. für Verträge mit oder Aufträge von staatlichen Institutionen. Patronage war in Venezuela über 30 Jahre lang das „durchdringende Charakteristikum“ des politischen Systems. Während Parteigängerinnen und -gänger mit Benefizien und gut bezahlten Jobs im Staatsdienst belohnt wurden, blieb der Mehrheit der Bevölkerung – allen voran den vielen Millionen Armen und

Minderbemittelten – der Zugang zu staatlichen Leistungen und Beschäftigungsmöglichkeiten viele Jahrzehnte lang verwehrt. Diesen Umstand versprach Chávez zu ändern, und er wurde vor allem von den einkommens- und bildungsfernen Wählerschichten 1998 aufgrund dieses Versprechens gewählt (Human Rights Watch, 2008: 14,15).

Für die Qualität, respektive Nicht-Qualität, der behördlichen Verwaltungsabläufe in Venezuela sprechen bis heute exemplarisch die Erfahrungen, die ausländische Vertretungsbehörden wie die österreichische Botschaft in Caracas bei offiziellen Amtsgeschäften machen: So konstatiert der österreichische Botschaftssekretär Jürgen Zeiner einen „umfassenden Befall der Bürokratie von Korruption“, der sich an einer „Vielzahl“ an Beispielen und „nahezu wöchentlichen Erfahrungen mit korrupten Strukturen und Behörden“ festmachen lässt. Zeiner berichtete im Zuge der Arbeit an der vorliegenden Studie vom Fall eines in Venezuela verstorbenen Österreichers, in dessen Akt die venezolanische Sterbeurkunde fehlte. Auf die Frage, wann das Dokument an die Botschaft geschickt werde, antwortete die Sachbearbeiterin in der zuständigen Behörde, sie wolle erst wissen, wann und wie viel Geld sie für das Dokument bekomme. Ähnliches ereignete sich bei der Anmeldung eines Pkw für einen Botschaftsmitarbeiter: Der zuständige Beamte der venezolanischen Verkehrsbehörde erklärte sich laut Zeiner erst nach der Zahlung von Schmiergeld bereit, das Fahrzeug überhaupt für den Straßenverkehr zuzulassen. (Zeiner, 2007: 2).

### **3.1.6.2 Die Situation in Justiz und Gefängnissen**

In keinem politischen Bereich manifestierten sich die korruptionsbedingten Mängel des venezolanischen Politiksystems ähnlich deutlich wie in der Justiz. Die im Justizapparat zu verortende

Korruption ist für viele Autorinnen und Autoren bzw. für Beobachterinnen und Beobachter der Kern des Problems, oder, wie Richard Gott befindet, das „Herz der Krise des alten venezolanischen Staates“ (Gott, 2005: 180).<sup>53</sup>

Rose-Ackerman verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass Maßnahmen wie Anti-Korruptionsvereinbarungen oder strafrechtliche Vorgaben de facto sinnlos sind, so lange deren Durchsetzung nicht garantiert wird (Rose-Ackerman, 1999: 151):

*„Many countries have exemplary anticorruption statutes that are irrelevant in the real world (...). Even if a nation's prosecutors are actively engaged, this will mean little unless the country has an honest judicial system.“*

Tatsächlich ist das mangelnde Vertrauen in die Justiz mehrfach problematisch. Während ihr im staatlichen Gefüge wie auch in der Korruptionsbekämpfung eine zentrale Rolle zukommt (Goudie / Stasavage, 1997: 19), eröffnet eine offenkundig nicht funktionierende Justiz bei der Korruptionsbekämpfung zumindest zwei gravierende Problemfelder: Zum einen werden notwendige Gegenmaßnahmen und Ermittlungen nicht erledigt, zum anderen leidet das generelle Vertrauen in die staatlichen Institutionen.

Laut Human Rights Watch war die Justiz vor und während Chávez Amtsübernahme jener Bereich, in dem – gesamtgesellschaftlich betrachtet – der größte Konsens darüber bestand, dass es zu erheblichen Reformen kommen müsse, weil ungezügelter Korruption und politischer Einflussnahme die Kreditwürdigkeit und Funktionalität des Justizapparates schwer in Mitleidenschaft gezogen hatten.

Rechtsanwälte haben gegenüber Menschenrechtsorganisationen mehrfach bestätigt, dass Urteile nach der Maßgabe vergeben

---

<sup>53</sup> Mit „altem Staat“ meint Autor Gott in diesem Fall das Venezuela vor der Amtsübernahme von Hugo Chávez.

werden: Wer am meisten bezahlt, der bekommt Recht. In der venezolanischen Justiz sind „tribale“ Netzwerke zu beobachten, die Richterinnen und Richter, Justizpersonal, private Anwältinnen und Anwälte und politische Funktionärinnen und Funktionäre auf informelle Art und Weise verbinden. Gegen entsprechende „Gebühren“ garantieren diese Verbindungsmänner und -frauen den Ausgang von Gerichtsverfahren, die im Extremfall dazu führen, dass sich ein System der Erpressung etabliert, welches nach folgendem Prinzip funktioniert: Zahle Schmiergeld oder du riskierst ein Gerichtsverfahren, dessen Ausgang wir präjudizieren (Rose-Ackerman, 1999: 157).

In einem 1996 erstellten Bericht über das venezolanische Justizsystem zeichneten Expertinnen und Experten ein umfassendes Bild von der Situation vor Ort: Anstatt die verfassungsmäßige Pflicht zu erfüllen und die Menschenrechte auch gegen die Verwaltung bzw. die Regierung zu verteidigen, sei die Justiz, so der Bericht, ein „höchst politisierter“ Anhang der Parteien, wobei die Richterinnen und Richter zuweilen vor allem eine Motivation treibe, nämlich der private Nutzen, den sie aus Gerichtsverhandlungen ziehen können. Abgesehen davon seien die Verhandlungen an sich derart schwerfällig, langsam und unverlässlich, dass Streitparteien diese tunlichst vermeiden. Es verwundert nicht, wenn das öffentliche Vertrauen in die Justiz de facto nicht vorhanden war. Laut einer Studie des United Nations Development Program vertrauten 1998 lediglich 0,8 Prozent der Bevölkerung in Venezuela der Justiz. All diese Aspekte berücksichtigend – die offenkundige Korruption der im Justizsystem Beschäftigten, die inakzeptable Dauer der Verfahren sowie das de facto nicht mehr vorhandene Vertrauen der Bevölkerung – führten dazu, dass Chávez Forderung, im Justiz-System „aufzuräumen“ und die vorhandene Korruption nachhaltig zu bekämpfen, selbst von seinen heftigsten Kritikerinnen und Kritikern unterstützt wurde (Human Rights Watch, 2008: 36,40).

Eine 1999 eingesetzte Kommission kam zu dem Schluss, dass zumindest die Hälfte aller 1200 im Land arbeitenden Richterinnen und Richter schwere Defizite aufweisen, entweder korrupt oder inkompetent, jedenfalls aber auszutauschen wären. Ein schlagkräftiges Indiz für diese Feststellung ist die Tatsache, dass beim „National Judges Council“, also jener Institution, die für die Beschwerden gegen die Justiz zuständig ist, unglaubliche 4000 Beschwerden gegen Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und -anwälte anhängig waren (Gott, 2005: 180).

Es kann an dieser Stelle vorweg genommen werden: Chávez konnte, respektive wollte, seine hohen Ansprüche nicht annähernd erfüllen. Das wichtige Ziel, ein funktionierendes Justiz-System zu etablieren und damit eine zentrale Institution bei der Korruptionsbekämpfung (Rose-Ackermann, 1999: 152) zu stärken bzw. zu re-etablieren, ist vorerst gescheitert. 2004, sechs Jahre nachdem Chávez versprochen hatte, die Justiz von der Korruption zu befreien, monierte Human Rights Watch in einem kurzen Report, die Regierung befinde sich in einer konstitutionellen Krise, die fragile Demokratie sei dadurch ihrerseits gefährdet. Chávez versuche schrittweise die Kontrolle über die Justiz zu erlangen und damit nicht nur ein grundlegendes Prinzip der venezolanischen Verfassung, sondern auch die internationalen Standards der Rechtsstaatlichkeit auszuhebeln. Als augenscheinlichster Schritt in die erwähnte Richtung galt für die NGO das „Neue Organische Recht des Höchstgerichtes“ (spanisch: Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia), das die Zahl der Sitze im Höchstgericht kurzerhand von zwanzig auf 32 aufstockte und damit vor allem einen Effekt brachte: Die nur über eine vergleichsweise knappe Mehrheit verfügende Regierungsmehrheit konnte nun eine überwältigende Mehrheit bei den Sitzen im Höchstgericht besetzen. Abgesehen davon sollte das neue Höchstgericht die Kompetenz haben, bestehende

Entscheidungen des Gerichts zu nullifizieren, kurzum: Das neue Gesetz vollzog die politische Machtübernahme des Höchstgerichts. Diese Aufhebung der Gewaltentrennung manifestierte sich in weiterer Folge derart, dass Richterinnen und Richter, die Entscheidungen trafen, die allenfalls gegen die Interessen von Chávez' Bewegung verstoßen haben könnten, ihres Amtes enthoben wurden (Human Rights Watch, 2004, 1). Ähnlich wie mit der Rechtssprechung verhielt und verhält es sich mit dem Vollzug der verhängten Haftstrafen. Die Situation in den Justizvollzugsanstalten ist mit westeuropäischen Standards nicht zu vergleichen. Menschenrechtsorganisationen wie „Observatorio Venezolano de Prisiones“ weisen regelmäßig auf die desaströsen Verhältnisse hin: Neben einer chronischen Überbelegung sowie offenem Drogen- und Waffenhandel in den Anstalten und der Tatsache, dass die Mehrheit der Inhaftierten Strafen absitzt, ohne ein rechtsstaatliches Gerichtsverfahren zu bekommen (Gott, 2005: 181), besteht für die Insassinnen und Insassen aufgrund der de facto per Faustrecht „geregelten“ Situation permanente Lebensgefahr. Vor und während Chávez Amtszeit ist deshalb nahezu täglich (!) in einer der venezolanischen Haftanstalten ein Todesopfer zu beklagen, gewalttätige Gefängnisrevolten und deren nicht minder blutige Niederschlagung gehören ebenso zur unrühmlichen Charakteristik wie der Umstand, dass nicht Polizei oder Justiz, sondern mit Schuss- und Sprengwaffen ausgestattete Häftlingsbanden alltägliche Tagesabläufe kontrollieren. Auch der – formal selbstverständlich – verbotene Handel mit Drogen, Waffen und Alkohol innerhalb der Gefängnismauern wird von den Häftlingen unter Beteiligung des Wachpersonals organisiert und kontrolliert (Böhmer, 2008: 48).<sup>54</sup>

<sup>54</sup> Der in der in der österreichischen Vertretungsbehörde in Caracas für Sicherheitsfragen zuständige Botschaftssekretär Jürgen Zeiner gab bei dem für die vorliegende Arbeit geführten Interview an, die Republik Österreich zahle pro Jahr für in venezolanischen Justizvollzugsanstalten inhaftierte österreichische Staatsbürger insgesamt rund 4000 Euro an Schutzgeldern. Formal werden diese Ausgaben als „Unterstützungskredite“ in der Buchhaltung geführt. Des Weiteren importierten Botschaftsmitarbeiter Medikamente aus den USA, um diese den inhaftierten österreichischen Häftlingen zukommen zu lassen (Zeiner, 2007: 1).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die politischen Exklusionsmechanismen im politischen System sowie die Malfunktion von Schlüssel-Institutionen wie der Justiz den Befund, Venezuelas Bürokratie sei von Korruption durchdrungen, durchaus zulassen. Seit seinem Umsturzversuch 1992 thematisierte Chávez die politische Korruption als „nicht mehr länger zu versteckenden oder zu leugnenden“ Faktor, der die „funktionale Legalität des Landes erodiert“ (Gott, 2005: 69). Chávez vertritt damit – gewollt oder auch nicht – eine These, die in der aktuellen wissenschaftlichen Debatte mittlerweile als „state of the art“ gilt und im ersten Teil der vorliegenden Arbeit auch zur grundsätzlichen Argumentationslinie wurde, nämlich: Politische Korruption erodiert das Vertrauen in die staatlichen Institutionen und kann daher – selbst wenn ökonomische Argumente vereinzelt das Gegenteil zu beweisen scheinen – nicht als Katalysator oder „notwendiges Übel“ im Zuge von Demokratisierungsprozessen erachtet werden.

Die genannten Schlüssel-Indikatoren haben letztendlich mit dazu geführt, dass Venezuela Ende der 1990er Jahre von externen Beobachterinnen und Beobachtern zu den zehn korruptesten Ländern der Welt gezählt wurde. Formal verfügte das Land zwar über demokratische Strukturen, real jedoch ist es von einem elitären Netzwerk in Beschlag genommen worden, das sich politischer Praktiken bediente, die in anderen, funktionierenden Demokratien als illegal bewertet worden wären. In dieser Zustand, der unter anderem mit dem Begriff der "sozialen Apartheid" umschrieben wird (Jones, 2008: 224), positionierte sich Chávez – erst im Wahlkampf und dann als Präsident – als authentischer Vertreter der Minderbemittelten, und die von ihm angesprochenen Missstände fußten auf real und objektiv zu beobachtenden Fehl-Entwicklungen, deren Existenz und Dramatik selbst von Chávez Kritikern nicht in Abrede gestellt wurden.

### **3.2 Exkurs: Die Zivilgesellschaft und ihre Funktion in der Korruptionsbekämpfung**

Welche Rolle und Funktion kann und soll zivilgesellschaftlichem Engagement bei der Bekämpfung von politischer Korruption zukommen?

Bei der Antwort auf diese Frage gehört die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, kurz OECD, seit 1989 zu jenen Institutionen, die über die umfassendste Expertise im Feld verfügen. Solcherart ist es durchaus von Bedeutung, wenn die OECD die Überzeugung vertritt, dass die „Zivilgesellschaft bei der Korruptionsbekämpfung eine Schlüsselrolle“ einnimmt (OECD, 2003: 3,5).

Zunächst gilt es festzuhalten: Was oder wer ist die Zivilgesellschaft? Im Sinne der OECD sind Civil Society Organisations, kurz CSOs, Institutionen wie Transparency International bzw. Teilorganisationen der OECD wie das „Business and Industry Advisory Committee“, das „Trade Union Advisory Committee“ oder auch die internationale Handelskammer ICC (International Chamber of Commerce) (OECD, 2003: 8)<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Die Frage, ob und inwieweit sich Institutionen wie die ICC an einer nachhaltigen Bekämpfung von politischer Korruption beteiligen können und sogar sollen, ist kontrovers. Interessenvertreterinnen und -vertreter bzw. deren Verbände verfolgen in der Regel Partikularinteressen. Es muss daher zumindest darauf hingewiesen werden, dass das Anliegen einer nachhaltigen Korruptionsbekämpfung nur dann zu einem ernsthaften Anliegen der Interessenvertretungen werden kann, wenn dies auch dem Wunsch der Mitglieder des jeweiligen Verbandes entspricht. Konkret bedeutet das: Handelskammern werden sich nur dann ernsthaft mit der Frage der Korruptionsbekämpfung auseinandersetzen, wenn dies im Interesse ihrer Mitglieder ist. Gleichwohl kann der Beweis, dass die in der ICC versammelten Wirtschaftstreibenden mehrheitlich und unzweifelhaft an einer Beseitigung von politischer Korruption interessiert sind, an dieser Stelle nicht erbracht werden. Anzumerken ist, dass die ICC etwa 1996 mit den „Rules of Conduct to Combat Extortion and Bribery“ ein Konvolut publiziert hat, welches im Sinne der Korruptionsbekämpfung wahrgenommen werden muss. Hinzu kommt: Selbst für jene Kräfte, die Korruption im Einzelfall möglicherweise als positiv erachten, weil sie davon profitieren, existieren sinnvolle Argumente, gegen Korruption aufzutreten. Eines lautet: Bestechung und politische Korruption benachteiligen Unternehmen, die sich dieser Praktiken nicht bemächtigen können und sollten deshalb als Wettbewerbsnachteil bezeichnet werden. Das heißt: Zumindes insofern, als politische Korruption einzelne Mitglieder der ICC benachteiligt, wird

Ganz grundsätzlich wollen jene, die den Terminus in einem politischen Kontext verwenden, meist eine „gute“ von einer „schlechten“ Gesellschaftsform unterscheiden, indem sie von „Zivilgesellschaft“ sprechen (Adloff, 2005: 7).

Nicht anders ist es bei Abhandlungen zur politischen Korruption. Ganz allgemein betrachtet, geht es im Regelfall darum, dass eine tugendhafte Teilgruppierung der Gesellschaft, eben die Zivilgesellschaft, die Gesellschaft als Ganzes vom Phänomen der Korruption zu befreien versucht. Aus diesem Grund ist der Begriff nicht synonym zu verwenden mit einer „korrupsionsfreien Gesellschaft“, sondern er bezieht sich in wissenschaftlichen Publikationen wie auch in der Trivalliteratur mehrheitlich auf Institutionen (z.B. NGO).

Welche Institutionen sind nun dieser Zivilgesellschaft zuzuordnen?

Nach Adloff wird unter der „civil society“, also einer „Zivil- oder Bürgergesellschaft“, gemeinhin jener „gesellschaftliche Raum“ bzw. jene „plurale Gesamtheit der öffentlichen Assoziationen, Vereinigungen und Zusammenkünfte verstanden, die auf dem freiwilligen Zusammenhandeln der Bürgerinnen und Bürger beruhen.“

Als „typische Organisationsformen“ können hier „Vereine, Verbände und soziale Bewegungen“ erwähnt werden, die in der Regel unabhängig vom staatlichen Apparat und von wirtschaftlichen Profit-Interessen agieren und sich damit auch von einer dritten, in der wissenschaftlichen Literatur abgegrenzten gesellschaftlichen Sphäre unterscheiden, nämlich dem Privatbereich.

Im Unterschied zum Letztgenannten, bewegen sich die Zivilgesellschaft bzw. deren Vertreterinnen und Vertreter im öffentlichen Raum – womit sie grundsätzlich auf die Einhaltung von

---

sie vermutlich auch von diesen als schädlich erachtet.

Menschen- und Bürgerrechten, kurzum auf den staatlichen Schutz von Meinungs-, Presse- oder Vereinigungsfreiheit angewiesen sind (Adloff, 2005: 8).

Die historische Entwicklung des Begriffes kann an dieser Stelle nur andeutungsweise nachgezeichnet werden. Gleichwohl ist es bemerkenswert, dass bereits Aristoteles von einer Zivilgesellschaft spricht. Mit dem Begriff „politike koinonia“ (lat. *societas civilis*) meint er allerdings die Bürgergemeinde als Ganzes, sprich den Herrschaftsverband der athenischen Bürgergemeinde, der sich zum Zwecke eines tugendhaften und glücklichen Lebens zu eben dieser Zivilgesellschaft zusammengeschlossen hat (Adloff, 2005: 17).<sup>56</sup>

In weiterer Folge erlebte der Begriff historisch betrachtet eine Vielzahl an Bedeutungsverschiebungen, die zueinander auch im Widerspruch standen:

In der römischen Philosophie kommt der Terminus zwar vor, hat aber nicht annähernd die gleiche Bedeutung wie in der griechischen Antike. Im 13. und 14. Jahrhundert erlebt die Interpretation des Begriffes einen neuen Aufschwung, Thomas von Aquin verortet seine politische Philosophie zwischen der „*communitas civilis*“ (Zivilgesellschaft) und der „*communitas divina*“ (überweltliche Gemeinschaft mit Gott) und ab Mitte des 18. Jahrhunderts tauchen Begriffsbestimmungen auf, die die *societas civilis* deutlich vom Staat abgrenzen und stattdessen mit zivilem Handeln bzw. mit einem zivilisierten Umgang gleichsetzen (Adloff, 2005: 18 – 19, 92).

Grundsätzlich zeigt sich, dass der Begriff ohne Bedachtnahme auf die bis dahin geltende Bedeutung von den politischen Philosophen vielfach ohne Rücksicht auf die semantische Entwicklung in ein philosophisches Modell bzw. Weltbild gepresst wird. Exemplarisch

---

<sup>56</sup> Aristoteles Begriff meint nach heutigem Verständnis das Begriffspaar „zivilisierte“ versus „unzivilisierte Gesellschaft“.

sei Karl Marx erwähnt, der zwar von der „Bürgerlichen Gesellschaft“ spricht, damit aber vorwiegend die Bourgeoisie meint und deshalb den Terminus fast ausschließlich polemisch verwendet, da er der „Zivilgesellschaft“ de facto nur jene Mitglieder einer „Bürgergesellschaft“ zuordnet, die über die Produktionsmittel verfügen.<sup>57</sup>

In der vorliegenden Arbeit soll Adloffs zeitgenössischer Begriffsbestimmung der Zivilgesellschaft gefolgt werden, das bedeutet: Mit Zivilgesellschaft sind zuvorderst Vereine, Verbände und soziale Bewegungen gemeint, die unabhängig vom staatlichen Apparat und von wirtschaftlichen Profit-Interessen agieren.

In Anlehnung an die Erkenntnisse der OECD können bei der Frage der Korruptionsbekämpfung im Wesentlichen folgende Bereiche festgemacht werden, in denen zivilgesellschaftliches Engagement strategisch Sinn macht (OECD, 2003: 27):

- Entwicklung und Implementierung von zwischenstaatlichen Abkommen im Sinne der Korruptionsbekämpfung (Zivilgesellschaftliche Institutionen agieren als Supervisoren und übernehmen die Rolle eines Vermittlers zwischen öffentlichem und privatem Sektor bzw. üben politischen Druck auf politische Entscheidungsträger aus, die zugesagten Reformen/Maßnahmen umzusetzen).
- Kanalisierung von Information zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie Staatsorganen, um bei der Implementierung von Anti-Korruptionsstrategien wechselseitige Vorteile zu generieren (Dazu gehört beispielsweise die soziale Akzeptanz in der Gesellschaft für Maßnahmen im Sinne der Korruptionsbekämpfung zu heben).

---

<sup>57</sup> Eine detaillierte Übersicht zur Geschichte der Theorien von Zivilgesellschaft bietet das entsprechende Kapitel im Buch von Frank Adloff „Zivilgesellschaft“ (siehe Literaturverzeichnis).

Im Idealfall agieren CSOs als neutrale, von Bürgerinnen und Bürgern, der Privatwirtschaft und (politischen) Institutionen gleichermaßen geachtete „Watchdogs“, die ohne den Verdacht der Parteilichkeit auf Missstände im Bereich der politischen Korruption hinweisen und maßgeblich an der Entwicklung probater Gegenstrategien partizipieren. Diesem Idealzustand versuchen auch Transparency International sowie seine regionalen Chapter zu entsprechen.

Es darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben, dass diesem Idealzustand zivilgesellschaftlicher Institutionen eine erhebliche Zahl an Limitierungen, respektive möglichen Einschränkungen gegenübersteht:

Am Wichtigsten erscheint der Hinweis darauf, dass insbesondere in Entwicklungsländern Interessenskollisionen mit staatlichen Akteurinnen und Akteuren und Institutionen auftreten können. „In manchen Ländern limitieren Gesetze die grundlegenden Menschenrechte und erschweren daher die Entwicklung von zivilgesellschaftlichen Organisationen“, hält dazu die OECD fest (OECD, 2003: 22).

Doch es sind nicht nur die staatlichen Institutionen, die vor allem in Entwicklungsländern Herausbildung und Tätigkeit der Zivilgesellschaft hemmen können.

Auch die Staatsbürgerinnen und Staatsbürger können – bewusst oder aus Unwissen – die Arbeit von Institutionen, welche gegen Korruption auftreten oder deren Bekämpfung forcieren, bremsen oder behindern. Solange Bürgerinnen und Bürger nicht die konkreten Kosten von Korruption bzw. die konkreten Methoden kennen, mit denen korruptive Transaktionen verhindert werden können, werden sie auch nicht verstehen, inwieweit ihr (alltägliches) Leben durch

Korruption beeinflusst wird.

Als dritter, wesentlicher Faktor, welcher zivilgesellschaftliches Engagement negativ beeinflussen kann, sind die Ressourcen zu nennen. Der Kampf gegen Korruption ist im Vergleich mit anderen Aktivitäten, denen sich NGOs widmen, neu. Daher fehlen vielen Akteurinnen und Akteuren Know-how, technische und meist finanzielle Mittel, um effizient arbeiten zu können.

### **3.2.1 Das Demokratisierungsparadoxon**

Der weltweit zu beobachtende Siegeszug der NGOs bringt neue, grundlegende Probleme mit sich, zu deren wesentlichsten wohl das „Demokratisierungsparadoxon“ zählt. Da diese Fragestellung in jeder Auseinandersetzung mit NGOs bzw. CSOs eine Rolle spielt, soll die Problematik auch an dieser Stelle thematisiert werden.

Worum geht es?

Während viele NGOs nach dem Vorbild von Transparency International den Aufbau von demokratischen Strukturen und Transparenz zu ihrem Ziel erklärt haben, sind die eigenen Strukturen mitunter verworren. Manch NGO hält die eigene Organisationsstruktur unter Verschluss, im Einzelfall lassen sich sogar undemokratische Verhältnisse nachweisen. Da NGOs Fragen thematisieren, die viele Menschen weltweit und grenzüberschreitend beschäftigen, kann ihnen generell eine demokratisierende Funktion zugebilligt werden. Als „Antriebsmotor des sozialen Wandels“ bringen sie neue Politikziele, Prozeduren und Institutionen in den Diskurs. Gleichzeitig, und das ist die zentrale Botschaft von Autoren wie Leggewie, müssen sich NGOs allerdings die Frage nach der demokratischen Legitimation gefallen lassen oder besser: selbst stellen, da sie an Entscheidungsprozessen mitwirken, ohne sich einer kontinuierlichen Kontrolle durch die Betroffenen zu unterziehen

(Leggewie, 2003: 1,2).

Auf Transparency International bzw. Transparencia Venezuela trifft das Demokratisierungsparadoxon selbstverständlich zu – allerdings nur eingeschränkt. Denn im Unterschied zu anderen NGOs, die sich dezidiert und bewusst als alternative Kräfte zur institutionalisierten (Partei-) Politik etablieren wollen und diese daher auch offensiv kritisieren und konterkarieren, vermeidet Transparencia Venezuela bewusst jede Auseinandersetzung mit der institutionalisierten Politik. Der von Leggewie beschriebene, bei vielen NGOs als wesentliches Charakteristikum vorhandene Drang „sich Regierungsvertretern gegenüber als die wahrhaft demokratischen Akteure“ zu gerieren (Leggewie, 2003: 1), ist bei Transparencia Venezuela nur äußerst begrenzt vorhanden. Im Hinblick auf die noch zu beantwortenden Fragen der internen Organisation bei Transparencia Venezuela müssen das Demokratieparadoxon und die damit verbundenen Herausforderungen aber zumindest mit bedacht werden.

### **3.2.2 Mögliche Implikationen für die Analyse von NGOs**

Ehe auf Arbeit und Engagement von Transparencia Venezuela eingegangen wird, sollen als Abschluss dieses Exkurses jene Aspekte und Fragestellungen gesondert erwähnt werden, die bei einer qualitativen Bewertung und Analyse von NGOs im Bereich der Korruptionsbekämpfung sinnvoll erscheinen.

Folgende Fragestellungen können für spätere Analysen deduziert werden:

- Gelingt es einer NGO, die Funktion eines „Watchdogs“ zu übernehmen?
- Überwacht sie, ob politische Zusagen im Bereich der Korruptionsbekämpfung eingehalten werden?

- Thematisiert sie mögliche Korruptionsfälle (über die Medien) und übt sie politischen Druck aus, um Untersuchungen und Sanktionierungen zu erreichen?
- Fungiert sie als kommunikativer Mediator zwischen Mitgliedern, Wirtschaftstreibenden und Politik, um beispielsweise im Bereich des öffentlichen Dienstes „Best practise“-Modelle zu entwickeln?
- Versucht sie Bürgern die Kosten von Korruption vor Augen zu führen, indem sie deren Konsequenz auch in gesellschaftlichen Bereichen wie der Gesundheitsverwaltung oder der Justiz anspricht?
- Verfolgt sie die Absicht, auch in Schulen und Universitäten auf die schädlichen Konsequenzen von politischer Korruption hinzuweisen?

### **3.3 *Transparencia Venezuela***

Im folgenden Teil soll die Arbeit der NGO „Transparencia Venezuela“ (TVen) dargestellt und analysiert werden.

Das dabei verwendete Material besteht im Wesentlichen aus den öffentlich auf der Datenbank von TVen verfügbaren Dokumenten, zu denen Aktivitäts- und Finanzberichte, Kommentare, Power-Point-Präsentationen und internationale Anti-Korruptionskonventionen oder schriftliche Vorlagen und Aufzeichnungen von Reden gehören. Informationen, die im Zuge von Expertinnen- und Experten-Interviews im Sommer 2007 vor Ort gesammelt worden sind, fließen in Darstellung und Analyse ergänzend ein.

Grundsätzlich soll mit Hilfe einer qualitativen Inhaltsanalyse überprüft werden, ob das verwendete Budget und die angewandten Methoden

zweckmäßig und geeignet erscheinen, Korruption nachhaltig zu bekämpfen. Da die OECD die Bereiche „Verwaltung / Bürokratie“ und „Justiz“ als zentrale Momente und Angriffspunkte im Kampf gegen korruptive Netzwerke definiert (Goudie / Stasavage, 1997: 48), soll diesen im Zuge der Analyse besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Als wesentlicher Anhaltspunkt und gleichermaßen externe, analytische Orientierungshilfe gilt die bereits im ersten Teil der Arbeit präsentierte Matrix der Autoren Anwar Shah und Mark Schacter.

Sie soll bei der herausfordernden Bewertung der Frage „Wie sinnvoll / effektiv ist das Engagement der analysierten Institution?“ herangezogen werden.

Als zusätzliche empirische Verortungshilfen werden der CPI bzw. dessen Detail-Ergebnisse für Venezuela sowie der vergleichsweise junge Index ILTP („Índice Latinoamericano Transparencia Presupuestal“) herangezogen.

Das genaue Design Analyse wird im folgenden Teil beschrieben:

### **3.3.1 Aufbau und Struktur der Analyse**

Um den Qualitätsansprüchen der modernen Wissenschaft zu genügen, gilt es bei der qualitativen Inhaltsanalyse eine Reihe objektivierender und qualitätssichernder Parameter zu erfüllen.

So muss die intersubjektive Nachprüfbarkeit gegeben sein, das Vorgehen hat systematisch und nachvollziehbar zu sein. Auch der Anspruch, das zu bearbeitende Material vor dem jeweiligen theoretischen Hintergrund bzw. immer im Lichte des aktuellen Standes der (Sozial-) Forschung – eben „theorie-geleitet“ – zu betrachten und zu bewerten, gilt als unverzichtbar (Mayring, 2008: 12).

Wenn, wie etwa Flick ausführlich, qualitative Forschung vom Postulat der „Gegenstandsangemessenheit von Methoden“ gekennzeichnet und die Evaluationspraxis vom Gedanken getragen wird, dass die angewandten Methoden auf die Spezifika des zu untersuchenden Gegenstandes oder Prozesses bzw. auf die im Fokus stehende Institution eingehen müssen (Flick, 2006b: 19), so ist damit auch die Vorgabe verbunden, dass die Inhaltsanalyse kein Standardinstrument darstellt, im Gegenteil: „Sie muss an den konkreten Gegenstand, das Material angepasst sein und auf die spezifische Fragestellung hin konstruiert werden.“ (Mayring, 2008: 43)

Diese Prämisse ist für den vorliegenden Fall von zentraler Bedeutung. Denn zu einer externen qualitativen Evaluation einer in der Korruptionsbekämpfung tätigen Nichtregierungsorganisation wie „Transparencia Venezuela“ existiert bislang kein taugliches oder allenfalls zu adaptierendes Modell.

Instrumentarien wie beispielsweise das „Self-Evaluation Tool“ (SET) von Transparency International sind zwar eindeutig als Evaluierungshilfen zu qualifizieren; allerdings richten sich diese und andere Tools, die zumeist in der Form von „Checklisten“ konzipiert sind, an private Unternehmen oder staatliche Institutionen, welche damit überprüfen können, inwieweit ihre Anti-Korruptions- bzw. Transparenz-Maßnahmen den modernen Ansprüchen der Korruptionsbekämpfung genügen. Schacter (2004) sowie Shah und Huther (2000) haben allgemeine Guidelines für eine Evaluierung vorgelegt, und das in Norwegen beheimatete Anti-Korruptionszentrum „U4“ widmet sich in Publikationen auch der Frage, wie Korruptionsprozessen in NGOs oder karitativen Institutionen begegnet werden kann.

Evaluative Konzepte, die Aussagen über die Arbeit von CSOs bzw. südamerikanische Organisationen wie „Transparencia Venezuela“

ermöglichen, existieren demgegenüber nicht – es galt also einen neuen Weg zu finden und zu beschreiten.

Das ursprünglich angepeilte Forschungskonzept einer „teilnehmenden Beobachtung“ musste nach einer ersten Beurteilung der Situation vor Ort rasch ausgeschlossen werden. Zwar hätte die „anhaltende Ko-Präsenz von Beobachter und Geschehen“ (Lüders, 2009: 391) einen sinnvollen methodischen Ansatz dargestellt. Bereits bei ersten Gesprächen im Juni 2007 stellte sich allerdings heraus, dass dieses Unterfangen aufgrund der begrenzten finanziellen, personellen und zeitlichen Ressourcen nicht zu realisieren war.<sup>58</sup>

Aus diesem Grund wurde eine, aus gegenwärtiger Perspektive zweifelsohne gleichwertige Alternative gefunden, nämlich eine theorie-gestützte, qualitative Auswertung von Schlüssel-Dokumenten der internen Datenbank.

Dabei wurden Anleihen am explorativen Charakter der „Grounded Theory“ genommen. Das bedeutet: Erst im Zuge der Untersuchung wurde fixiert, welche Personen, Ereignisse und Dokumente in die

---

<sup>58</sup> Der unter anderem aufgrund der finanziellen Möglichkeiten auf drei Monate beschränkte Forschungsaufenthalt in Caracas ermöglichte aus Sicht des Autors schlichtweg keine ausreichend lange Begleitungsphase von Akteurinnen und Akteuren der zu beobachtenden CSO/NGO, um dem Konzept der „teilnehmenden Beobachtung“ zu entsprechen. Allein die Anbahnungsphase, in der in der Regel die „soziale Verortung“ (Wolff, 2009: 340) zwischen Forscherinnen und Forschern sowie ihrem Forschungsgegenstand erfolgt, hätte mehrere Wochen beansprucht. Für Flick, von Kardorff und Steinke gilt William F. Whytes ethnographische Studie über eine an der US-Ostküste agierende Straßengang italienischer Migrantinnen und Migranten als Musterfall einer qualitativen Fall-Studie. Bei dieser Untersuchung erstreckte sich der Untersuchungshorizont über den Zeitraum von zwei Jahren (Flick / von Kardorff / Steinke, 2009b: 14,15) – und nicht, wie im vorliegenden Fall, über drei Monate. Darüber hinaus erschien es im Juni 2007 äußerst fraglich, ob eine intensive Begleitung der zentralen Player von Transparencia Venezuela wissenschaftliche Perspektiven eröffnet hätte, die aus dem Studium der zentralen Dokumente nicht zu gewinnen wären. So hat beispielsweise die Obfrau und Gründerin der NGO, Mercedes De Freitas, im Untersuchungszeitraum zahlreiche Reisen in und außerhalb Venezuelas unternommen. Bei diesen Reisen handelte es sich vielfach um Präsentationen oder Vorträge, deren Inhalt als Power-Point-Präsentation in der TVen-Datenbank verfügbar sind. Eine teilnehmende Beobachtung hätte in diesen Fällen im Vergleich zu den entstandenen Kosten vergleichsweise wenig neue Information generiert, die Sinnhaftigkeit war aus Sicht des Autors demnach nicht nur in Frage zu stellen, sondern schlichtweg nicht gegeben.

Untersuchung miteinbezogen werden. Oder, wie Merkens festhält (Merkens, 2009: 295):

*„Der Rahmen emergiert erst im Verlauf der Untersuchung.“*

Der Analyse-Prozess der vorliegenden Untersuchung war demnach durch eine besondere Dynamik gekennzeichnet, wurden doch die Erkenntnisse schrittweise aus den vorhandenen Daten gewonnen, indem Dokumente gesichtet, gleichzeitig analysiert und erneut gesichtet wurden. Es fand eine Verschränkung des Datenerhebungs- und -analyse-Prozesses statt (Hildenbrand, 2009: 36).

In der Anfangsphase der Analyse wurden möglichst viele verschiedene Personen und schriftliche Dokumente herangezogen und ausgewählt, um Daten zu gewinnen, die das Spektrum der Forschungsfrage abdecken oder damit zusammenhängen.

In einem weiteren Schritt wurden diese Daten gesichtet, mit dem Vorverständnis des Autors bzw. mit dem existierenden, im Wesentlichen bereits im ersten Abschnitt der Arbeit präsentierten theoretischen Material zum Thema konfrontiert und im Hinblick auf die Forschungsfrage und eine allenfalls zu entwickelnde, generalisierende Theorie codiert (Böhm, 2009: 476).

Allen Prozessschritten ist gemein, dass sie vom Grundgedanken einer „Synthese aus Offenheit und Theoriegeleitetheit“ getragen werden, um schlussendlich zweierlei zu ermöglichen: Einerseits offen an das empirisch vorhandene Material heranzugehen, es nicht in vorgegebene theoretische Konstrukte zu pressen, gleichzeitig aber theoretische Vorannahmen in den Forschungs- und Analyseprozess mit einzubinden (Vötsch, 2009: 63).

Um die Perspektive der Beteiligten zu berücksichtigen und damit einem wesentlichen (Qualitäts-)Merkmal zu genügen, werden aus Experteninterviews gewonnene Erkenntnisse ergänzend in die

Untersuchung mit einbezogen. Deklariertes Ziel ist dabei, sich eines *methodischen Spektrums* zu bedienen, anstatt einer Methode bzw. einem methodischen Zugang den Vorzug zu geben und damit den methodischen Handlungsspielraum einzuschränken (Flick, 2006c: 19,20).

### **3.3.1.1 Festlegung des Materials**

Welche Dokumente können Auskunft über die Sinnhaftigkeit oder Effektivität des Engagements nicht-staatlicher Institutionen oder Organisationen geben?

Fragen wie diese bzw. die Motive für die Auswahl des Grund- bzw. Basis-Material der skizzierten Evaluierung von *Transparencia Venezuela* werden im folgenden Abschnitt beantwortet.

#### **3.3.1.1.1 Die Datenbank von *Transparencia Venezuela***

Die empirische Basis der vorliegenden, theoriegestützten und -begleiteten Analyse stellen im Wesentlichen jene 228 Dokumente dar, die auf der Datenbank von „*Transparencia Venezuela*“ mit Stichtag 31. Dezember 2009 verfügbar waren. Die Dokumente sind in zwölf Kategorien unterteilt.<sup>59</sup> Da die verwendeten Texte und Präsentationen – zumindest während der Erstellung der vorliegenden Arbeit – ausnahmslos über die Internet-Präsenz der Organisation verfügbar waren, ist die vorgenommene Klassifizierung, Ordnung und Sichtung des Datenmaterials, die nach empirisch und theoretisch sinnvoll erscheinenden Gesichtspunkten erfolgte (Mayring, 2008: 22), im höchstmöglichen Ausmaß nachvollziehbar. Bereits an dieser Stelle muss angemerkt werden, dass bei den Dokumenten mehrfache Redundanzen gegeben sind und schon

---

<sup>59</sup> Die Gesamtliste aller Dokumente und Sub-Kategorien findet sich im Anhang.

allein aus diesem Grund eine qualifizierende Sichtung, Auswahl und Einengung des Materials unumgänglich erschien.

#### **3.3.1.1.2 *Expertinnen- und Experten-Interviews: Auswahl, Entstehungssituation, Charakteristika***

Ergänzend zu den von Transparencia Venezuela selbst publizierten bzw. archivierten Dokumenten werden aus epistemologischen Erwägungen Expertinnen- und Experten-Interviews eingesetzt. Diese wurden in den Monaten Mai, Juni und Juli 2007 in Caracas / Venezuela als teilstandardisierte, semi-strukturierte Befragungen durchgeführt. Das heißt: Die Befragungen wurden zwar entlang eines Interview-Leitfadens erstellt, die genaue Formulierung der Fragen wurde dabei aber ebenso variiert wie die Abfolge der Fragen. Ziel war, den Ablauf des Gesprächs ausreichend flexibel zu gestalten und sicherzustellen, dass auch mögliche Detailkenntnisse der befragten Person erfasst werden, um sie später in der Analyse entsprechend würdigen zu können (Hopf, 2009: 351).

Als Zielgruppe für die insgesamt acht geführten Expertinnen- und Experten-Interviews wurden Personen definiert, die entweder im direkten Kontakt mit Transparencia Venezuela stehen bzw. standen oder die aus anderen Gründen qualifizierte Auskünfte über Fragen der Korruptionsbekämpfung in Venezuela geben können bzw. könnten. Es wurde versucht, die Auswahl der Gesprächspartnerinnen und -partner an deren Relevanz zu orientieren. Als wichtigstes Kriterium galt dabei, ob Biographie und/oder Funktion der Person auf ein besonderes Wissen bei dem zu untersuchenden Thema schließen lassen (Flick, 2006c: 218).

Einschränkend auf Auswahl und Befragung der Interview-Partnerinnen und -Partner wirkten im Wesentlichen zwei Faktoren: Zum einen die zeitliche Verfügbarkeit – nicht alle Gesprächsteilnehmerinnen und -teilnehmer waren für die Dauer des

Forschungsaufenthaltes in Caracas binnen zwölf Wochen zu einem Gespräch bereit; als zweiter Faktor muss die Bereitschaft, an der Studie teilzunehmen, erwähnt werden. So konnte bei mehreren angefragten venezolanischen Interview-Personen nicht zweifelsfrei unterschieden werden, ob die Nicht-Teilnahme auf ein *Nicht Können* oder vielmehr auf ein *Nicht Wollen* zurückzuführen war.<sup>60</sup>

Außer Zweifel steht rückblickend, dass bereits die allgemeine Darstellung und das Umreißen der Thematik („Korruption und „Korruptionsperzeption in Venezuela“) bei der Anbahnung möglicher Gespräche bei angefragten Interview-Partnern auf Ablehnung stieß – zu groß war offenkundig die Angst vor Repressalien.<sup>61</sup>

### **3.3.1.2 Analyse der Entstehungssituation**

Die Schwierigkeiten bei der Anbahnung der Interviews wurden bereits umrissen, Interview-Partnerinnen und -Partner sowie auch die Gesprächstermine wurden weitestgehend vor Ort in Caracas ausgewählt und fixiert. Unterstützend wirkte bei der Auswahl der Expertinnen und Experten das Kommunikationsbüro von Transparency International in Berlin, das im März 2007 einen ersten Kontakt zum regionalen Chapter vermittelt hat.

Jene Interview-Partnerinnen und -Partner, die nicht direkt für TVen

---

<sup>60</sup> Exemplarisch sei der Fall einer venezolanischen Mitarbeiterin der UNO in Wien sowie einer ihr bekannten Publizistin in Caracas erwähnt. Aus Gründen des Datenschutzes soll der Name der UN-Mitarbeiterin nicht in dieser Studie erwähnt werden – sie möchte nicht, dass ihr Arbeitgeber von Aktivitäten erfährt, die allenfalls als politisch inakzeptabel qualifiziert werden könnten. Bemerkenswert ist jedenfalls, dass sich die Diplomatin in Vorbereitung der vorliegenden Arbeit vor dem Studienaufenthalt vor Ort im Jänner und Februar 2007 mehrfach mit dem Autor in Wien (u.a. in der UNO-City) getroffen hat und dabei mit Hintergrundwissen und Kontakten half oder zumindest zu helfen versuchte. Die erwähnte Publizistin in Caracas, die eine regierungskritische Homepage betreibt und das Thema Korruption als eines der wesentlichsten erachtet, war trotz mehrfacher Anrufe und Anfragen bzw. trotz bereits fixierter Treffen vor Ort innerhalb von drei Monaten nicht für ein persönliches Gespräch verfügbar.

<sup>61</sup> Der Autor der vorliegenden Untersuchung wurde selbst von Vertreterinnen und Vertretern der österreichischen Botschaft in Caracas darauf hingewiesen, dass Fragestellungen, Diskussionen und Gespräche im Zusammenhang mit politischer Korruption in Venezuela ein „heikles“ bis „gefährliches Unterfangen“ darstellen.

arbeiten, wurden ausnahmslos im Zuge des Forschungsaufenthalts in Venezuela ausgewählt und auch kontaktiert.

Befragt wurden unter anderem der Sprecher von „Gente del Petroleo“, einer NGO, die die aktuelle Korruption der politischen Eliten anprangert, der ehemalige Bürochef einer ausländischen Nachrichtenagentur in Caracas sowie der mit Sicherheits- und Justizfragen beschäftigte Mitarbeiter der österreichischen Botschaft in Caracas. Die vollständige Liste der Gesprächspartner und ihrer Funktion findet sich im Anhang.

Die Kontaktaufnahme mit den Expertinnen und Experten erfolgte per Telefon und eMail und war weitgehend unproblematisch. Das gilt auch für die Gesprächsführung bei den Interviews: Die insgesamt acht Gespräche, die zwischen einer und zwei Stunden dauerten<sup>62</sup>, konnten ohne Schwierigkeiten geführt werden.

Von Hopf und anderen erwähnte „Kunstfehler“ (Hopf, 2009: 359), die bisweilen bei Expertinnen- und Experten-Interviews auftreten (Suggestiv-Fragen, Schwierigkeiten beim passiv-rezeptiven Anteil des Interviews oder auch eine allfällige Unsicherheit im Umgang mit dem Interviewleitfaden), konnten weitgehend vermieden werden.

### **3.3.1.3 Formale Charakteristika des Materials**

Die in deutscher oder in englischer Sprache geführten Interviews liegen in ihrer Vollversion elektronisch vor und wurden in einer vereinfachten Form transkribiert, das heißt: Einen Hinweis von Kowal und O'Connell würdigend, wonach in vielen Transkriptionssystemen „mit erheblichem Aufwand viel mehr transkribiert als analysiert wird“ (Kowal / O'Connell, 2009: 443), wurde bei der Transkription der Gespräche eine offenere Form gewählt. Details, die etwa über die Emotionen der Gesprächspartnerinnen und -partner während der

---

<sup>62</sup> Die Gespräche wurden vorab vom Autor/Interviewer zeitlich nicht begrenzt, manche Gesprächspartner konnten oder wollten allerdings nicht wesentlich mehr als eine Stunde Gesprächszeit für ein wissenschaftliches Interview erübrigen.

einzelnen Antworten Auskunft geben („Lachen“, „Nachdenken“, etc.), entfallen.

Dies ist unter anderem mit der Begrenztheit der Ressourcen sowohl in zeitlicher wie auch in finanzieller Hinsicht zu erklären – alle Befragungen, Transkriptions- und Analyseschritte wurden ausschließlich vom Autor der vorliegenden Arbeit erledigt. Abgesehen von der Ressourcen-Frage ist die vereinfachte Transkription sachlich zu rechtfertigen: Eine detaillierte Transkription hätte etwa die emotionale Verfasstheit des Gegenübers in allen Phasen des Interviews festgehalten bzw. wiedergegeben. Im Unterschied zu klassischen Feldstudien ist in der vorliegenden Arbeit die emotionale Verfasstheit, in der sich Gesprächspartnerinnen und -partner bei ihren Antworten befunden haben, allerdings nicht von Belang – und aus diesem Grund ausgeblieben.

Die für die Analyse herangezogenen, auf der Datenbank enthaltenen Dokumente von Transparencia Venezuela liegen elektronisch – auf einer mobilen Festplatte des Autors der vorliegenden Arbeit und im Internet – sowie in gedruckter Form vor.

Die Dokumente sind mehrheitlich auf Spanisch verfasst, manche Dokumente wurden in ihrer englischen Version bzw. Übersetzung verwendet.

Ergänzend zu den auf der Datenbank verfügbaren Unterlagen wurden dem Autor von Transparencia Venezuela gedruckte Arbeitsunterlagen (Flyer, Prospekte, Berichte, etc.) zur Verfügung gestellt, die nicht oder nicht in dieser Form elektronisch bzw. über die Internet-Präsenz verfügbar sind.

#### **3.3.1.4 Konkreter Ablauf der Analyse**

Wie bereits erwähnt, stellen die 228 auf der internen Datenbank von Transparencia Venezuela gespeicherten bzw. abrufbaren Dokumente

die Grundgesamtheit des zu untersuchenden Datenmaterials dar.

In einem ersten Analyse-Schritt wurde das Material gesammelt, gesichtet und auf eine reduzierte Anzahl an Schlüssel-Dokumenten verdichtet. Folgende Fragen waren für die erste Auswahl der Dokumente von Relevanz:

- Gibt das Dokument qualitativ und/oder quantitativ Auskunft über konkrete Aktivitäten und Methoden der NGO Transparencia Venezuela?
- Kann das Dokument im Hinblick auf die Darstellung von Aktivitäten, Zielen und Methoden als valide betrachtet werden, das heißt: Stammt es von TVen bzw. von deren Funktionären?
- Gibt das Dokument Auskunft über mögliche Ziele, die TVen mit seinen Aktionen und Maßnahmen verfolgt?
- Enthält das Dokument Informationen über finanzielle Details, wie beispielsweise die budgetäre Entwicklung und interne Aufteilung der Sponsormittel?
- Ist das Dokument bzw. sind die darin enthaltenen Informationen mehrfach in der Datenbank vorhanden und falls ja: Welches Dokument kann als tauglichste Quelle herangezogen werden?

Die Sichtung der elektronisch archivierten bzw. in schriftlicher Form übergebenen Dokumente ergab, dass die überwiegende Mehrheit der Unterlagen für den nächsten Analyse-Schritt nicht herangezogen werden musste. Dies ist auf zwei Ursachen zurückzuführen:

- a) Viele Dokumente waren inhaltlich ident.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Stellvertretend seien die finanziellen Jahresabschlüsse erwähnt, die sowohl als schriftliche pdf-Dokumente wie auch als Power-Point-Files für externe Präsentationen der NGO auf der Datenbank gespeichert und verfügbar sind. Eine Vielzahl der Dokumente, die sich mit allgemeinen Fragen der Korruptionsbekämpfung in Venezuela beschäftigen, enthält auch das im jeweiligen Jahr jeweils relevante und gültige Abschneiden beim internationalen CPI-Ranking von Venezuela. Die zur Erstellung dieses Index herangezogen Parameter werden deshalb in ebenso vielen Dokumenten erwähnt bzw. erklärt. Da sich die Methodik allerdings im Laufe der Jahre nicht wesentlich geändert hat, ist auch der Informationsgehalt der unterschiedlichen Dokumente ein entsprechend begrenzter. Des Weiteren sind mehrere Dokumente in verschiedenen Sprachen vorhanden.

- b) Zahlreiche Unterlagen waren aufgrund ihres sachlichen Gehalts nicht geeignet, zur Beantwortung der Forschungsfrage entsprechend beizutragen.<sup>64</sup>

Das Wesen der vorliegenden Erhebung liegt in einem permanenten Kontrastieren („theoretical sampling“) der gewonnenen Erkenntnisse mit bestehenden Hypothesen und Feststellungen der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur. Dies erfolgte nach der ersten Auswahlphase des Datenmaterials in besonderem Maße. Deklariertes Ziel war, mit immer neuem Codieren von Daten dichtere konzeptionelle Zusammenhänge zu erkennen – und im Idealfall eine Theorie zu generieren (Hildenbrand, 2009: 36).

Nachdem die wesentlichen inhaltlichen Daten der Dokumente erfasst, geordnet und codiert waren, wurden aus dem Material die zentralen Informationen über Methoden und Abläufe gewonnen und die konkrete Arbeit von TVen dargestellt.

Ziel war, Arbeitsweise und Ansätze der Nicht-Regierungsorganisation umfassend darzustellen, wobei dem Projekt „Sistema de Indicadores de Transparencia Municipal“, kurz SITM, eine Schlüsselrolle zukam.

Anschließend wurden die Maßnahmen von TVen mit jener Matrix der Weltbank konfrontiert, die Anwar Shah und Mark Schacter im Hinblick auf zivilgesellschaftliches Engagement von NGOs erstellt

---

Der Autor hat in jedem Fall die in der Regel auf Spanisch verfasste Version verwendet.

<sup>64</sup> Illustrieren lässt sich dieser Sachverhalt an Unterlagen wie dem Dokument *Esfuerzos nacionales e internacionales para combatir la corrupción*. Dieses Schriftstück findet sich in der Sub-Rubrik „Formación Ciudadana en Contra de la corrupción“ der Datenbank und es handelt sich um die Rede-Unterlage einer Ansprache, die der finnische Botschafter in Venezuela, Ora Meres-Wuori, am 9. Dezember 2004 vor einem ausgewählten Publikum gehalten hat. Diese Rede ist bei der Frage nach der Ziel- und Zweckmäßigkeit der Methoden und Maßnahmen von Transparencia Venezuela irrelevant, da sich der Botschafter zu diesem Sachverhalt überhaupt nicht äußert. Dennoch lassen die Partikularinteressen von Tven, ihren Vertreterinnen und Vertretern es als logisch und nachvollziehbar erscheinen, dass Reden von Verantwortungsträgerinnen und -trägern jener Kooperationspartner, die für finanzielle Unterstützung sorgen, quasi als freundschaftliche Geste und Tätigkeitsnachweis auf der eigenen Datenbank archiviert werden.

haben.

Die genaue Funktionsweise des Modells wurde im Kapitel „Strategien der Korruptionsbekämpfung“ dargestellt; die wesentliche Fragestellung lautet, ob und wie Shah / Schacters Ansatz, wonach auffallend hohe Korruptionssinzidenzen mit möglichst niedrigschwelligem Methoden bekämpft werden müssen, im konkreten Fall von Transparencia Venezuela erfüllt wurde bzw. wird.

Als weiteres Instrument der Evaluierung bzw. als zusätzliche Verortungshilfen wurden zwei Indices, der mehrfach erwähnte und erläuterte „Corruption Perception Index“ sowie der ILTP („Índice Latinoamericano Transparencia Presupuestal“), eingesetzt. Anhand ihrer Entwicklung sollen mögliche Effekte der Arbeit von TVen gemessen und allenfalls empirisch fassbar gemacht werden.

Am Ende der vorliegenden Analyse wird – wiederum im Hinblick auf die Erkenntnisse von Shah und Schacter – die Frage beantwortet, welche generalisierenden Implikationen sich aus den gewonnenen Erkenntnissen für die Arbeit von Nicht-Regierungsorganisationen bzw. für mögliche Evaluierungsabsichten / -methodiken ableiten lassen.

### **3.3.1.5 Aufgaben, Methoden und Finanzierung von Transparencia Venezuela**

Gemäß ihrem Selbstverständnis ist die im Jahr 2004 gegründete Organisation Transparencia Venezuela (TVen) eine zivilgesellschaftliche Vereinigung, welche nicht gewinnorientiert arbeitet und sich der Reduktion und Prävention im Bereich der Korruption verschrieben hat. Wie auch die Dachorganisation Transparency International, gehört es nicht zur Aufgabe des lokalen Chapters Transparencia Venezuela, konkrete Korruptionsfälle

aufzuzeigen oder einer Verfolgung durch die Strafverfolgungsbehörden zuzuführen. Vielmehr verfolgt TVen einen systemischen Ansatz, das heißt: Die Konditionen und Faktoren, die zu korruptiven Transaktionen führen oder geführt haben, werden thematisiert, aufgezeigt und in letzter Konsequenz mit konkreten Maßnahmen bekämpft.

Transparencia Venezuela ist demnach eine „unparteiische, pluralistische und nicht an politische Parteien gebundene“ Organisation, welche sich „primär der Prävention und Verringerung von Korruption widmet“, indem sie vorschlägt, wie Gesetze geändert oder Kontrollmechanismen in Verwaltungsabläufe eingebaut werden können bzw. indem sie Instrumente entwickelt, um das ethisch-moralische Verhalten der Staatsbürgerinnen und -bürger oder -bediensteten zu heben“ und eine „kritische Masse“ aufzubauen, deren vordringlichstes Ziel der „Kampf gegen die Korruption ist“ (Transparencia Venezuela, 2007a: 2).

Als wesentlichste „strategische Felder“ definiert TVen folgende Bereiche (Transparencia Venezuela, 2007a: 6):

- Konventionen gegen Korruption
- transparente Gemeindeorganisationen
- der freie Zugang bzw. die Verfügbarkeit und Verfügbarmachung von Information
- Transparenz im Justizbereich
- Volksbildung im Bereich der Korruptionsprävention

Die TVen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel stammen grosso modo aus drei Quellen: Von der Mutter-Organisation Transparency International, von Vertretungsbehörden (Botschaften) ausländischer Staaten in Venezuela sowie von in der Entwicklungsarbeit tätigen Institutionen wie der Weltbank oder dem „Partnership for Transparency Fund“. Im Jahr 2008 kamen 71

Prozent des gesamten zur Verfügung stehenden Budgets – 400.621 Euro<sup>65</sup> – aus Mitteln von Transparency International. 19 Prozent steuerte die Botschaft Norwegens bei, sechs Prozent die Botschaft von Großbritannien und die verbleibenden Prozente des Budgets stammen zu gleichen Teilen aus Beiträgen der Mitglieder von TVen, von der Botschaft Finnland und aus anderen, kleineren Quellen (Transparencia Venezuela, 2009a: 2).

Ein Vergleich mit früheren Budgets zeigt, dass die wesentlichen Financiers über die Jahre nicht wesentlich gewechselt haben: Auch im Budget 2007 leistete Transparency International den größten Beitrag (42 Prozent), gefolgt von den Botschaften Norwegen (28 Prozent) und Großbritannien (11 Prozent). Institutionen wie die Weltbank oder die Beitragszahlungen der Mitglieder von TVen spielten quantitativ eine untergeordnete Rolle (Transparencia Venezuela, 2008a: 2). Ähnlich war die Situation 2006: Mit 39 bzw. 29 Prozent des Gesamt-Budgets waren Transparency International und die Botschaft Norwegens auch in jenem Bilanzjahr im Hinblick auf das zur Verfügung stehende Kapital mit Abstand die wichtigsten Partner und Geldgeber (Transparencia Venezuela, 2007c: 2).

Gemäß dem aktuellsten verfügbaren Tätigkeitsbericht hat sich Transparencia Venezuela zuletzt folgenden konkreten Aktivitäten gewidmet:

- TVen hat versucht, den Fortschritt Venezuelas im Bereich der internationalen Konventionen (Convención Interamericana Contra la Corrupción CICC, Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción UNCAC) gegen Korruption zu dokumentieren. Bereits an dieser Stelle kann festgehalten werden, dass das Unterfangen von keinem nennenswerten Erfolg begleitet war. Laut TVen gab es bis zuletzt „keine

---

<sup>65</sup> Umrechnungskurs Euro-Bolivar mit Stand 31. Dezember 2008. 1.079.822 Euro (EUR) = 3.257.991 Venezuelanische Bolivar Fuerte (VEF), Umrechnung: [www.oanda.com](http://www.oanda.com).

signifikanten Fortschritte“ in diesem Bereich. Zwar hat TVen 2008 der Regierung Maßnahmen vorgeschlagen, um die in der CICC enthaltenen Ziele zu erreichen – immerhin ist die CICC bislang die einzige einschlägige Konvention, die Venezuela in diesem Bereich ratifizierte. Gleichwohl muss TVen einräumen, dass die Regierung de facto jede Auskunft und Kooperation und damit jeden Fortschrittsbericht konsequent verweigert.<sup>66</sup>

Was die wohl bekannteste Konvention in diesem Bereich, die UNCAC, anbelangt, konnte TVen lediglich vermelden, dass eine Ratifikation Venezuelas – nach wie vor – aussteht. Das Außenministerium informierte Transparencia Venezuela, die hausinterne Rechtsabteilung prüfe und bearbeite die Ratifikation (Transparencia Venezuela, 2009b: 13,14).

- Im Zuge eines eigenen Diplomlehrganges ermöglichte TVen 35 Mitarbeitern der Justiz – zur Verbesserung der angepeilten „Transparencia judicial“ (Transparenz in der Justiz) –, an einem speziellen, von der Universidad Metropolitana organisierten Lehrgang teilzunehmen, welcher den Kursteilnehmerinnen und -teilnehmern im Sinne eines „Capacity Buildings“ zusätzliche „Methoden zu einer effizienten und koordinierten Arbeit“ bei Korruptionsdelikten vermitteln sollte. Die vier besten Absolventinnen und Absolventen des Lehrganges wurden mit einer einwöchigen Forschungsreise in das Vereinigte Königreich prämiert, bei der Arbeitsbesuche bei einschlägigen Institutionen und Organisationen (Crown Prosecution Service, Parlament, Transparency International United Kingdom, etc.) stattfanden

---

<sup>66</sup> Gemäß den internen Aufzeichnungen hat Transparencia Venezuela auf die offizielle Anfrage, welcher Fortschritt bei den „Hausaufgaben der Korruptionsbekämpfung“ zu verzeichnen sei, von der Regierung lediglich eine „Empfangsbestätigung“ erhalten, das heißt: Die Regierung gab keine Auskunft, sondern beschränkte sich darauf zu bestätigen, dass man die schriftliche Anfrage grundsätzlich erhalten hat.

(Transparencia Venezuela, 2009b: 15).<sup>67</sup>

- Anlässlich der Regionalwahlen lud TVen alle politischen Parteien ein, ihre Kandidatinnen und Kandidaten zur Unterschrift eines speziellen „Kompromisses“ zu bewegen. Dieser sieht 25, zum Teil durchaus grundlegende, Empfehlungen bzw. Zugeständnisse vor, wie etwa „gegen Korruption zu kämpfen“, die „Gewaltenteilung ohne Ausnahmen zu akzeptieren“ oder die „De-Zentralisierung als politisches Instrument zu begreifen, um näher an die Bürger heranzurücken und ihnen Entscheidungen zu ermöglichen“. Auch die Zusage, „die (eigenen, Anm.) Aktivitäten als gewählter Funktionär von jenen Tätigkeiten zu trennen, die ein Kandidat als Mitglied einer politischen Partei unternimmt“, gehört zu dem Pakt, den insgesamt 82 Personen unterschrieben haben. Von diesen 82 Personen wurden zehn in Funktionen gewählt. Auf einem Internet-Blog wurden die Namen der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner veröffentlicht, zusätzlich bot der Blog Informationen zu dem Projekt sowie „audiovisuelle Inhalte“ (Transparencia Venezuela, 2009b: 21,22).
- „Freier Zugang zu Informationen“ gehört laut TVen generell zu den Arbeitsschwerpunkten. 2008 wurde diesem Bereich der Präventionsarbeit jedoch besondere Aufmerksamkeit gewidmet (Transparencia Venezuela, 2009b: 23).

So verweist TVen darauf, gemeinsam mit der spanischen Initiative „ProAcceso“ intensiv kooperiert zu haben. Für diesen Zweck wurden im Internet-Netzwerk „Facebook“ eine Mitgliedergruppe gegründet sowie eine eigene Homepage eingerichtet ([www.proacceso.org.ve](http://www.proacceso.org.ve)), die bis zuletzt aktualisiert und von TVen betreut worden ist. Fokus der Publikation ist das verfassungsmäßig garantierte Recht der

---

<sup>67</sup> Die genauen Kriterien, nach denen die Prämierung stattfand, waren schriftlich nicht festgehalten. Es erscheint allerdings durchaus plausibel und sehr wahrscheinlich, dass hierfür der bei den Kursen erzielte Notendurchschnitt herangezogen worden ist.

Bevölkerung auf Information über staatliche (Verwaltungs-) Vorgänge. In einer auf der Seite verfügbaren, per Internet-Banner beworbenen Kampagne<sup>68</sup> wird eine durchaus kontroversielle und die Informationspflicht der staatlichen Institutionen scharf thematisierende Frage formuliert: „Ich will wissen: Wie viele Morde gab es 2009?“<sup>69</sup>

Zwischen 18. September und 18. Oktober 2008 organisierte TVen im Zusammenhang mit der Fragestellung der öffentlichen Informationspflicht einen „Monat der Transparenz“, in dem verschiedene Aktivitäten gesetzt wurden. Dazu gehörte das Versenden von Presseaussendungen ebenso wie das Organisieren von Workshops mit interessierten Bürgern, die Gründung von drei regionalen Organisationen in Mérida, Trujillo und Zulia sowie das Entwickeln und Senden von Radio-Spots oder so genannten „Mapas de acceso a la información pública“.<sup>70</sup>

Zusätzlich wurde ein „internationales Seminar“ abgehalten, an dem am 9. Oktober 2008 zehn Personen (fünf aus Venezuela, fünf internationale) teilnahmen (Transparencia Venezuela, 2009b: 24,25).

- TVen generierte (wissenschaftliches) Know-how, indem es ein im März verabschiedetes Gesetz zur Regelung öffentlicher Vertragsabschlüsse inhaltlich überprüfen ließ. Dazu gehörte zum einen eine komparative Studie, in der die Situation vor und nach der neuen Gesetzeslage dargestellt wird, sowie eine dahingehende Analyse, ob und inwieweit die Republik

---

<sup>68</sup> Die Seite wurde am 30. Jänner 2010 überprüft, bis zu diesem Zeitpunkt wurde die Kampagne noch aktiv beworben.

<sup>69</sup> In dieser Frage findet sich die bereits im ersten Teil der Arbeit geschilderte, prekäre Sicherheitslage des Landes wieder. Der emotionale Gehalt der Suggestiv-Frage ist deutlich erhöht, da indirekt mehrere Vorwürfe kommuniziert werden: So könnte man attestieren, die Regierung wisse nicht, wie viele Morde passieren – sie dokumentiere dies ja nur schlampig oder gar nicht und habe keinen Plan, wie die Sicherheitslage verbessert werden könnte. Wie sonst ist es zu erklären, dass sich an der prekären Situation seit vielen Jahren nichts geändert, ja verbessert hat?

<sup>70</sup> Diese Unterlage entspricht mehr oder weniger dem, was man unter einer Presse-Mappe versteht, wobei sich die Unterlagen von TVen dadurch unterscheiden, dass sie für verschiedene Interessentengruppen gestaltet worden sind. Es gibt solche, die nach Sektoren unterscheiden und Mappen, die spezifisch auf die Fragestellungen abzielen, die interessierte Bürgerinnen und Bürger stellen könnten.

Venezuela mit dem neuen Gesetz Empfehlungen der II. Runde des Evaluierungsmechanismus zur interamerikanischen Konvention gegen Korruption (MESICIC) umsetzen hat können. Die beiden wesentlichen Erkenntnisse lauteten, dass Venezuela die Empfehlungen der internationalen Organisationen ungenügend umgesetzt und mit dem neuen Gesetz die eigene Anfälligkeit für Korruption sogar erhöht hat (Transparencia Venezuela, 2009b: 29).

- Im Zuge der ersten Teilnahme Venezuelas an der komparativen Studie des Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP) hat TVen die Transparenz des Budgets untersuchen lassen – und erhebliche Mängel festgestellt. Von den insgesamt neun teilnehmenden Staaten hat Venezuela bei dem 122 Fragen zählenden Fragebogen die schlechtesten Werte erzielt, die „Risiken für Korruption“ seien „groß“ und sowohl in der Planung wie auch in der Formulierung, Diskussion, Exekution und Kontrolle des öffentlichen Budgets fehle es an der notwendigen Transparenz (Transparencia Venezuela 2009b: 31).
- TVen thematisiert die Frage der Transparenz in der Erdölindustrie nur insofern, als auf die Ergebnisse einer Untersuchung hingewiesen wird, welche Transparency International gemeinsam mit dem „Revenue Watch Institut“ und Mitgliedern der Initiative „Publish what you pay“ erstellt hat. Diese Studie untersucht weltweit 42 Erdölunternehmen und kommt laut TVen für Venezuela zu dem wichtigen Schluss, dass „jene Unternehmen, die in Venezuela im Erdölsektor tätig sind, generell keine Informationen darüber veröffentlichen, welche Zahlungen an die Regierung sie leisten“. Das ist insofern bemerkenswert, als dies auch für den staatlichen Erdölkonzern PDVSA gilt. TVen erklärt, dass

Venezuela einen „grundlegenden Wechsel“ benötigt, was die Frage der von Erdölunternehmen publizierten Daten anbelangt. Hierzu wäre nötig, dass PDVSA seine eigenen Informationen zu Zahlungen an die Regierung veröffentlicht und dass ausländische Regierungen ebenfalls Auskunft darüber verlangen, welche Zahlungen die in ihren Staaten beheimateten Erdölunternehmen an die Republik Venezuela zahlen (Transparencia Venezuela, 2009b: 32).

-

Im Instrumentarium von Transparencia Venezuela kommt dem Projekt „Sistema de Indicadores de Transparencia Municipal“ (SITM) eine Sonderstellung zu. Aus diesem Grund soll dieser seit 2005 jährlich erstellte und publizierte Index in einem eigenen Abschnitt beschrieben werden. Im Vordergrund von Darstellung und späterer Analyse steht dabei die inhaltliche Ausrichtung der Maßnahme.

### **3.3.1.6 Das Schlüsselinstrument SITM**

Wie eingangs erwähnt, kann dem Projekt „Sistema de Indicadores de Transparencia Municipal“, kurz SITM, bei der Projekt- und Präventionsarbeit von Transparencia Venezuela eine Schlüsselrolle zugeschrieben werden. Das zeigt sich auch an der Anzahl der auf der Datenbank verfügbaren Dokumente. So kommt dem Bereich der „Transparenten Gemeinden“ quantitativ die meiste Bedeutung zu, zu diesem Fachgebiet sind insgesamt 85 Files abrufbar.<sup>71</sup>

Dahinter folgen die Sektoren „freier Zugang zu Informationen“ (28 Einträge) sowie „Konventionen gegen Korruption“ (26). Dem Themenkomplex „Politik- und Parteienfinanzierung“ ist lediglich ein Eintrag gewidmet.

---

<sup>71</sup> Die Reihung und Zahl der Dokumente basiert auf dem Stand 16. November 2009. Der Autor weist allerdings darauf hin, dass sich Zahl und Zahlenverhältnis der Dokumente seit Juli 2007 nicht wesentlich verändert haben.

Auch die Verteilung der finanziellen Mittel ist eindeutig: Laut offiziellem Finanzabschluss verfügte Transparencia Venezuela im Jahr 2008 über projektbezogene Ausgaben von 357.894 Euro<sup>72</sup>, davon floss knapp ein Drittel (29 Prozent) in spezifische, an SITM angelehnte Regionalförderungsprojekte, im Abschluss als „Sistema de Indicadores Regional y Municipal“ definiert (Transparencia Venezuela, 2009a: 11).

### **3.3.1.6.1 Funktion und Aufgabe des SITM**

Worin besteht nun die Charakteristik dieses zentralen Werkzeugs von TVen?

Gemäß der eigenen Darstellung ist SITM eine „Sammlung von Instrumenten, um in einer Kommune die Transparenz von Prozessen sowie das Management der Kommune zu kontrollieren“ (Transparencia Venezuela, 2005b: 2).

SITM bzw. die Messung und Evaluierung der Kommunen wird von TVen als grundlegendes Präventionsinstrument begriffen, da mit dieser Methode Wissen über mögliche Transparenzmängel generiert und anhand von „Best Practice“-Modellen allfällige Gegenstrategien und -programme entwickelt werden können. Zentraler Ansatz ist nicht, quantitative Messungen von korruptiven Transaktionen in einer Kommune vorzunehmen, sondern allgemein jenen Grad an Transparenz zu messen bzw. zu benennen, zu dem die Kommunen per Gesetz verpflichtet wären (Transparencia Venezuela, 2005b: 3,4).

SITM ist demnach „ein auf das System, nicht auf Personen“ fokussiertes Präventionstool (Transparencia Venezuela, 2005c: 15) –

---

<sup>72</sup> Umrechnungskurs Euro-Bolivar mit Stand 31. Dezember 2008. 1.079.822 Euro (EUR) = 3.257.991 Venezuelanische Bolivar Fuerte (VEF), Umrechnung: [www.oanda.com](http://www.oanda.com).

was ja auch der grundsätzlichen Ausrichtung von Transparency International bzw. dem lokalen Chapter in Venezuela entspricht.

Wesentlich ist bei SITM, dass die Evaluierung auf dem Prinzip der Freiwilligkeit basiert – was wiederum laut Transparencia Venezuela einen erheblichen Aufwand an vertrauensbildenden Maßnahmen voraussetzt. Bei der Frage, wie die Transparenz einer Kommune / Gemeinde messbar zu machen ist, wurden drei Aspekte berücksichtigt (Transparencia Venezuela, 2005b: 10):

- die Vorbereitung und Implementierung des Budgets
- die Beschaffung von Gütern bzw. die Vertragsabwicklung bei Arbeit oder Serviceleistungen (Beschaffungsvorgänge) und die
- die Erstattung von Genehmigungen jedweder Art an Industrie- und Gewerbebetriebe.

In diesen drei Bereichen, von TVen als integrative Bestandteile „transparenter Kommunen“ definiert (Transparencia Venezuela, 2005c: 23), wurden Sub- sowie Sub-Sub-Kategorien erstellt, die als Basis für einen Fragebogen herangezogen wurden. So ist beispielsweise die Sub-Kategorie „Prozesse und Normen“ durch drei konkrete „Komponenten“ definiert (Transparencia Venezuela, 2005c: 24): Die „Anlehnung an die Prozedere und Normen“ („Wie nahe kommen die real exekutierten Prozesse in der Kommune den formalen Vorgaben?“), die „Klarheit“ („Wie präzise und nachvollziehbar sind die Prozesse?“) und die „Einfachheit der Prozesse“ („Wie komplex ist der Dienstweg der Bürokratie?“).

Die detaillierte Darstellung von Genese und Struktur des Fragebogens muss an dieser Stelle ebenso entfallen wie eine methodische Kritik. Statistische Genauigkeit und Sorgfalt bei der Erhebung der Daten können vom Autor nicht im Detail überprüft werden, sie werden sinnvollerweise vorausgesetzt.

Die durch den erwähnten Fragebogen gewonnenen Daten sind allerdings nur ein Teil des für SITM herangezogenen Materials: Die am Ende des Evaluierungsprozesses stehende, mit dem erwähnten CPI im Übrigen durchaus vergleichbare Index-Zahl einer Gemeinde besteht zu 70 Prozent aus den Ergebnissen der per Fragebogen durchgeführten „Betriebsprüfung“ („Auditing“) und zu 30 Prozent aus einer zusätzlichen, zweiten Befragung (Transparencia Venezuela, 2005b: 14). Bei der letztgenannten Erhebung werden ausgewählte Bürgerinnen und Bürger, Organisationen und Unternehmen zu ihrer Korruptionsperzeption befragt.

Die so aus den beiden Umfragen generierten Daten fließen in eine Evaluierungsmatrix, die am Ende einen Index-Wert zwischen 0 und 100 (maximale Punkte-Anzahl) ermittelt – und am Ende die numerische „Lücke“ zwischen dem Ist- und dem Soll-Zustand einer Kommune ausweist (Transparencia Venezuela, 2005c: 41).

### **3.3.1.6.2 Strategie, Ergebnisse und Entwicklung des SITM**

Der SITM erfüllt strategisch verschiedene Anforderungen:

Die Ergebnisse sind sowohl für die Gemeinden selbst als auch für die Öffentlichkeit gedacht. Eine stigmatisierende Wirkung ist dezidiert unerwünscht, im Gegenteil: Es wird eine positive Konnotation angepeilt. Sie zielt darauf ab, „unter den Evaluierten“ möglichst viele „Verbündete“ zu finden (Transparencia Venezuela, 2005b: 20).

Hinzu kommt, dass die auf Bundesebene zu konstatierende „Polarisierung“ des politischen Klimas zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien auf lokaler Ebene nicht so stark ausgeprägt ist. In den Kommunen, so lautet die Eigen-Einschätzung von TVen, ist die Kooperation von Oppositions- und Regierungspolitikern wesentlich leichter möglich. Die Kommunen sind „näher an den Bürgerinnen und Bürgern“, die Unmittelbarkeit der politischen Interaktion zwischen Bürgermeisterinnen bzw. Bürgermeistern und

der Wähler-Population und der damit auf den Regionalpolitikerinnen und -politikern lastende immanente Reformdruck führen dazu, dass Transparencia Venezuela – im Unterschied zur Bundesebene – als NGO auf kommunaler Ebene „mit der Bürokratie kooperiert“ (Martinez, 2007: 6).

Aus diesem Grund richtet sich die Publikation der Ergebnisse bzw. Indices in Form von öffentlichen Präsentationen in Caracas sowie den betroffenen Gemeinden gleichermaßen an die Behörden wie an die Bevölkerung. Erstere sollen laut TVen auf vorhandene Defizite hingewiesen werden – und können reagieren; zweitere werden durch die Existenz des SITM-Index mit grundsätzlichen Fragestellungen der Korruptionsbekämpfung konfrontiert und können (im Idealfall) ein (Selbst-) Bewusstsein im Hinblick auf die Transparenz öffentlicher bzw. behördlicher Vorgänge und Prozesse entwickeln.

Seit 2004 hat sich die Zahl der am SITM-Projekt teilnehmenden Gemeinden deutlich erhöht: Von anfänglich acht, in der Pilotphase an dem Projekt teilnehmenden Gemeinden stieg die Teilnehmerzahl im Jahr 2005 auf 50 (Transparencia Venezuela, 2005c: 47) und hielt zuletzt bei 71 (Transparencia Venezuela, 2008b: 2).

Auch der durchschnittliche Index-Wert hat sich historisch betrachtet verbessert: So stieg der Durchschnittswert von 34,6 auf zuletzt 46,47; und hatten 2005 nur 14 Prozent der Gemeinden mehr als 50 Punkte, waren es 2008 bereits 45 Prozent (Transparencia Venezuela, 2008b: 4,5).

Um die eigene Performance zu verbessern, haben manche Kommunen ihre Anti-Korruptionsbestrebungen und -anstrengungen öffentlich gemacht und mit anderen Gemeinden geteilt – ein Umstand, der weitgehend selbstverständlich anmutet, im vorliegenden Fall von Institutionen wie dem „Center for Strategic & International Studies“ (CSIS) allerdings nicht ohne Grund Erwähnung

findet (Bliss / DeShazo, 2009: 7), zumal damit auch ein anderer, explizit von TVen intendierter Effekt angesprochen wird: Ein positives Konkurrenz-Denken zwischen den einzelnen Kommunen.

Dieser Zugang, den man auch als „Anti-Korruptions-Wettbewerb“ bezeichnen könnte, ist in internationalen Organisationen bzw. in der Entwicklungshilfe durchaus gebräuchlich und anerkannt. Er schafft Anreiz-Systeme für jene Länder/Interessenten, die ernsthaft, strukturell und damit nachhaltig gegen Korruption im eigenen Einflussbereich vorgehen wollen. Der edukative Effekt dieser Vorgehensweise darf nicht unterschätzt werden, können doch im Zuge derartiger „Wettbewerbe“ umfassende Strategien zur Korruptionsbekämpfung kommuniziert und implementiert werden (Klitgaard, 1998: 6).

Die Zahl der teilnehmenden Gemeinden steigt trotz oder gerade wegen der freiwilligen Teilnahme kontinuierlich; ebenso verhält es sich mit der gemessenen Transparenz der Gemeinden: Auf den ersten Blick spricht vieles dafür, das Projekt SITM als Erfolg zu bezeichnen.

Doch wie aussagekräftig sind die Zahlen? Kann man tatsächlich von einer „klaren Verbesserungstendenz“ (Transparencia Venezuela, 2008b: 6) sprechen, wie es die NGO selbst tut?

Zunächst gilt festzuhalten, dass Transparencia Venezuela die Methodik des SITM nicht zur Disposition stellt. Streng genommen könnte die statistische Verbesserung der teilnehmenden Gemeinden daher auch oder zumindest teilweise mit einer Akkommodation erklärt werden. Denn setzt man voraus, dass die Kommunen – aus welchen Motiven auch immer – ein vitales Interesse an einer Verbesserung der jeweiligen Index-Zahl verfolgen, wäre in jedem Fall zu hinterfragen, ob die Verbesserung der Indices auf Fakten basiert oder lediglich aus einer Adaptierung bzw. Angleichung an die

Fragestellungen resultiert.

Die Überlegung ist insofern berechtigt, als manche Gemeinden eher skurrile Ergebnisse erzielen. So wird beispielsweise in einem von der norwegischen Botschaft finanzierten und von TVen publizierten Informations-Folder aus dem Jahr 2006 vermeldet, dass die Gemeinde Mara im Bundesstaat Zulia eine Verbesserung von 1602 (!) Prozent erzielen konnte.<sup>73</sup>

Ob eine mehr als 1600-prozentige Verbesserung sich in einem Evaluierungstool messen lässt, ja ob sie möglich sein soll und kann, ist nicht nur aus didaktischen Überlegungen zu hinterfragen.<sup>74</sup>

Der Einwand, dass die Methodik hinterfragt werden muss und sich möglicherweise manche Kommunen und Gemeinden in der Befragungs- bzw. Erhebungssituation „geschickter“ oder schlicht anders verhalten als im Jahr zuvor, muss berücksichtigt werden – auch wenn er in der vorliegenden Arbeit weder veri- noch falsifiziert werden kann.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Die Gemeinde hat sich von einem SITM-Index-Wert von 2,9 im Jahr 2005 auf 49,35 verbessert.

<sup>74</sup> Ganz generell ist aus Sicht des Autors zu bezweifeln, dass ein korruptionspräventives Tool, das binnen zwölf Monaten empirische Verbesserungen von mehr als 1600 Prozent ermöglicht, bei den Betroffenen über die nötige Anerkennung und Akzeptanz verfügen kann. Die Frage der Nachhaltigkeit derartiger Maßnahmen ist in diesem Fall wesentlich akzentuierter zu stellen als bei anderen Beispielen.

<sup>75</sup> In eine ähnliche Richtung geht im Übrigen der Einwand, dass zu hinterfragen wäre, ob die Kommunen nachweislich Interesse an einem nachhaltigen Engagement bei Fragen der Korruptionsbekämpfung haben. Zwar scheint weitgehend unbestritten, dass ein „Öffentlich-Machen“ der Resultate die Vertreter der Gemeinden darin bestärkt, ihr abschließendes Ergebnis und das öffentliche Image zu verbessern (Bliss / DeShazo, 2009: 7). Unklar ist indessen, ob es den Regionalpolitikerinnen und -politikern um die Sache oder bloß um den Index und damit das Image ihrer selbst oder auch der Kommune geht. Anders formuliert: Selbst wenn die Kommune ein nachweisliches Interesse an einem besseren Index-Wert hat, müsste hinterfragt werden, welche Motive dem zugrunde liegen. Auch diese Frage bleibt TVen schuldig.

### 3.3.2 Analyse der Aktivitäten von Transparencia Venezuela

Wie können nun die Aktivitäten von TVen bewertet und kategorisiert werden, wenn man die Matrix von Shah und Schacter bzw. der Weltbank als Referenzgröße heranzieht?

Im folgenden Teil soll eine Stärken/Schwächen-Analyse der methodischen Ansätze bzw. Projekte vorgenommen werden.

Vorausschickend muss festgehalten werden, dass der Versuch, ausländische Vertretungsbehörden (Botschaften) und damit die wichtigsten europäischen bzw. anglo-amerikanischen Financiers und Projektpartner von Transparencia Venezuela für zusätzliche Expertisen zu gewinnen, gescheitert ist. So treten zwar Vertretungsbehörden wie jene des Vereinigten Königreiches, von Kanada oder Norwegen als Kooperationspartner von Transparencia Venezuela auf. Die für dieses Engagement zuständigen Botschaftsmitarbeiter waren aber trotz intensiver Bemühungen nicht für Auskünfte oder Einschätzungen verfügbar. Die wichtige Frage, wie externe Geldgeber Kooperation, methodische Zugänge und Fortschritte bewerten, muss in dieser Arbeit daher unbeantwortet bleiben.<sup>76</sup>

Der prinzipielle strategische Zugang von Transparencia Venezuela, der das Projekt SITM und damit das Forcieren von Transparenz in den Kommunen in den Mittelpunkt der Projekt-Arbeit stellt, entspricht allgemein betrachtet den Ansprüchen, die Shah und Schacter in ihrer Matrix kommunizieren (Shah / Schacter, 2004: 42): In Gesellschaftssystemen, in denen Korruption ubiquitär und quantitativ massiv ist, können Gegen-Strategien in diesem Verständnis des Phänomens nur dann Erfolg haben, wenn sie möglichst nieder-

---

<sup>76</sup> Stellvertretend sei das Beispiel Großbritannien erwähnt: Der Autor konnte im Mai 2009 zwar erreichen, dass die österreichische Botschaft Großbritanniens in Wien im Zuge der Amtshilfe bei der britischen Vertretungsbehörde in Caracas um Unterstützung für das Dissertationsprojekt ansucht. Diese Bitte wurde mit dem Verweis auf den allgemeinen Datenschutz im August 2009 allerdings abgelehnt, der zuständige Botschaftsmitarbeiter war zu keinem Gespräch bereit.

schwellig ansetzen. Folgerichtig betrachtet Transparencia Venezuela die Kommune als *den* strategischen Ansatzpunkt. Die Gemeinde, so befindet TVen, ist die „primäre politische Einheit“, da sie „am nächsten an den Staatsbürgern ist“ und Veränderungen im Hinblick auf die Korruptionsbekämpfung mit und in ihr die „größten Auswirkungen“ versprechen. Die Messung der Transparenz in Kommunen ist, wieder allgemein formuliert, als Dreh- und Angelpunkt der Korruptionsbekämpfung mehrfach hilfreich: Zum einen erlaubt sie, die größten Risiken bei der Korruptionsanfälligkeit zu benennen; darüber hinaus eröffnet dies der Zivilgesellschaft die Möglichkeit, beanstandete Risiken zu minimieren (Transparencia Venezuela, 2005b: 5).

Widmen wir uns nun den Details des SITM-Projekts, das aufgrund des finanziellen Aufwandes wie auch seiner methodischen Komplexität als zentrales Tool von TVen bezeichnet wird:

Setzt man bei der Durchführung der angewandten Methoden grundsätzlich ein methodisch untadeliges Vorgehen voraus<sup>77</sup>, so kann im Sinne der von Shah und Schacter präsentierten Matrix von einem zielführenden Ansatz gesprochen werden. Das Projekt versucht auf regionaler Ebene bürokratische Mindest-Standards zu kommunizieren und zu etablieren, um in einem weiteren Schritt Korruption zu bekämpfen. Man kann behaupten, dass damit – wenn auch nur in einem überschaubaren Rahmen – versucht wird, auf dem niedrigsten verfügbaren Verwaltungs-Niveau rechtsstaatliche Normen zu etablieren. Auch der kompetitive Charakter des SITM-Index, der einzelne Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bzw. Vertreterinnen und Vertreter der Kommunen in ihren Anstrengungen für mehr Transparenz bestärkt, ist als positiv hervorzuheben.

---

<sup>77</sup> Wie erwähnt, wurde in der vorliegenden Arbeit aufgrund der mangelnden zeitlichen, personellen und inhaltlichen Ressourcen auf eine Untersuchung, inwieweit die Methoden des SITM einer methodischen Kritik und Überprüfung standhalten, verzichtet.

Klitgaard verweist in diesem Zusammenhang auf die „politischen Vorteile“, die eine derartige Vorgangsweise bei internationalen Projekten zeitigt. In Analogie zu Wettbewerben von Entwicklungsstaaten (auf die er explizit verweist), kann festgehalten werden, dass Wettbewerbssituationen Anreize für die partizipierenden Gemeinden schaffen können, um die Ernsthaftigkeit ihrer Bestrebungen zu demonstrieren. Wettbewerbe stellen damit eine sinnvolle Möglichkeit dar, zwischen den einzelnen Kommunen „best practice“-Modelle zu entwickeln (Klitgaard, 1998: 5).

Zu einem ähnlichen Resümee gelangt das „Center for Strategic and International Studies“ (CSIS): Laut einer aus 2007 datierenden Evaluierung wird in Lateinamerika bei Fragen der Korruptionsbekämpfung vor allem ein Fehler gemacht: Die Maßnahmen richten sich zu stark auf bundesstaatliche Institutionen während die Ebene der Gemeinden und Kommunen weitgehend ausgelassen wird. Darüber hinaus, so das CSIS, fehlen ernsthafte Bestrebungen, um Regierungsinstitutionen und Akteure der Zivilgesellschaft miteinander zu vernetzen (Bliss/DeShazo, 2009: 1).

Folgt man den Ansätzen des CSIS, kann dem SITM-Projekt zweifelsfrei attestiert werden, aus strategischer Perspektive über die richtige Ausrichtung zu verfügen. SITM erfüllt den Anspruch, zivilgesellschaftliche Akteure mit staatlichen Institutionen zu vernetzen und auf der niedrigsten politischen Ebene Projekte zu initiieren, die das Ziel verfolgen, die Transparenz in Verwaltungsabläufen zu erhöhen.

Worin bestehen die Schwächen des Projekts?

Zu den wesentlichsten Schwächen von SITM gehört, dass sich einzelne Vorschläge und Empfehlungen nur schwer umsetzen lassen und aus strategischer Perspektive kaum Sinn machen. Dazu gehört etwa, dass die Bürger an der Erstellung und Exekution des Budgets

einer Kommune aktiv teilnehmen sollten (Transparencia Venezuela, 2005c: 93). Derartige Vorstöße sind insofern problematisch, als diese Art der Partizipation selbst in Kommunen oder Gesellschaften kaum zu realisieren ist, die unter vergleichsweise geringen Korruptionsbelastungen leiden.<sup>78</sup>

Abgesehen von der grundsätzlichen Methoden-Kritik, der SITM aus Sicht des Autors in regelmäßigen Abständen unterzogen werden müsste<sup>79</sup>, ist auf die zumindest aus didaktischer Perspektive problematischen Teilergebnisse hinzuweisen, die dazu führen, dass einzelne Gemeinden beim jährlichen Ranking der Transparenz Verbesserungen bzw. Verschlechterungen im vierstelligen Prozent-Bereich erzielen können.

Es erscheint äußerst fraglich, ob ein System langfristig Akzeptanz genießen kann, wenn es binnen kürzester Zeit – und bei Fragen der Korruptionsbekämpfung müssen zwölf Monate als kurzer Intervall gelten – Veränderungen von tausenden Prozenten ermöglicht. Auch ohne empirische Belege scheint ein System mit derartigen Schwankungsbreiten langfristig über eine enden wollende Glaubwürdigkeit zu verfügen. Auch aus dieser Perspektive würde eine standardisierte Evaluierung der bei SITM angewandten Methoden Sinn machen.

Wie verhält es sich mit den anderen, von TVen realisierten Projekten und angepeilten Zielen? Wie können diese bewertet werden?

---

<sup>78</sup> In welcher Form TVen eine direkte Partizipation der Bürgerinnen und Bürger an Erstellung und Exekution des Budgets anpeilt, lässt die NGO weitgehend offen. In der Regel sollten Kommunalpolitikerinnen und -politiker ob ihrer Programme und politischen Pläne gewählt und aufgrund der Umsetzung oder Nicht-Umsetzung derselben im öffentlichen Budget zur Verantwortung gezogen bzw. eben gewählt oder auch abgewählt werden. Will man die Wählerinnen und Wähler in einer repräsentativen Demokratie dennoch direkt an der Erstellung des Budgets beteiligen, so könnte es sich dabei realpolitisch vermutlich nur um einen Beirat handeln, der im Prozess der Budget-Erstellung Verantwortungen übernimmt. Dieser Plan würde freilich eine Reihe von komplexen juristischen Problemen eröffnen (Wie sieht es mit Haftungsfragen aus?, etc.), die – und so schließt sich der Kreis – in jedem Fall einen funktionierenden Rechtsstaat voraussetzen, der in Venezuela aber vorerst nicht als gegeben betrachtet werden kann.

<sup>79</sup> Die Forderung nach einer Evaluierung erscheint allein dadurch gerechtfertigt, dass ein routine-mäßiges Überprüfen der (eigenen) Methoden mittlerweile als standardisiertes Qualitätsmerkmal gesehen werden muss.

Das Unterfangen, den Fortschritt Venezuelas im Bereich der internationalen Konventionen zu messen, muss als wenig bis überhaupt nicht ziel-führend qualifiziert werden. Dem strategischen Zugang eines nieder-schweligen Ansatzes widersprechend, konzentriert sich dieses Arbeitsfeld auf Prozesse, die ein funktionierendes Justiz- und Rechtssystem voraussetzen. Internationale Konventionen, die die Funktionsweisen der lokalen Bürokratie verändern bzw. an andere internationale Player oder Staaten angleichen, können nur dann ratifiziert und insbesondere auch implementiert werden, wenn ein funktionierender bürokratischer Apparat hierfür sorgt. Da dies in Venezuela nicht als gegeben betrachtet werden kann, stellt das erwähnte Betätigungsfeld im Verständnis von Shah und Schacter kein probates Mittel dar, um der Korruption nachhaltig beizukommen. In diesem Zusammenhang lohnt es auf die Ergebnisse hinzuweisen, die TVen selbst publiziert: Denn auch in den eigenen Ergebnis-Berichten wird in diesem Betätigungsfeld, durchaus ernüchtert, festgehalten, es sei zu „keinen signifikanten Fortschritten“ gekommen. – Ein weiteres Indiz dafür, dass man mit diesem Anti-Korruptionstool „zu hoch“ ansetzt.

Ein ähnliches Urteil ist über die Fort- und Ausbildungsprogramme zu fällen, die TVen beispielsweise im Vorjahr unter nicht unerheblichem finanziellen Aufwand für Vertreterinnen und Vertreter der venezolanischen Justiz organisiert hat: Zwar können graduelle Fortschritte durch derartige Seminare und Workshops nicht gänzlich ausgeschlossen werden, da so einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmer neue methodische oder inhaltliche Perspektiven vermittelt werden. Den Ergebnissen von Shah folgend<sup>80</sup>, erscheint dies allerdings eher unwahrscheinlich, mehr noch: Derartige

---

<sup>80</sup> In Ländern mit besonders hohem Korruptionsaufkommen attestiert Shah Workshops, die von NGOs oder auch dem Staat organisiert werden, um präventiv ein Problembewusstsein zu schaffen, „universelles Versagen“ (Shah, 2006: 15). Es handle sich um eine richtige Maßnahme – die allerdings aufgrund des fundamentalen Versagens der staatlichen Institutionen von keinem Erfolg gekrönt sein kann, egal wie gut die Seminare selbst auch ausgestaltet sein mögen.

Initiativen müssen im Hinblick auf nachhaltige Veränderungen als de facto „irrelevant“ bezeichnet werden (Huther / Shah, 2000: 9).

Die Begründung dafür lautet: Kampagnen und Maßnahmen, die „Awareness“, sprich Aufmerksamkeit und Problembewusstsein, fördern wollen, können erst dann erfolgreich sein, wenn zentrale staatliche Institutionen funktionieren und man „fundamental governance failure“ ausschließen kann. Während TVen argumentiert, Korruption sei primär eine Frage des Bewusstseins und deshalb unter anderem auch Seminare für Schulkinder veranstaltet, um ihnen Wertvorstellungen zu vermitteln, die als Basis für eine stärkere „soziale, moralische Ächtung“ von Korruption fungieren sollen (Martinez, 2007: 2), ist die Überzeugung des Autors eine andere: So lange wesentliche staatliche Institutionen, insbesondere jene der Sicherheits- und Justizverwaltung, nicht funktionieren, sind Fragen der Bewusstseinsbildung obsolet. So lange Fehlverhalten ohne Konsequenzen und Sanktionen bleibt, ist eine gesamtgesellschaftliche Sensibilisierung für das Thema insofern problematisch, als sie Risiken einer erhöhten Frustration birgt.<sup>81</sup>

Im Falle Venezuelas würde das freilich bedeuten, es erfolgen fundamentale Reform-Bestrebungen: Dazu gehören in der Matrix der Weltbank eine Reduktion der Beschäftigten im öffentlichen Sektor, eine generelle Dezentralisierung des Staatsapparates, ökonomische Reformen, Reformen in Medien und Justiz sowie eine grundsätzliche Stärkung der rechtsstaatlichen Prinzipien (Huther / Shah, 2000: 10).

Da derart umfassende Reformen in Venezuela bis zum Abschluss

---

<sup>81</sup> Das lässt sich am Beispiel der in speziellen Seminaren geschulten Schülerinnen und Schüler demonstrieren: Gesetzt dem Fall, die Kinder begreifen und verinnerlichen die Gefahren korrupter Transaktionen und Haltungen, stehen sie im Falle einer nicht-funktionierenden, von Korruption geplagten Bürokratie vor dem Problem, dass sie nach dem erfolgreichen Besuch des Seminars zwar besser verstehen, warum Korruption ein gesamt-gesellschaftliches Problem darstellt; da sich am gesamt-gesellschaftlichen Setting nichts ändert, stellt sich für sie aber möglicherweise schneller als bei anderen die Frage, welchen Sinn moralisches Verhalten in einem System der A-Moralität noch hat.

der vorliegenden Arbeit nicht absehbar waren, muss ebenso ernsthaft hinterfragt werden, inwiefern es Sinn macht, dass TVen Initiativen wie „ProAcceso“ organisiert oder bei Regionalwahlen politischen Parteien und Kandidatinnen und Kandidaten im Zuge der erwähnten „Kompromisse“ Deklarationsunterschriften abverlangt, die belegen sollen, inwieweit sich die Funktionsträgerinnen und -träger zum Kampf gegen die Korruption bekennen.

Ein Gedanken-Experiment macht klar, warum derartige Initiativen mehr als hinterfragenswert erscheinen: Angenommen, eine Kandidatin oder ein Kandidat unterschreibt das Abkommen und wird später in eine politische Funktion gewählt. Im Falle Venezuelas ist allen Beteiligten, sowohl den Politikerinnen und Politikern, als auch den Bürgerinnen und Bürgern klar, dass Korruption existiert und ein enormes Problem darstellt.

Was bringt die unterschriebene Deklaration also in der konkreten Situation?

So lange sich an dem an endämischer Korruption leidenden System nichts ändert, ist der unterschriebene „Kompromiss“ nicht mehr als ein schriftliches Abkommen, das de facto täglich gebrochen wird oder gebrochen werden muss. Es demonstriert damit absehbar und ausschließlich das (tägliche) Scheitern einer Person, die grundsätzlich guten Willens wäre, einen allseits beklagten Zustand zu beseitigen, in Ermangelung an Gestaltungsmöglichkeiten dies aber nicht kann.

Die Frage, die man sich als Sozialwissenschaftler in diesem Setting stellen könnte wäre, wie hoch der neuerlich Vertrauensverlust ausfällt, den das System durch diese zusätzliche Enttäuschung der Wähler erleidet.

Aus der Perspektive der Korruptionsbekämpfung oder -prävention machen derartige Vertragsabschlüsse aber wenig Sinn.

Dass die Methoden von Transparencia Venezuela hinterfragt werden

müssen, zeigt noch ein anderer, empirisch noch überzeugenderer Einwand: Ausgerechnet jene Parameter, an denen die Mutter-Organisation Transparency International die Korruptionsanfälligkeit bzw. das Auftreten von Korruption festmacht, können bei der Arbeit von TVen keine signifikanten Verbesserungen nachweisen: So verliert Venezuela beim Korruptionsperzeptionsindex CPI seit 2002, allen Anstrengungen der NGO zum Trotz, weiter an Terrain; und das, obwohl Venezuela mit einem Ausgangswert von 2,5 ohnehin im letzten Drittel der weltweiten Anti-Korruptionsrangliste rangierte und damit von einem extrem niedrigen Niveau ausging. 2009 stagnierte man wie schon 2008 bei nur noch 1,9 – und damit auf Rang 162 von insgesamt 180 bewerteten Nationen (Transparencia Venezuela, 2009c: 2).

Nicht anders verhält es sich mit dem ILTP („Índice Latinoamericano Transparencia Presupuestal“). Dieser Indikator, der seit 2001 in Zweijahresschritten die budgetäre Transparenz von lateinamerikanischen Staaten bewertet und vom „Fundar“-Institut (Centro de Análisis e Investigación A.C.) erstellt wird, ist im Unterschied zum CPI ein „junger“ Index, Venezuela nimmt erst seit 2007 daran Teil. Bemerkenswert ist allerdings, dass der ILTP für 2007 bis 2009 – also in einer Phase, in der TVen deutliche Aktivitäten gesetzt hat – eine massive Verschlechterung für Venezuela ausweist: Der Index-Wert („100“ bedeutet völlige, „0“ überhaupt keine Transparenz) ist von 33 (Jahr 2007) auf zuletzt 23 (2009) zurückgegangen.

Ein Stagnieren bei den eigenen bzw. den wichtigsten einschlägigen Korruptionsindices könnte man allenfalls noch damit erklären, dass sich Einstellungen und Verhaltensmuster von Menschen nur langsam ändern, gesetzte Maßnahmen deshalb keine unmittelbaren Konsequenzen zeigen und feststellbare Verbesserungen erst mit einer mehrjährigen Verzögerung einsetzen.

Da sich die Situation in Venezuela – zumindest, wenn man die Indices betrachtet – in der jüngeren Vergangenheit und Aktivitätsphase von Transparencia Venezuela allerdings nicht nur nicht verbessert, sondern sogar *verschlechtert* hat, stellt sich zwangsläufig die Frage, ob die NGO strategisch und methodisch die richtigen Schwerpunkte setzt. Dies soll im folgenden Teil der Arbeit beantwortet werden.

### **3.4 Strategische Bewertung und Ausblick für die Zukunft**

Ist Transparencia Venezuela auf dem richtigen Weg?

Die Antwort auf diese Frage muss ambivalent ausfallen.

Das zentrale Tool, gleichermaßen der Stolz der NGO, nämlich das die Transparenz einzelner Kommunen messende und vergleichende SITM-Projekt, bedient sich eines strategisch richtigen – weil niederschweligen – Zugangs: Die Gemeinden werden in ihrer Eigenschaft als kleinste politische Einheiten in einen Wettbewerb der besten Ideen eingebunden, an dessen Ende „Best Practice“-Modelle für mehr Transparenz in behördlichen Abläufen und damit eine nachhaltige zivilgesellschaftliche Strategie gegen korruptive Transaktionen stehen.

Die bei der konkreten Arbeit von TVen auftretenden und zu beobachtenden Schwierigkeiten können am besten am Beispiel der Schulungen und Seminare demonstriert werden, welche die NGO durchführt:

Transparencia Venezuela organisiert Anti-Korruptionsschulungen für Beamtinnen und Beamte sowie für die Zivilbevölkerung. Diese Projekte machen in einem holistischen Verständnis der Korruptionsbekämpfung zwar Sinn und können auch als „basischer“ bzw. niederschwelliger Zugang verstanden werden, da sie ein

grundsätzliches Problembewusstsein für die Thematik schaffen wollen; gleichwohl rangieren Maßnahmen wie Seminare oder Workshops in der Prioritäten-Hierarchie im Falle Venezuelas sehr weit hinten. In einem von Korruption geplagten und mit einer schwachen bzw. schlechten und/oder korrupten Bürokratie geschlagenen Staat sind Seminare und Workshops, die bei Beamtinnen und Beamten oder der Öffentlichkeit das Problembewusstsein heben wollen ebenso „irrelevant“ wie die Einrichtung von Anti-Korruptionseinheiten, Ombudsstellen oder die Anhebung der Löhne von Verwaltungsbeamtinnen und -beamten (Huther / Shah, 2000: 9).

Die Maßnahmen von TVen können insofern zwar als „effektiv“ bezeichnet werden, als man die objektiven Ziele (z.B. Aus- und Fortbildung von Zivilistinnen und Zivilisten) erreicht hat. Sie sind allerdings im Verständnis der Weltbank weder „effizient“ noch „nachhaltig“, weil sie keinen „Mehrwert“ (Senkung der Korruption) generieren und auch nicht dazu führen, dass sich die politische, ökonomische, finanzielle oder soziale Ordnung im Sinne der angepeilten Zielsetzung verändert (Huther / Shah, 2000:10).<sup>82</sup>

Die unter anderem von Serra formulierte Feststellung, wonach auch Länder, die in einem „hohen Korruptionsgleichgewicht gefangen sind“, nicht gänzlich auf Ausbildungsprogramme und Kampagnen verzichten dürfen, die das öffentliche Problem-Bewusstsein schärfen (Serra, 2010: 135) steht dazu nicht im Widerspruch. Keine ernst zu nehmende Anti-Korruptionsstrategie kann auf Problembewusstsein schaffende oder fördernde Maßnahmen vollständig verzichten. Auch steht außer Zweifel, dass eine Umgebung, die weitgehend frei von Korruption ist, von Maßnahmen wie Anti-Korruptionsagenturen,

---

<sup>82</sup> Die Termini „effektiv“, „effizient“ und „nachhaltig“ beziehen sich auf verwandte Begriffe des Operations Evaluation Department, kurz OED, der Weltbank, dessen Methodologie Shah, Schacter und auch Huther mehrfach als Referenzgröße erwähnen bzw. in Publikationen verwenden.

Ethik-Büros oder Korruptionsombudsmänner profitiert, weil sie die buchhalterischen bzw. verwaltungstechnischen Standards heben – und damit korruptionshemmend wirken.

Bemerkenswerterweise funktionieren in einem unter massiver Korruption leidenden Umfeld allerdings die selben Maßnahmen überhaupt nicht, mehr noch: Sie können im schlimmsten Fall sogar dazu beitragen, dass Systeme einer sozialen Ungleichbehandlung tradiert und konserviert werden und sich am pathologischen Befund des Korruptionsbefalls trotz erheblicher Anstrengungen wenig bis gar nichts ändert (Huther / Shah, 2000: 12).

Weitgehend ignoriert wird von TVen bei den strategischen Überlegungen die Bedeutung des Erdölsektors, obwohl dieser als wichtigstes Exportgut (Muno, 2005: 12), größter Wirtschaftszweig (Parra-Bernal, 2007: 1) und wesentlichste Einnahmenquelle des Staates (Guerra, 2006: 100) unter gewaltigen Begehrlichkeiten und in Folge dessen unter massiver Korruption zu leiden hat.

Während die Mehrheit der Gesprächspartner und de facto alle relevanten wissenschaftlichen Quellen auf die finanzielle und damit strategische Bedeutung des Erdölsektors bzw. des staatlichen Erdölproduzenten „Petróleos de Venezuela S.A.“ (PDVSA) hinweisen, widmet Transparencia Venezuela diesem Sektor – abgesehen von Beiträgen zu transnationalen Studien der Mutter-Organisation, bei denen ein „grundlegender Wechsel“ in der intransparenten Unternehmensführung gefordert wird (Transparencia Venezuela, 2009b: 32) – keine nennenswerten Anstrengungen.

Dieser Umstand irritiert mehrfach: So attestieren ehemalige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von PDVSA dem Konzern bis heute hochgradige Ineffizienz, Korruption und Vetternwirtschaft, was unter anderem dazu geführt haben soll, dass nicht weniger als 23.000

Arbeiter vom Regime für ihre Unterstützung eines Generalstreiks entlassen und durch minder qualifizierte, aber politisch loyale Arbeitskräfte ersetzt worden sind (Böhmer, 2007).

Wenn Korruptionsforscher wie Rose-Ackerman allgemein darauf verweisen, dass „starke natürliche Ressourcen nicht notwendigerweise ökonomischen Fortschritt vorantreiben“ und Venezuela explizit als ein Beispiel für jene Entwicklungsländer erwähnen, in denen der durch Erdöl generierte Reichtum maßgeblich dazu beiträgt, Reformen über Jahre hinweg zu verschleppen (Rose-Ackerman, 1999: 213), so steht damit außer Zweifel, dass gerade im Falle Venezuelas eine pointierte Auseinandersetzung, Thematisierung, ja Problematisierung des Erdölsektors erfolgen müsste. PDVSA als erklärten „Hauptfinancier der staatlichen Wohlfahrtspolitik“ (Parra-Bernal, 2007: 2) von einer Gesamtstrategie auszuschließen, kann im Falle von Transparencia Venezuela nur damit erklärt werden, dass Aktivitäten im Umfeld von PDVSA von der Regierung Chávez als politischer bzw. oppositionell-politisierender Akt missverstanden werden könnten. Entsprechende Andeutungen und -drohungen gab es mehrfach; auch der Versuch, TVen offensiv zu boykottieren bzw. zu blockieren wurde nachweislich unternommen (Martinez, 2007: 3).<sup>83</sup>

Die Frage, wer einer Koalition gegen Korruption angehören soll und wer nicht, ist gleichermaßen wichtig wie sensibel, sie gehört in der Korruptionsbekämpfung zu den „key strategic decisions“ (Rose-Ackerman, 1999: 199). Im konkreten Fall wurde sie insofern beantwortet, als Transparencia Venezuela den Erdölsektor

---

<sup>83</sup> Dies ist kein spezifisch venezolanisches oder lateinamerikanisches Phänomen. Weltweit ist zu beobachten, dass Regierungen versuchen, NGOs und deren Aktivitäten zu limitieren oder zu kontrollieren. Transparency International erklärt, dass die Einrichtung lokaler Chapter aufgrund des Widerstandes bzw. der Skepsis einzelner Regierungen selbst dann sehr schwierig sein kann, wenn vor Ort engagierte Personen vorhanden sind, die das Chapter gründen und dessen Aktivitäten organisieren und durchführen würden (Rose-Ackerman, 1999: 168).

weitgehend aus seinen strategischen Überlegungen gestrichen hat, um der Regierung keine Angriffsflächen zu bieten und keinesfalls als oppositioneller Agitator oder Akteur missinterpretiert zu werden.

Die Entscheidung, PDVSA de facto „außen vor zu lassen“, ist zu respektieren.

Sie bedeutet allerdings auch, dass ein wesentliches politisches Feld frühzeitig aus allen anti-korruptiven Maßnahmen ausgenommen ist – und das wiederum ist aus einer Perspektive, die primär die Effektivität der Anti-Korruptionsmaßnahmen im Auge behält, gleichermaßen erwähnens- wie beklagenswert, da die Funktion eines „Watchdogs“, wie dies etwa die OECD einfordert, nicht im geringsten Maße erfüllt werden kann.

Der wesentlichste Einwand, der zusammenfassend formuliert werden muss, ist allerdings ein anderer: *Transparencia Venezuela* fehlt eine professionelle Priorisierung der gesetzten Maßnahmen.

Dem jeweiligen sozio-politischen Setting eines Landes entsprechend, gilt es bei der Korruptionsbekämpfung grundsätzlich ein individuelles Maßnahmenbündel zu entwickeln, welches in regelmäßigen Abständen auf seine Tauglichkeit geprüft wird. Nicht zufällig verweist Doig bei der systematischen Bekämpfung von Korruption auf die Bedeutung des Kampagnen- und Strategie-Managements (Doig, 2010: 4): Das „Überwachen“, „Evaluieren“ und „Bewerten“ (*Monitor, evaluate and review*) ist aus seiner Sicht ebenso von Belang wie die (abschließende) „Evaluierung einer Maßnahme“ (*Evaluate Performance*). Insbesondere das „Flaggschiff“ von *Transparencia Venezuela*, das SITM-Projekt, müsste dringend einer Evaluierung unterzogen werden, bei der auch die Frage gestellt und beantwortet wird, inwieweit die angewandten empirischen Methoden statistisch sauber gehandhabt werden.

Eine nicht weniger dringend anzustellende Überlegung wäre, die Regierung bzw. den staatlichen Erdölkonzern in die (mediale) Anti-

Korruptionskampagne zu integrieren – immerhin weist Geddes am Beispiel von Lateinamerika darauf hin, dass selbst südamerikanische Alleinherrscher oder Despoten in spezifischen Situationen gegen Widerstände aus dem eigenen Lager bzw. dem Partei-Apparat vitales Interesse an Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung haben (Rose-Ackerman, 1999: 201).

All diese Abwägungen werden im Falle von Transparencia Venezuela nur in einem überschaubaren Ausmaß getätigt, und so steht die NGO vor der fast paradoxen Situation, dass sie laut ihrer eigenen Einschätzung zwar eine „Situation“ – nämlich die in der Korruption gefangene venezolanische Gesellschaft – beschreiben und „evaluieren“ möchte (Martinez, 2007: 1), gleichzeitig aber die eigenen Strategien und Maßnahmen, mit denen eben dieser Missstand bekämpft werden kann und soll, keiner geeigneten Evaluierung unterzieht.

Nicht zuletzt aufgrund der meist begrenzten finanziellen Ressourcen von NGOs ist ständig die Frage der Wertigkeiten von Maßnahmen zu stellen, und aus Sicht des Autors gehört die vergleichsweise primitiv anmutende Frage „Welche Maßnahmen sind prioritär, welche können warten?“ wohl zu den Schlüsselsätzen bei der Entwicklung einer holistischen Anti-Korruptionsstrategie.

Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse können wir an dieser Stelle eine im ersten Teil der Arbeit formulierte These bestätigen: Selbst bei einer systematischen und umfassenden Strategie der Korruptionsbekämpfung sind die falschen Methoden und Ansätze wirkungslos, sie können unter bestimmten Voraussetzungen sogar Effekte erzielen, die den intendierten Absichten diametral gegenüberstehen.

Das bedeutet: Falsche Gegenmaßnahmen können korruptive Abläufe oder Transaktionen zementieren und sogar fördern – etwa,

indem eine herrschende Elite so genannte „Anti-Korruptionsbüros oder -einheiten“ instrumentalisiert, um politische Gegner zu verfolgen und zu stigmatisieren.

Das Beispiel Transparencia Venezuela demonstriert, dass die Matrix der Weltbank bzw. von Shah und Schacter funktioniert: Grundsätzlich sinnvolle Maßnahmen bleiben ohne Effekt und Wirkung, sobald sie nicht im Detail auf das jeweilige Land bzw. die aktuelle gesellschaftliche und politische Situation abgestimmt werden.

Es wäre wohl vermessen zu behaupten, Venezuelas Stagnieren bzw. Zurückfallen in den einschlägigen Korruptionsindices wie dem CPI kann allein auf die Ineffektivität der von TVen gesetzten Maßnahmen zurückgeführt werden – das würde die Verantwortung des Staates bzw. der Regierung negieren und der NGO mehr Gestaltungskraft zuordnen, als von ihr verlangt werden darf.

Gleichwohl ist anzumerken, dass selbst das engagierte Auftreten von Transparencia Venezuela bei der Bekämpfung von Korruption in Venezuela vorerst keine empirisch messbaren Verbesserungen gebracht hat und man auch aus diesem Grund die berechnete Frage stellen muss, inwieweit die strategische Ausrichtung der NGO optimiert werden könnte.

## 4. Conclusio

*„Ein alter (Mafia-) Boss erzählte, dass sein zur Mafia gehörender Vater ihn als Kind auf eine Mauer klettern ließ und ihm befahl zu springen – er würde ihn auffangen. Der Junge zögerte, doch nachdem sein Vater ihn weiter drängte, sprang er – und landete auf seinem Gesicht. Die Weisheit, die sein Vater ihm vermitteln wollte lautete: ‚Vertraue niemandem – nicht einmal deinen Eltern!‘.“*

**Diego Gambetta**, Sozialforscher (Gambetta, 1993: 35)

Vertrauen. Am Ende lässt sich menschliches Zusammenleben und die kleinste Teileinheit, auf die es zurückzuführen ist, mit diesem Parameter beschreiben. Die Akteure „A“ und „B“ vertrauen einander, sie vereinbaren ein Ziel „C“ – und realisieren es im Idealfall (Kreutner, 2006: 211).

Tritt C nicht ein, missbrauchen also A oder B das ihnen entgegengebrachte Vertrauen unter Beteiligung eines oder einer Dritten, so bewegen wir uns bereits mit großer Wahrscheinlichkeit mitten in dem sozialwissenschaftlich so spannenden Forschungsfeld der Korruption.

Bei politischer Korruption stehen Vertrauensfragen im Zentrum: Ein Staat vertraut darauf, dass seine Beamtinnen und Beamten im Sinne der Allgemeinheit handeln und sich an vereinbarte Regeln halten; vom Staat beschäftigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vertrauen darauf, dass sie ihre Aufgaben unter der Obhut der Institution erledigen können und auch dann nicht mit Repressionen zu rechnen haben, wenn sie unpopuläre Entscheidungen treffen; und die Bürgerinnen und Bürger vertrauen letztendlich darauf, dass staatliche Institutionen nach jenen Regeln funktionieren, die ihre gewählten Vertreterinnen und Vertreter mit Gesetzen definiert haben.

In der vorliegenden Arbeit konnte gezeigt werden, dass der Begriff der politischen Korruption mittlerweile inflationär gebraucht, ja mitunter regelrecht missbraucht wird: Korruption wird vielfach pauschal und synonym für die „Schlechtigkeit der Welt“ substituiert. Da aber nicht alles, was gemeinhin als a-moralisch oder kriminell bezeichnet wird, unter dem Terminus der „politischen Korruption“ subsumiert werden kann, galt es im Sinne einer wissenschaftlichen Aufarbeitung des Phänomens den Begriff deutlich einzugrenzen – nicht allen, die von Korruption sprechen oder über sie schreiben, ist zu trauen.

Die gängigen und relevanten Definitionsformen in Betracht ziehend, haben wir Korruption als einen Sonderfall des „Agenturproblems“ erkannt und definiert, der darin besteht, dass öffentliche Bedienstete die ihnen vom Staat übertragene Verantwortung für private Zwecke missbrauchen, indem sie mit Dritten – den Klientinnen und Klienten bzw. Bürgerinnen und Bürgern – das Vertrauens- und Vertragsverhältnis mit dem Prinzipal, sprich dem Staat, hintergehen. Als wesentliches Merkmal wurde dabei fixiert, dass alle drei Partizipierenden wissen, wie sich die Beamtin oder der Beamte in der treuhänderischen Funktion verhalten sollte. Es muss ein Vorsatz existieren, andernfalls müsste man die Frage stellen, ob die Person die an sie gestellten Anforderungen nicht besser erfüllen *kann*, kurzum, ob sie inkompetent ist.

Diese Festlegung, dass bei der Frage nach politischer Korruption vor allem auf die getroffenen Vereinbarungen zwischen dem Staat und der von ihm beschäftigten Person abgestellt wird, löst auch das Problem der kulturellen und historischen Einwände, die beim Versuch, eine allgemein gültige Definition zu finden, beantwortet werden müssen.

Die Frage „Was ist korrupt?“ wird nicht nur von verschiedenen

Kulturkreisen sehr unterschiedlich beantwortet. Selbst in ein und demselben Kulturkreis wird sie abhängig von der historischen Epoche mitunter anders bewertet.

War es vor wenigen hundert Jahren üblich, ja selbstverständlich, dass Minister in Zentral-Europa durch Schmier- und Trinkgelder ihr Gehalt aufbessern, ist das im Jahr 2010 in der Europäischen Union gänzlich undenkbar. Der Ansatz, politische Korruption deshalb nicht an „sozialen Normen“ oder „Gesetzen“ festzumachen, sondern vorwiegend darauf zu achten, ob und inwieweit ein Agent (Beamtin/Beamter) den Prinzipal (Staat) hintergeht und vereinbarte Regeln bricht, hat sich für diese Arbeit als der tauglichste herauskristallisiert.

Umfassend beantworten konnten wir die Frage, inwieweit ökonomischer Fortschritt und Prosperität mit politischer Korruption korrelieren. Es steht außer Zweifel, dass korruptive Transaktionen gesamt-gesellschaftlichen Schaden hervorrufen, und es wäre absurd zu behaupten, Korruption könne etwa in politischen Transformationsprozessen als Katalysator wirken, Reformen beschleunigen – oder grundsätzlich positiv auf eine Gesellschaft einwirken.

Korruption, so lautet eine der zentralen Thesen dieser Arbeit, schädigt gesellschaftliches Zusammenleben umfassend und nachhaltig – unabhängig von der jeweiligen Regierungsform.

Sie schwächt die Volkswirtschaft, sie bremst den Fortschritt. Und das ist spätestens seit den 90er Jahren und den Studien von Mauro, der eindeutige Korrelationen zwischen einer hohen Korruptionsperzeption und mäßigem Wirtschaftswachstum belegen konnte, ein empirisches Faktum.

Dem nicht genug, erodiert Korruption das Vertrauen in das politische System bzw. den Staat an sich. Wenn Beamtinnen und Beamte oder

auch politische Funktionsträger zu ihrem eigenen Vorteil Gesetze oder Regeln brechen oder beugen, so ist dies – konsequent zu Ende gedacht – nichts anderes als eine Form der Selbstjustiz.

Welche Schlüsse lassen sich nun im Hinblick auf die konkreten Fragestellungen im Falle Venezuelas allgemein bzw. hinsichtlich der Arbeit von Transparencia Venezuela im Besonderen ziehen?

Bleiben wir beim zentralen Begriff dieser Schlussbemerkungen, dem Vertrauen, so ist im Falle Venezuelas und seiner staatlichen Institutionen eine tendenzielle Absenz eben dieses Vertrauens zu erkennen.

Im Unterschied zu wissenschaftlichen oder wirtschaftlichen Institutionen verfügt das politische System des Landes über keine vergleichbaren Traditionen. Grundlegende Begriffe wie „Verfassung“, „Justiz“ oder „Parlament“ haben in dem von immanenter Institutionen-Skepsis geprägten kollektiven Bewusstsein der Venezolanerinnen und Venezolaner nicht jenen Stellenwert, den sie haben sollten. Von der Kolonialphase bis in die Gegenwart können gewaltsam geführte gesellschaftliche Auseinandersetzungen sowie eine enorme Disparität der unterschiedlichen sozialen Gruppierungen als unrühmliche Grundkonstanten der venezolanischen Historie betrachtet werden.

Zusätzliche Komplexität verleiht den politischen Abläufen das seit fast einhundert Jahren währende „Ausgeliefert-Sein“ an den Rohstoff Erdöl. Venezuelas historische und politische Entwicklung kann nicht ausreichend erklärt werden, ohne auf diesen gesellschaftlichen Schlüsselfaktor Rücksicht zu nehmen. Nicht zuletzt war es – auch – die Abhängigkeit vom Erdöl, die Nepotismus und Vetternwirtschaft im politischen System etablierte und vorantrieb, was zu schwersten sozialen Auseinandersetzung und 1992 zu einem Putschversuch führte und letztendlich ausgerechnet ein Mann namens Hugo

Chávez, der in keiner Weise dem bisherigen Typus eines Staatspolitikers entsprochen hatte, 1998 als ehemaligen Putschisten mit einem Anti-Korruptionswahlkampf zum Präsidenten werden ließ.

Diese historische Einbettung der Evaluierung der NGO Transparencia Venezuela war – retrospektiv betrachtet – unumgänglich, da die Arbeit einer lokalen, sich der Korruptionsbekämpfung widmenden Nicht-Regierungs-Organisation aus Sicht des Autors nur dann gesamtheitlich und befriedigend analysiert werden kann, wenn die Verfasstheit der Gesellschaft, in der die NGO sich bewegt und tätig ist, zumindest in Teilen in die Evaluierung mit einfließt.

Der „Statusbericht“, der am Beginn der Analyse von Transparencia Venezuela stand, ist ernüchternd: Anhand des vom Autor teils auch explorativ erfassten Zustandes von Justiz bzw. Justizvollzug konnte das, was bereits im historischen Teil als eine „Gewöhnung an Gewalt und Willkür“ beschrieben wurde, bis in die Gegenwart verfolgt werden.

Venezuela, so ist 2010 zu befunden, leidet unter Defiziten, welche im Verwaltungsbereich vereinzelt durchaus anarchistische Züge tragen. Oder, wie der in Caracas lehrende österreichische Historiker Christian Cwik zynisch aber treffend formuliert:

*„Venezuela kann gar keine Diktatur sein. In einer Diktatur gelten Regeln, seien sie auch noch so absurd. Diese Regeln werden strengstens exekutiert und bei Verstoß drakonisch bestraft. In Venezuela gibt es keine Regeln. Jeder macht, was er will. Vom Busfahrer bis zum Regierungsmitglied.“* (Cwik, 2007: 3)

Expertinnen und Experten – und hier sprechen wir nicht nur von den im Zuge dieser Arbeit befragten Personen – sind sich einig, dass Venezuela noch ein gutes Stück davon entfernt ist, eine funktionierende Demokratie zu sein.

Es fehlen „Checks and Balances“, der Staat kann seinen Bürgerinnen und Bürgern kein Mindestmaß an Rechts- oder persönlicher Sicherheit garantieren.

Dieser Aspekt, dass Venezuela wohl zu einem der schwierigsten „Biotope“ überhaupt zählt, um Anti-Korruptionsmaßnahmen zu entwickeln und zu verfolgen, sollte allen kritischen Ausführungen vorangestellt werden.

Da die vorliegende Arbeit den ersten wissenschaftlichen Versuch darstellt, die Aktivitäten einer NGO wie Transparencia Venezuela zu evaluieren und ihr Engagement auf Effektivität zu prüfen, konnte auf keine entsprechenden Quellen zurückgegriffen werden – stattdessen entwickelten wir ein eigenes Prozedere. Die Ergebnisse der Untersuchung sind dennoch oder gerade deshalb ungemein aufschlussreich.

So konnte demonstriert werden: Das „Herzstück“ der Arbeit von Transparencia Venezuela, das SITM-Projekt, entspricht grundsätzlich jener Matrix, die Institutionen wie die Weltbank bzw. die OECD als methodisch sinnvoll definiert haben. Auf dem administrativ niedrigstem Niveau, nämlich auf dem der Gemeinden und Kommunen, wird mit kompetitiv ausgerichteten Projekten versucht, Transparenz und rechtsstaatliche Prinzipien zu etablieren.

Klare Schwächen, und das ist pro futuro wohl die entscheidende Aussage, ließ Transparencia Venezuela bei der Selbst-Evaluierung und Priorisierung der eigenen Vorgehensweisen erkennen.

Obwohl etwa die Methodik des SITM-Projekts seit Jahren unverändert ist, wurden Effektivität, Effizienz und grundsätzliche Sinnhaftigkeit trotz ernst zu nehmender Einwände nicht ausreichend hinterfragt.

Außerdem setzt Transparencia Venezuela Maßnahmen, die für sich genommen zwar Sinn machen, gesamtheitlich betrachtet aber nur

beschränkte Wirksamkeit entfalten können. Exemplarisch wurden diesbezüglich die Aus- und Fortbildungsprogramme für Zivilistinnen und Zivilisten, für Schülerinnen und Schüler sowie für Angestellte des Justiz-Apparates erwähnt, die entsprechend der anti-korruptiven Matrix, welche beispielsweise die Weltbank verwendet, erst dann Sinn machen, wenn ein Rechtsstaat grosso modo funktioniert. Da dies in Venezuela nicht der Fall ist, sind manche Initiativen von vornherein zum Scheitern verurteilt.

Aus einer holistischen Perspektive erschien es weiters zumindest fraglich, ob anti-korruptives Engagement von Erfolg gekrönt sein kann, wenn es von vornherein ausschließt, politische Akteure sachlich zu kritisieren.

Zwar erschien es nachvollziehbar, dass Transparencia Venezuela – im Sinne der Unparteilichkeit – keine Forschungs- oder Präventionsprojekte auf überregionaler Ebene initiiert, um sich, von Seiten der Regierung Chávez, nicht dem Vorwurf auszusetzen, oppositionell oder parteipolitisch zu agieren.

Da die NGO aber aus ähnlichen Motiven auch darauf verzichtet, den staatlichen Erdölkonzern PDVSA, und damit den wichtigsten Geldgeber der Regierung, aus strategischen Überlegungen auszuschließen, muss ernsthaft hinterfragt werden, inwieweit ihr Engagement überhaupt von messbarem Erfolg begleitet werden kann.

Empirische Verortungshilfen, wie der von Transparency International selbst erstellte Korruptionsindex CPI, scheinen die geäußerte Kritik jedenfalls zu stützen – trotz erheblicher Anstrengungen der NGO hat sich die Korruptionswahrnehmung nicht nur nicht verbessert, sondern in den vergangenen Jahren sogar verschlechtert. Man könnte also sagen: Obwohl die Organisation seit 2004 jährlich mehrere hunderttausend Euro in anti-korruptive Maßnahmen investiert, gibt es nicht die geringste messbare Verbesserung.

Relativierend muss eingeworfen werden, dass vorerst keine Korrelation zwischen der fehlenden Priorisierung und dem hohen Korruptionsaufkommen nachgewiesen werden konnte.

Dieser Aspekt wäre für weiterführende Untersuchungen eine ebenso spannende Frage wie jene, ob es sich NGOs wie Transparencia Venezuela nicht „leisten“ könnten, mit Regierungen und politischen Institutionen auf einen härteren Konfrontationskurs zu gehen. Dem in sie gesetzten Vertrauen, um bei diesem so wichtigen Wort zu bleiben, müsste ein aggressiveres Auftreten nicht notwendigerweise schaden. Im Gegenteil: Vielleicht muss Korruption ebenso offensiv bekämpft werden, wie sie bisweilen selbst zu sein pflegt.

## 5. Literatur

**Austrian Federal Bureau for Internal Affairs** (Hg.) (2005): European Partners against Corruption – Presentations at the International Conference on “Enhancement of Operational Cooperation in Combating Corruption in the European Union” Vienna, 24. – 26. November, 2004, Vienna.

**Adamovich**, Ludwig (2006): Gesetz und Mentalität, In: Kreutner, Martin (Hg.): The Corruption Monster - Ethik, Politik und Korruption, Wien, 19 – 20.

**Adloff**, Frank (2005): Zivilgesellschaft – Theorie und politische Praxis, Frankfurt, New York.

**Alts**, Henning (2005): Korruption als Hindernis von gesellschaftlichen Ausdifferenzierungsprozessen in „Entwicklungsländern“, Berlin.

**Anderson**, James H. / **Gray**, Cheryl W. (2006): Anticorruption in Transition 3 – Who is Succeeding...and Why?, The World Bank, Washington D.C.

**Anechiarico**, Frank / **Jacobs**, James B. (Hg.) (1996): The Pursuit of Absolute Integrity – How Corruption Control makes government ineffective, Chicago/London.

**Aveledo**, Ramón Guillermo (2007): El poder político en Venezuela, Caracas.

**Berka**, Walter (2008): Korruptionsbekämpfung durch Medienöffentlichkeit; Das Geschäft mit der Korruption die Medien als Aufklärer und Täter, Schriftliche Vortragsunterlage bei der Tagung der Österreichischen Juristenkommission am 22. – 24. Mai 2008 in Weißenbach / Attersee.

**Bannenberg**, Britta (2003): Korruption in Deutschland – Ergebnisse einer kriminologisch-strafrechtlichen Untersuchung, In: Von Arnim, Hans Herbert (Hg.): Korruption – Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, München, 204 – 234.

**Bardhan**, Pranab (2005): Corruption and Development: A Review of

Issues, In: Heidenheimer, Arnold J. / Johnston, Michael (Hg.): Political Corruption – Concepts & Contexts, New Brunswick and London, 321 – 338.

**Bhushan**, Prashant (2004): Fighting corruption: the critical role of civil society, In: United Nations, Global Action against Corruption – The Merida Papers, Wien, 58 – 63.

**Bliss**, Katherine / **DeShazo**, Peter (2009): Controlling Corruption in Local Government in Latin America – A Report of the CSIS Americas Program, Policy Papers on the Americas Volume XX, Study 1, Washington D.C.

**Bluhm**, Harald / Fischer, Karsten (2002): Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht – Theorien politischer Korruption, Baden-Baden.

**Bluhm**, Harald / **Fischer**, Karsten (2002a): Einleitung, Korruption als Problem politischer Theorie, In: Bluhm, Harald / Fischer, Karsten: Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht – Theorien politischer Korruption, Baden-Baden, 9 – 22.

**Boudin**, Chesa / **González**, Gabriel / **Rumbos**, Wilmer (2006): The Venezuelan Revolution: 100 Questions - 100 Answers, New York.

**Böhm**, Andreas (2009): Theoretisches Codieren: Textanalyse in der Grounded Theory, In: Flick, Uwe / von Kardorff, Ernst / Steinke, Ines (Hg.): Qualitative Forschung – Ein Handbuch, Reinbek bei Hamburg, 475 – 485.

**Bryson**, Clayton (2006): Who's in Charge Really? How the Principles of Democracy and Constitutionalism are almost non-existent in the Bolivarian Republic of Venezuela, Texas State University – San Marcos, University College, Mitte Honors Program, Ausdruck auf <http://ecommons.txstate.edu/honorprog/10>, 6. 1. 2009, 12.09 Uhr.

**Burchardt**, Hans-Jürgen (2005): Das soziale Elend des Hugo Chávez: Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Fünften Republik, In: Diehl, Oliver / Muno, Wolfgang (Hg.): Venezuela unter Chávez – Aufbruch oder Niedergang?, Frankfurt/Main, 99 – 125.

**Castresana**, Carlos (2004): The role of civil society and the media in building a culture against corruption: the experience of Spain, In: United Nations, Global Action against Corruption – The Merida Papers, Wien, 53 – 57.

**Coronel**, Gustavo (2006): Corruption, Mismanagement, and Abuse of Power in Hugo Chávez's Venezuela, The Cato Institute Washington D.C.

**Davis**, Jeffrey / **Ossowski**, Rolando / **Daniel**, James / **Barnett**, Steven (2001): Oil Funds: Problems Posing as Solutions?, In: Finance & Development – a quarterly magazine of the IMF, Volume 38, Number 4. Ausdruck auf <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/12/davis.htm>, 26. Februar 2008, 13.02 Uhr.

**Diehl**, Oliver / **Muno**, Wolfgang (Hg.) (2005): Venezuela unter Chávez – Aufbruch oder Niedergang?, Frankfurt/Main.

**DiJohn**, Jonathan (2005): The Political Economy of Anti-Politics and Social Polarisation in Venezuela, 1998 – 2004, Working Paper No. 76, Crisis States Programme, Development Research Centre, DESTIN, LSE, London.

**DiJohn**, Jonathan (2006): The Political Economy of Economic Liberalisation in Venezuela, Working Paper No.46, Crisis States Programme, Development Research Centre, DESTIN, LSE, London.

**Doig**, Alan / **Theobald**, Robin (Hg.) (2000): Corruption and Democratisation, London/Portland.

**Doig**, Alan / **Theobald**, Robin (2000): Introduction: Why Corruption?, In: Doig, Alan / Theobald, Robin (Hg.): Corruption and Democratisation, London/Portland, 1 – 12.

**Doig**, Alan (2000): In the State We Trust? Democratisation, Corruption and Development, In: **Doig**, Alan / **Theobald**, Robin (Hg.): Corruption and Democratisation, London/Portland, 13 – 36.

**Doig**, Alan (2010): Anti-Corruption Strategies at National and Institutional Levels, In: Kreutner, Martin (Hg.): Practice Meets

Science – Contemporary Anti-Corruption Dialogue, Wien, 1 - 8.

**Eifert**, Benn / **Gelb**, Alan / **Tallroth**, Nils Borje (2003): Managing Oil Wealth, In: Finance & Development – a quarterly magazine of the IMF, Volume 40, Number 1, Ausdruck auf [www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2003/03/eife.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2003/03/eife.htm), 26. Februar 2008, 11.02 Uhr.

**Eigen**, Peter (2003): Mit kraftvollen und kompetenten zivilgesellschaftlichen Organisationen gegen Korruption, In: Von Arnim, Hans Herbert (Hg.): Korruption – Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, München. 160 – 172.

**Eigen**, Peter (2004): The role of civil society and non-governmental organizations in building a culture against corruption, In: United Nations, Global Action against Corruption – The Merida Papers, Wien, 46 – 49.

**Eigen**, Peter (2006): Über Zivilcourage und den Kampf gegen die Korruption, In: Kreutner, Martin (Hg.): The Corruption Monster – Ethik, Politik und Korruption, Wien, 79 – 86.

**Felzmann**, Erwin (2006): Dialog mit der Zivilgesellschaft – ein Mittel zur Korruptionsprävention? In: Kreutner, Martin (Hg.): The Corruption Monster – Ethik, Politik und Korruption, Wien, 87 – 94.

**Fraga**, Arminio (2005): A Fork in the Road, In: Finance & Development – a quarterly magazine of the IMF, Volume 42, Number 4, Ausdruck auf [http://www.blogdoalon.com/Geocities/aforkintheroad\\_arminio.pdf](http://www.blogdoalon.com/Geocities/aforkintheroad_arminio.pdf), 2. Jänner 2009, 13.04 Uhr.

**Frank**, Björn (2004): Zehn Jahre empirische Korruptionsforschung, In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 73, Berlin, 184 – 199.

**Friedrich**, Carl J. (2005): Corruption Concepts in Historical Perspective, In: Heidenheimer Arnold J. / Johnston Michael: Political Corruption – Concepts & Contexts, New Brunswick and London, 15 – 40.

**Fischer**, Karsten (2002): Selbstkorrumpierung des Parteienstaates –

Versuch über einen Gestaltwandel politischer Korruption, In: Bluhm, Harald / Fischer, Karsten: Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht – Theorien politischer Korruption, Baden-Baden, 67 – 86.

**Flick, Uwe (Hg.) (2006a):** Qualitative Evaluationsforschung. Konzepte – Methoden – Umsetzung, Hamburg.

**Flick, Uwe (2006b):** Qualitative Evaluationsforschung zwischen Methodik und Pragmatik – Einleitung und Überblick, In: Flick, Uwe (Hg.): Qualitative Evaluationsforschung. Konzepte – Methoden – Umsetzung, Hamburg, 9 – 29.

**Flick, Uwe (2006c):** Interviews in der qualitativen Evaluationsforschung, In: Flick, Uwe (Hg.): Qualitative Evaluationsforschung. Konzepte – Methoden Umsetzung, Hamburg, 214 – 232.

**Flick, Uwe / von Kardorff, Ernst / Steinke, Ines (Hg.) (2009a):** Qualitative Forschung – Ein Handbuch, Reinbek bei Hamburg.

**Flick, Uwe / von Kardorff, Ernst / Steinke, Ines (2009b):** Was ist qualitative Forschung? Einleitung und Überblick, In: Flick, Uwe / von Kardorff, Ernst / Steinke, Ines (Hg.): Qualitative Forschung – Ein Handbuch, Reinbek bei Hamburg, 13 – 29.

**Gambetta, Diego (1993):** The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection, Harvard.

**Gambetta, Diego (2002):** Corruption: An Analytical Map, In: Kotkin, Stephen, Sajó, András, (Hg.), Political Corruption in Transition – A Sceptic's Handbook, Budapest, New York, 33 – 56.

**Gardiner, John (2005):** Defining Corruption, In: Heidenheimer, Arnold J. / Johnston, Michael: Political Corruption – Concepts & Contexts, New Brunswick and London, 25 – 40.

**Gastinger, Karin (2006):** Strafrecht als Mittel gegen Korruption, In: Kreutner, Martin (Hg.): The Corruption Monster - Ethik, Politik und Korruption, Wien, 145 – 155.

**Giannakopoulos, Angelos / Konstadinos, Maras / Tänzler, Dirk (2008):** Tentative Research Findings on Perceptions of Corruption in

Bulgaria, Romania, Turkey, Croatia, Greece, Germany and the United Kingdom, In: Kreutner, Martin: IACSS Review 2008 – 2<sup>nd</sup> International Anti-Corruption Summer School, Wien, 115 – 168.

**Gee, Jim (2006):** Fraud and corruption: What is to be done?, In: Kreutner, Martin (Hg.): The Corruption Monster - Ethik, Politik und Korruption, Wien, 157 – 164.

**Goel, Rajeev. K. / Nelson, Michael A. (1998):** Corruption and Government Size: A Disaggregated Analysis, In: Public Choice, 97, 107 – 120.

**Gott, Richard (2004):** Cuba – A new history, New Haven, London.

**Gott, Richard (2005):** Hugo Chávez and the Bolivarian Revolution, London, New York.

**Goudie, Andrew W. / Stasavage, David (1997):** Corruption: The Issues, Working Paper No. 122, OECD Development Centre.

**Gray, Cheryl W. / Kaufmann, Daniel (1998):** Corruption and Development, In: Finance & Development – a quarterly magazine of the IMF, Volume 35, Number 1, 7 – 10.

**Guerra, José (2006):** Venezuela endeudada – de Carlos Andrés Pérez a Hugo Chávez, Caracas.

**Heidenheimer, Arnold J. / Johnston, Michael (Hg.) (2005):** Political Corruption – Concepts & Contexts, New Brunswick and London.

**Heidenheimer, Arnold (2005):** Perspectives on the Perception of Corruption, In: Heidenheimer, Arnold J. / Johnston, Michael: Political Corruption – Concepts & Contexts, New Brunswick and London, 141 – 154.

**Hildenbrand, Bruno (2009):** Anselm Strauss, In: Flick, Uwe / von Kardorff, Ernst / Steinke, Ines (Hg.): Qualitative Forschung – Ein Handbuch, Reinbek bei Hamburg, 32 – 42.

**Hopf, Christel (2009):** Qualitative Interviews – ein Überblick, In: Flick, Uwe / von Kardorff, Ernst / Steinke, Ines (Hg.): Qualitative Forschung – Ein Handbuch, Reinbek bei Hamburg, 349 – 360.

**Höffling, Christian (2002):** Korruption als soziale Beziehung,

Opladen.

**Human Rights Watch (2004)**, Rigging the Rule of Law: Judicial Independence Under Siege in Venezuela, Human Rights Watch, Vol 16. No.3 (B), Ausdruck auf [www.hrw.org/en/reports/2004/06/16/rigging-rule-law-0](http://www.hrw.org/en/reports/2004/06/16/rigging-rule-law-0), 26. August 2009, 22.05 Uhr.

**Human Rights Watch (2007)**: Country Summary Venezuela, World Report 2007.

**Human Rights Watch (2008)**: A Decade Under Chávez – Political Intolerance and Lost Opportunities for Advancing Human Rights in Venezuela, New York.

**Huntington**, Samuel P. / **Harrison**, Lawrence E. (Hg.) (2000): Culture Matters – How Values Shape Human Progress, New York.

**Huntington**, Samuel P. (2005): Modernization and Corruption, In: Heidenheimer, Arnold J. / Johnston, Michael: Political Corruption – Concepts & Contexts, New Brunswick and London, 253 – 263.

**Huther**, Jeff / **Shah**, Anwar (2000): Anti-Corruption Policies and Programs – A Framework for Evaluation, The World Bank Operations Evaluation Department / Country Evaluation and Regional Relations Division, Washington D.C.

**Jacobs**, James B. (2002): Dilemmas of Corruption Control, In: In: Kotkin, Stephen / Sajó, András (Hg.): Political Corruption in Transition – A Sceptic's Handbook, Budapest, New York, 81 – 90.

**Jarquín**, Edmundo / **Carrillo-Flóres**, Fernando (2000): The Complexity of Anticorruption Policies in Latin America, In: Tulchin, Joseph S. / Espach, Ralph H. (Hg.): Combating Corruption in Latin America, Baltimore, 193 – 213.

**Johnston**, Michael (2005): Measuring the New Corruption Rankings: Implications for Analysis and Reform, In: Heidenheimer, Arnold J. / Johnston, Michael: Political Corruption – Concepts & Contexts, New Brunswick and London, 865 – 884.

**Jones**, Bart (2008): Hugo! The Hugo Chávez Story from Mud Hut to

Perpetual Revolution, London.

**Kaufmann**, Daniel (1997): Corruption: The Facts. Foreign Policy, Summer 1997, 114 – 130.

**Kaufmann**, Daniel / **Kraay**, Aart / **Mastruzzi**, Massimo (2007): Measuring corruption: myths and realities, In: Transparency International: Global Corruption Report 2007, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo.

**Khan**, Mushtaq H. (1998): The Role of Civil Society and Patron-Client Networks in the Analysis of Corruption, In: Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries, UNDP Chapter 7, 111 – 127. Ausdruck auf [www.u4.no/document](http://www.u4.no/document), 1. November 2009, 12.25 Uhr.

**Klitgaard**, Robert (1998): International Cooperation Against Corruption, In: Finance & Development – a quarterly magazine of the IMF, Volume 35, Number 1, 3 – 6.

**Klitgaard**, Robert (2000): Subverting Corruption, In: Finance & Development – a quarterly magazine of the IMF, Volume 37, Number 2, 2 – 5.

**Kotkin**, Stephen / **Sajó**, András (Hg.) (2002): Political Corruption in Transition – A Sceptic's Handbook, Budapest, New York.

**Kowal**, Sabine / **O'Connell** Daniel C. (2009): Zur Transkription von Gesprächen, In: Flick, Uwe / von Kardorff, Ernst / Steinke, Ines (Hg.): Qualitative Forschung – Ein Handbuch, Reinbek bei Hamburg, 437 – 447.

**König**, Hans-Joachim (2006): Kleine Geschichte Lateinamerikas, Stuttgart.

**Kreutner**, Martin (2005): Corruption as an Integrative Part in a Comprehensive Notion of Security, In: Austrian Federal Bureau for Internal Affairs (Hg.): European Partners against Corruption – Presentations at the International Conference on “Enhancement of Operational Cooperation in Combating Corruption in the European Union” Vienna, 24. – 26. November, 2004, Vienna, 91 – 102.

**Kreutner, Martin (Hg.) (2006):** The Corruption Monster – Ethik, Politik und Korruption, Wien.

**Kreutner, Martin (2006):** Korruptionsbekämpfung & Konsistenzanforderungen an Suppen, In: Kreutner, Martin (Hg.): The Corruption Monster – Ethik, Politik und Korruption, Wien, 209 – 218.

**Kreutner, Martin (2007):** Corruption and the Notion of Security – Towards a Holistic Approach, Presentation at the International Anti-Corruption Summer School IACSS Attlengbach/Vienna, 6. – 13. 7.2007.

**Kreutner, Martin (2008):** IACSS Review 2008 – 2<sup>nd</sup> International Anti-Corruption Summer School, Vienna.

**Kreutner, Martin (Hg.) (2010):** Practice Meets Science – Contemporary Anti-Corruption Dialogue IACSS 2009, Wien.

**Landes, David (2000):** Culture Makes Almost All the Difference, In: Huntington, Samuel P. / Harrison, Lawrence E. (Hg.): Culture Matters – How Values Shape Human Progress, New York, 2 – 13.

**Leff, Nathaniel H. (2005):** Economic Development Through Bureaucratic Corruption, In: Heidenheimer, Arnold J. / Johnston, Michael: Political Corruption – Concepts & Contexts, New Brunswick and London, 307 – 320.

**Leggewie, Claus (2003):** Transnationale Bewegungen und demokratische Frage, Ausdruck auf [www.eurozine.com/pdf/2003-02-06-leggewie-de.pdf](http://www.eurozine.com/pdf/2003-02-06-leggewie-de.pdf) 1. November 2009, 12.30 Uhr, 1 – 15.

**Lipset, Seymour Martin / Lenz, Gabriel Salman (2000):** Corruption, Culture, and Markets, In: Huntington, Samuel P. / Harrison, Lawrence E. (Hg.): Culture Matters – How Values Shape Human Progress, New York, 112 – 124.

**Loser, Claudio M. / Guerguil Martine (2000):** The Long Road to Financial Stability, In: Finance & Development – a quarterly magazine of the IMF, Volume 37, Number 1, 7 – 12.

**Lüders, Christian (2009):** Beobachten im Feld und Ethnographie, In: Flick, Uwe / von Kardorff, Ernst / Steinke, Ines (Hg.): Qualitative

Forschung – Ein Handbuch, Reinbek bei Hamburg, 384 – 401.

**Maingon**, Thais (Coord.) (2006): Balance y perspectivas de la política social en Venezuela, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis), ILDIS, o.O.

**Manow**, Philip (2003): Politische Korruption als Gegenstand der Politikwissenschaft – Eine Kritik des Forschungsstandes, In: Von Arnim, Hans Herbert (Hg.): Korruption – Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, München, 239 – 273.

**Marcano**, Cristina / **Barrera Tyszka**, Alberto (2004): Hugo Chávez Sin Uniforme, Caracas.

**Mauro**, Paolo (1998): Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research, In: Finance & Development – a quarterly magazine of the IMF, Volume 35, Number 1, 11 – 14.

**Mauro**, Paolo (2005): The Effects of Corruption on Growth and Public Expenditure, In: Heidenheimer, Arnold J. / Johnston, Michael: Political Corruption – Concepts & Contexts, New Brunswick and London, 339 – 352.

**Mayring**, Philipp (2008): Qualitative Inhaltsanalyse – Grundlagen und Techniken, Weinheim und Basel.

**McPhail**, Kathryn (2000): How Oil, Gas and Mining Projects Can Contribute to Development, In: Finance & Development – a quarterly magazine of the IMF, Volume 27, Number 4, Ausdruck auf <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/12/mcphail.htm>, 26. August 2009, 21.13 Uhr.

**Merkens**, Hans (2009): Auswahlverfahren, Sampling, Fallkonstruktion, In: Flick, Uwe / von Kardorff, Ernst / Steinke, Ines (Hg.): Qualitative Forschung – Ein Handbuch, Reinbek bei Hamburg, 286 – 299.

**Muno**, Wolfgang (2005): Öl und Demokratie – Venezuela im 20. Jahrhundert, In: Diehl, Oliver / Muno, Wolfgang (Hg.): Venezuela unter Chávez – Aufbruch oder Niedergang?, Frankfurt/Main, 11 – 35.

**Ministerio de Comunicación e Información** (Hg.) (2006):

Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, Caracas.

**Moran, Jonathan (2000):** The Changing Context of Corruption Control: The Hong Kong Special Administrative Region, 1997-99, In: Doig, Alan / Theobald, Robin (Hg.), Corruption and Democratisation, London/Portland, 98 – 116.

**Nagel, Simone (2007):** Entwicklung und Effektivität internationaler Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, Baden-Baden.

**Nair, Dileep (2004):** The role of civil society and the media in building a culture against corruption, In: United Nations, Global Action against Corruption – The Merida Papers, Wien, 50 – 52.

**Nohlen, Dieter / Grotz, Florian (2007):** Kleines Lexikon der Politik, München.

**Nye, Joseph S. (2005):** Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis, In: Heidenheimer, Arnold J. / Johnston, Michael: Political Corruption – Concepts & Contexts, New Brunswick and London, 281 – 300.

**Ocampo, Luis Moreno (2000):** Structural Corruption and Normative Systems: The Role of Integrity Pacts, In: Tulchin, Joseph S. / Espach, Ralph H. (Hg.): Combating Corruption in Latin America, Baltimore, 53 – 70.

**OECD (2003):** Fighting Corruption – What Role for Civil Society? The Experience of the OECD, Paris.

**OECD (2005):** Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement, Paris.

**OECD (2007):** Prinzipien für internationales Engagement in fragilen Staaten und Situationen, Ausdruck auf [www.oecd.org/dac/fragilestates](http://www.oecd.org/dac/fragilestates), 4. Jänner 2009, 13 Uhr.

**Oswald, Ingrid (2002):** Elemente einer “Theorie der offenen Hand” – Zur Verbindung von Korruptions- und Gesellschaftsanalyse am Beispiel Rußlands, In: Bluhm, Harald / Fischer, Karsten: Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht – Theorien politischer Korruption, Baden-Baden, 41 – 65.

- Peña, Alfredo (1980):** Corrupción y golpe de estado, Caracas.
- Pérez, Perdomo / Rogelio y Capriles Ruth (Hg.) (1991):** Corrupción y Control. Una perspectiva comparada, Ediciones IESA, Caracas.
- Philp, Mark (2005):** Corruption Concepts in Historical Perspective, In: Heidenheimer, Arnold J. / Johnston, Michael: Political Corruption – Concepts & Contexts, New Brunswick and London, 41 – 57.
- Philp, Mark (2002a):** Political Corruption, Democratization, and Reform, In: Kotkin, Stephen / Sajó, András (Hg.): Political Corruption in Transition – A Sceptic's Handbook, Budapest, New York, 57 – 79.
- Philp, Mark (2002b):** Korruption, Kontrolle und Konvergenz: Die Grenzen der Globalisierung, In: Bluhm, Harald / Fischer, Karsten: Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht – Theorien politischer Korruption, Baden-Baden, 23 – 40.
- Pope, Jeremy / Vogl, Frank (2000):** Making Anticorruption Agencies More Effective, In: Finance & Development – a quarterly magazine of the IMF, Volume 37, Number 2, 6 – 9.
- Porter, Michael E. (2000):** Attitudes, Values, Beliefs, and the Microeconomics of Prosperity, In: Huntington, Samuel P. / Harrison, Lawrence E. (Hg.): Culture Matters – How Values Shape Human Progress, New York, 14 – 28.
- Ramirez, Eddie A. (2006):** Exilio y confinamiento de Talento, Academia de Ciencias / Foro: Fuga de Talente, Caracas.
- Ramirez, Eddie A. (2005):** Violaciones a los Derechos Humanos y Civiles de los Trabajadores Petroleros, Caracas.
- Roldsoy, Atle (2005):** Corruption and the Media – Between Transparency and Scandalisation, In: Austrian Federal Bureau for Internal Affairs (Hg.): European Partners against Corruption – Presentations at the International Conference on “Enhancement of Operational Cooperation in Combating Corruption in the European Union” Vienna, 24. – 26. November, 2004, Vienna, 120 – 130.
- Rose-Ackerman, Susan (1999):** Corruption and Government:

Causes, Consequences and Reform, Cambridge.

**Scheuch**, Erwin (2004): Die Mechanismen der Korruption in Politik und Verwaltung, In: Von Arnim, Hans Herbert (Hg.), Korruption – Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, München, 31 – 75.

**Seligson**, Mitchell A. (2002): The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries, In: The Journal of Politics, Vol. 64, No. 2, May 2002, 408 – 433.

**Serra**, Danila (2010): Studying Corruption Through Experiments, In: Kreutner, Martin (Hg.): Practice Meets Science – Contemporary Anti-Corruption Dialogue, Wien, 127 – 142.

**Shah**, Anwar / **Schacter**, Mark (2004): Combating Corruption: Look before you leap, In: Finance & Development – a quarterly magazine of the IMF, Volume 41, Number 4, 40 – 43.

**Shah**, Anwar (2006): Corruption and Decentralized Public Governance, World Bank Policy Research Working Paper 3824, 2006. Ausdruck auf: [www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/01/13/000016406\\_20060113145401/Rendered/PDF/wps3824.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/01/13/000016406_20060113145401/Rendered/PDF/wps3824.pdf), 23. Februar 2010, 14.10 Uhr.

**Shleifer**, Andrei / **Vishny**, Robert W. (1999): The Grabbing Hand – Government Pathologies and their Cures, Cambridge, Massachusetts, London.

**Shweder**, Richard A. (2000): Moral Maps, “First World” Conceits, and the New Evangelists, In: Huntington, Samuel P. / Harrison, Lawrence E. (Hg.): Culture Matters – How Values Shape Human Progress, New York, 158 – 176.

**Sickinger**, Hubert (2005): Corruption and the Media: Between Transparency and Scandal-Mongering, In: Austrian Federal Bureau for Internal Affairs (Hg.): European Partners against Corruption – Presentations at the International Conference on “Enhancement of Operational Cooperation in Combating Corruption in the European

Union" Vienna, 24. – 26. November, 2004, Vienna, 131 – 141.

**Sík, Endre (2002):** The Bad, the Worse and the Worst: Guesstimating the Level of Corruption, In: Kotkin, Stephen / Sajó, András (Hg.): Political Corruption in Transition – A Sceptic's Handbook, Budapest, New York, 91 – 113.

**Kotkin, Stephen / Sajó, András (Hg.) (2002):** Political Corruption in Transition – A Sceptic's Handbook, Budapest, New York.

**Sossa, José Antonio (2004):** The role of civil society and the media in building a culture against corruption: the experience of Panama, In: United Nations, Global Action against Corruption – The Merida Papers, Wien, 64 – 65.

**Steinrücken, Torsten (2004):** Sind härtere Strafen für Korruption erforderlich? – Ökonomische Überlegungen zur Sanktionierung illegaler Austauschbeziehungen, In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 73, 2, Berlin, 301 – 317.

**Sturminger, Alfred (1982):** Die Korruption in der Weltgeschichte, München.

**Stykwow, Petra (2002):** Mésalliance à trois: Politische Korruption als Beziehungsphänomen, In: Bluhm, Harald / Fischer, Karsten: Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht – Theorien politischer Korruption, Baden-Baden, 87 – 113.

**Swart, Koenraad W. (2005):** The Sale of Public Offices, In: Heidenheimer, Arnold J. / Johnston, Michael: Political Corruption – Concepts & Contexts, New Brunswick and London, 95 – 106.

**Szymanski, Eva-Elisabeth (2008):** Statement zur 2. Arbeitssitzung, Schriftliche Version des gehaltenen Vortrages bei der Tagung der Österreichischen Juristenkommission von 22. – 24. Mai in Weißenbach / Attersee.

**Tänzler, Dirk (2008):** Sociology of Corruption, In: Kreutner, Martin: IACSS Review 2008 – 2<sup>nd</sup> International Anti-Corruption Summer School, Wien, 103 – 114.

**Transparencia Venezuela (2005a):** Código de Ética y Principios

Generales de Actuación, Caracas.

**Transparencia Venezuela (2005b)** : Presentación del Sistema de Indicadores de Transparencia Municipal 2005 (Versión en inglés), Caracas.

**Transparencia Venezuela (2005c)** : Sistema de Indicadores de Transparencia Municipal 2005 – Evaluación de 50 Municipios en Venezuela, Caracas.

**Transparencia Venezuela (2006a)**: Informe de la Sociedad Civil, Respuesta al Cuestionario del Comité de Expertos, Caracas.

**Transparencia Venezuela (2006b)**: Asamblea Anual 2005, Informe de Actividades 2005, Caracas.

**Transparencia Venezuela (2006c)**: Informe Financiero 2005, Caracas.

**Transparencia Venezuela (2007a)**: Informe Anual de Actividades 2006, Caracas.

**Transparencia Venezuela (2007b)**: Sistema de Indicadores – Transparencia Municipal 2006, Caracas.

**Transparencia Venezuela (2007c)**: Informe Financiero 2006, Caracas.

**Transparencia Venezuela (2008a)**: Informe Financiero 2007, Caracas.

**Transparencia Venezuela (2008b)**: Resultados de Indicadores de Transparencia Municipal 2008, Caracas.

**Transparencia Venezuela (2009a)**: Informe Financiero 2008, Caracas.

**Transparencia Venezuela (2009b)**: Informe de Actividades 2008, Caracas.

**Transparencia Venezuela (2009c)**: Balance 2009 de la Gestión Anticorrupción en Venezuela, Caracas.

**Transparency International (2005)** : Global Corruption Report 2005, London.

**Transparency International (2006a)**, Convenciones Anticorrupción

en América: Lo que la Sociedad Civil puede hacer para que funcionen – Una Guía Incidencia para la Sociedad Civil, Berlin.

**Transparency International (2006b):** Jahrbuch Korruption 2006, Berlin.

**Transparency International (2006c):** Transparency International Corruption Perception Index 2006, Berlin.

**Transparency International (2006d):** Global Corruption Report 2006, London.

**Transparency International (2007):** Global Corruption Report 2007, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo.

**Transparency International (2008):** Strategic Framework 2008 – 2010, approved at TI AMM, Bali, Indonesia, 28.10. 2007, Download vom 29. Juni 2008 auf [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

**Treismann, Daniel (2000):** The causes of Corruption: A transnational Study, Journal of Public Economics 76, Los Angeles.

**Tulchin, Joseph S. / Espach, Ralph H. (Hg.) (2000):** Combating Corruption in Latin America, Baltimore.

**Twickel, Christoph (2006):** Hugo Chávez - Eine Biografie, Hamburg.

**United Nations (2004),** Global Action against Corruption – The Merida Papers, Wien.

**Van Klaveren, Jacob (2005):** Corruption as a Historical Phenomenon, In: Heidenheimer, Arnold J. / Johnston, Michael: Political Corruption – Concepts & Contexts, New Brunswick and London, 83 – 94.

**Valdés, Ernesto Garzón (2002):** Korruption. Zur systemischen Relativität eines universalen Phänomens, In: Bluhm, Harald / Fischer, Karsten: Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht – Theorien politischer Korruption, Baden-Baden, 115 – 138.

**Valenzuela, Arturo (2005):** Putting Latin America Back on the Map, In: Finance & Development – a quarterly magazine of the IMF, Volume 42, Number 4, Ausdruck auf

[www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/12/valenzue.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/12/valenzue.htm), 26.

Februar 2008.

**Von Arnim**, Hans Herbert (Hg.) (2003): Korruption – Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, München.

**Von Arnim**, Hans Herbert / **Heiny**, Regina / **Ittner**, Stefan: Korruption (2006): Begriff, Bekämpfungs- und Forschungslücken, FÖV 33 Discussion Papers, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Speyer.

**Vötsch**, Mario (2009): Organisieren von Freiheit – Nomadische Praktiken im Kulturfeld, Innsbruck.

**Wagenknecht**, Sahra (Hg.) (2004): Aló Presidente – Hugo Chávez und Venezuelas Zukunft, Berlin.

**Weber Abramo**, Claudio (2005): Latin America: Conditions for Effective Public Procurement Regulations, In: OECD: Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement, OECD Publishing, Chapter 16.

**Whitehead**, Laurence (2005): High Level Political Corruption in Latin America: A „Transitional“ Phenomenon?, In: Heidenheimer, Arnold J. / Johnston, Michael: Political Corruption – Concepts & Contexts, New Brunswick and London, 801 – 817.

**Williams**, Robert (2000): Democracy, Development and Anti-Corruption Strategies: Learning from the Australian Experience, In: Doig, Alan / Theobald, Robin (Hg.): Corruption and Democratisation, London/Portland, 135 – 148.

**Wolf**, Sebastian (2006): Maßnahmen internationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung auf nationaler Ebene – Ein Überblick, FÖV 31 Discussion Papers, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Speyer.

**Wolff**, Stephan (2009): Wege ins Feld und ihre Varianten, In: Flick, Uwe / von Kardorff, Ernst / Steinke, Ines (Hg.): Qualitative Forschung – Ein Handbuch, Reinbek bei Hamburg, 334 – 349.

**Ziegler**, Jean (2009): Der Hass auf den Westen – Wie sich die

armen Völker gegen den wirtschaftlichen Weltkrieg wehren, München.

**Zimmerling, Ruth (2005):** Venezolanische Demokratie in den Zeiten von Chávez: „Die Schöne und das Biest?“, In: Diehl, Oliver / Muno, Wolfgang (Hg.): Venezuela unter Chávez – Aufbruch oder Niedergang?, Frankfurt/Main, 35 – 56.

### **5.1 Journalistische Quellen und Agenturmeldungen**

**Austria Presse Agentur (2007a):** Chavez beruft Cousin in Topmanagement von staatlicher Ölfirma, Meldung, 867, 24. Mai 2007.

**Austria Presse Agentur (2007b):** Chavez nimmt weiteren unabhängigen Fernsehsender ins Visier, Meldung 348, 29. Mai 2007.

**Austria Presse Agentur (2007c):** Chavez fordert Gehorsam von den Medien der Opposition, Meldung 593, 30. Mai 2007.

**Böhmer, Christian (2007):** Ein Schritt vor, zwei zurück, In: Tageszeitung KURIER, Ausgabe 27. Juni 2007.

**Böhmer, Christian (2008):** Verdammte von Los Teques, In: DATUM-Magazin, Ausgabe 1/2008, 44 – 49.

**Glüsing, Jens (2007):** Alte Rechnung beglichen, In: DER SPIEGEL, Ausgabe Nr. 23, 4.6. 2007.

**Grüttner, Anne (2006):** Der Petro-Populist, In: DIE ZEIT, Ausgabe Nr. 48, 23. November 2006.

**Labelle, Huguette (2007):** "Corruption is like adding fuel to the fire of violence", In: EL UNIVERSAL, Ausgabe 14. Februar 2007, Caracas.

**Schaefer, Jürgen (2006):** Ein Präsident spielt Ché Guevara, In: GEO 4/April 2006.

**Schmid, Thomas (2004):** Der Messias von Caracas, In: Die ZEIT, Ausgabe Nr. 34, 12. August 2004.

**Stausberg, Hildegard (2007):** Hugo Chávez schaltet seine Feinde

aus, In: Die Welt am Sonntag, Ausgabe Nr. 22, 3. Juni 2007.

**Moses, Carl (2002):** Am Ende hatte er alle gegen sich, In: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 86, 13. April 2002.

## **6. Anhang**

### **6.1 Abstract (deutsch)**

Die Arbeit von Nicht-Regierungsorganisationen, die in der Korruptionsbekämpfung tätig sind, wurde in der wissenschaftlichen Literatur bislang noch nicht hinreichend aufgearbeitet.

Die vorliegende Arbeit präsentiert ein Modell für die Evaluierung der Methoden von NGOs und wendet dies am konkreten Fallbeispiel der in Venezuela tätigen Organisation „Transparencia Venezuela“ an. Nach einer begrifflichen Einführung in das Themengebiet der „politischen Korruption“, in der unter anderem die Schwierigkeiten einer allgemeingültigen Definition des Untersuchungsgegenstandes anklingen, fokussiert der Autor auf die Situation in Venezuela. Im Sinne eines holistischen Zuganges zum Phänomen werden die historisch, gesellschaftlich und sozial relevanten Grundlinien von der Kolonialphase bis in die Gegenwart nachgezeichnet, um das „Setting“, in dem die Analyse erfolgt, zu erläutern. Als Basis-Material für die Untersuchung der NGO wurden die im Wesentlichen auf der Homepage der Organisation vorhandenen 280 Dokumente und Unterlagen verwendet; zusätzlich flossen die Ergebnisse aus vor Ort geführten Expertinnen- und Experten-Interviews in die Arbeit mit ein. Als wesentliche Resultate können die Erkenntnisse bezeichnet werden, dass die Maßnahmen und Methoden der NGO hinsichtlich ihrer Evaluierung und Priorisierung starke Mängel aufweisen, dass wesentliche Bereiche wie der venezolanische Erdöl-Sektor zu Unrecht von den Maßnahmen ausgeschlossen sind, und dass unter anderem deshalb seit 2004 kaum empirisch messbare Erfolge beim anti-korruptiven Engagement zu verzeichnen sind.

## **6.2 Abstract (english)**

The thesis deals with the work of Non-Government-Organisations, working in the field of Anti-Corruption-Efforts. The present work presents a model for the evaluation of the methods of NGOs and applies this in the concrete case study of the organisation „Transparencia Venezuela “, which is currently active in the Bolivarianian Republic of Venezuela. After a brief conceptual introduction to the subject area in which, among the rest, the difficulties of a general-valid definition for the phenomenon „political corruption“ are reminiscent, the author focuses on the situation in Venezuela.

For the purposes of a holistic approach to the phenomenon, the second part of the thesis starts with the historically, socially and politically relevant base lines, that are considered essential since the colonial phase of the country.

This is necessary to understand and explain the general „setting“, in which the analysis occurs. As base material for the closer investigation of Transparencia Venezuela the author has mainly used the 280 documents, which are being stored on the NGOs database. Additionally the results from experts interviews were considered and integrated into the analysis.

Among the most important outputs of the study was the finding, that the measures and methods which are being used by the NGO show strong defects concerning the self-evaluation and prioritisation. Even more striking was the conclusion, that essential strategic anti-corruption areas such as the Venezuelan oil sector are excluded from the measures being set.

Unsurprisingly, since 2004 there hardly have been any measurable improvements in Venezuela as far as anti-corruption measures are concerned.

### **6.3 Liste der Expertinnen- und Experteninterviews**

**Cwik**, Christian, Historiker und Lehrender an der Universidad Bolivariana de Venezuela, 28. Juni 2007, Caracas.

**Dacosta**, Marianne, Dienststellenleiterin der Österreichischen Botschaft in Caracas, 24. Juni 2007, Caracas.

**Harnecker**, Marta, Soziologin u. politische Beraterin von Staatspräsident Hugo Chávez Frias, 31. Mai 2007, Caracas.

**Ingham**, James, BBC Korrespondent Venezuela, 6. Juni 2007, Caracas.

**Martinez**, Noé, Project-Manager Transparencia Venezuela, 8. Juni 2006, Caracas.

**Parra-Bernal**, Guillermo, Büroleiter von „bloomberg Venezuela“, 12. Juni 2007, Caracas.

**Ramirez**, Eddie A., Sprecher und Gründer von „La Gente del Petroleo“, 1. Juni 2006, Caracas.

**Zeiner**, Jürgen, 3. Botschaftssekretär der österreichischen Botschaft in Caracas, 20. Juni 2007, Caracas.

### **6.4 Gesprächsleitfaden**

#### **A. Generelle Korruptionsperzeption:**

1. Gibt es in Venezuela politische Korruption?
  - a. Wenn ja, in welchen gesellschaftlichen Bereichen (Justiz, Politik, Gesundheit, Bildung, etc.) ist dies der Fall?
  - b. Wenn nein, warum nicht?
  
2. In welcher Form äußert sich politische Korruption in Venezuela

(Schmiergeld, Gefälligkeiten, Willkür bei amtlichen Tätigkeiten, etc.)?

3. Was sind Ihrer Meinung nach die Ursachen für politische Korruption im Allgemeinen?
4. Gibt es spezifische Gründe für politische Korruption in Venezuela, wie etwa die (Kolonial-) Geschichte oder die Mentalität?
5. Haben Sie in jüngerer Vergangenheit Auswirkungen politischer Korruption zu spüren bekommen?
  - a. Falls ja: Wann war das und wie hat sich das geäußert?
  - b. Falls nein: Gibt es in Ihrem Umfeld Menschen, die Erfahrungen mit politischer Korruption gemacht oder sich darüber beklagt haben?

## **B. Korruptionsperzeption unter Hugo Chávez:**

6. Glauben Sie, dass Korruption unter der Regierung von Hugo Chavez Frias in den vergangenen acht Jahren eher zu oder abgenommen hat?
  - a. Bei Zugenommen: Warum ist das Ihrer Meinung nach so?
  - b. Bei Abgenommen: Warum ist das so und sehen Sie einen direkten Konnex zu Aktionen der Regierung von Hugo Chávez?
7. Nimmt die Regierung Chavez Ihrer Meinung nach den Kampf gegen die Korruption ernst bzw. sind ihnen diesbezügliche

Aktionen oder Kampagnen in Erinnerung?

8. Was glauben Sie, wie sieht es mit Korruption im größten und wichtigsten Konzern des Landes, PDVSA, aus, der ja auch einen Großteil der Missionen der Regierung finanziert. Gibt es hier Korruption? Wenn ja, hat diese eher zu oder eher abgenommen?
9. Welche Möglichkeiten der Korruptionsbekämpfung gibt bzw. gäbe es ihrer Meinung nach?

### **C. Korruptionsperzeption Transparencia Venezuela allgem.**

10. Kennen Sie Transparencia Venezuela?
  - a. Falls ja: Hatten Sie Kontakt zu dieser Organisation oder wissen Sie, was TI Venezuela tut?
  - b. Falls ja: Halten Sie die Initiative für sinnvoll, unterstützenswert?
11. Haben Sie den Eindruck, dass die Regierung Organisationen wie Transparencia Venezuela unterstützt?
  - a. Falls ja: Warum?
  - b. Falls nein: Warum nicht?

### **D. Perzeptionen Transparencia Venezuela speziell**

- Worin bestehen die Spezifika von Transparencia Venezuela,

die das Chapter von anderen Chapter von Transparency International unterscheiden?

- Welche inhaltlichen Schwerpunkte wurden für 2007 definiert?
- Wie stehen Regierung, Politik, Opposition und Medien Transparencia Venezuela gegenüber?
- Ist Transparencia Venezuela Teil der Zivilgesellschaft?
- Warum kann Transparencia Venezuela keinen Beitrag dazu leisten, dass Venezuela sich im CPI verbessert?
- Welches Budget/Personal wäre notwendig, um nachhaltige Veränderungen zu erreichen?

## **6.5 Eidesstattliche Erklärung**

Ich erkläre hiermit an Eides Statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche gekennzeichnet.

Die Arbeit wurde bisher weder in gleicher noch in ähnlicher Form einer anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch nicht veröffentlicht.

Wien, im April 2010

Mag. Christian Böhmer

## 6.6 Lebenslauf

<b>Persönliche Informationen</b>	Familienstand: verheiratet Staatsbürgerschaft: österreichisch Geburtsdatum: 6. September 1977 Geburtsort: Hartberg Eltern: Edith und Wolfgang Böhmer (Hauptschullehrerin und Landtagsabgeordneter).
<b>Ausbildung</b>	1984 – 1996: Volksschule (“Kernstock-Volksschule”) – Hauptschule (“Rieger-Hauptschule”) – Gymnasium (“Bundesoberstufenrealgymnasium Hartberg”). 1996: Matura am Bundesoberstufenrealgymnasium Hartberg, Abschluss mit Auszeichnung.
<b>Auslandserfahrung</b>	Aufenthalte in verschiedenen Mitgliedsstaaten der EU (mehrmalige und -wöchige Studienreisen nach Großbritannien, Frankreich sowie Finnland, Griechenland, in die Türkei und die USA (Washington D.C. und New York), Arbeitspraktikum beim SAD (New York).
<b>Akademische Ausbildung</b>	2001-2004: Kurs an der London School of Journalism (Journalism and Newswriting). 1997-2002: Studium der Politikwissenschaften, Volkswirtschaft und Geschichte an der Universität Wien.
<b>Sprachkenntnisse</b>	Deutsch (Muttersprache), Englisch und Französisch (in Wort und Schrift fließend), Spanisch (Grundkenntnisse).