



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Antikorruption in der Entwicklungszusammenarbeit -
Diskurse, Praktiken und Sichtbarkeiten“

Verfasser

Alexander Böckmann

angestrebter akademischer Grad

Magister (Mag.)

Wien, 2014

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A057 390

Studienrichtung lt. Studienblatt: Individuelles Diplomstudium Internationale Entwicklung

Betreuerin: Ao. Univ.-Prof. Dr. Margarete Maria Grandner

Danksagung

Mein größter Dank gilt meinen Eltern, dafür dass sie mich frei gelassen und mir immer geholfen haben. Dadurch konnte ich den Weg gehen, der mich nach Wien und zu all jenen wunderbaren Menschen geführt hat, ohne die ich nie auf die Gedanken gekommen wäre, die zu dieser Arbeit geführt haben. All jenen möchte ich danken, mit denen ich über Korruption gesprochen habe und die mich darin bestärkt haben, mich näher mit diesem Problem und möglichen Lösungen zu beschäftigen.

Daher danke ich ausdrücklich den beharrlichen Menschen von *Transparency International Austrian Chapter*, die mich im Streben etwas gegen Korruption zu unternehmen gefördert haben. Mein Dank für die lehrreiche Zusammenarbeit gilt im Besonderen Ruth Bachmayer und Hans-Jörg Bauer.

Darüber hinaus danke ich all jenen überaus, die dieser Arbeit den letzten Schliff gegeben haben: Eva Perdacher, Julia Wolter, Burkhard Peters, Maria Eschwege, Verena Buxhoeveden sowie meiner vorzüglichen Betreuerin Prof. Margarete Grandner.

Auch der Universität Wien und ihren Mitarbeitern und Dozenten möchte ich an dieser Stelle ausdrücklich danken. Sie haben mich dazu befähigt dem individuellen Studium der Internationalen Entwicklung nachzugehen.

Schließlich danke ich allen Menschen in Österreich und Wien, die mich aufgenommen, meinen Weg begleitet und mich dadurch geformt haben.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	8
Abkürzungsverzeichnis.....	9
1. Einleitung.....	10
2. Einbettung	12
2.1 Korruption als Forschungsfeld.....	12
2.2 Vorarbeiten.....	14
2.2.1 Wahrnehmung von und Maßnahmen gegen Korruption in der österreichischen EZA.....	14
2.2.2 Antikorruption: Wandel in Diskurs und Praxis.....	16
2.2.3 Ratgeber zur Korruptionsvermeidung für Nichtregierungsorganisationen.....	17
3. Diskurs- und Dispositivanalyse	20
3.1 Diskursanalyse.....	21
3.1.1 Diskursanalyse bei Michel Foucault.....	21
3.1.2 Diskursanalyse bei Siegfried Jäger.....	27
3.2 Dispositivanalyse.....	31
3.3 Zusammenfassung der methodischen Basis.....	34
4. Praktisches Vorgehen	37
4.1 Konkreter Untersuchungsablauf.....	37
4.2 Textauswahl: Die Entwicklungsberichte von UNDP und Weltbank.....	40
4.2.1 Der Weltentwicklungsbericht – World Development Report (WDR).....	42
4.2.2 Der Bericht über die menschliche Entwicklung - Human Development Report....	44
4.2.3 Annual Reports des Internationalen Währungsfonds (AR).....	46
5. Korruption - Antikorruption.....	48
5.1 Korruption im Allgemeinen.....	48
5.2 Korruption und Entwicklung (-szusammenarbeit).....	52
5.3 Antikorruption.....	56
6. Auftauchen und Streuung der Maßnahmen.....	58
6.1 Antikorruptionskommission (Anti-Corruption-Commission).....	58
6.2 Audits.....	60
6.3 Ausschluss (Debarment).....	62
6.4 Deregulierung (Deregulation).....	63
6.5 Dezentralisierung (Decentralization).....	65

6.6 Disclosure (Enthüllung - Aufdeckung).....	69
6.7 Extractive Industries Transparency Initiative (EITI).....	71
6.8 Freedom of Information - Gesetze.....	73
6.9 Freie Presse.....	74
6.10 HinweisgeberInnenschutz (Whistleblower Protection).....	77
6.11 Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT).....	79
6.12 Kriminalisierung der Bestechung ausländischer Amtsträger	82
6.13 Kontrolle - Überwachung - Supervision.....	84
6.14 Nachprüfung (Investigation).....	86
6.15 Offenheit (Openness).....	88
6.16 Ombudsstelle.....	90
6.17 Partizipation.....	93
6.18 Privatisierung.....	97
6.19 Simplifizierung von Regeln (Simplification/Streamlining).....	100
6.20 Stolen Assets Recovery.....	102
6.21 Strafverfolgung.....	104
6.22 Transparency International (TI).....	112
6.23 Transparenz.....	115
6.24 Unternehmerisches Wohlverhalten (Corporate Social Responsibility)	119
6.25 Verhaltenscodex (Code of Conduct).....	120
6.26 Veröffentlichung von Informationen.....	122
7. Reflexion und Interpretation der Ergebnisse	126
7.1 Systemerhaltende Maßnahmen - „Add-ons“.....	128
7.2 Systemverändernde Maßnahmen - „Updates“.....	134
8. Fazit.....	140
9. Literaturliste.....	144
10. Anhänge.....	154
10.1 Anhang A.....	154
10.2 Anhang B.....	155
10.3 Zusammenfassung.....	156
10.4 Abstract.....	157
10.5 Lebenslauf.....	158

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Antworten auf die Frage: „Für wie wirksam halten Sie insgesamt die österreichischen Maßnahmen zur Vermeidung von Korruption in der EZA?“	15
Abbildung 2: Antworten auf die Frage: „Für wie wirksam halten Sie die internationalen Initiativen zur Vermeidung von Korruption?“	15
Abbildung 3: Grafische Darstellung des Diskurs-Konzepts nach Jäger	28
Abbildung 4: Die grafische Veranschaulichung des Dispositiv- Konzepts nach Jäger	31
Abbildung 5: Häufigkeit der Nennung des Lemmas *corrupt* in den Berichten des UNDP (1990-2013), sowie der Weltbank und des Währungsfonds (1978-2013)	41
Abbildung 6: Auftauchen von Korruption und Transparenz in den Weltentwicklungsberichten der Weltbank	115
Abbildung 7: Auftauchen von Korruption und Transparenz in den Berichten des UNDP über die menschliche Entwicklung	118
Abbildung 8: Die Add-ons: Einteilung der systemerhaltenden Maßnahmen in die Untergruppen "Transparenz", "Kontrolle", "Investigation" und "Strafen"	129
Abbildung 9: Die Updates: systemverändernde Maßnahmen.....	135

Abkürzungsverzeichnis

ADA	Austrian Development Agency
AK	Antikorruption
AR	Annual Report des IWF
BP	British Petroleum
CSO	Civil Society Organisation
CSR	Corporate Social Responsibility
DEC	Development Economics Vice Presidency der Weltbank
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
EP	Entwicklungspolitik
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
HDI	Human Development Index
HDR	Human Development Report - Bericht über die Menschliche Entwicklung
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (Weltbank)
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IWF	Internationaler Währungsfond
NGO	Non-Governmental Organisation
OAS	Organisation of American States
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
SOE	State Owned Enterprises
StAR	Stolen Assets Recovery
TI	Transparency International
TI-AC	Transparency International – Austrian Chapter
UN	United Nations
UNCAC	United Nations Convention against Corruption
UNDP	United Nations Development Programme
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
US	United States of America
WDR	World Development Report – Weltentwicklungsbericht

1. Einleitung

Weltweit gehört Korruption zu den brennendsten Problemen, mit denen sich Gesellschaften und Staaten gegenwärtig konfrontiert sehen. Das Thema dieser Arbeit „Antikorruption“ ist die Reaktion auf die mit Korruption verbundenen Notstände, die sich in allen Gesellschaften mal mehr mal weniger gravierend zeigen. In der Entwicklungszusammenarbeit werden daher eine ganze Reihe von Instrumenten unterschieden, die alle die Absicht vereint, Korruption wirksam zu verhindern. Das vorrangige Ziel dieser Arbeit ist es, eine möglichst umfassende Liste von Maßnahmen gegen Korruption bereitzustellen. Darüber hinaus wird durch die vorgenommene Analyse eine Grundlage dafür geschaffen, um zukünftig die verschiedenen Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und Anwendbarkeit zu untersuchen.

Maßnahmen gegen Korruption können in der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) auf drei Ebenen erkannt werden, erstens im Entwicklungsdiskurs, zweitens in der Praxis der EZA und drittens als konkrete Sichtbarkeiten. Die methodische Basis der Untersuchung der Maßnahmen fußt daher auf einer Kombination aus Diskurs- und Dispositivanalyse. Die Diskursanalyse untersucht zunächst das Auftauchen und die Streuung von Antikorruptionsmaßnahmen im Diskurs der Entwicklungsberichte des „United Nations Development Programme“ (UNDP) und der „Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung“ (Weltbank) sowie in den Annual Reports (AR) des Internationalen Währungsfonds (IWF). Die Dispositivanalyse ermöglicht darüber hinaus, die aufgetauchten diskursiven Aussagen mit den Notständen innerhalb der EZA in Verbindung zu bringen und verdeutlicht die wechselseitigen Zusammenhänge zwischen Diskursen, Praktiken und Sichtbarkeiten.

Der Diskurs rund um das Problemfeld Korruption-Antikorruption hat im Laufe der Geschichte enorme Ausmaße angenommen. Daher wurden explizit nur die eben erwähnten Berichte als Analysebasis verwendet. Sie bieten nicht nur einen Einblick in die internationalen Diskurse zum Thema Korruption, sondern ermöglichen, weil sie seit mehr als 20 Jahren jährlich veröffentlicht werden, auch Einsichten in die Veränderungen, denen der Korruptionsdiskurs innerhalb des Entwicklungsdiskurses unterworfen war.

Schließlich tauchten bei der Analyse insgesamt 26 unterschiedliche Maßnahmen auf, von denen im untersuchten Diskurs angenommen wird, Korruption bekämpfen zu können. Das wesentliche Ergebnis dieser Arbeit ist die Beschreibung des Auftauchens und der Streuung dieser Maßnahmen im Verlauf der Zeit. Dadurch werden Kontinuitäten und Umbrüche in den einzelnen maßnahmenspezifischen Diskursen sowie ihre Verbindungen untereinander sichtbar gemacht. Außerdem treten dabei Aussagen über die Wirksamkeit der Maßnahmen an die Oberfläche und es offenbaren sich diesbezügliche Unterschiede und Gemeinsamkeiten. Letztlich kann die Frage der Wirksamkeit der Maßnahmen in dieser Arbeit nicht abschließend geklärt werden, dennoch tauchen einige interessante Aussagen auf, die ein wenig Licht ins Dunkel bringen.

Im folgenden Kapitel werden einleitend drei Vorarbeiten erläutert, ohne die diese Arbeit nicht möglich gewesen wäre. Im Anschluss daran werden die theoretische Basis und das praktische Vorgehen genauer beschrieben. Den Übergang zur Beschreibung der Ergebnisse bildet dann ein Kapitel, das sich mit der Definition von Korruption auseinandersetzt und anhand von Zitaten aus den untersuchten Berichten auf das spezielle Verhältnis von EZA und Korruption eingeht. Danach werden die Diskurse rund um die jeweils einzelnen Maßnahmen erst detailliert beschrieben und darauf folgend in Gruppen und Untergruppen zusammengefasst. Dadurch entsteht am Ende der Arbeit eine Art Werkzeugkasten der Antikorruption, dem erste Erfahrungsberichte beiliegen, die sowohl auf Gefahren als auch auf Chancen bei der praktischen Anwendung hinweisen.

2. Einbettung

2.1 Korruption als Forschungsfeld

Das Thema Korruption hat mich seit mehreren Jahren in seinen Bann gezogen, denn bei meinem Studium der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) und Entwicklungspolitik (EP) wurde an vielen Stellen deutlich, wie zentral es für die Effizienz und Effektivität von Entwicklungsprojekten ist. Keiner kann bisher genau beziffern, wie hoch der durch Korruption entstandene Schaden tatsächlich ist. Schätzungen gehen davon aus, dass korrupte PolitikerInnen und RegierungsvertreterInnen in den Ländern des Südens jährlich zwischen 20 und 40 Milliarden US-Dollar an Bestechungsgeldern beziehen, was ungefähr 20% bis 40% der jährlichen geleisteten EZA-Gelder entspricht, und die Tendenz scheint eher steigend als fallend zu sein (vgl. TI 2009: 4). Damit wird das gewaltige Ausmaß des Problems deutlich, denn diese Gelder fließen nicht in dringend benötigte Projekte zur Armutsbekämpfung, sondern in die Taschen von korrupten Eliten, wodurch sich auch das Problem der Ungleichheit in den betroffenen Ländern noch verschärft. Der Schaden für die EZA ist immens. Doch neben dem Schaden, den Korruption für die EP bedeutet, steht noch der viel größere Schaden, den eine Bevölkerung zu erleiden hat, die von korrupten PolitikerInnen regiert wird. Der Musiker und selbst ernannte „Factivist“ für die Ärmsten der Armen, Bono, hat die Dramatik dieses Problems folgendermaßen beschrieben:

„We know corruption is killing more kids than TB, AIDS, and Malaria together. There is a vaccine and it's called transparency.“ (McKiernan 2013: o. S.)

Korruption tötet indirekt durch ihre diversen Folge- und Nebenwirkungen. Auch die Weltbank charakterisiert seit einigen Jahren Korruption als wesentliches Hindernis für Entwicklung und die Bekämpfung der Armut weltweit und erklärt die Bekämpfung von Korruption zu einer Priorität in der EP:

„Fighting corruption has become a policy priority for the development community over the past two decades and extensive reform efforts have been launched. [...] Corruption undermines policies and programs that aim to reduce poverty, so attacking corruption is critical to the achievement of the Bank's overarching mission of poverty reduction.“ (IBRD o. J.a: o. S.)

Dieses Zitat zeigt deutlich, welche Wichtigkeit dem Thema in der Arbeit der Weltbank beigemessen wird. Auch innerhalb der UN werden zu Beginn des neuen Jahrtausends die Stimmen, die das Problem ins Zentrum der EP stellen, im Diskurs sichtbar. Kofi Annan, der ehemalige UN-Generalsekretär, schrieb im Vorwort der während seiner Amtszeit ausgearbeiteten „United Nations Convention against Corruption“ (UNCAC) von der „Plage“ Korruption, die es vom Erdboden auszumerzen gilt (vgl. UNODC 2004: iii f). Darüber hinaus beschreibt er dort in klaren Worten, wie verheerend die negativen Auswirkungen von Korruption sein können:

„This evil phenomenon is found in all countries - big and small, rich and poor - but it is in the developing world that its effects are most destructive. Corruption hurts the poor disproportionately by diverting funds intended for development, undermining a Government's ability to provide basic services, feeding inequality and injustice and discouraging foreign aid and investment. Corruption is a key element in economic underperformance and a major obstacle to poverty alleviation and development.“ (ebd.: iii)

Dieses Zitat verdeutlicht erneut die Schwere des Problems für die Armutsbekämpfung und es wird klar, warum Antikorruption zu einem der wichtigsten Ziele der EZA geworden ist, denn die negativen Folgen sind verheerend, insbesondere für die ärmsten Bevölkerungsschichten. Der Nobelpreisträger und Mitinitiator des „Berichts über die menschliche Entwicklung“ (Human Development Report - HDR) Amartya Sen belegt in seinem Werk wissenschaftlich, dass es bisher noch keine Hungersnöte in einer funktionierenden Mehrparteiendemokratie gab, da ihnen relativ einfach vorgebeugt werden kann, wenn der politische Wille dazu gegeben ist. Daher traten, seiner Analyse folgend, Hungersnöte bisher nur in Diktaturen bzw. Autokratien auf (vgl. Sen 2001: 178). Dies belegt wiederum die eingangs zitierte Aussage von Bono, dass Korruption Menschenleben fordern kann, wenn sie sich über weite Bereiche des Staates ausgedehnt hat. Korruption tötet Menschen, verwüstet die Natur und verhindert vielfach wirksame EZA und Armutsbekämpfung. Deshalb ist es überaus wichtig, das Phänomen, und in erster Linie die Möglichkeiten, etwas dagegen zu unternehmen, genauer zu untersuchen.

Seit 2008 habe ich mich daher der Nichtregierungsorganisation (NGO) Transparency International Austrian Chapter (TI-AC) angeschlossen und im dortigen Arbeitskreis zum Thema EZA mitgewirkt. Dies führte zu einigen Vorarbeiten, die mich zu der hier vorliegenden Analyse geführt haben und die ich im folgenden Abschnitt kurz beschreibe.

2.2 Vorarbeiten

2.2.1 Wahrnehmung von und Maßnahmen gegen Korruption in der österreichischen EZA

Die Studie „Österreichische Entwicklungszusammenarbeit und Maßnahmen gegen Korruption“ von Transparency International Austrian-Chapter (TI-AC) entstand auf Anregung der damaligen Mitglieder des Arbeitskreises EZA von TI-AC Ruth Bachmayer und Kurt Bayer. Beide waren zuvor als Exekutivdirektoren der Weltbank tätig und zwar in der Zeit, in der das Thema innerhalb der Bank enttabuisiert wurde. Ziel war es zunächst, mehr über die Wahrnehmung von Korruption in der österreichischen EZA-Szene zu erfahren und gleichzeitig zu erheben, welche Maßnahmen gegen Korruption von den einzelnen AkteurInnen bereits in ihrer Arbeit berücksichtigt wurden, um daraus folgend Schlüsse für Verbesserungspotentiale ziehen zu können. Dazu wurden rund 30 standardisierte Interviews mit verschiedenen AkteurInnen aus unterschiedlichen Ebenen der EZA durchgeführt. Die Liste umfasste neben mehreren MitarbeiterInnen der staatlichen Institutionen auch VertreterInnen der durchführenden Organisation und ermöglichte mir einen ersten guten Einblick in das System der österreichischen EZA, sowie in die unterschiedlichen damals verbreiteten Maßnahmen gegen Korruption (vgl. Bachmayer/Böckmann 2009).

Ein wesentliches Ergebnis der Studie war, dass korruptionsrelevante Informationen unter den AkteurInnen nicht gleich verteilt waren und vertiefender Austausch über die vielfältigen Problematiken unter den voneinander losgelösten AkteurInnen notwendig sein würde, um die Maßnahmen kontinuierlich zu verbessern und Korruptionsrisiken noch effizienter begegnen zu können. Ende 2009 wurde die umfangreiche Auswertung der Befragung fertiggestellt und den Befragten sowie einer interessierten Öffentlichkeit, unter Ausschluss der Presse, vorgestellt.

Mir wurde durch diese Studie vor allem klar, wie ungelöst die Frage nach der Wirksamkeit der unterschiedlichen Antikorruptionsmaßnahmen für die meisten Befragten und auch für mich war. Die folgende Grafik zeigt die Ergebnisse der Befragung in Bezug auf die Frage nach der Einschätzung der Wirksamkeit der österreichischen Maßnahmen gegen Korruption:

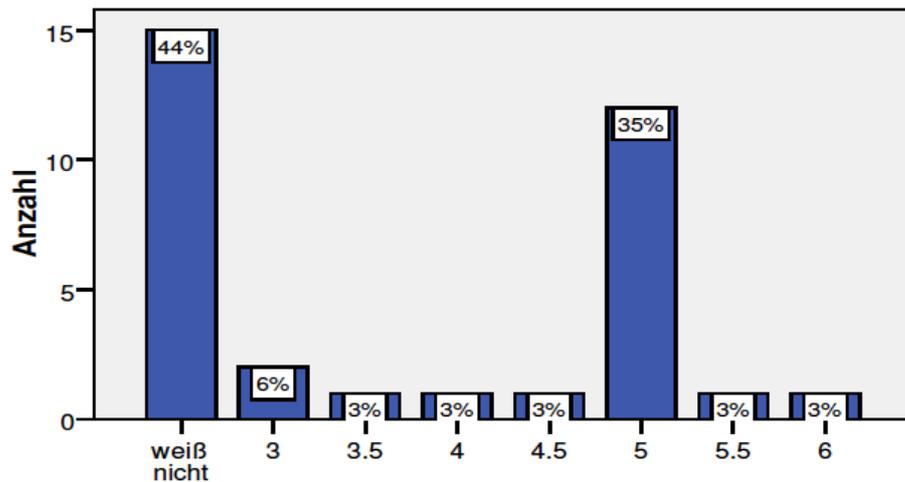


Abbildung 1: Antworten auf die Frage: „Für wie wirksam halten Sie insgesamt die österreichischen Maßnahmen zur Vermeidung von Korruption in der EZA?“ (Antwortmöglichkeiten von 1 [unwirksam] bis 6 [sehr wirksam]) (vgl. Bachmayer/Böckmann 2009: 25)

Von den insgesamt 34 befragten Personen hielten rund 40% die Maßnahmen für gut wirksam (5-6), doch die Anzahl der „weiß nicht“-Antworten war mit 44% Prozent ungewöhnlich hoch (vgl. ebd.). Ein ähnliches, jedoch noch klareres Bild zeigt sich bei der Betrachtung der Antwort auf die ähnlich gelagerte Frage nach der Wirksamkeit von internationalen Initiativen zur Vermeidung von Korruption:

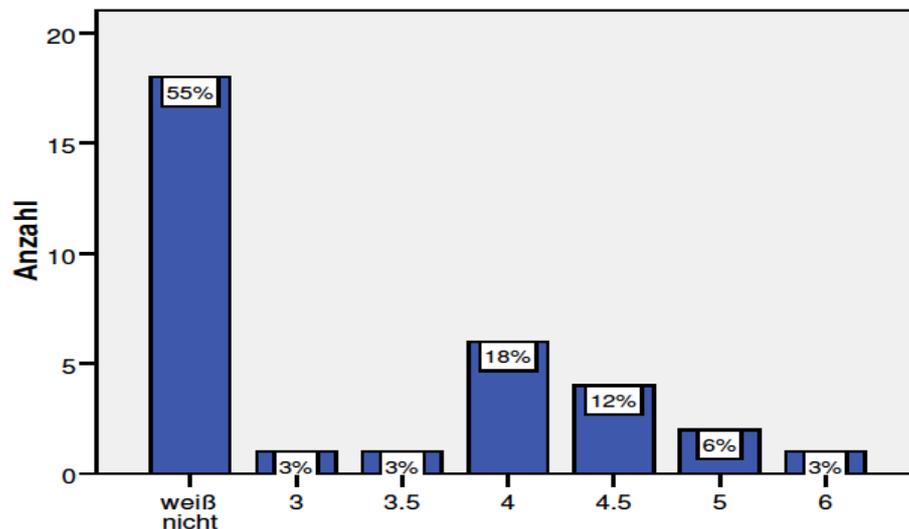


Abbildung 2: Antworten auf die Frage: „Für wie wirksam halten Sie die internationalen Initiativen zur Vermeidung von Korruption?“ (Antwortmöglichkeiten von 1 [unwirksam] bis 6 [sehr wirksam]) (vgl. Bachmayer/Böckmann 2009: 48f)

Diese Frage wurde schon um einiges skeptischer beantwortet. Nur noch drei der Befragten hielten die Initiativen für gut wirksam (5-6) und die Anzahl derjenigen, die mit „weiß nicht“ antworteten, stieg auf über die Hälfte der Befragten an (vgl. ebd.). Keine andere der im Rahmen der Studie gestellten Fragen wurde öfter unbeantwortet gelassen.

Dies deutete auf die Wichtigkeit hin, dem Problem der Wirksamkeit von Antikorruption in der Folge gezielt Beachtung zukommen zu lassen. Diese Arbeit stellt den Versuch dar, einer Antwort auf die Frage nach der Wirksamkeit von Antikorruptionsmaßnahmen zumindest einen kleinen Schritt näher zu kommen.

2.2.2 Antikorruption: Wandel in Diskurs und Praxis

Die wohl wichtigste Vorarbeit für die hier vorliegende Analyse war der Artikel „Antikorruption: Wandel in Diskurs und Praxis“, den ich für den Sammelband: „Korruption als globale Herausforderung“ verfasst habe (vgl. Böckmann 2011). Ziel des Artikels war es, das Auftauchen von Korruption im Diskurs der Weltbank zu analysieren. Bis heute wird das Thema Korruption in der EZA häufig verschwiegen und tabuisiert. Dies gilt besonders für die Zeit vor dem Ende des Kalten Krieges. Mit dem Fall der Berliner Mauer und dem Ende des Kalten Krieges hatte jedoch ein Politikwechsel eingesetzt. Korruption begann offen thematisiert zu werden und wurde zeitweilig zu einem bedeutenden Thema auf der internationalen Agenda. Damit wurde Korruptionskontrolle in der Entwicklungszusammenarbeit ein politisches Handlungsfeld (vgl. Cremer 2008: 19).

Eine in diesem Kontext der Enttabuisierung zentrale Maßnahme war die Kriminalisierung der Bestechung ausländischer AmtsträgerInnen. Der oben angesprochene Artikel beschreibt diesen Wandel von Diskurs und Praxis in dieser Phase der Neuorientierung. Die Nachzeichnung der schrittweisen Enttabuisierung und des vermehrten Auftauchens des Wortes „Korruption“ im Diskurs der Weltbank zeigte, wie im internationalen Diskurs langsam ein Wahrnehmungswandel stattfand und wie wichtig dieser grundlegende Wandel des Diskurses war, um sich dann nach und nach in praktischer Antikorruption widerzuspiegeln. Denn die Bestechung ausländischer AmtsträgerInnen wurde zwar 1998 durch eine Konvention der OECD kriminalisiert, doch bei den Peer-Reviews zur Umsetzung dieser Konvention zeigt sich regelmäßig, wie selten dieses Vergehen bisher strafrechtlich geahndet wurde. 15 Jahre nach der Einführung der Konvention wurden erst knapp über 300

Unternehmen und Personen der Bestechung ausländischer AmtsträgerInnen für schuldig befunden (OECD Working Group on Bribery 2013: 5). Dies weist darauf hin, dass die internationale Gemeinschaft erst langsam lernt, wirksame Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Und es ist leider realistisch und nicht pessimistisch zu konstatieren, dass noch ein weiter Weg zu gehen ist, bis Korruption, wie Kofi Annan sich ausdrückte, „vom Erdboden eliminiert sein wird“ (UN 2004: iv).

Bo Rothstein vertritt die These, dass von Korruption beherrschte Systeme einen „Big Bang“ an Antikorruption benötigen, um sich nachhaltig von dem Problem befreien zu können. Denn einzelne Maßnahmen könnten sonst kaschiert werden, da sie allein nicht in der Lage sind, gefestigte systemisch korrupte Strukturen aufzubrechen. Im Gegenteil könnten einzelne kleine Maßnahmen für sich allein genommen ein korruptes System sogar noch verfestigen (vgl. Rothstein 2007: 23f).

Für mich und auch für die Mitglieder des Arbeitskreises bei TI-AC erschien es deshalb sinnvoll, einen umfassenden Maßnahmenkatalog zu erstellen und den Akteuren der österreichischen EZA damit einen Leitfaden für eine umfassende interne wie externe Antikorruptionspolitik bereitzustellen. Die Ausarbeitung dieses Ratgebers für NGOs zur Korruptionsvermeidung war die dritte wichtige Vorarbeit zu dieser Arbeit.

2.2.3 Ratgeber zur Korruptionsvermeidung für Nichtregierungsorganisationen

Der schweizerische Ableger von Transparency International (TI) hat 2010 einen Ratgeber für NGOs veröffentlicht und 2011 entstand bei TI-AC die Idee, diesen Ratgeber mit interessierten Vertretern der österreichischen EZA für den Gebrauch in Österreich zu überarbeiten (vgl. TI-AC 2012). Dazu wurde in Zusammenarbeit mit der Austrian Development Agency (ADA) ein Arbeitskreis gegründet, zu dem die an der Studie von 2008/9 beteiligten Akteure eingeladen wurden. Den TeilnehmerInnen dieses Arbeitskreises wurde daraufhin der Ratgeber aus der Schweiz vorgelegt mit der Bitte, Verbesserungsvorschläge und Kommentare abzugeben. Diese Kommentare wurden dann bei den Treffen besprochen, und meine Aufgabe war es, diese in den Text einzuarbeiten. Dabei habe ich bewusst versucht, meine Meinung herauszulassen und mich vor allem als Vertreter von TI-AC zu sehen, der bei der Überarbeitung unterstützend und vermittelnd zur Seite steht. Der einzige Aspekt, den ich mehr in das Zentrum der Debatte zu stellen versuchte, war das Thema Transparenz als die von

TI stets hervorgehobene Schlüsselmaßnahme im Kampf gegen Korruption. Das führte dazu, den diesbezüglichen Teil im Ratgeber um einige Details und vorbildliche Beispiele aus diesem Bereich zu ergänzen.

Gerne hätte ich die Maßnahmenliste vervollständigt und verbessert, doch mein mangelndes Wissen um die Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen hielt mich davor zurück, so weit zu gehen. Mir war und ist klar, dass noch einiges mehr an Forschung nötig ist, um klar und eindeutig sagen zu können, wann genau welche Maßnahmen sinnvoll sind, um einem spezifischen Korruptionsrisiko bestmöglich zu begegnen.

Daher habe ich mich nicht nur als helfender TI-Mitarbeiter gesehen, sondern auch als Wissenschaftler, der teilnehmend beobachtend einer komplexen Maßnahme gegen Korruption beiwohnt. Denn die Arbeit der Gruppe war, genauso wie die Befragung für die Studie 2009 (vgl. Bachmayer/Böckmann 2009), an sich schon eine Maßnahme gegen Korruption. Eine Maßnahme gegen die Tabuisierung dessen, „was nicht gesagt werden durfte“ (Cremer 2008: 15). Der Dialog half, das Thema besser wahrzunehmen und zu verstehen. Er regte darüber hinaus den Diskurs innerhalb der Organisationen und Institutionen an. Mehrere der damals befragten Organisationen hatten sich ebenso wie die ADA dazu entschlossen, eine Antikorruptionspolitik zu erarbeiten, die auf ihre speziellen Risiken abgestimmt werden sollte und sich an den im Ratgeber behandelten Maßnahmen orientierte, zum Beispiel „Licht für die Welt“, „Österreichisches Rotes Kreuz“, „Caritas“ oder die „Kindernothilfe“. Es half, das Thema aktuell auf den Agenden der Organisationen zu behalten, und beugte dem Drang vor, es bei der Projektdurchführung zu marginalisieren bzw. erneut zu tabuisieren.

Überraschend war für mich der Widerstand einzelner TeilnehmerInnen des Arbeitskreises gegen meine Forderungen nach mehr Transparenz in ihren Organisationen und Institutionen, was im Arbeitskreis als ein speziell österreichisches Phänomen gedeutet wurde. Im Ganzen war der Ratgeber für mich zwar befriedigend, jedoch nicht ausreichend, und mein Wille wurde gestärkt, einen möglichst vollständigen Katalog von Antikorruptions-Maßnahmen auszuarbeiten. Dieser Katalog könnte in der Folge dazu dienen, Maßnahmenpakete und Antikorruptions-Politiken besser zu analysieren und letztendlich auch wissenschaftlich fundierten Wirksamkeitsanalysen zu unterziehen.

Damit war die Idee für diese Diplomarbeit über die Jahre meines Studiums langsam herangereift. Sie beruht auf dem Fundament der Ergebnisse dieser drei hier kurz beschriebenen Vorarbeiten und den Erfahrungen, die ich durch sie gemacht habe. Ein wesentliches Ergebnis dieser Arbeit sollte folglich ein möglichst vollständiger Maßnahmenkatalog sein, und dazu gesellte sich die Frage nach dem Auftauchen und der Verbreitung von einzelnen Maßnahmen im Diskurs und in der Praxis der internationalen EZA. Diese zweite Frage gründet sich auf meiner Entscheidung, Foucaults Analyseweg zu folgen und eine Diskurs- bzw. Dispositivanalyse mit den jährlich erscheinenden Entwicklungsberichten der „Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung“ (Weltbank) und des „United Nations Development Programmes“ (UNDP) durchzuführen. Genauere Merkmale dieser Methode werde ich im folgenden Abschnitt erläutern

3. Diskurs- und Dispositivanalyse

Ausgangspunkt der Auseinandersetzung mit Foucault ist sein methodologisches Werk mit dem Titel „Archäologie des Wissens“ (vgl. Foucault 1981 [1969]). Die Bearbeitung der Archive unserer Welt mit „Kelle“ und „Pinsel“ auf der Suche nach abgrenzbaren Mustern im scheinbaren Wirrwarr der Textfragmente ist der erste Ansatz einer Diskursanalyse. Schicht für Schicht versuche ich die Geschichte der Aussagen bezüglich Antikorruption in den Diskursen der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds (IWF) und des United Nations Development Programmes (UNDP) aufzuspüren und nachzuzeichnen. Nach dem Auffinden der Narrative geht es mir darum, die Oberflächen des Auftauchens zu erkennen, ihre Ursprünge freizulegen sowie zeitliche wie räumliche Entwicklungen sichtbar zu machen. Das Nachvollziehen von Auftauchen und Verschwinden einzelner Aussagen gehört ebenso dazu wie die Beschreibung von Umbrüchen, Kontinuitäten und Widersprüchen in den Flüssen der Wissensvorräte.

Dafür habe ich im gewählten Textkorpus an Stellen „gegraben“, die Korruption zum Thema haben, und im Umfeld nach Aussagen mit Bezug zu Antikorruption gesucht. Die aufgefundenen Aussagen mussten dann möglichst sauber voneinander abgegrenzt und in eine Ordnung gebracht werden. Ein wiederkehrendes Problem dabei war, die gefundenen Fragmente in sinnvolle und aufschlussreiche Kategorien zusammenzufassen, was bedeutete, sie zu „individualisieren“ und klar voneinander zu differenzieren (vgl. Foucault 1981: 100f). Dieses Problem hat Foucault in seiner „Archäologie des Wissens“ ausführlich behandelt, als er versuchte, ein Abgrenzungsmerkmal für seinen Diskursbegriff herauszuarbeiten. Dazu mehr im folgenden Abschnitt über seine methodischen Überlegungen.

Danach werde ich mich vor allem auf Siegfried Jäger, Andrea Bührmann und Werner Schneider beziehen, die Foucaults Ansatz aufgegriffen und methodologisch zur Analyse von Dispositiven ausgeweitet haben. Die Untersuchung von Dispositiven ist vereinfachend formuliert die Analyse des Gesagten und des Ungesagten um einen Notstand herum. Deshalb erscheint sie als besonders geeignet, um die diskursiven Ordnungen und praktischen Dinge zu untersuchen, die sich um den Notstand Korruption herum formiert haben. Dispositivanalyse ist die Untersuchung des Diskurses *und* der Dinge, die mit ihm verbunden sind, aber über das Gesagte und Sagbare hinausgehen, wie das praktische Handeln, Gegenstände oder sichtbare

architektonische Einrichtungen. Dabei interessiert Foucault vor allem, „...ob das Gebäude dem Programm entspricht“ (Foucault 1978: 125).

Der erste Schritt einer Dispositivanalyse ist zunächst eine mehr oder weniger umfangreiche Diskursanalyse, denn wenn das „Programm“, d.h. der Diskurs, nicht bekannt ist, kann es weder mit Handlungen noch mit daraus resultierenden Gebäuden verglichen werden. Deshalb folgt nun zunächst ein Einblick in Foucaults diskursanalytischen Ansatz, der die Grundlagen seiner Herangehensweise erläutert, dabei jedoch letztendlich relativ unkonkret bleibt und offen lässt, wie die methodischen Annahmen in der Analyse praktisch umgesetzt werden. Deshalb beziehe ich mich nach der Darstellung der foucaultschen Diskursanalyse zunächst auf Jägers Weiterentwicklung hin zu seiner auf die konkrete Forschungspraxis zugeschnittenen „kritischen Diskursanalyse“ (Jäger 2009), um dann den Methodik-Teil dieser Arbeit mit den Überlegungen zur Dispositivanalyse von Jäger, Bührmann und Schneider abzuschließen. Doch nun zunächst zu Foucault und seinen methodischen Überlegungen für eine „Archäologie des Wissens“.

3.1 Diskursanalyse

3.1.1 Diskursanalyse bei Michel Foucault

Die Methode in den Arbeiten von Michel Foucault ist nie ganz eindeutig erkennbar, doch es dreht sich dabei vorrangig um die Analyse von wissenschaftlichen Diskursen. Es geht darum, die Diskurse und ihre Wirkungen in der Geschichte zu beschreiben und dabei zu verstehen, welche „Mächte“ die Aussagen verändern bzw. auf- und abtauchen lassen. Im Vorwort zu seinem Spätwerk „Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit“ schreibt Foucault, dass eine Frage fast alle seine Bücher bestimmt habe, und zwar die folgende:

„Wie ist in den abendländischen Gesellschaften die Produktion von Diskursen, die (zumindest für eine bestimmte Zeit) mit Wahrheitswert geladen sind, an die unterschiedlichen Machtmechanismen und -institutionen gebunden?“ (Foucault 1983: 8)

Er interessiert sich also besonders für die Produktion von Diskursen und fragt sich, wie diese in Zusammenhang mit unterschiedlichen (Macht-) Mechanismen und Institutionen stehen. An anderer Stelle formuliert er sein Anliegen noch ausführlicher:

„Was zur Debatte steht, ist die Frage, was die Aussagen bestimmt und die Art, in der sie sich zueinander verhalten und einen Komplex wissenschaftlich gültiger und infolgedessen mittels wissenschaftlicher Verfahren verifizierbarer oder falsifizierbarer Sätze bilden. Es ist letzten Endes ein Problem der Ordnung, die „Politik“ der wissenschaftlichen Aussage. Auf dieser Ebene geht es darum herauszufinden, [...] welche Machtwirkungen unter den wissenschaftlichen Aussagen zirkulieren; wie ihr inneres Machtsystem beschaffen ist und wie und warum dieses sich in bestimmten Augenblicken global verändert.“ (Foucault 1978: 26)

Was ist es, das die Aussagen bestimmt? In welcher Art verhalten sie sich zueinander? Warum haben sich wissenschaftliche Aussagen verändert? Diese in einem Interview geäußerten Fragen deuten auf einen Foucault hin, der sich nach der Erkenntnis von Kausalitäten sehnt. Er fragt nach dem „Bestimmenden“ bzw. dem Determinierenden hinter den Veränderungen, auf die er bei seiner Untersuchung von wissenschaftlichen Diskursen gestoßen ist. Hier zeigt sich klar seine Perspektive, die jedoch auf ein diffuses Konzept von „Macht“ verweist. Er versteht dem obigen Zitat folgend die Formation der Aussagen als determiniert. Dies kommt besonders deutlich in einer Frage zum Ausdruck, die sich, seiner Ansicht nach, bei der Beschreibung diskursiver Ereignisse aufdrängt: „Wie kommt es, daß eine bestimmte Aussage erschienen ist und keine andere an ihrer Stelle?“ (Foucault 1981: 42). Dem gegenüber steht jedoch ein Mangel an adäquaten wissenschaftlichen Methoden, um vermutete Kausalitäten nachzuweisen.

Dabei zeigt sich die Widersprüchlichkeit in Foucaults Werk und Herangehensweise. Im Vorwort der englischen Ausgabe von „The Order of Things“ (vgl. Foucault 2007 [1970]) geht er auf das Problem der Kausalität ein und entscheidet sich dazu, es auf später zu verschieben, und sich zunächst lediglich der Beschreibung der Transformation wissenschaftlicher Diskurse zu widmen:

„The problem of causality. It is not always easy to determine what has caused a specific change in a science. What made such a discovery possible? Why did this new concept appear? Where did this or that theory come from? Questions like these are often highly embarrassing because there are no definite methodological principles on which to base such an analysis. [...] It seemed to me that it would not be prudent for the moment to force a solution I felt incapable, I admit, of offering: the traditional explanations – spirit of the time, technological or social changes, influences of various kinds – struck me for the most part as being more magical than effective. In this work, then I left the problem of causes to one side; I chose instead to confine myself to describing

the transformations themselves, thinking that this would be an indispensable step if, one day, a theory of scientific change and epistemological causality was to be constructed.“ (Foucault 2007 [1970]: XIII)

Foucault hat bei seiner Analyse wissenschaftlicher Diskurse erkannt, dass auch wissenschaftliches Wissen nicht absolut, sondern relativ ist und von Wissenschaftlern konstruiert wird. Aussagen, Erkenntnisse und Episteme sind abhängig von Raum und Zeit unterschiedlich mit anerkanntem Wahrheitswert geladen. Dies hat ihn skeptisch gegenüber wissenschaftlichen „Wahrheiten“ gemacht. Besonders Fragen nach der Kausalität sind für ihn ein Ort der Beschämung. Traditionelle Erklärungen für Veränderungen in den wissenschaftlichen Diskursen wie Zeitgeist oder technologische und gesellschaftliche Veränderungen erscheinen ihm mehr „magisch“ als wirksam. Er greift ein ganze Reihe von wissenschaftlichen Vorgangsweisen direkt an, indem er auf ihre methodologischen Mängel anspielt. Dennoch ist sein Zwiespalt zu erkennen, denn auch ihn drängt es danach, die von ihm aufgeworfenen allgemeinen Fragen im Spezialfall zu beantworten. Warum kam es zu einem Wandel des Wissens in einer bestimmten Wissenschaftsgemeinde zu einem bestimmten Zeitpunkt? Warum verändern sich die Diskurse um die „Wahrheit“? Warum taucht dieses Konzept auf, warum verschwindet ein anderes? Diese Fragen sind für diese Arbeit besonders interessant, denn im Bereich Antikorruption interessiert mich, warum zu einem gegebenen Zeitpunkt spezielle Maßnahmen im Diskurs der Entwicklungszusammenarbeit aufgetaucht sind beziehungsweise verschwanden. Damit eine Antwort auf diese Fragen jedoch möglich wird, muss Foucault folgend, in einem ersten Schritt eine genaue Beschreibung der Veränderungen erfolgen, was das wesentliche Ziel dieser Arbeit ist. Die Beschreibung der Diskurse und ihrer Transformationen ist bei Foucault das Fundament jeder Diskursanalyse. Doch nach welchen Regeln soll diese Beschreibung seiner Ansicht nach durchgeführt werden? Eine Antwort darauf bietet eine Passage aus der „Archäologie des Wissens“:

„Ich habe es also unternommen, Beziehungen zwischen Aussagen zu beschreiben. Ich habe mich darum bemüht, keine jener Einheiten gelten zu lassen, die mir haben vorgeschlagen werden können und die die Gewohnheit mir zur Verfügung stellte. Ich habe mich entschlossen, keine Form von Diskontinuität, von Schnitt, von Schwelle oder Grenze zu vernachlässigen. Ich habe mich entschlossen, Aussagen im Feld des Diskurses und die Beziehungen, denen sie unterliegen, zu beschreiben.“ (Foucault 1981: 48)

Seine Beschreibung und Analyse von Aussagen und ihrer Zusammenhänge ist zielgerichtet auf jegliche Art der Diskontinuität. Selbst kleinste Veränderungen sind es, die ihn interessieren, und später im Text bringt er darauf aufbauend ein Konzept der Dispersion, der Ausbreitung, Streuung bzw. Verteilung mit ins Spiel. Das Zitat birgt in sich auch einen Ansatz Foucaults, seinen eigenen Diskursbegriff zu entwickeln und abzugrenzen. Er spricht hierfür von „diskursiven Formationen“ und den sie ermöglichenden und ebenso kausal determinierenden „Formationsregeln“:

„In dem Fall, wo man in einer bestimmten Zahl von Aussagen ein ähnliches Prinzip der Streuung beschreiben könnte, in dem Fall, in dem man bei den Objekten, den Typen der Äußerung, den Begriffen, den thematischen Entscheidungen eine Regelmäßigkeit (eine Ordnung, Korrelationen, Positionen und Abläufe, Transformationen) definieren könnte, wird man übereinstimmend sagen, daß man es mit einer *diskursiven Formation* zu tun hat, wodurch man Wörter vermeidet, die ihren Beziehungen und Konsequenzen nach zu schwer, übrigens zur Bezeichnung einer solchen Dispersion auch inadäquat sind: wie „Wissenschaft“, „Ideologie“, „Theorie“ oder „Objektivitätsbereich“. Man wird *Formationsregeln* die Bedingungen nennen, denen die Elemente dieser Verteilung unterworfen sind (Gegenstände, Äußerungsmodalität, Begriffe, thematische Wahl). Die Formationsregeln sind Existenzbedingungen (aber auch Bedingungen der Koexistenz, der Aufrechterhaltung, der Modifizierung und des Verschwindens) in einer gegebenen diskursiven Verteilung.“ (ebd.: 58)

Die Formulierung deutet bereits sein Unbehagen an. Im folgenden Absatz offenbart er seine Unsicherheit, bezüglich dieser Abgrenzung der diskursiven Formation, explizit indem er anzweifelt, dass diese Definitionen bis zum Ende seiner Untersuchung Bestand haben werden. Ein Makel in Foucaults Arbeit ist die uneindeutige Verwendung und, wie er selbst zugibt, „wilde“ Benutzung der Konzepte Aussage, Ereignis oder Diskurs (vgl. ebd.: 48). Er hatte zuvor bereits die Versuche unternommen, dem Begriff Diskurs anhand der im Zitat genannten Elemente (Gegenstände, Äußerungsmodalität, Begriffe, thematische Wahl) eine haltbare Einheit zu verleihen, was ihm jedoch nicht zufriedenstellend gelingen wollte. Daher nun sein Ansatz, den Diskurs als eine Art der Verteilung, Streuung oder Dispersion zu verstehen. Es beschäftigen ihn auch an dieser Stelle wieder die kausalen Bedingungen, denen die Elemente des Diskurses folgen, und er vereint diese Bedingungen unter seinem breiten Begriff der „Formationsregeln“. Diese Regeln, durch die in diskursiven Verteilungen Aussagen auftauchen, aufrecht erhalten werden, modifiziert werden und wieder verschwinden, sind ein Zeichen seiner Suche nach einer Terminologie, welche die Ursachen von diskursiven

Veränderungen sichtbar werden lässt. Beim Versuch, seinen Formationsregeln einen Inhalt zu geben, kommt er wieder auf die Frage des Auftauchens und der Existenz zurück:

„Kann man die Regeln feststellen, der ihr [Gegenstände des Diskurses der Psychopathologie] Erscheinen unterworfen war? Kann man in Erfahrung bringen, gemäß welchem nicht-deduktiven System diese Gegenstände sich haben neben-einander stellen und einander folgen können, um das zerstückelte Feld der Psychopathologie zu bilden, das an manchen Punkten lückenhaft, und an manchen übertoll ist? Welches System der Existenz hatten sie als Objekte des Diskurses?“ (ebd.: 62, Anm. d.V.)

Seine Fragen sind noch offen gehalten, doch er erkennt, wie Gegenstände beispielsweise in der Psychopathologie auftauchen, sich formieren, sich nebeneinander stellen, einander folgen oder einander verdrängen, und er vermutet Regeln hinter diesen Vorgängen, ohne sich sicher zu sein, am Ende seiner Suche diese Regeln zu finden. Um an dieser Stelle methodisch weiter vorzugehen, schlägt er drei Analyseansätze vor:

1. „Man müsste zunächst die ersten *Oberflächen* ihres [der Gegenstände] *Auftauchens* finden...“ (ebd.)
2. „Außerdem müsste man die *Instanzen der Abgrenzung* beschreiben...“
3. „Und schließlich müsste man die *Spezifikationsraster* analysieren...“ (ebd.: 63f)

Die hier von ihm eingeführten Begriffe sind wieder unscharf, jedoch hat er dabei ganz konkrete Beispiele aus seiner Analyse der Wissenschaftsgeschichte im Blick. So sind die Oberflächen des Auftauchens psychopathologischer Gegenstände beispielsweise die Kunst, die Sexualität oder das Strafsystem. Als Instanzen der Abgrenzung sieht er die Medizin, die Justiz oder die kirchliche Autorität, und Spezifikationsraster waren seiner Erkenntnis nach beispielsweise die Seele, der Körper, das Leben und die Geschichte der Individuen als lineare Phasenfolge (vgl. ebd.). Hier wird seine Methode greifbar und die Art und Weise sichtbar, wie sie sich den Diskursen und der Untersuchung des diskursiven Wandels mittels bestimmter Kriterien annähert.

Unklar bleibt an dieser Stelle jedoch noch, welche Beziehung der Diskurs zum Nicht-Diskurs hat, zu den „Dingen“, den praktischen Erfahrungen und Ereignissen. Denn Foucault sieht darin die Gefahr, sich vom Diskurs als Fixpunkt der Analyse zu lösen und auf etwas zurückzufallen, das sprachlos „schweigend“ schon vor dem Diskurs war:

„[H]ier handelt es sich nicht darum, den Diskurs zu neutralisieren, aus ihm das Zeichen von etwas anderem zu machen, seine Mächtigkeit zu durchqueren, um auf das zu stoßen, was schweigend diesseits von ihm bleibt; es handelt sich im Gegenteil darum, ihn in seiner Komplexität hervortreten zu lassen. In einem Wort, man möchte sich gänzlich der „Dinge“ enthalten; sie „entgegenwärtigen“; ihre reiche, schwere und unmittelbare Fülle verbannen, aus der man gewöhnlich das Ur-Gesetz eines Diskurses macht, der sich davon nur durch Irrtum, Vergessen, Illusion, Unwissenheit oder Trägheit der Meinungen und Traditionen oder auch durch den vielleicht unbewußten Wunsch, nichts zu sehen und nichts zu sagen, fernhalten würde; die regelmäßige Formation der Objekte, die sich nur im Diskurs abzeichnen, an die Stelle des rätselhaften Schatzes der „Dinge“ von vor dem Diskurs setzen; diese *Gegenstände* ohne Beziehung zum *Grund der Dinge* definieren, indem man sie aber auf die Gesamtheit der Regeln bezieht, die es erlauben, sie als Gegenstände eines Diskurses zu bilden, und somit eine Geschichte der diskursiven Gegenstände schreiben, die sie nicht in die gemeinsame Tiefe eines Urgrunds stieße, sondern den Nexus der Regelmäßigkeiten entfaltet, die ihre Dispersion steuern.“ (ebd.: 72)

Foucault möchte sich „gänzlich der Dinge enthalten“ und wendet sich gegen Vorstellungen, wonach die Dinge den Diskurs prägen. Seine Diskursanalyse versucht, den Nexus der Regelmäßigkeiten in der Dispersion der diskursiven Gegenstände sichtbar zu machen und so die Geschichte der einzelnen Diskurse freizulegen, ohne dabei auf ein „Ungesagtes“ zurückgreifen zu müssen, das die Macht des Diskurses verwässern würde. Ziel seiner Diskursanalyse ist, Diskurse unabhängig von den „Dingen“ zu erfassen und die den Diskursen selbst innewohnenden Regelmäßigkeiten zu untersuchen.

Die Essenz der vorgestellten diskursanalytischen Perspektive Foucaults bildet sich in folgenden Punkten ab:

1. Verneinung von Subjektivität
2. Skepsis gegenüber kausalen Modellen
3. Konzentration auf die Produktion bzw. das Auftauchen von diskursiven Objekten
4. Konzentration auf Diskontinuitäten, Brüche und Schwellen im Diskurs
5. Analyse der Formation bzw. Streuung von Diskursgegenständen/Aussagen
6. Abkoppelung von den Dingen

Für meine Analyse der Diskurse und Dispositive im Feld der Antikorrruption bilden diese Punkte eine erste Basis, besonders die Entpersonalisierung der Aussagen, die Konzentration auf das Auftauchen und die (Dis-) Kontinuitäten sowie die Analyse der Streuung der relevanten Aussagen. Auch Foucaults Skepsis gegenüber Kausalitäten ist ein Punkt, der mich davon abhalten wird, voreiligen Schlüssen zu folgen. Dennoch bin auch ich auf der Suche nach Kausalität, denn ein Zusammenhang von Diskurs, Praxis und Sichtbarkeiten kann meiner Ansicht nach nicht verleugnet werden. Dies zeigt sich auch bei der Konzeption und Analyse von Dispositiven nach Jäger, Bührmann und Schneider.

3.1.2 Diskursanalyse bei Siegfried Jäger

Siegfried Jäger baut auf Foucaults Begrifflichkeiten auf und entwickelt daraus eine für seine sozial- und politikwissenschaftlichen Zwecke passende und griffige Taxonomie. Seine Begriffe und grafischen Konzepte helfen, Foucaults Definitionsschwierigkeiten zu überwinden. Dies beginnt bereits bei Jägers sehr klaren Definition des Diskurses als „[Fluss] von sozialen Wissensvorräten durch die Zeit“ (Jäger 2009: 158). Diese Wissensvorräte werden von mir in dieser Arbeit vielfach als Narrative bezeichnet, denn es sind die Geschichten, die von Korruption und Antikorrruption erzählen und das in ihnen enthaltene Wissen, das ich beschreiben und dessen Veränderungen mich interessieren. Die Narrative repräsentieren vorherrschendes und sich wandelndes Wissen, das im entwicklungspolitischen Feld den Antikorrptionsdiskurs konstituiert. Diese Antikorrptionsnarrative sind die Wissensvorräte, derer sich die hier vorliegende Analyse angenommen hat, nicht nur um sie zu beschreiben, sondern auch um sie zu kritisieren.

Warum bei Jäger die Diskurse im Zentrum seiner Untersuchungen stehen, wird verständlich, wenn er erklärt, welche Rolle ihnen im gesellschaftlichen Gefüge zukommt. Denn die Diskurse sind es,

„die die Applikationsvorgaben für die Gestaltung der gesellschaftlichen Wirklichkeit enthalten und in diese gegenständlich umgesetzt werden und, in Verbindung mit diesen 'Vergegenständlichungen' insgesamt also als *Dispositive*, weiterwirken, sie 'am Leben halten', sie und sich verändern oder auch zum Absterben bringen können. Insofern ist die Diskursanalyse auch keine Hilfswissenschaft für andere sozialwissenschaftliche Disziplinen, sondern ragt in diese gleichsam transdisziplinär hinein.“ (ebd.)

Diskursanalyse ist deshalb zentraler Anknüpfungspunkt seiner Betrachtung der gesellschaftlichen Wirklichkeit, da für ihn Diskurse die treibende Kraft hinter sozialem Wandel sind. Er spricht von der „kritischen“ Diskursanalyse, deren Ziel es ist, „ganze Diskursstränge [...] historisch und gegenwartsbezogen zu analysieren und zu kritisieren“ (ebd.: 171). Ihm ist bewusst, dass dabei ein ganz spezifischer Fokus gesetzt werden muss, um in der Forschungspraxis nicht den Überblick zu verlieren (vgl. ebd.: 198f).

Anhand der folgenden von Jäger entwickelten Veranschaulichung eines Diskurses, werden nun einige seiner Begriffe kurz umrissen, um dann an einer zweiten Grafik seinen Dispositivbegriff zu veranschaulichen.

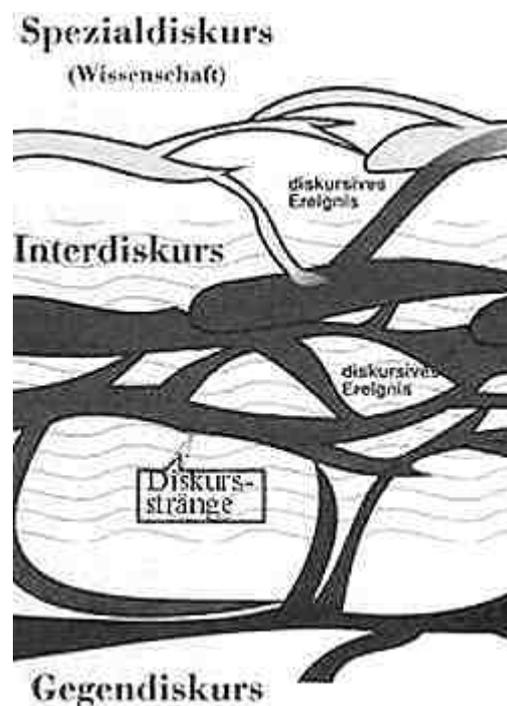


Abbildung 3: Grafische Darstellung des Diskurs-Konzepts nach Jäger (vgl. ebd.: 160)

Das Bild zeigt einen Diskurs geteilt in Spezialdiskurs, Interdiskurs und Gegendiskurs¹. Der Diskurs besteht wie dargestellt aus mehreren Diskurssträngen, die sich durch die Zeit bewegen und sich dabei untereinander „verschränken“ oder getrennt nebeneinander herlaufen. Ein Diskursstrang existiert selten losgelöst von anderen Strängen, denn mit „Verschränkungen“ meint Jäger die Eigenschaft der einzelnen Stränge, sich gegenseitig zu beeinflussen,

¹ Diese drei Begriffe haben für diese Arbeit keine Wichtigkeit.

zu stützen oder zu widersprechen (vgl. ebd.)². Sein Abgrenzungskriterium für die einzelnen Stränge ist ihr thematischer Bezug:

„In ihrer historischen Dimension sind Diskursstränge Abfolgen von Mengen thematisch einheitlicher Diskursfragmente, oder anders: Thematisch einheitliche Wissensflüsse durch die Zeit. [...] Diskursanalyse hat [...] neben der präzisen Herausschälung der jeweiligen Diskursstränge auch [...] *Diskurs(strang)-verschränkungen* zu beachten.“ (ebd.: 160f)

Dieses „Herausschälen“ von individuellen Strängen, also die Abgrenzung einzelner Wissensflüsse von einander, stellt eine Herausforderung dar, die, wenn auch nicht mit absoluter Genauigkeit und in Perfektion lösbar, eine erste Orientierungsstufe für eine von Jäger inspirierte Forschung an Diskurs und Dispositiv sein muss³. Die Beschreibung der Verschränkungen löst die vorgenommenen Trennungen in einem zweiten Schritt dann teilweise wieder auf und lässt, Jäger zufolge, interessante diskursive Effekte hervortreten.

Zwei weitere Begriffe Jägers sind das „diskursive Ereignis“ und der „diskursive Kontext“. Die Summe der Ereignisse bildet den Kontext eines Wissensflusses und jedes einschneidende Ereignis, wie zum Beispiel das Ende des Kalten Krieges, hat nach Jäger seine Wurzeln in bestimmten Diskurskonstellationen, deren Vergegenständlichung es darstellt. Ihn interessieren die Ereignisse jedoch nicht bis ins kleinste Detail hinein. Sein Blick richtet sich gezielt auf diejenigen Ereignisse, die „die Richtung und die Qualität des Diskursstrangs, zu dem sie gehören, mehr oder minder stark beeinflussen“ (ebd.: 162). Die Ereignisse bilden nicht nur den Kontext der Diskursstränge, sondern sind wichtig für die analytische Betrachtung, da sie Diskursstränge historisch einordenbar und verständlich machen.

Synchrone oder auf eine kurze Zeitspanne reduzierte Untersuchungen können diese historische Dimension der Diskurse nicht abbilden (vgl. ebd.: 162f). Deshalb war es für mich auch von großer Bedeutung, Periodika über einen möglichst langen Zeitraum hinweg zu analysieren und mir damit die Möglichkeit zu schaffen, den Diskurs in einer gewissen Zeitspanne vor und nach der Enttabuisierung von Korruption erfassen zu können. Nur dadurch wurde es nämlich möglich, die Fragen nach dem Auftauchen zu klären und

2 Die Stränge haben sowohl synchrone wie auch diachrone Dimensionen, und bilden die Grundlage für Jägers Strukturanalyse von Diskursen (vgl. ebd.: 160, 198f).

3 Dieser Punkt war Foucaults archäologisches Dilemma. Jäger befreit sich von diesen Konventionen und spricht forschungspragmatisch vom „präzisen Herausschälen“ thematischer Diskursstränge.

gleichzeitig eine Entwicklung sichtbar zu machen, die sowohl Kontinuitäten als auch Brüche im Diskurs erkennen lässt.

Neben dem weiten Blick auf die Entwicklung und Einbettung der Stränge im geschichtlichen Kontext gründet sich Jägers Herangehensweise auf einer genauen Feinanalyse einzelner Aussagen. Dies bedeutet, sich auf individuelle Diskursfragmente tiefgreifend einzulassen und gegebenenfalls in Kauf zu nehmen, dadurch große Teile der Textbasis eines Diskursstrangs unberücksichtigt zu lassen. Auch die für diese Arbeit durchgeführte Analyse hat viele Textfragmente durch das Raster der Auswahl fallen lassen müssen. Ähnlich wie bei der Archäologie liegt es in der Natur von Diskursanalysen, nicht alle Artefakte finden zu können. Doch ebenfalls vergleichbar mit der Archäologie tauchen regelmäßig interessante Fundstücke auf, die es lohnen, sich genauer mit ihnen auseinanderzusetzen.

Jedes Textfragment ist bei Jäger in einen institutionellen Rahmen eingebunden, erscheint auf einer „Oberfläche“, nutzt sprachlich-rhetorische Mittel und hat einen Inhalt bzw. Objekte oder Gegenstände, über die es etwas in der Formulierung meist Einmaliges aussagt (vgl. ebd.: 175f). Der Ablauf der Feinanalyse richtet sich nach diesen Kategorien (Oberflächen des Auftauchens, Gegenstände, Form, Thema), die eindeutig an Foucault und seine in den Raum gestellten Abgrenzungskriterien für diskursive Formationen anknüpfen (vgl. Foucault 1981: 48ff).

Aus Foucaults kämpferischem Vokabular der 'Strategien', 'Koalitionen' und 'Formationen der Diskurse' wird bei Jäger ein natürlicher Fluss von Wissen durch die Zeit mit einzelnen Strängen, die sich zwar auch widersprechen können, sich in der Regel jedoch miteinander verschränken bzw. einander „umschlingen“. Beide Terminologien sind intuitiv und je nach Kontext mehr oder weniger gut passend. Foucault richtet seinen Blick auf den Wettstreit um die zu einem gewissen Zeitpunkt gültige Wahrheit; Jäger schaut auf die wechselseitigen politischen und gesellschaftlichen Einflüsse von Diskursen und Kontexten aufeinander. Jäger entgeht dabei nach meiner Ansicht der Falle, die Diskurse hinter den Dingen verschwinden zu lassen, wovon Foucault gewarnt hatte, sondern erkennt die Wechselwirkungen zwischen den Dingen und den Diskursen. Was er sich genau darunter vorstellt, verdeutlicht sein Konzept des Dispositivs, das im Zitat zur Einbettung des Diskurses bereits kurz angesprochen wurde.

3.2 Dispositivanalyse

Die Ausweitung der Analyse des Diskurses hin zur Dispositivanalyse ist ein logischer Schritt, den Jäger unternommen hat, um eine Verknüpfung von Wissen und Wirklichkeit herzustellen. Ein *Dispositiv* wird von ihm definiert als: „...der prozessierende Zusammenhang von Wissen, welches in Sprechen/Denken - Tun - Vergegenständlichung eingeschlossen ist.“ (Jäger 2006: 108). Er entwirft dieses Dreieck aus Denken - Tun - Vergegenständlichung als „grobe analytische Vereinfachung“ (ebd.: 108f) und veranschaulicht sein Modell in folgendem Schaubild:

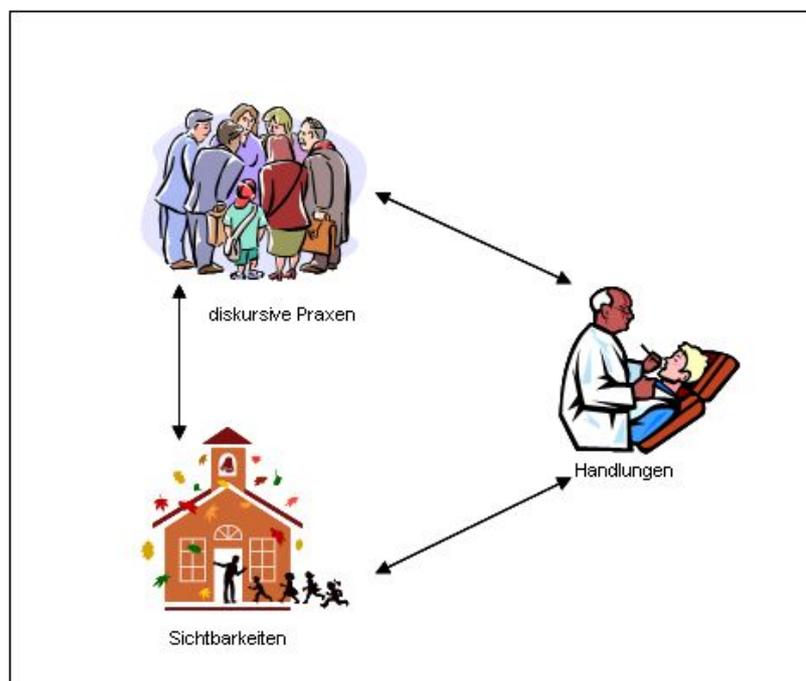


Abbildung 4: Die grafische Veranschaulichung des Dispositiv-Konzepts nach Jäger (vgl. ebd.: 109)

Die im Bild als Gruppengespräch dargestellten diskursiven Praxen definiert er als diejenigen Praxen, in denen „primär Wissen transportiert wird“, also als Sprechen und Denken. Die nicht-diskursiven Praxen, oben dargestellt als Zahnarztuntersuchung, sind Handlungen, denen Wissen vorausgeht und die ständig durch Wissen begleitet werden. Die dritte Darstellung einer Kirche veranschaulicht die Sichtbarkeiten des Wissens. Diese sind die

Vergegenständlichungen diskursiver Praxen, die durch nicht-diskursive Praxen produziert und reproduziert werden.

Jägers Dispositive haben aus geschichtlicher Sicht eine gewisse „Festigkeit“. Sie sind jedoch auch historischen Veränderungen unterworfen und, bedingt durch die wechselwirkenden Prozesse ihrer drei voneinander getrennten Teile, immer in engem kausalem Zusammenhang stehend zu betrachten (vgl. ebd.: 108f). Er überwindet dadurch den von Foucault beschriebenen Dualismus von Diskurs und Wirklichkeit, indem er die Konzepte substantiell miteinander verknüpft (ebd.: 92).

Eine Dispositivanalyse nach Jäger hat daher die folgenden Schritte zu durchlaufen, um den Konstruktionsprozess der vorgefundenen Aussagen und Narrative beziehungsweise des zu untersuchenden Wissens und dessen Auswirkungen in Tun und Gegenständlichkeiten nachvollziehen zu können:

„1. Rekonstruktion des Wissens in den diskursiven Praxen [...] 2. Rekonstruktion des Wissens, das den nichtdiskursiven Praxen zugrundeliegt. 3. Rekonstruktion der nichtdiskursiven Praxen, die zu den Sichtbarkeiten/Vergegenständlichungen geführt haben, und des darin enthaltenen Wissens.“
(ebd.: 110)

Sein Wissensbegriff ist breit angelegt und umfasst neben „Erkenntnis“ auch „Gefühle und Affekte“ (vgl. ebd.). Prinzipiell kann jeder Bewusstseinszustand zu praktischem Tun führen, das dann wiederum zu sichtbaren Gegenständen werden kann. Obwohl im Schaubild die Pfeile in beide Richtungen gehen, was gegenseitige Beeinflussung symbolisiert, ist die Reihenfolge hier eindeutig vorgegeben und zeigt Jägers mit Foucault geteilte Vorstellung, das Wissen als Ausgangspunkt zu sehen, aus dem dann das Tun und die Gegenstände entstehen. Die immateriellen Bewusstseinszustände üben hier Macht auf die Materie aus und der Einfluss der Materie auf den Diskurs wird vernachlässigt: „Alles Wissen ist an Macht gekoppelt, in jedem Wissen, das sich durchsetzt, setzt sich Macht durch.“ (ebd.: 112).

Diesen Nexus aus Wissen und Macht zu analysieren, sei die sehr komplexe Aufgabe der Dispositivanalyse, zu der Jägers Überlegungen eine erste Anregung geben, um so die „Kluft zwischen Diskursanalyse und empirischer Sozialforschung [zu] überwinden“ (ebd.: 113). Seine Vorstellungen von Kausalität werden in der obigen Abbildung grafisch sichtbar. Und obwohl der Nachweis von Kausalität noch immer ein Problemfeld der Sozialwissenschaften darstellt, scheut er sich nicht, ganz offen von Ursache-Wirkungsbeziehungen zu sprechen. Bereits im Abschnitt über Foucaults diskursanalytische Position wurde über dessen Skepsis berichtet, wenn es darum geht, Kausalzusammenhänge nachzuweisen. Dies ist ein brennendes Problem und in gewisser Weise ein Notstand, um den herum sich ein komplexes Dispositiv formiert hat. Das Experiment ist eine Möglichkeit, dem Problem zu begegnen, peinliche Fehler zu vermeiden und dem Streben der Wissenschaften nach Erkenntnissen über Wirkungszusammenhänge nachzukommen. Doch Experimente sind aufwendig; die Dispositivanalyse könnte daher eine Alternative bieten. Jäger nimmt dies offenkundig an und auch Foucault hat sich in einem Interview dazu verleiten lassen, eine Vermutung zu äußern, die in diese Richtung interpretiert werden kann. Dort versteht Foucault das Dispositiv als:

„...eine Art von [...] Formation, deren Hauptfunktion zu einem gegebenen historischen Zeitpunkt darin bestanden hat, auf einen Notstand (urgence) zu antworten. Das Dispositiv hat also eine vorwiegend strategische Funktion.“
(Foucault 1978: 120)

Der Umstand, dass das Dispositiv auf etwas „antwortet“, kann als Ursache-Wirkungszusammenhang ausgelegt werden. Dieser Auslegung folgt nicht nur Siegfried Jäger, auch Andrea Bührmann und Werner Schneider greifen mit ihren Ansätzen zur Dispositivanalyse auf diese Aussage zurück. Bührmann und Schneider erweitern diese Auslegung, um forschungs-praktische Elemente und beschreiben Dispositive als:

„...institutionalisierende bzw. institutionelle Antworten auf bestimmte gesellschaftliche Problemlagen; sie reagieren auf und produzieren selbst gesellschaftlichen Wandel und zeitigen beabsichtigte, aber auch nicht beabsichtigte Wirkungen,...“ (Bührmann/Schneider 2008: 93)

Bei dieser Formulierung wird klarer als bei Foucault von „produzieren“ und „Wirkungen“ gesprochen. Die Dispositive sind eingebunden in gesellschaftlichen Wandel, den sie gleichzeitig erzeugen, eine Vorstellung, die auch schon bei Jäger anzutreffen war.

Diese Einbettung in den Wandel der Gesellschaft ist das Interessante. Auch wenn die vorliegende Arbeit nicht besonders tief in dieses Mysterium blicken kann, versucht sie doch, die Einbettung der einzelnen Antikorruptionsmaßnahmen in die entwicklungspolitische Wirklichkeit sichtbar zu machen. Das heißt, nicht ausschließlich das Auftauchen und die Streuung der Antikorruptionsdiskurse und -dispositive werden untersucht, sondern auch Anzeichen dafür werden gesucht, ob die Maßnahmen auf einen ganz speziellen Notstand antworten beziehungsweise eine Reaktion auf einen Wechsel der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sind. Besonders im Abschnitt über Korruption und Entwicklung (-szusammenarbeit) wird versucht, einige Zusammenhänge in Ansätzen exemplarisch herzustellen.

Da sich die hier vorliegende Analyse auf die diskursive Ebene beschränkt und nur auf die Spiegelungen des praktischen Tuns und die im Laufe der Zeit entstandenen Vergegenständlichungen im Antikorruptionsdiskurs eingeht, wird bei der Beschreibung derselben nur auf ihr jeweiliges Echo in den Berichten zurückgegriffen. Da die Sichtbarkeiten und Praktiken jedoch relativ oft verschriftlichte Schatten in den Diskurs hineinwerfen und an vielen Textstellen ausführlich über die praktische und institutionalisierte Seite von Antikorruption berichtet wird, ist dieses Vorgehen vertretbar.

Es scheint aus dieser Perspektive trivial, dass die Antikorruptionsmaßnahmen in den meisten Fällen eine Reaktion auf konkrete Fälle von Korruption und die damit verbundenen Probleme darstellen, doch im Speziellen zeigt sich bei dieser Analyse, dass einige Maßnahmen jeweils auf ganz individuelle situationsspezifische Herausforderungen zugeschnitten sind. Andernorts ist fraglich, ob eine Maßnahme nicht noch auf ganz andere Fragen und Problemsituationen antwortet als nur auf eine oder mehrere Formen von Machtmissbrauch. Soweit sich diese Fragen klären ließen, wird bei der Interpretation der Ergebnisse darauf näher eingegangen.

3.3 Zusammenfassung der methodischen Basis

Den bedeutendsten Einfluss auf die hier vorgestellte Herangehensweise hat Foucault mit seinen Überlegungen zur Diskursanalyse ausgeübt, denn die wesentlichen Fragen, die ich mit dieser Arbeit zu beantworten versuche, sind die von ihm vorformulierten. Ich frage zunächst nach dem Auftauchen und der Streuung von Aussagen zum Thema Antikorruption in den Entwicklungsberichten von UNDP und Weltbank. Darüber hinaus untersuche ich, Jäger sowie

Bührmann und Schneider folgend, die Antikorruptionsdispositive und die Umstände ihres Auftauchens dahingehend, welche Problemlagen und gesellschaftlichen Wandlungsprozesse sich hinter ihnen verbergen und gegebenenfalls den Anlass zu ihrer Produktion geboten haben könnten.

Zwar konnte dabei nur Hinweisen nachgegangen werden, die sich direkt im Diskurs offenbaren, die Untersuchung der konkreten Praktiken und Sichtbarkeiten/Vergegenständlichungen hätte den Rahmen der Möglichkeiten dieser Arbeit gesprengt. Allerdings lassen sich auch bei der reinen Betrachtung der Aussagen im Diskurs, die sich in ihnen widerspiegelnden nicht-diskursiven Praktiken und Vergegenständlichungen erkennen, beschreiben und bezüglich dieser Frage analysieren.

Gemäß der Dreiteilung des Dispositivs bei Jäger können die Aussagen eingeordnet werden. Sie zeigen in sich Beschreibungen von Sichtbarkeiten, geben zusätzlich Erläuterungen zu diversen antikorrupsionsbezogenen Handlungen ab und sind drittens immer ein Teil der rein diskursiven Seite von Antikorrupsion.

Besonders wichtig für das vorgestellte methodische Herangehen ist die Überzeugung, dass alles eine Ursache hat, oder anders ausgedrückt, es keine Aussage, Handlung oder Gegenstände gibt, die nicht kausal durch den Raum und die Zeit, in der sie hervorgebracht worden sind, bestimmt wurden. Tendenzen dazu finden sich ansatzweise bei Foucault wie auch bei Jäger, wenngleich beide nicht eindeutig Stellung beziehen. Denn es ist klar, dass diese Annahme weder bewiesen noch falsifiziert werden kann. Dennoch ist es von Bedeutung, diese Prämisse im Hinterkopf zu behalten, wenn es darum geht zu ergründen, warum gewisse Aussagen getätigt wurden und nicht andere ihren Platz eingenommen haben. Gleichzeitig bewahrt es die Analyse davor, Individuen und individuelle Ereignisse zu sehr ins Zentrum zu stellen, anstatt auf darüber hinausgehende Bedingungen ihres Auftauchens zu achten. Die Frage in Bezug auf den analysierten Antikorruptionsdiskurs lautet demzufolge:

Welche Bedingungen haben zu einem bestimmten Zeitpunkt eine bestimmte Aussage über Korruption/Antikorruption im Entwicklungsdiskurs der Entwicklungsberichte mit „Wahrheitswert“ geladen und erscheinen lassen?

Diese Frage kann als Fixpunkt für die Beantwortung der Fragen nach den Kausalitäten hinter den Dispositiven gesehen werden. Es war von vornherein klar, dass diese Frage, wenn überhaupt, nur unvollständig und nicht mit Sicherheit beantwortet werden kann, dennoch leitete sie die Auswertung der Ergebnisse in eine für die Interpretation fruchtbare Richtung.

4. Praktisches Vorgehen

4.1 Konkreter Untersuchungsablauf

Nachdem die Entscheidung über Forschungsthema und Methodik gefallen war, und auch der Entschluss gefasst wurde, die Untersuchung auf die Entwicklungsberichte von UNDP und Weltbank zu konzentrieren, begann die praktische Analyse der Texte als Mischung aus qualitativer und quantitativer Inhaltsanalyse. Dabei erschien es am geeignetsten, die von Philipp Mayring beschriebene Methode der „induktiven Kategorienbildung“ zu benutzen, denn obwohl der Autor der vorliegenden Arbeit durch seine Vorarbeiten bereits mit verschiedenen Kategorien von Antikorruptionsmaßnahmen in Berührung gekommen war, erschien es erstrebenswert, zunächst ohne vorgefasste Stereotype an die Texte heranzugehen. Dies ist genau das, was Mayring als induktive Kategorienbildung beschreibt. Denn voreingenommen zu lesen, verschließt die Möglichkeiten, Unbekanntes zu erkennen und als Analysekategorie aufzunehmen. Mir war dabei durchaus bewusst, dass dies – wenn überhaupt - nur schwer umsetzbar ist. Dennoch wurden Mayring folgend versucht, aus dem Textmaterial heraus die Auswertungsgesichtspunkte, also die einzelnen voneinander nicht immer eindeutig trennbaren Antikorruptionsmaßnahmen abzuleiten (vgl. Mayring 2002: 115ff).

Im Gegensatz zu Mayrings Anspruch, die Texte dabei zeilenweise durchzuarbeiten, was auf Grund der Menge an Text und der darin sehr unterschiedlichen Verteilung von Antikorruptionsthemen, wenig zielführend erschien, wurde mit Hilfe der Suchfunktion im digitalen Dokument nach den Stellen gesucht, an denen über Korruption explizit Aussagen gemacht wurden. An diesen Stellen wurde dann nach Hinweisen auf Antikorruption gesucht und es wurden - je nach Art des Fundes - erste Kategorien entwickelt. Das dabei auftretende Problem der Abgrenzung, das heißt der Definition der einzelnen Maßnahmenkategorien, war eine große Herausforderung und nicht immer eindeutig möglich.

Um die weitere Analyse nicht zu verkomplizieren, wurde dabei versucht, die einzelnen Maßnahmen anhand von ihren „Namen“, Begriffen, Themen und prägnanten Lemmas kenntlich zu machen. Auf diese Weise entstanden unterschiedliche Listen und Tabellen, die als Ergebnisse die Grundlage für die Auswertung und Interpretation bildeten.

Die erste Liste beziehungsweise die erste Ansammlung von Textstellen beinhaltet chronologisch angeordnet jene Stellen aus den Berichten, in denen Korruption ausdrücklich erwähnt wurde mit dem dazugehörigen Kontext und einer knappen Quellenangabe. Zu Beginn der Untersuchung wurde parallel eine Liste mit Textstellen zum Thema „Transparenz“ erstellt, die später jedoch nicht ausführlich analysiert wurde, da dieses Thema so umfangreich im Diskurs vertreten ist, dass es sinnvoll erschien, es zwar als Antikorruptionsmaßnahme zu behandeln, jedoch eine genauere Analyse gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt in einer gesonderten Arbeit durchzuführen.

Das Problem beim Erstellen der Listen war, weiters den Umfang des relevanten Kontexts zu erkennen und beim Kopieren in die chronologisch angeordneten Listen nicht relevante von relevanten Teilen des Kontexts klar zu unterscheiden. Denn die Kontexte eindeutig und vollständig zu erfassen, die für die Einordnung der betreffenden Maßnahme bedeutend sind, war aus forschungspragmatischen Gründen nicht möglich und es ist wahrscheinlich an einigen Stellen durch dieses Vorgehen zu Auslassungen relevanten Materials gekommen.

Ein weiterer Fehler, der nicht vermeidbar war, ist dem Umstand geschuldet, dass durch das Suchen nach dem Lemma **corrupt**, all diejenigen Textstellen, in denen Korruption zwar angesprochen, jedoch nicht ausdrücklich erwähnt wird, aus dem Suchraster fallen. Dies ist unglücklich, muss aber aus forschungspraktischen Gründen hingenommen werden. Denn es ist zwar möglich, dass dadurch ein erstes Auftauchen von Antikorruption oder eine spezielle Facette der Streuung nicht erkannt wurde, pragmatisch betrachtet sind diese Fehlermöglichkeiten jedoch durch die enorme Menge von Fundstücken vernachlässigbar.

Wie bereits erwähnt, sind Diskursanalysen in der Praxis meist auf eine Reduktion angewiesen und notgedrungen mit der Ausblendung großer Teile der zur Verfügung stehenden Textansammlungen verbunden. Denn je größer die Menge des einbezogenen Materials, desto kleiner sind die Möglichkeiten einer genauen Feinanalyse (vgl. Jäger 2009: 196f).

Nachdem die erste Liste fertiggestellt war, wurden aus dem ausgearbeiteten Bündel an Aussagen zum Themenfeld Korruption-Antikorruption die unterschiedlichen Maßnahmen möglichst fein „herausgeschält“. Dabei wurde in zwei Schritten vorgegangen, wie Mayring es für den Ablauf der induktiven Kategorienbildung vorschreibt. Zunächst erfolgt ein erster Durchlauf der Kategoriendefinition aus dem Material heraus, also in diesem Fall die

Abgrenzung der sich zeigenden Antikorruptionsdiskurse, -dispositive und im Einzelfall der Aussagen voneinander. In einem zweiten Schritt wurden dann die Kategorien nach der Durchsicht von ca. 50% des Materials rückblickend betrachtet und für einen zweiten Durchlauf überarbeitet (vgl. Mayring 2002: 116f). Einige Kategorien wurden dabei zusammengefasst, andere getrennt. Außerdem wurde versucht, sie in Gruppen zu ordnen, was sich jedoch als problematisch erwiesen hat. Denn weder eine erste Einteilung in präventive und repressive Maßnahmen, noch eine Trennung nach Kriterien wie Akteursbeteiligung oder Zielsetzung, hatten sich als eindeutig und konsistent erwiesen, weshalb zunächst eine alphabetische Anordnung gewählt wurde. Letztendlich werden die Maßnahmen trotz auftretender Überschneidungen in der Zusammenfassung in zwei Übergruppen eingeteilt, in die Gruppe der systemverändernden Maßnahmen („Updates“) und in die Gruppe von systemerhaltenden Maßnahmen („Add-ons“).

Die durch den Definitionsprozess entstandenen Kategorien dienten im weiteren Verlauf dazu, aus der ersten Liste heraus für jede Maßnahme/Kategorie eine eigene Liste mit Fundstellen anzufertigen. In allen Listen wurden die Fundstellen aus den Weltentwicklungsberichten von jenen aus den Berichten über die menschliche Entwicklung getrennt und mit eindeutigen Quellenangaben versehen. Die auf diese Weise entstandenen Listen bildeten danach einerseits die Grundlage für die Beantwortung der Fragen nach Auftauchen und Streuung, andererseits stellten sie bereits das erste nennenswerte Ergebnis der Untersuchung dar und zeigten zusammengenommen eine umfassende Liste jener Maßnahmen gegen Korruption, die in den Berichten als wirksam gegen Korruption benannt und beschrieben wurden.

Durch die klare Trennung von UNDP- und Weltbankdiskurs lässt sich vergleichend beschreiben, wann an welcher Stelle und in welchem Bericht eine Maßnahme auftauchte und wie sie sich dann in die folgenden Berichte hinein ausgebreitet beziehungsweise verstreut hat. Dabei wurden Überschneidungen und Verschränkungen der Maßnahmen sowie der einzelnen Berichte untereinander sichtbar und streckenweise zeitlich nachzeichnenbar. Außerdem ließ sich bereits am Umfang der Listen erkennen, welche Textmenge - und somit in gewisser Weise auch Wichtigkeit - einzelnen Maßnahmen im entwicklungspolitischen Diskurs beigemessen wurde.

4.2 Textauswahl: Die Entwicklungsberichte von UNDP und Weltbank

Dass die jährlich erscheinenden „Weltentwicklungsberichte“ („World Development Reports“) der Weltbank das Fundament der Analyse sein würden, war bereits durch die Vorarbeiten zu dieser Arbeit klar geworden. In der Arbeit zum Thema „Antikorruption: Wandel in Diskurs und Praxis“ konnte zwar die Enttabuisierung und die damit einhergehende Kriminalisierung beschrieben werden, doch dabei wurde auch das enorme Ausmaß sichtbar, das der Diskurs rund um Korruption nach dem Tabubruch in den Berichten angenommen hatte (vgl. Böckmann 2011). Den Diskurs der Weltentwicklungsberichte (WDRs) genauer zu untersuchen, war der ausschlaggebende Ansatzpunkt für die weitere Herangehensweise.

Hinzu kam der Entschluss, den Diskurs der Weltentwicklungsberichte mit den Aussagen aus den „Berichten über die menschliche Entwicklung“ des UNDP und den „Annual Reports“ (AR) des Internationalen Währungsfonds (IWF) zu vergleichen, die beide auch seit geraumer Zeit jährlich publiziert werden. Die Berichte des Fonds erschienen zunächst sehr interessant, weil sie bereits seit 1946 erscheinen und die Hoffnung bestand, dort frühere Aussagen zum Thema Korruption/Antikorruption zu finden. Doch dies hat sich nicht bewahrheitet und letztendlich wurde nicht nur aus Gründen des Zeit- und Platzmangels der Entschluss gefasst, die ARs nur am Rande zu behandeln, auch weil die Jahresberichte auf der inhaltlichen Ebene mit den Entwicklungsberichten nur stellenweise Überschneidungen aufweisen. Dies lässt sich auch daran erkennen, wie oft das Lemma **corrupt** in den einzelnen Berichten Verwendung gefunden hat, was in der folgenden Grafik dargestellt wird:

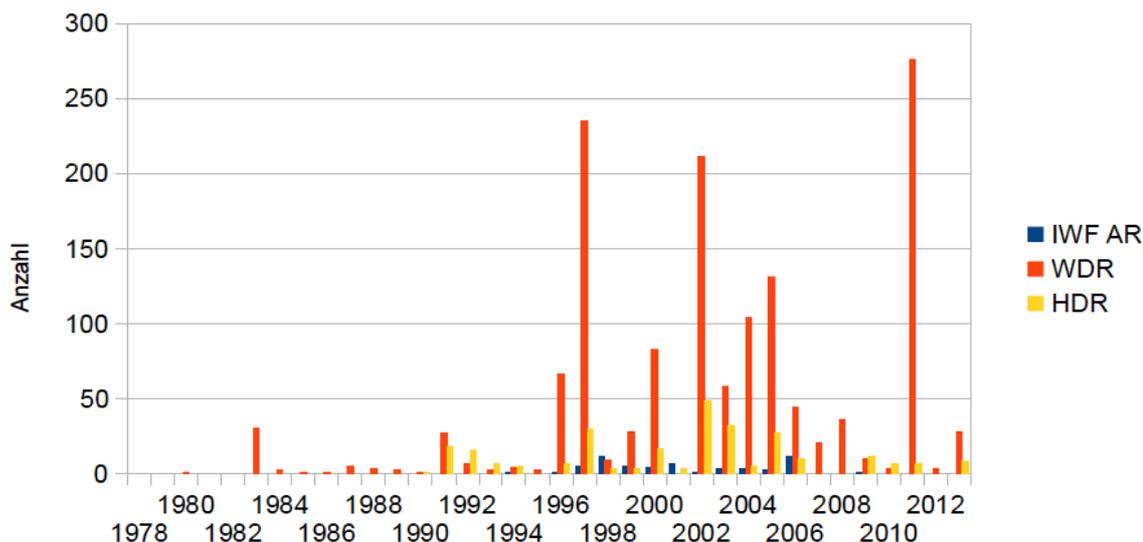


Abbildung 5: Häufigkeit der Nennung des Lemmas **corrupt** in den Berichten des UNDP (1990-2013), sowie der Weltbank und des Währungsfonds (1978-2013) (vgl. Anhang A)

Bei diesem Vergleich der Berichtreihen hinsichtlich der Häufigkeit, mit der das Lemma **corrupt** ausdrücklich im Text erscheint, zeigen sich sowohl Unterschiede wie Gemeinsamkeiten. Gemessen an den absoluten Zahlen wird deutlich, dass der WDR in seiner Geschichte fast sechsmal so oft das Thema beim Namen nennt wie der HDR. Allein im WDR von 2011 wird das Lemma insgesamt öfter benutzt als in allen HDRs zusammen genommen. In den Berichten des Währungsfonds finden sich insgesamt nur rund 50 Nennungen.

Werden die einzelnen Jahrgänge verglichen, in denen die Berichte das Thema besonders häufig ansprechen, erscheinen einige Parallelen. In den Jahren von 1996-2005 finden sich die meisten Erwähnungen des Themas, weswegen durchaus von einer Dekade der Antikorruption gesprochen werden kann. Auch bei den Berichten mit den meisten Nennungen gibt es Überschneidungen. Unter den jeweils vier Berichten mit dem häufigsten Auftauchen sowohl bei der Weltbank als auch beim UNDP sind die Jahrgänge 1997, 2002 und 2005 vertreten. In diesen Berichten wird dem Thema mehr Platz und meist ein eigenes Kapitel eingeräumt, was zu der Häufigkeit der Nennungen führte, während in den meisten anderen Berichten Korruption nur in Bezug zu anderen Themen angesprochen wird oder in einer gesonderten kleinen 'Box', also mehr am Rande behandelt wird.

An der Grafik wird auch sichtbar, warum die Annual Reports keine große Rolle spielen, denn die Anzahl der Nennungen ist verglichen mit den anderen beiden Berichten vernachlässigbar klein. Doch bei allen Gemeinsamkeiten von WDRs und HDRs gibt es doch auch Unterschiede zwischen ihnen, auf die bei der Interpretation der Ergebnisse eingegangen wird.

4.2.1 Der Weltentwicklungsbericht – World Development Report (WDR)

Seit 1978 wird von der „Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung“, kurz der Weltbank, jährlich der Weltentwicklungsbericht veröffentlicht, den sie selbst als ihre wichtigste analytische Publikation bezeichnet. Die Weltbank existiert seit 1944 und wurde zusammen mit dem „Internationalen Währungsfond“ (IWF) auf der Konferenz von „Bretton Woods“ ins Leben gerufen. Die wichtigsten Aufgaben der Bank sind folgende:

- „(i) To assist in the reconstruction and development of territories of members by facilitating the investment of capital for productive purposes, including [...] the encouragement of the development of productive facilities and resources in less developed countries. [...]
- (ii) To promote private foreign investment by means of guarantees or participations in loans [...]
- (iii) To promote the long-range balanced growth of international trade and the maintenance of equilibrium in balances of payments [...] thereby assisting in raising productivity, the standard of living and conditions of labor in their territories. “ (IBRD 2012 [1944]: Article 1)

Die hier vorgestellten Arbeitsaufträge der Bank beziehen sich auf den zur Gründungszeit 1944 bevorstehenden Wiederaufbau nach dem Weltkrieg und die Unterstützung der Mitgliedsstaaten zur Förderung einer sachten Umstellung ihrer Ökonomien von Krieg auf Frieden. Ganz zentral stellt sich dabei die Förderung von wirtschaftlicher Entwicklung in den Mitgliedstaaten dar. Durch die Bereitstellung von Krediten bzw. Kapital sowie die Übernahme von Garantien sollten in erster Linie die Produktivität sowie ausländische Direktinvestitionen erhöht und in weiterer Folge der Lebensstandard und die Arbeitsbedingungen verbessert werden. Die Weltbank war damit eine der ersten offiziellen Institutionen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, wenn nicht sogar die erste.

Insgesamt waren 2013 bereits 188 Staaten Mitglied der IBRD, was fast die gesamte Welt zu Mitgliedern macht. In erster Linie bestimmen die wohlhabenden Industrienationen die politischen Agenden der Bank, denn die Stimmverteilung richtet sich nach den Einlagen. Nach einem „Gentlemen’s agreement“, das bisher noch nie gebrochen wurde, stellen die US-Amerikaner den Präsidenten und auch der Hauptsitz ist in den Vereinigten Staaten von Amerika. Daraus ergibt sich der starke Einfluss US-amerikanischer Interessen auf das Wirken der Institution. Unstrittig ist ebenso die Dominanz von neoliberalen wirtschaftspolitischen Narrativen im diskursiven und praktischen Wirken der Bank. Dies wirkt sich letztendlich auch auf die analysierten Weltentwicklungsberichte aus, wie sich bei der Analyse der einzelnen Maßnahmen an einigen Stellen deutlich zeigen wird.

Wie eingangs bereits angesprochen, veröffentlicht die Bank seit 1978 jährlich den „Weltentwicklungsbericht“, in dem sie sich auf diskursiver Ebene mit den Entwicklungen weltweit auseinandersetzt. Der inhaltliche Fokus des Berichts wird in der Regel drei Jahre vor seinem Erscheinen vom Präsidenten der Bank festgelegt. Nach der Bestimmung des inhaltlichen Schwerpunkts beginnen dann erste Forschungen zum Thema, die in das laufende Forschungsprogramm der Bank eingebunden werden. Das Autorenteam und der Direktor des jeweiligen Berichts wechseln mit Thema und Jahrgang. Das Team wird jedoch im Regelfall vom Chefökonom der Bank und dem ihm unterstellten entwicklungspolitischen „Thinktank“, der „Development Economics Vice Presidency“ (DEC), angeleitet.

Außerdem wird bei der Ausarbeitung der Berichte Wert auf Konsultationen und die Zusammenarbeit mit unterschiedlichen AkteurInnen gelegt, die TheoretikerInnen und ExpertInnen aus der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit sowie AkteurInnen aus dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft sein können. Innerhalb der Weltbank sind neben dem DEC, das die institutionelle Basis bildet, in der Regel auch das „World Bank Institute“ sowie wechselnde regionale Abteilungen als Partner an der Ausarbeitung der Berichte beteiligt (vgl. IBRD o. J.b: o. S.).

Durch dieses breite Spektrum an AutorInnen, die sowohl aus der Praxis wie auch aus der Wissenschaft kommen, bietet der Bericht eine ideale Reflektionsfläche für die zur Zeit der Ausarbeitung vorherrschenden Diskurse und Praktiken in der multilateralen EZA. Weil die Texte im Team und gleichzeitig von vielen verschiedenen Individuen mit unterschiedlichen Hintergründen erstellt werden, wird interkultureller wie interdisziplinärer Austausch gefördert und gleichzeitig Expertenwissen mit einbezogen (vgl. Stiglitz 2009: 146).

Da die Überthemen der Berichte von Jahr zu Jahr wechseln, variieren die Inhalte der Berichte teils stark, was die Einbettung des Themas Korruption begünstigen oder einschränken kann. An der Häufigkeit des Auftauchens des Lemmas **corrupt** lässt sich erkennen, zu welcher Zeit Korruption eine wichtige Rolle in einem Bericht gespielt hat, und wo und wann es weniger intensiv thematisiert wurde (vgl. Abbildung 5). Dies scheint einerseits davon abzuhängen, wie sehr das Überthema eines Berichts mit dem Thema Korruption verschränkt ist, andererseits vom politischen Bewusstsein der jeweiligen Entstehungszeit, vom Willen der Verfasser, das Problem entweder zu verschweigen oder zu thematisieren (vgl. ebd.: 143f).

Durch die feste Verankerung der Bank im ökonomischen Raum werden in den Berichten vornehmlich wirtschaftliche Themen in den Fokus der Analyse gerückt. Dies ist eine Einschränkung, der sich der „Bericht über die menschliche Entwicklung“ des UNDP mit seinem breiteren Blickwinkel entgegenstellt, was den Vergleich der sich daraus ergebenden Differenz der unterschiedlichen vorgebrachten Narrative, Praktiken und Sichtbarkeiten interessant gestaltet.

4.2.2 Der Bericht über die menschliche Entwicklung - Human Development Report

Der „Bericht über die menschliche Entwicklung“ (HDR) wird vom United Nations Development Programme (UNDP) seit 1990 jährlich herausgegeben. Durch eine Resolution (vgl. UN-General Assembly 1995: 1) der Generalversammlung wird dem UNDP beim Verfassen der Berichte Autonomie eingeräumt und die Berichte werden als Instrument betrachtet, die Wahrnehmung der menschlichen Entwicklung weltweit zu fördern (vgl. UN General Assembly 2003: 1). Das UNDP beschreibt sich selbst als, „...the UN's global development network, advocating for change and connecting countries to knowledge, experience and resources to help people build a better life.“ (UNDP o. J.a: o. S.).

Das Ziel des 1966 gegründeten UNDP ist, den Menschen zu einem besseren Leben zu verhelfen. Dies drückt sich auch in den vier Kernarbeitsbereichen des Programms aus: 1. Armutsreduzierung, 2. Förderung von Demokratie, 3. Krisenprävention bzw. -bewältigung und 4. nachhaltige Entwicklung. Die Ausarbeitung von nationalen, regionalen und globalen HDRs macht das UNDP darüber hinaus auch zu einem wichtigen Thinktank der EZA. Vor allem die globalen HDRs, die in dieser Arbeit analysiert werden, bieten Raum für Debatten und kontroverse Ansichten über entwicklungspolitische Themen (vgl. UNDP o. J.b: o. S.).

Obwohl einzelne Personen aus der Analyse der Aussagen bewusst herausgehalten werden, können im Bezug auf den HDR doch zwei Personen und ihr Beitrag nicht unerwähnt bleiben. Der Initiator und Projektdirektor aus den Anfängen des Berichts, Mahbub ul Haq und sein Mitstreiter, der spätere Nobelpreisträger Amartya Sen, haben die ersten Berichte und die Richtung der dort vorgebrachten Analysen wesentlich mitgestaltet. Beide stammen aus Ländern des Südens (Pakistan, Indien) und haben an Universitäten im Norden (Cambridge, Yale) studiert. Sie haben die Marschroute des HDR in Richtung auf ein neues Entwicklungsparadigma festgelegt, das die menschliche Entwicklung nicht nur anhand wirtschaftlicher Indikatoren beurteilt, sondern auch Gesundheits- und Bildungsindikatoren einbezieht.

Von Beginn an war es das Ziel des Berichts, den Menschen und sein Wohlbefinden („well-being“) ins Zentrum der Beschreibungen und Untersuchungen zu stellen, wie sich auch am Titel des Berichts zeigt. Die einseitige Betonung wirtschaftlichen Einkommens und Wachstums als vorrangiges Entwicklungsziel wurde in Frage gestellt, denn die sozial-ökonomische These: „Geht es der Wirtschaft gut, geht es allen gut“, hatte sich nicht überall bewahrheitet. Ein Verständnis von Entwicklung, das den Menschen und nicht die Wirtschaft in den Mittelpunkt stellt, begann im Entwicklungsdiskurs aufzublühen (vgl. UNDP o. J.c: o. S.). Der HDR und die Arbeit von Sen und Haq sind Vergegenständlichungen, die dieser Wahrnehmungswandel hervorgebracht hat. Ein Zeichen des Wandels ist auch der zusammen mit und für die Berichte entwickelte Human Development Index (HDI), der neben dem Pro-Kopf-Einkommen auch die Lebenserwartung bei der Geburt und die Alphabetisierungsrate als Indikatoren für Entwicklung angibt.

Das eigens für die Publikationsreihe gegründete „HDR-Office“ koordiniert die Ausarbeitung der Berichte, in die - wie auch bei den WDRs - neben EntwicklungstheoretikerInnen auch ExpertInnen aus der Praxis einbezogen werden (ebd.). Außer den jährlichen Berichten über die globalen Entwicklungen entstehen regelmäßig auch regionale, nationale und lokale Berichte über die menschliche Entwicklung, die sich auf die globalen Berichte beziehen und gleichzeitig in diese mit einfließen können. Dadurch kann sichergestellt werden, dass bei den globalen Analysen die lokalen Perspektiven nicht aus den Augen verloren werden. Dies macht den Bericht reich an Beispielen aus der Praxis und damit fruchtbar für die hier vorgenommenen Untersuchungen und Vergleiche mit dem WDR.

4.2.3 Annual Reports des Internationalen Währungsfonds (AR)

Die Annual Reports (AR) des Internationalen Währungsfonds (IWF) werden seit 1946 veröffentlicht und sind neben dem WDR und dem HDR eine weitere Berichtreihe, die hinsichtlich des Auftauchens von Antikorruption untersucht wurden. Der IWF, der ebenfalls 1944 in Bretton Woods konzipiert wurde, ist neben der UN und der Weltbank eine der wichtigsten internationalen Institutionen. Wesentliches Ziel des Fonds ist es, internationale Währungskurse und damit das internationale Finanzsystem zu stabilisieren und Geldentwertungen wie zu Beginn der 1930er Jahre vorzubeugen (vgl. IWF 2013: 1). Seine Aufgaben sind erstens die Überwachung der Finanz- und Währungspolitik in den Mitgliedsstaaten, zweitens die Bereitstellung von technischer Unterstützung bei der Ausgestaltung dieser Politiken und drittens die finanzielle Unterstützung zum Beispiel bei Zahlungsbilanzdefiziten (vgl. ebd.: 2).

Die Arbeit des Fonds ist jedoch keinesfalls unabhängig von der internationalen EZA zu verstehen, denn die Stabilität des internationalen Finanzsystems ist, wie der Fond selbst schreibt „...essential for promoting sustainable economic growth, increasing living standards, and reducing poverty“ (vgl. ebd.: 1). Dieses Zitat macht deutlich, dass der Fond sich seiner Rolle für die internationale Entwicklung und die weltweite Armutszureduzierung bewusst ist. Bereits 1974 wurde als Reaktion auf den Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems zusammen mit der Weltbank ein sogenanntes „Development Committee“⁴ gegründet, um sich gezielt den „Problemen der Entwicklungsländer“ zu widmen (vgl. Development Committee

4 Der formelle Name lautet: „Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries“

1995: 1). Dieses Komitee trifft sich zweimal jährlich und die abschließenden Pressemitteilungen sind bis 2009 ein Bestandteil der ARs. Darüber hinaus wurde 1999 eine sogenannte „Poverty Reduction and Growth Facility“ etabliert, um die Kreditvergabe an Länder mit niedrigem Einkommen besser auf die Überwindung von Armut zuzuschneiden (vgl. IWF 2009: 1).

Die Zielsetzung des AR ist es allerdings nicht, einen Bericht über globale Entwicklungstendenzen abzugeben, sondern auf jährlicher Basis rückblickend die Aktivitäten des IWF zu beschreiben. Verantwortet wird der Bericht von der Geschäftsführung („Executive Board“) des Fonds, um dem „Board of Governors“, das aus je einem delegierten „Governor“ plus Stellvertreter pro Mitgliedsland besteht, über die Arbeit des Fonds zu berichten und Rechenschaft abzulegen.

Insgesamt taucht das Thema Korruption ausdrücklich 50 Mal auf. Aber es mangelt an Stellen, in denen das Thema ausführlich behandelt wird, einmal abgesehen von kurzen Passagen in den Pressemitteilungen des „Development Committees“. Daher erscheint diese Berichtreihe auch nur selten bei der Beschreibung der einzelnen Maßnahmen. Dennoch zeigt sich das Thema 'Antikorruption' an einigen Stellen in den Berichten und bereichert dadurch die Analyse und Beschreibung der Antikorruptions-Maßnahmen durch eine zusätzliche Ebene des Auftauchens und der Streuung.

5. Korruption - Antikorruption

Antikorruption ist das zentrale Thema der vorliegenden Untersuchung. Doch um zu beschreiben, was genau darunter zu verstehen ist, muss zunächst geklärt werden, was „Korruption“ ist. Denn Antikorruption ist - wie der Name schon sagt - etwas, das sich gezielt „gegen“ Korruption richtet, etwas, das eine Antwort oder Reaktion auf bzw. eine Lösung des Problems „Korruption“ darstellt. Daher folgen nun klärende Worte zur Definition des Korruptionsbegriffs.

Einer der wichtigsten internationalen Thinktanks zum Thema Korruption, „Transparency International“, definiert Korruption als „Missbrauch anvertrauter Macht zu privatem Nutzen oder Vorteil“ (vgl. TI - Deutschland o. J.: o. S.), im Englischen heißt es knapper: „The abuse of entrusted power for private gain“ (vgl. TI o. J.: o. S.). Dieser Definition haben sich sowohl die Weltbank als auch das UNDP angeschlossen. Daher verwende ich in dieser Arbeit ebenfalls diese breite Abgrenzung des Begriffs. Die älteste Stelle, bei der sich eine Abwandlung der Definition von TI gefunden hat, stammt von Joseph Senturia, der 1931 einen Artikel mit dem Titel „Political Corruption“ verfasst hat, in dem „politische Korruption“ definiert wurde als: „the misuse of public power for private profit“ (Senturia 1931 zit. nach Brasz 1970: 43). Daran zeigt sich, dass diese Definition eine Geschichte hat und sich in der Geschichte durchgesetzt hat. Aus ihr kann grundsätzlich abgeleitet werden, was „Antikorruption“ ganz allgemein gesprochen sowohl für die Weltbank als auch für das UNDP bedeutet. Was es jedoch im Diskurs und in der Praxis genau bedeutet, wird im Laufe dieser Untersuchung dargestellt werden. Doch um genauer zu verstehen, was Antikorruption im Allgemeinen und im Diskurs der Entwicklungsberichte bedeuten kann, wird im nächsten Abschnitt zunächst auf die Wurzeln des Begriffs und des Phänomens „Korruption“ eingegangen und danach dessen spezielle Verbindung zur EZA untersucht.

5.1 Korruption im Allgemeinen

Grundsätzlich gilt es zu erkennen, dass die Interpretation und Bedeutung des Wortes und Konzepts „Korruption“ immer vom Kontext abhängig ist, in dem es verwendet wird. Eine feste Definition, wie die zuvor eingeführte, wird sich mit der praktischen Wortverwendung messen müssen, sich daran reiben und sich dadurch verändern.

Die vorgestellte Definition hat den Vorteil, dass sie viele Konzepte einschließt, die gemeinhin als Korruption verstanden werden, z.B. Bestechlichkeit, Betrug, Untreue, Diebstahl, Vetternwirtschaft, Amtsmissbrauch, Patronage usw. und dadurch sehr breite Verwendung finden kann. Doch auch sie weist bei genauerer Betrachtung Schwächen auf. Sie beinhaltet zwar die Bestochenen, aber nicht die Bestechenden; zwar Bestechlichkeit, aber nicht Bestechung. Hinzu kommt, dass die Verwendung des Machtbegriffs zu Missverständnissen führen kann, denn die Frage: „Was ist 'Macht'?“, ist nicht einfach zu beantworten. Doch vielleicht wird die Definition gerade deshalb häufig verwendet, weil sie weit und uneindeutig formuliert wurde. Vielleicht wird das Wort Korruption auch deshalb oft verwendet, weil es in der Lage ist, eine große Anzahl von Verhaltensweisen und kriminellen Handlungen mit „einem“ Wort zu bezeichnen. Die Frage, warum gerade dieses Wort in der EZA begonnen hat Verwendung zu finden, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden.

Korruption ist die Bezeichnung für ein uraltes Phänomen mit vielen Namen und Gesichtern und es darf angenommen werden, dass diese Benennung der grundsätzlichen Problematik auf alte Wurzeln zurückzuführen ist. Auch dass der Prozess, der zu der oben genannten und weithin anerkannten Definition geführt hat, noch nicht abgeschlossen ist, darf unterstellt werden.

Einzelne als 'Korruption' bezeichnete Verhaltensweisen scheinen mit vielfältigen Benennungen im untersuchten Diskurs auf, darunter sind zum Beispiel: Fraud, Bribery, Theft, Malfeasance, Capture, Embezzlement, Abuse, Kickback, Rent-seeking, Red Tape, Failure, Misuse, Illicit Enrichment or Illegal Activity. All die Begriffe benennen Probleme, die in Gesellschaften möglich werden können, in denen Befugnisse treuhänderisch von einer Person oder Gruppe einer anderen Person oder Gruppe anvertraut werden. Korruption tritt der obigen Definition gemäß nämlich immer dann auf, wenn ein Treuhänder untreu wird und die ihm anvertraute Macht unrechtmäßig zum eigenen Vorteil ausnutzt. Das beginnt bei dem Verhältnissen zwischen Elternteil und Kind und bezieht sich weiter auf das Verhältnis zwischen Staatswesen und StaatsbürgerInnen.

Im Laufe der Geschichte hat sich Korruption in menschlichen Gesellschaften auf unterschiedlichste Arten und Weisen manifestiert und wenn es als Problem wahrgenommen wurde, entwickelten sich in der Folge Diskurse, Handlungen und Institutionen, deren Ziel und Zweck es war, das Problem auf eine bestimmte Art und Weise zu lösen. Ein erster Schritt kann zum Beispiel ein Verbot sein. In dieser Form wird beispielsweise bereits in den Büchern Mose Antikorruption verschriftlicht. Denn bei Mose wird „Richtern und Amtsleuten“ ausdrücklich verboten, das Recht zu beugen und Geschenke anzunehmen:

„Du sollst das Recht nicht beugen und sollst auch die Person nicht ansehen und keine Geschenke nehmen; denn Geschenke machen die Weisen blind und verdrehen die Sache der Gerechten.“ (5. Buch Mose 16.19)

Amtsleute und Richter als Personen, denen Macht anvertraut wurde, haben regelmäßig die Möglichkeit, diese Macht zum eigenen Vorteil zu missbrauchen, was schon damals vorgekommen sein muss, denn sonst hätte es keinen Sinn ergeben, die Praxis zu kriminalisieren. Auch im antiken Rom kannten die Menschen diverse Formen des Machtmissbrauchs und bereits Cicero befasste sich mit Korruption (vgl. Caiden/Caiden 1977: 305).

Die heutige Bezeichnung geht auf das Lateinische zurück. Dort bedeutete „*corruptio*“ einerseits „Verführung“ und „Bestechung“, andererseits wurde es gebraucht, um allgemein einen Zustand der „Verderbtheit“ zu beschreiben. Das Wort leitet sich von einer Vergangenheitsform des Verbs „*corrumpere*“ ab, das laut Langenscheidt Folgendes bedeuten kann:

„1. [...] (gänzlich) vernichten, zugrunde richten, zerstören, verwüsten [...] 2. (zum *Schlechten verändern*): a) verderben, verschlechtern, verunstalten, verletzen, entkräften [...] b) *dem Sinne nach* verfälschen, fälschen, verdrehen c) sittlich verderben, entehren, schänden [...] *bsd.* α) *jd.* zum Bösen verführen, verleiten [...] β) bestechen...“ (vgl. Pertsch 1999: Eintrag „*corrumpere*“)

Eine korrupte Gesellschaft könnte demnach als eine Gesellschaft betrachtet werden, in der die Regeln des Zusammenlebens „verdorben“ oder „zerrissen“ sind, da sich in ihr eine Kultur entwickelt hat, die systematisch geltendes Recht missbraucht und dabei Wenigen nützt und Vielen schadet.

Auf Folgen von Korruption wird in dieser Arbeit nicht tiefergehend eingegangen, denn es ist unstrittig, dass diese weitreichend und schwerwiegend sein können. Teilweise werden bei der Beschreibung der Antikorruptionsmaßnahmen einzelne Folgen in den Zitaten angesprochen, die dies verdeutlichen. Besonders gravierend sind die Auswirkungen, wenn Korruption systemische bzw. endemische Formen annimmt und die wesentlichen Bereiche des Zusammenlebens durchdringt. Der Politikwissenschaftler Bo Rothstein geht davon aus, dass eine Gesellschaft grundsätzlich zwei gegensätzliche Gleichgewichtszustände annehmen kann. Einen Zustand, in dem Korruption endemisch oder systemisch geworden ist, und den entgegengesetzten, in dem die Gesellschaft weitestgehend frei von Korruption agiert und funktioniert. Die Beobachtungen von Rothstein zeigen auf, dass sich in einer Gesellschaft mit systemischer Korruption aus spieltheoretischer Perspektive ein stabiles Gleichgewicht festsetzt:

„... most empirical research shows that "once the system gets there, it stays there". Understood in a game theoretic framework, once corruption becomes systemic and the existence of widespread corrupt practices becomes "common knowledge", we seem to have a case of an extremely robust inefficient equilibrium. [...] The reason why corruption is a sticky problem is that none of the "players" in this "game" have reasons to change their strategy (to pay or demand bribes).“ (Rothstein 2007: 6)

Seine Annahme ist, dass, wenn eine Gesellschaft sich im Zustand systemischer Korruption befindet, einzelne Reformen und Antikorruptionsbemühungen nicht ausreichen, um die einmal verfestigten Denk- und Verhaltensmuster aufzulösen. Im Gegenteil, einzelne kleine Maßnahmen würden schlicht umgangen und in das System mit eingebunden. Daher ist er der Meinung, es bedürfe eines „big-bang“ an Antikorruptionsmaßnahmen, um systemische Korruption zu überwinden. Graduelle langsame Entwicklungen anzustreben, betrachtet er als einen falschen Weg, um dem Problem nachhaltig zu begegnen (vgl. ebd.: 23f). Auch deshalb ist es ein Ziel dieser Arbeit, eine möglichst umfangreiche Liste mit möglichen Maßnahmen gegen Korruption zu erstellen, und nicht einzelne Maßnahmen zu untersuchen. Einzelne Maßnahmen mögen kurzfristig Erfolg haben, doch bisher scheint es kein Patentrezept gegen Korruption zu geben. Mehr zum Thema Antikorruption folgt im übernächsten Abschnitt. Im folgendem Teil wird die Wahrnehmung von Korruption in der EZA durch aussagekräftige Zitate aus den Entwicklungsberichten veranschaulicht.

5.2 Korruption und Entwicklung (-szusammenarbeit)

Heute scheint das Verhältnis von Korruption und Entwicklung ein eindeutig negatives zu sein, doch das war nicht immer so. Bis in die 1990er Jahre hinein herrschte Uneinigkeit darüber, ob Korruption förderlich oder hinderlich für „Entwicklung“ sei. Es gab beharrlich Narrative im Entwicklungsdiskurs, die Korruption als ein wirksames Mittel ansahen, um hinderliche bürokratische Regulierungen des Wirtschaftstreibens umgehen zu können. Demnach wäre Korruption gut für die Wirtschaft und damit auch für den gesamtgesellschaftlichen Wohlstand. Doch diese Narrative begannen bereits in den 1980er Jahren an Glaubwürdigkeit zu verlieren, denn die verheerenden Auswirkungen von Korruption für die Entwicklung einzelner Staaten wurden immer deutlicher sichtbar (vgl. HDR 1993: 65).

Jedoch sind, beziehungsweise waren die der Korruption wohlgesonnenen Narrative durch ihre Verschränkung mit Narrativen, die autoritäre Regime demokratischen Regierungsformen aus strategischen Gründen vorzogen, noch bis zum Ende des Kalten Krieges tauglich, um außenpolitisches Handeln zu rechtfertigen. Erst nach dem Ende der Sowjetunion wurde ein Umdenken ermöglicht, denn bis dahin war es Gang und Gebe, dass „Entwicklungshilfe“ in Verbindung mit Korruption dazu benutzt wurde, „benevolente Autokratien“ gefügig zu machen:

„Until the end of the cold war much of what passed as aid was, at best, tenuously connected to human development objectives. Brutal, corrupt and inefficient regimes were shown a benign tolerance by donors less interested in development than in geopolitical goals. President Mobutu Sésé Seko of Zaire and President Ferdinand Marcos of the Philippines got wealthy, while their citizens were left with large debts. From Afghanistan to Central America and the Horn of Africa aid was part of the rivalry between East and West. The motivations for the aid distortions of the cold war collapsed with the Berlin Wall.“ (HDR 2005: 79)

Nach dem Fall der Berliner Mauer 1989 war der Weg dafür geöffnet, Korruption als entscheidendes Hindernis für Entwicklung zu betrachten. Der Diskurs der Entwicklungsberichte reproduziert dieses „Hindernis“-Narrativ seit Mitte der 1990er Jahre regelmäßig. Denn nachdem das Tabu gebrochen war, begannen auch wissenschaftliche Belege dafür aufzutauchen, dass Korruption im Wesentlichen ein Hemmnis von wirtschaftlichen Entwicklungen darstellt. Das erste Mal tauchen Ende der 1990er Jahre auch selbstkritische

Stimmen in den Entwicklungsberichten auf, da nun sichtbar wird, dass auch die Entwicklungszusammenarbeit nicht frei von Korruption ist:

„...the credibility of rules affects not only the business environment, but also the environment for the implementation of development projects. The same factors - crime, corruption, uncertainty about policy, and judicial behavior - affect the outcome for all such projects. One reason is that these concerns are part and parcel of any contractual environment. If corruption affects the private sector, it is likely to affect the outcome of development projects as well. A second reason is that many public projects are implemented by private contractors who, in an environment of weak institutions, are subject to the same behavioral problems that affect private firms. The contractor is awarded a project, pays off corrupt officials, and gets more projects regardless of how the first turns out. Pilfering, theft, and enforcement problems are even more widespread in many public projects than in the private sector. As a result, many projects are delayed because of cost overruns.“ (WDR 1997: 36f)

Wenn der Privatsektor von Korruption betroffen ist, erscheint es durchaus wahrscheinlich, dass ebenfalls der öffentliche Sektor und mit ihm die Entwicklungszusammenarbeit betroffen sind. Dieses Narrativ besagt, auch Entwicklungsprojekte sind Korruptionsrisiken ausgesetzt. Diese Erkenntnis war ausschlaggebend für die weitere Auseinandersetzung mit dem Problem. In den Berichten finden sich nur wenige Stellen, an denen dies deutlich zur Sprache kommt, doch gleichzeitig sieht und sah sich der ganze Sektor regelmäßig mit diesbezüglichen Vorwürfen aus der Öffentlichkeit konfrontiert.

Zur Jahrtausendwende wurde in den Vereinigten Staaten eine Befragung durchgeführt, die zu dem Ergebnis kam, dass über 80% der Befragten die Ansicht vertraten, Korruption und Verschwendung seien der wesentlich Grund dafür, dass die Hilfsgelder nicht bei den Menschen ankämen, die sie nötig hätten (vgl. WDR 2000/2001: 191). Die Kritik kam von außen, und um die internationale Unterstützung nicht vollends zu verlieren, war es notwendig, Gegenmaßnahmen zu ergreifen:

„Ministers agreed that corruption and weak governance undermine macro-economic stability, private sector activity and sustainable development objectives, and may erode international support for development cooperation. They emphasized that corruption is a global problem that requires complementary actions by all countries.“ (AR 1998: 166)

Hier wird von hoher Ebene aus deutlich gemacht, dass Korruption ein globales Problem ist, das nachhaltige Entwicklung verhindert und es wird befürchtet, die Unterstützung für die Entwicklungszusammenarbeit könne dadurch schwinden. Nach der Jahrtausendwende finden sich einige kurze Stellen, an denen Selbstkritik ganz deutlich zum Ausdruck gebracht wird. Doch meist wird die Schuld für die Misere nicht bei sich selbst gesucht, sondern werden die Strukturen der Empfängerländer für die Probleme verantwortlich gemacht. In diesen Passagen wird auf die Themen „Governance“ und „Institutionen“ hingewiesen. Dort ist von Good, Bad oder Weak Governance die Rede, wie es auch bereits im obigen Zitat der Fall war, und es wird die schlechte Regierungsführung für das schlechte Umfeld und somit für die Korruptionsanfälligkeit und Wirkungslosigkeit der Entwicklungszusammenarbeit verantwortlich gemacht. Andere Gründe werden, wie im obigen AR-Zitat, meist verschwiegen und nur ausnahmsweise angesprochen, wie im folgenden Zitat:

„Weak governance, corruption and a failure to adopt policies that sustain economic growth reduce the human development returns to aid investments. [...] In the past various factors have diminished the impact of aid on human development - cold war politics, the use of aid to promote commercial objectives in donor countries, the absence of effective national poverty reduction strategies, corruption and economic mismanagement all contributed. It would be naïve to claim that all of these problems have disappeared.“ (HDR 2005: 76f)

Diese Selbstkritik ist eingebettet in den Wirksamkeitsdiskurs, der zu Beginn des Jahrtausends neu aufgerollt wurde und der sich beispielsweise in der Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit aus dem Jahr 2005 vergegenständlicht hat. Ein Stein des Anstoßes war, neben der Kritik aus der Öffentlichkeit auch eine Studie der Weltbank zu diesem Thema, die zeigte, dass Hilfe in einem korrupten Umfeld nicht nur nicht nützlich sei, sondern gegebenenfalls nachhaltige Schäden verursachen könne (vgl. IBRD 1998). Ähnlich dem damals aktuell diskutierten „Fluch der natürlichen Ressourcen“ kann auch Entwicklungszusammenarbeit in einem korrupten politischen Umfeld zu einem „Fluch“ werden:

„...aid and natural resource rents share a key attribute: the potential for weakening the accountability of government to its citizens. Aid provides a source of funds to government leaders, again without the need for interaction and negotiation with members of the polity. This effect is clearly identified in research on odious debts, where government leaders raise international loans - and proceed to misallocate funds to poorly conceived projects or, in the

extreme, to steal and squander the funds without the consent of those in whose name the obligations were contracted. That the loans are still extended and debt service is still demanded from subsequent governments, despite a weak relationship between the initial contracting government and its citizens, shows that in a weak institutional context, official lending can have damaging effects. The 1998 World Bank aid effectiveness study and other research offer sobering observations...“ (WDR 2003: 153)

Die hier angesprochene Studie wurde anerkannt und hat den Entwicklungsdiskurs aufhorchen lassen. Das Ergebnis erschien paradox, denn wie kann es sein, dass gut gemeinte Hilfsanstrengungen letztendlich Schaden verursachen. Das Thema der „hässlichen Schulden“ wird angesprochen, das fest mit den Thematiken Korruption und Kreditvergabe durch internationale Finanzinstitutionen verknüpft ist. Das Selbstverständnis der Entwicklungszusammenarbeit wurde durch die Kritik in Frage gestellt; und sich des Themas Korruption anzunehmen wurde immer unausweichlicher. Jedoch wurde in der Erklärung von Paris Korruption weiterhin weitgehend tabuisiert. Stattdessen wurde bevorzugt von einer Stärkung der Staats- und Verwaltungsführung gesprochen⁵.

Korruption kann, wie in diesem Abschnitt gezeigt wurde, abhängig vom Kontext verschiedene Bedeutungen tragen: an einer Stelle ist sie fördernd, an anderer hinderlich für Entwicklung. Mal wird sie mit schwacher Staatsführung gleichgesetzt und an anderer Stelle ist Korruption schlicht ein institutioneller Rahmen. Vielfach verbindet sich Korruption dabei, je nachdem welche Perspektive eingenommen wird, mit anderen Themen des Entwicklungsdiskurses, wie zum Beispiel den Debatten rund um die Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit oder um die „hässliche“ Verschuldung von Partnerländern.

Eine Erkenntnis zum Thema Korruption und Entwicklungszusammenarbeit, die bereits in der Studie von TI-AC aus dem Jahr 2009 ans Licht gekommen ist, betrifft die Wahrnehmung des Problems Korruption als etwas, das in erster Linie die „anderen“ betrifft und nicht die Wahrnehmenden. Dies wurde mir besonders deutlich bei der Befragung bilateraler und multilateraler Akteure der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit vor Augen geführt. Sie wurden gefragt, welchen Bereich sie als korruptionsanfälliger einschätzen, die bilaterale oder die multilaterale EZA. Das Ergebnis war eindeutig zweideutig. Die Interviewten

⁵ Im kurzen Abschnitt der Pariser Erklärung über Korruption (vgl. 4.xi) wird sie zunächst als Gefährdung gesehen, die Unterstützung der Öffentlichkeit zu verlieren und erst als zweites als Gefahr Mittel zu verschwenden. Der Blick ist dabei auf die Korruption in den Systemen der Partnerländer gerichtet, auf die sich die Geber nicht verlassen könnten.

konstruierten plausible Gründe dafür, warum der Bereich, dem sie angehörten, weniger anfällig für Korruption sei (vgl. Bachmayer/Böckmann 2009: 36f). Es ist offenbar einfacher, einen Fehler bei anderen zu entdecken als bei sich selbst. Es ist offenbar einfacher, das Problem der Korruption in den Strukturen der Partnerländer wahrzunehmen und zu kritisieren als in der eigenen Projektarbeit oder in den Geberländern. Die Anzahl an Textstellen in den untersuchten Berichten, an denen Selbstkritik aufkeimt, ist verglichen mit der Menge an Verweisen auf Korruption in den Partnerländern verschwindend gering. Diese einseitige Wahrnehmung zieht sich wie ein roter Faden durch die Rezeption von Korruption in der EZA.

5.3 Antikorrruption

Antikorrruption ist der Versuch, etwas gegen Korruption und seine vielfältigen Formen zu unternehmen. Im analysierten Diskurs zeigen sich ganz unterschiedliche Aussagen, Praktiken und Sichtbarkeiten, die alle ein Ziel haben, und zwar Korruption zu verhindern. Daher kann Antikorrruption als eine Gruppe von Dispositiven bezeichnet werden, die sich im Laufe der Zeit um den Notstand der Korruption herum formiert haben bzw. auf ihn geantwortet haben. Die Aussagen dieses Dispositivs, die in den Diskursen der untersuchten Berichte erscheinen, werden im folgenden Abschnitt genauer beschrieben und hinsichtlich ihres Auftauchens und ihrer Streuung untersucht. Die Beschreibung veranschaulicht deutlich, was Antikorrruption in der EZA bedeutet.

Es ist bisher nicht klar, welche Maßnahmen wirksam und effizient im Kampf gegen Korruption sind, doch es werden darüber in den Berichten einige Aussagen getätigt, die mit in die Beschreibung der einzelnen Maßnahmen einfließen. Doch dies sind Annahmen, die sich wandeln, und an unterschiedlichen Textstellen tauchen unterschiedliche Aussagen darüber auf. So zeigen sich bei einigen Maßnahmen widersprüchliche Auffassungen, die sich im Laufe der Zeit auch verändern können (vgl. Dezentralisierung und Privatisierung).

Die meisten der untersuchten Maßnahmen beruhen auf Annahmen über eine gewisse Wirkungslogik, das heißt sie basieren auf Vorstellungen über Ursache-Wirkungszusammenhänge nach dem folgenden Muster: Komplexe Systeme sind anfällig für Korruption, daher ist die Reduktion von Komplexität eine Maßnahme gegen Korruption. Oder es ist Diskretion, die es Korruption ermöglicht, sich ungehindert auszubreiten. Deshalb sind Offenheit und Transparenz wirksame Mittel, um Missbräuchen entgegenzutreten. Die meisten Maßnahmen

beinhalten implizit oder explizit Annahmen über Ursachen von korruptem Verhalten. Aussagen über diese Ursachen bilden deshalb einen wesentlichen Bestandteil der Texte, die in den Berichten über das Thema verfasst wurden. Doch auf eine gesonderte Auseinandersetzung mit den dargelegten Ursachen von Korruption wird in dieser Arbeit verzichtet. Im Rahmen der Beschreibung der einzelnen Maßnahmen wird zwar immer wieder auf die jeweiligen Wirkungslogiken verwiesen, doch diese Arbeit hat nicht das Ziel, die Wirksamkeit der Maßnahmen zu untersuchen, sondern ist vor allem eine Suche nach den unterschiedlichen Facetten der Antikorruption im Diskurs der Entwicklungsberichte. Erst in anschließenden Untersuchungen kann versucht werden, mittels geeigneter Methoden die Wirksamkeit der Maßnahmen zu analysieren und sie hinsichtlich ihrer Effizienz zu vergleichen.

Die vorgebrachten Ergebnisse stellen einen Antikorrupsions-Werkzeugkasten bereit, der sich im Laufe der letzten 30 Jahre in den Entwicklungsberichten angesammelt hat. Sicher fehlen am Ende einige Maßnahmen, weil sie im analysierten Diskurs nicht aufgetaucht sind, trotzdem zeigen sich eine ganze Reihe verschiedener Möglichkeiten, gegen Korruption vorzugehen.

6. Auftauchen und Streuung der Maßnahmen

Es folgt die Beschreibung der einzelnen Antikorruptionsmaßnahmen, die im Diskurs aufgetaucht sind. Jede Maßnahme wird dafür zunächst kurz beschrieben und dann ihr jeweiliges Auftauchen und ihre Streuung im Diskurs erläutert. Dabei werden die verschiedenen Praktiken und Sichtbarkeiten beschrieben, die im Diskurs angesprochen werden. Aus Platzgründen können nicht alle Fundstellen berücksichtigt werden, sondern nur eine repräsentative Auswahl. An dieser Stelle werden die Maßnahmen alphabetisch angeordnet und ihre Eigenständigkeit hervorgehoben, bevor sie bei der Rückschau auf die Ergebnisse in Gruppen eingeteilt werden.

6.1 Antikorruptionskommission (Anti-Corruption-Commission)

Eine drastische Maßnahme gegen Korruption ist die Schaffung einer Antikorruptionskommission. Wenn Rechtsbrüche nicht mehr von der Judikative geahndet werden und unrechtmäßige Verhaltensmuster in Teilen einer Gesellschaft endemisch geworden sind, taucht manchmal diese Maßnahme auf, um - von höchster Regierungsebene autorisiert - unabhängige Untersuchungen und Bestrafungen durchzuführen.

In den Berichten finden sich dazu einige Stellen, an denen über diese Praxis berichtet wird. Das am häufigsten genannte Beispiel stammt aus Hongkong, wo 1974 vom damaligen Gouverneur nach einem Skandal um einen hochrangigen Polizeibeamten eine unabhängige Kommission ins Leben gerufen wurde, die nach ersten Rückschlägen erfolgreich gegen das Problem vorgegangen war (vgl. WDR 1997: 107).

Diese Form, auf Probleme zu reagieren, findet sich vielfach und häufiger noch im Bereich der Ahndung von Menschenrechtsverletzungen als im Feld der Antikorruption. „Human Rights Commissions“ finden sich in vielen Ländern und manchmal verbinden sich dort die Themen Antikorruption und Schutz der Menschenrechte miteinander. Gemeinsam haben die Kommissionen, dass sie in der Regel unabhängig Fehlverhalten überprüfen und gegebenenfalls auch bestrafen können. Manchmal sponsern die Kommissionen auch öffentliche Bildungskampagnen, um das Problembewusstsein zu fördern (vgl. ebd.).

Leider birgt diese Maßnahme auch Risiken, denn wenn die Kommission nur einer Person unterstellt ist und sonst autonom Recht sprechen kann, kann sie dazu missbraucht werden, politische Gegner zu unterdrücken. Daher sollte diese Möglichkeit von vornherein ausgeschlossen werden können (vgl. ebd.; vgl. HDR 2002: 66).

Auftauchen und Streuung

Das erste Mal taucht die Kommission aus Hongkong im HDR von 1992 auf, wo sie als positives Beispiel von Antikorruption beschrieben wird und vorgeschlagen wird, etwas Ähnliches auch auf internationaler Ebene zu etablieren (vgl. HDR 1992: 89). Im WDR von 1997 wird dem Vorbild aus Hongkong dann eine eigene 'Box' gewidmet (vgl. WDR 1997: 107), denn in einer Gesellschaft, in der systemische Korruption vorherrscht, bedarf es außergewöhnlicher Anstrengungen, um erfolgreiche Antikorruption umzusetzen:

„Where Corruption is deeply entrenched, more dramatic efforts will be needed to uproot it. These efforts should be focused on better monitoring of official action - both by formal institutions and by individual citizens - and punishment of wrongdoing in the courts. In Hong Kong (China, as of July 1, 1997), an independent commission against corruption is one successful example of such an approach.“ (ebd.: 9)

Neben dem frühen Beispiel aus Hongkong finden sich in den Berichten auch Zeugnisse aus späterer Zeit. In Thailand wurde 1997 eine „National-Counter-Corruption-Commission“ zusammen mit einer Verfassungsänderung institutionalisiert (vgl. WDR 2002: 108). In China nennt sich die Institution „Party's Commission for Discipline Inspection“ (vgl. WDR 1999/2000: 113), in Botswana ist es 1994 das „Directorate of Corruption and Economic Crime“ und in Litauen berichtet seit 1997 ein „Special Investigation Service“ dem Präsidenten und dem Parlament über seine Arbeit im Kampf gegen Korruption (vgl. WDR 2005: 42).

Ein erwähnenswerter Sonderfall ist die von Großbritannien gesponserte „Commission for Africa“, die seit 2005 versucht, etwas gegen die korrupten Praktiken der multinationalen Konzerne zu unternehmen, die bis dato in der Regel ungestraft und unbehelligt weltweit Regierungsvertreter korrumpieren konnten (vgl. HDR 2005: 3, 14, 172; vgl. WDR 2005: 42). Antikorrupionskommissionen traten also vor allem dann auf, wenn die Judikative versagt hat

oder machtlos einem gravierenden Problem gegenüber stand. Nach 2005 findet sich das Thema nicht mehr explizit im kontextuellen Rahmen von Korruption.

6.2 Audits

Audit bedeutet wörtlich übersetzt soviel wie „Anhörung“. In der Praxis der EZA sind damit in der Regel unabhängige, oft auf die Finanzen fokussierte Prüfungen von Projekten und Programmen gemeint. Durchgeführt werden diese meist von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, wie Pricewaterhouse, Deloitte oder Ernst & Young. Sie behandeln etwaige Risiken, zu denen auch Korruption zählt und geben zusätzlich zur Prüfung eine wirtschaftliche Beratung über Verbesserungspotentiale ab. In den Entwicklungsberichten finden sich zahlreiche Hinweise darauf, dass diese Maßnahme auch ein Mittel sei, Korruption aufzudecken und zu verhindern.

Auftauchen und Streuung

Der Weltentwicklungsbericht von 1983 bringt einen ersten substanziellen theoretischen Beitrag zu Audits als Maßnahme zur Stärkung administrativer Verantwortlichkeit in der Mittelverwendung. Darüber hinaus wird auf das Problem aufmerksam gemacht, dass Auditmechanismen selbst auch gefährdet seien, „gekapert“ zu werden (vgl. WDR 1983: 123f). Im Annual Report des IWF findet sich das Lemma **audit** bereits im ersten Bericht von 1946, dort jedoch in Zusammenhang mit der Überprüfung der Arbeit des Fonds selbst (vgl. AR 1946: 5). Das Lemma ist danach präsent in jedem AR, doch im Umfeld von Antikorruption taucht es dort dennoch nicht auf. Das UNDP bringt 1997 ein erstes Zitat, in dem Audits neben HinweisgeberInnenschutz als praktisches Beispiel für Antikorruption auftauchen (vgl. HDR 1997: 101).

Der nächste Bericht nach 1983, der Audits und Korruption zusammen nennt, ist der WDR von 1988. Hier wird schlechtes Systemdesign in der Steuerverwaltung für Korruption verantwortlich gemacht und professionelle Audits als Verbesserung vorgeschlagen (vgl. WDR 1988: 100). Probleme, die angesprochen werden, sind zum einen zu geringe Verfügungsgewalt und nicht genug bzw. schlecht ausgebildete Angestellte, zum anderen die Nutzlosigkeit bei mangelnder politischer Unterstützung (vgl. ebd.; vgl. WDR 1983: 123f).

Drei Jahre später wird im WDR von 1991 über Korruption in der philippinischen Steuerbehörde Anfang der 1970er Jahre erzählt, wie das interne Auditsystem unter bestechlichen Prüfern litt. Die erfolgreiche Reform beinhaltete dann eine Verbesserung der Überwachung und Audits durch externe untadelige Experten (vgl. WDR 1991: 132). Danach dauert es bis 1997, bis das Thema wieder auftaucht. Hier ist die Schaffung eines „Auditor general’s office“ Teil des dort vorgeschlagenen Reformpakets (vgl. WDR 1997: 108). Es wird darüber hinaus berichtet, dass viele Länder veraltete Auditmechanismen benutzen, die mit für den Missbrauch und Verlust von öffentlichen Mitteln verantwortlich gemacht werden (vgl. WDR 1997: 91). Außerdem wird klar gesagt, dass ungeprüfte geheime oder extrabudgetäre Vermögen, die für hohe Beamte verfügbar sind, eine Einladung für Korruption darstellen. Ebenso wird die Unabhängigkeit der Auditoren als wichtig beschrieben. Als Vorbild dafür dient das „U.S General Accounting Office“ (vgl. WDR 1997: 108).

Im Jahr 2000 werden vom UNDP das „Brazil Federal Audit Tribunal“ und die thailändische Verfassung von 1997, die ebenfalls Auditmechanismen vorschreibt, als Institutionen gegen Korruption beleuchtet (vgl. HDR 2000: 5, 38). Neben den praktischen Beispielen häufen sich in den folgenden Jahren Betonungen der Wichtigkeit der Unabhängigkeit für die Wirksamkeit der Audits (vgl. HDR 2002: 65; vgl. WDR 2003: 151, 187; vgl. WDR 2004: 198; vgl. WDR 2005: 52, 111).

Im Jahr 2006 erscheint erstmals das „social“ Audit. Es wird über „Citizen Report Cards“ und die damit verbundenen Verbesserungen im indischen öffentlichen Sektor Mitte der 1990er Jahre berichtet, so dass sich diese Maßnahme bereits in andere Länder verbreiten konnte (vgl. HDR 2006: 101). Diese Praxis taucht dann ebenfalls im WDR von 2008 wieder auf als Gegenstand einer Studie (vgl. Olken 2007), die „grassroots“-Beteiligung bei den Audits als besonders wirksam einstuft, wenn die Gemeinschaftsmitglieder substanzielles Eigeninteresse an den Projektergebnissen haben. Außerdem wird an dieser Stelle auf die diesbezüglichen Potentiale von modernen Informationstechnologien verwiesen (vgl. WDR 2008: 254). Dies ist ein letztes Zeugnis des Dispositivs in den Texten.

6.3 Ausschluss (Debarment)

Die Idee von „debarment“ ist es, Unternehmen, die sich durch Korruption und/oder andere wettbewerbsverzerrende Vergehen wie beispielsweise Bieterabsprachen, schuldig gemacht haben, vom Wettbewerb um öffentliche Aufträge und Kreditvergaben für einen gewissen Zeitraum auszuschließen. In der Praxis ist dies schwierig, da Rufschädigungen ausgeschlossen werden müssen und daher oft erst eine gerichtliche Verurteilung zum Ausschluss führen kann. Dennoch ist diese Praxis eines der wenigen Mittel, die den Organisationen der EZA gegeben sind, um sich damit vor kriminellen Partnern schützen zu können. Interessant wird dies auch über den Austausch der Erfahrungen: „cross-debarment“. Manchmal wird auch umgangssprachlich von „blacklisting“ oder von „whitelisting“ gesprochen, wenn es sich um Listen von vertrauenswürdigen Partnern handelt, die dann gegebenenfalls bevorzugt behandelt werden. Diese beiden Ausdrücke werden nicht im untersuchten Diskurs verwendet, und auch der Begriff „debarment“ kommt insgesamt nur dreimal vor und das ausschließlich in den Berichten der Weltbank.

Auftauchen und Streuung

Die erste Erwähnung stammt aus dem Bericht von 1996 aus einer 'Box' mit dem Namen „Controlling Corruption through overlapping jurisdictions: Examples from the United States“. Im Jahr 1988, so wird dort berichtet, wurde in New York ein „Office of Inspector General“ geschaffen, um gegen „widespread corruption“ beim Bau und der Instandhaltung von Schulen vorzugehen. In den ersten fünf Jahren wurden durch diese Stelle 180 Firmen von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen („debarred“) (vgl. WDR 1996: 96).

Ein Jahr später geht es um „watchdog“-Organisationen, die sich, wie es an dieser Stelle heißt, nicht nur um die Bestochenen kümmern sollen, sondern auch um diejenigen, die sie bestechen:

„It takes two to tango, and penalties should be equally severe on both sides usually a multiple of the bribes received or paid. Penalties for bribe payers should also include the prospect of being barred from contracting with the government for a period of years.“ (WDR 1997: 107f)

Hintergrund für diese Äußerung ist die Schwierigkeit, multinationale Unternehmen für korrupte Handlungen zu bestrafen. Die USA hatten dafür mit dem „Foreign Corrupt Practices Act“ von 1977 einen ersten Ansatz unternommen, die Praxis der Bestechung ausländischer Amtsträger zu kriminalisieren, wodurch sich jedoch US-Firmen gegenüber ihren Wettbewerbern im Nachteil sahen und deshalb darauf drängten, dass in den OECD-Ländern ähnliche Gesetzgebungen umgesetzt werden sollten (vgl. ebd.).

Die letzte Erwähnung der Praxis des „debarment“ als Maßnahme gegen Korruption findet sich 14 Jahre später im WDR aus dem Jahr 2011 in einer 'Box' mit dem Titel: „Partnering with client countries to curb corruption in World Bank - funded projects“. Dort wird berichtet, dass sich diverse Entwicklungsbanken darüber verständigt haben, Firmen, die von einer Bank von ihren Projekten ausgeschlossen wurden, ebenfalls von den Vergaben der anderen Banken auszuschließen:

„The World Bank, the African Development Bank, the Asian Development Bank, the European Bank for Reconstruction and Development, and the Inter-American Development Bank have agreed to honor each other's debarments so that in the future, a firm debarred by one bank will be ineligible to bid on contracts funded by the other banks.“ (WDR 2011: 227)

Diese Praktik des „cross-debarments“ hat sich damit bei den Entwicklungsbanken durchsetzen können und bietet die Möglichkeit, Unternehmen, die der Korruption und/oder Wettbewerbsmanipulation für schuldig befunden wurden, nachhaltig zu bestrafen. Damit werden für Unternehmen, die sich um Projekte und Gelder der Entwicklungsbanken bemühen, starke Anreize gesetzt, korrupten Praktiken zu entsagen.

6.4 Deregulierung (Deregulation)

Eine in den Berichten der Weltbank erwähnte Maßnahme gegen Korruption ist die Deregulierung der Wirtschaft. Regulierung und besonders „Überregulierung“ wird als Ursache von Korruption bzw. rent-seeking angesehen. Daher wird an einigen Stellen im untersuchten Diskurs vorgeschlagen zu deregulieren, um dadurch die Möglichkeiten für Korruption einzuschränken. Das Interessante an dieser Maßnahme ist die Tatsache, dass sie eine stille Kritik an anderen Antikorruptionsmaßnahmen in sich birgt. Denn einige der hier aufgelisteten Maßnahmen schaffen neue Reglementierungen, wie z.B. die Kriminalisierung

der Bestechung ausländischer Amtsträger oder die Codes of Conduct. Dieser Logik folgend bergen neue Regeln, die eingeführt werden, um Korruption zu vermeiden, manchmal gleichzeitig auch neue Möglichkeiten, korrupt zu handeln. Ein klassisches Beispiel dafür sind verstärkte Kontrollen, die Korruption aufdecken sollen, dann aber von korrumpierten KontrolleurInnen durchgeführt werden. An den hier vorgestellten Textstellen geht es vornehmlich um die Regulierung der Wirtschaft, dennoch kann dies gegebenenfalls auch auf andere Bereiche ausgedehnt werden.

Auftauchen und Streuung

Das Thema findet sich im Kontext von Korruption nur in den Berichten der Weltbank von 1997 und 2002. Dort wird jeweils deutlich angesprochen, dass Regulierung eine Ursache von Korruption sein kann, bzw. dass Deregulierung in diesen Fällen ein Mittel gegen Machtmissbrauch darstellt:

„In some cases the state has been overregulating the economy, even though it lacks the capability to enforce regulations systematically. One consequence has been the spread of corruption, which corrodes capability even further - sometimes rendering the state incapable of delivering even basic services. Reasonably well functioning bureaucracies have been weakened over the years and will now need considerable overhaul. Deregulating these economies is vital.” (WDR 1997: 158)

Als das klassische Beispiel für die hier angesprochenen Ökonomien wird Südasiens angeführt, wo Überregulierung und ein überbordender Staat zugleich als Ursache und Folge ausufernder öffentlicher Beschäftigung und Korruption angesehen werden. Aber auch im Mittleren Osten und in Nordafrika wird Überregulierung als Problem erkannt (vgl. ebd.: 14, 164, 166).

Fünf Jahre später finden sich wieder ganz ähnliche Narrative im Kontext von Äußerungen über Korruption und es werden dort nun auch die Leidtragenden von Regulierungen angeführt:

„In many developing countries, barriers to competition in domestic markets arise from public policy: onerous regulations on potential new entrants or exit barriers can deter entry. Such regulations often discriminate against poor or small entrepreneurs, who are least able to pay the higher costs associated with them as well as the costs of corruption, which is facilitated by overregulation of business activity.” (WDR 2002: 149)

Es sind demzufolge vor allem die armen und kleinen Unternehmungen, die durch Regulierungen und damit verbundener Korruption von betroffenen Märkten ausgeschlossen werden. Daher wird auch hier Deregulierung als Gegenmittel gegen Korruption angesehen (vgl. WDR 2002: 48). In den Berichten des UNDP und des IWF erscheinen diesbezüglich keine Aussagen im Kontext von Korruption.

6.5 Dezentralisierung (Decentralization)

Die zentral verwalteten Sowjetrepubliken waren nicht nur durch Korruption gekennzeichnet, sondern auch durch Ineffizienz und Ineffektivität. Daher wurde bereits in den 1980er Jahren begonnen, über die Möglichkeiten dezentraler Verwaltung nachzudenken. Mit dem Ende der Sowjetunion begann Dezentralisierung oft zusammen mit Themen rund um Liberalisierung, Demokratisierung und Privatisierung in den Texten der Berichte präsent zu werden. An Stelle zentraler Regulierung und Kontrolle sollte die Dezentralisierung von Verwaltungsaufgaben nicht nur Effizienz und Effektivität verbessern, sondern auch durch größere Nähe zu den Betroffenen die Transparenz staatlichen Handelns erhöhen und somit für verantwortliches sowie weniger korruptionsanfälliges Handeln sorgen. Die Risiken für Korruption, „state capture“ und „arbitrary state action“ sollten dadurch verringert werden. Im Handeln staatlicher Entscheidungsträger sollte die Partizipation derjenigen, die durch die jeweiligen Handlungen betroffen sind, eine gewichtigere Rolle erhalten. Leider ist dies zunächst eine ideelle Vorstellung, denn in der Praxis wurden Dezentralisierungsprozesse vielfach von lokalen Eliten unterwandert, was zu ambivalenten Aussagen in den Berichten geführt hat. An einigen Stellen wird Dezentralisierung als wirksam im Kampf gegen Korruption beschrieben und in anderen Passagen wird sie als eine Ursache von Korruption dargestellt. Im Laufe der Zeit finden sich schließlich Aussagen, die beide Seiten beinhalten und Bedingungen für eine erfolgreiche Dezentralisierung aufstellen. Zum Beispiel sollen unabhängige Medien die Information über lokale Politik öffentlich machen und dadurch notwendige Kontrollen durch die lokale Öffentlichkeit ermöglichen.

Dezentralisierung ist ein spannendes Thema, da sich in den Berichten über die Jahre hinweg viele Passagen angesammelt haben, in denen die Diskontinuität und die Kontinuität dieser Maßnahme sichtbar werden und einen bewegten Wandel im Diskursverlauf widerspiegeln.

Dezentralisierung und Korruption stehen in einem engen Verhältnis zueinander, was sich in den Berichten zeigen lässt. Im WDR aus dem Jahr 2002 gibt es ein kurzes Kapitel mit dem Titel „Decentralization and Corruption“, in dem die Ambivalenz dieser Maßnahme zum Ausdruck gebracht wird. Dezentralisierung wird an dieser Stelle als eine von drei Institutionen angesehen, die Korruption wesentlich beeinflussen. Dabei stützt sich der Bericht auf eine Studie, die sich der Fragestellung: „Nützt oder schadet Dezentralisierung?“ widmet:

„Advocates of the devolution of political power to lower levels of government point to the possibility of better tailoring of public services to local needs. However, there can also be costs, associated with weaker capacity to provide services on the part of governments at local levels. Similarly, decentralization can in principle either strengthen or weaken opportunities and incentives for corruption.” (WDR 2002: 108)

Dezentralisierung kann folglich je nachdem entweder Möglichkeiten und Anreize, korrupt zu handeln, erhöhen oder verringern, abhängig davon, wo und wie sie umgesetzt wird. Fördert sie die Partizipationsmöglichkeiten bei und die Transparenz von politischen Entscheidungsprozessen, so scheint sie eine mögliche Maßnahme gegen Korruption zu sein (vgl. ebd.). Ist dies nicht der Fall, läuft eine dezentral organisierte Verwaltung Gefahr, von lokalen Eliten dominiert zu werden.

Rund 15 Jahre früher erscheint die erste prägnante Aussage im WDR von 1986. An dieser Stelle wird noch nicht die Zwiespältigkeit erkannt, sondern vielmehr Kritik an zentral kontrollierten Systemen geübt. Dort heißt es: „...complex centrally controlled systems are open to corruption...” (WDR 1986: 86). Die Aussage befindet sich in einem Textausschnitt über Agrarpolitik in „developing countries“ und diesbezügliche Reformvorschläge. Fünf Jahre später findet sich im HDR von 1991 die konträr dazu argumentierende Feststellung: „Decentralization can [...] increase the chances of corruption as central controls are loosened” (HDR 1991: 71). Die Widersprüchlichkeit könnte nicht eindeutiger sein. Im HDR wird aus Nepal berichtet, wo Eliten Dezentralisierungsgesetze aus dem Jahr 1982 für ihre eigenen Zwecke missbraucht hatten, was zu dem folgenden Schluss geführt hat: „...devolving power from the central government may only pass it into the hands of local elites who may be even less responsive to the interests of the needy than central bureaucrats.” (ebd.).

In den Berichten der folgenden Jahre wird an vielen Stellen versucht, den Widerspruch aufzulösen, und es zeigt sich Uneinigkeit nicht nur in den Berichten, sondern auch in den zu Rate gezogenen wissenschaftlichen Studien zum Thema.

Dies ändert sich die 1990er Jahre hindurch nicht. Im WDR von 1999/2000 wird immer noch die Unstimmigkeit zwischen Anspruch und Realität von Dezentralisierungsprozessen hervorgehoben. Im Kontext öffentlicher Dienstleistungen wird dort über die Wirkungslogik geschrieben und erklärt, warum Dezentralisierung gut für die Effektivität und „responsiveness“ von Verwaltung sei. Denn größere Nähe führe zu besser angepassten Diensten und erleichtere es der Bevölkerung, verantwortliches Handeln der Politik einzufordern (vgl. WDR 1999/2000: 108f). Doch dann wird bemängelt, dass es an Belegen für den Erfolg von Dezentralisierung mangle, auch weil die angenommenen Kausalitäten „schwierig“ zu beweisen seien:

„Governments perform a variety of functions under vastly different circumstances, which complicates comparisons of performance in a country before and after decentralization, or across countries between centralized and decentralized systems. Moreover, efficiency and responsiveness can be hard to measure, and indicators are seldom readily available. How decentralization affects access to and quality of public services depends on the way it is designed and implemented.” (vgl. ebd.: 109)

Es wird hier deutlich gemacht, dass eine erfolgreiche Dezentralisierung von der Art und Weise abhängt, wie sie umgesetzt wird. Schließlich endet diese Passage zum Thema mit der pragmatischen Feststellung, dass Dezentralisierung keine Garantien dafür bieten könne, dass durch sie die lokalen Interessen der BürgerInnen politisch besser durchgesetzt werden können:

„Conceding power to local governments is no guarantee that all local interest groups will be represented in local politics. It may simply mean that power is transferred from national to local elites. In India, for instance, local participation depends on social caste, and the poor have little influence.” (ebd.)

Hier zeigt sich eine Form von Korruption, die oft in Verbindung mit Dezentralisierung angesprochen wird: „elite capture“. Manchmal ist auch von „arbitrary state action“, also willkürlichem Verhalten der Politik die Rede, auch „patronage“ und „rent-seeking“ werden beschrieben. Diese Erscheinungsformen von Korruption werden in vielen Textauszügen mit Dezentralisierung zusammen genannt (vgl. WDR 1997: 3, 163; vgl. WDR 2000/2001: 89, vgl. HDR 2002: 67, 75; vgl. WDR 2002: 108; vgl. HDR 2003: 141; vgl. WDR 2004: 197; vgl. WDR 2008: 24, 116). Alle diese Textstellen vereint, dass sie die Form von systemischer Korruption ansprechen, in deren Umfeld Dezentralisierung entweder als Ausweg oder als Triebfeder von Machtmissbrauch angesehen wird. Im neuen Jahrtausend jedoch mehren sich die Stimmen, die Dezentralisierung als Lösung betrachten. Im HDR von 2003 wird dies besonders klar herausgestellt. Dort werden in einer Tabelle verschiedene Länder hinsichtlich der „Outcomes“ von Dezentralisierungsprozessen verglichen. Es zeigen sich dabei zwar auch einige negative Beispiele aus Bangladesch, Mexiko oder Nigeria, doch es überwiegen weitgehend die positiven Meldungen und Erfahrungen. Diese Berichte stammen aus einer wissenschaftlichen Studie von Raymond Fisman und Roberta Gatti aus dem Jahr 2002 mit dem Titel: „Decentralization and Corruption: Evidence across Countries“. In diesem HDR, der vielfach positive Aussagen macht, wird auch behauptet, dass Korruption weltweit zurückgegangen sei (vgl. HDR 2003: 136). Diese positive Sicht auf Dezentralisierung wird drei Jahre später dann wieder durch negative Erfahrungen, diesmal aus Pakistan und Südafrika, überschattet und führt daher zu gemischten Aussagen:

„South Africa’s experience shows that old inequalities and governance habits die hard. The same is true for corruption. One of the aims of decentralization has been to establish more accountable and transparent governance structures. But progress has been mixed [...] decentralization is not an automatic route to resolving problems of corruption and poor governance.” (HDR 2006: 194)

Im selben Jahr schreibt die Weltbank jedoch davon, dass es besonders im Umfeld von fragilen Staaten im Interesse der Geber liegt, Dezentralisierung voranzutreiben, um Korruption im Zentrum zu begegnen und auf diese Weise die Effektivität von EZA zu verbessern (vgl. WDR 2006: 218). Damit wird der Maßnahme eine neue Art von Bedeutung beigemessen, denn besonders im Umfeld von staatlicher Fragilität ist Korruption in der Form von „elite capture“ ein grundsätzliches Problem. Doch auch bei der Weltbank werden weiterhin die Gefahren und Risiken von Dezentralisierung gesehen und letztendlich wird festgestellt: „Still, the challenge is to avoid elite capture, and so far the evidence on the effect of decentralization on corruption

is mixed.” (WDR 2008: 116). Daran hat sich auch in den letzten Jahren nichts geändert. Die Frage, ob dezentrale oder zentrale Verwaltung wirksamer im Kampf gegen Korruption und Ineffektivität ist, bleibt unklar beantwortet. Daher muss diese Maßnahme kritisch beobachtet werden und es bleibt abzuwarten, ob in der Zukunft klarere Zusammenhänge von Korruption und Dezentralisierung erscheinen werden.

6.6 Disclosure (Enthüllung - Aufdeckung)

Das Thema “Disclosure” lässt sich nur ungenau mit “Enthüllung” oder “Aufdeckung” übersetzen, weshalb an dieser Stelle von einer Übersetzung abgesehen wird. Als Maßnahme gegen Korruption hat „Disclosure“ eine mindestens ebenso lange Geschichte wie „Transparenz“. Edgar Lane veröffentlichte bereits 1964 einen Artikel, in dem er auf diese Idee und ihre Geschichte näher eingeht. Der Artikel trägt den Titel: “Group Politics and the Disclosure Idea”. Darin wird ein Gouverneur von Massachusetts zitiert, der bereits im 19. Jahrhundert ein “disclosure law” umgesetzt hat und dieses mit folgenden Worten rechtfertigte: “The fear of publicity, and through it of defeat, may stop improper practices by making them worse than useless.” (Lane 1970: 440). Das Zitat zeigt, dass diese Idee bereits seit längerer Zeit im Diskurs um Maßnahmen gegen Korruption präsent war. Die Idee, der Öffentlichkeit durch erhöhte Transparenz die Möglichkeit zur Überprüfung von staatlichem Handeln zu geben und als Mittel gegen Korruption einzusetzen, weist also bereits eine lange Geschichte auf.

Auftauchen und Streuung

Im Kontext von Korruption taucht Disclosure als Ausdruck erst Ende der 1990er Jahre in den untersuchten Berichten auf. Im WDR von 1998 finden sich mehrere Passagen, die sich mit der Transparenz öffentlicher Institutionen auseinandersetzen. Dabei wird neben Informationen und Transparenz auch explizit über Disclosure geschrieben und berichtet, dass mehrere Regierungen sich selbst Veröffentlichungsrichtlinien auferlegt hätten, die auch dazu dienen sollten, Korruption zu verhindern:

“Not only can a lack of transparency lead to corruption, weakening the state; it can also be used to hide mistakes and incompetence, limiting the ability of citizens to monitor the government and to choose effective leaders. [...] Given the value of transparency many governments have imposed disclosure requirements on themselves...” (WDR 1998: 151)

Als Beispiel hierfür wird auf den “Freedom of Information Act” der USA verwiesen. Es handelt sich um eine praktische Umsetzung dieser Maßnahme, die an späterer Stelle gesondert behandelt wird. Ebenfalls im HDR aus dem Jahr 2002 erscheint Disclosure dann in Zusammenhang mit unredlicher Einflussnahme von Unternehmen auf politische Entscheidungsprozesse, also Lobbying, das zu Korruption und Machtmissbrauch beigetragen habe. Ziel war es hier, durch Disclosure-Regeln diese Einflussnahmen, z.B. Spenden an Parteien, transparenter zu gestalten und so die Interessen der Allgemeinheit vor wirtschaftlichen Interessen Einzelner zu schützen:

“Limiting the distorting influence of money in politics. Reform of political finance is under active debate in many countries, aiming to improve transparency... [...] In the wake of allegations of political corruption a common response has been new laws - already introduced in some countries such as France and the United States and hotly debated in others such as India. Elements of these initiatives include disclosure laws...” (HDR 2002: 71)

Zwei Jahre später taucht die Maßnahme dann auch im Bereich öffentlicher Dienstleistungen auf, um dort Formen von Korruption zu begegnen (vgl. WDR 2004: 197). 2005 wird die Maßnahme sowohl im HDR als auch im WDR im Kontext des “Fluchs der natürlichen Ressourcen” als eine von mehreren Reaktionen auf die damit verbundenen Probleme benannt. Als Maßnahme gegen mangelndes Verantwortungsbewusstsein und Korruption im Umgang mit natürlichen Ressourcen wird auf die “Extractive Industries Transparency Initiative” verwiesen, die zum Ziel hat, Intransparenz in diesem Sektor zu überwinden (vgl. HDR 2005: 171f, vgl. WDR 2005: 52). Diese Initiative ist eine im Diskurs deutlich sichtbare Vergegenständlichung der Narrative aus dem Feld rund um die Konzepte von Transparenz und Disclosure.

Fünf Jahre später, im Jahr 2010, erscheint nochmals eine relevante Stelle im HDR, die sich ausdrücklich dieser Maßnahme und ihrer praktischen Umsetzung widmet. Dort ist von Argentinien's Kampf gegen Korruption im Gesundheitssektor die Rede und es wird von Reformen aus dem Jahr 1997 berichtet, die verpflichtende Veröffentlichungen einführen und damit zunächst Erfolge gegen den Missbrauch von Mitteln verzeichnen konnten (vgl. HDR 2010: 119).

6.7 Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)

Diese Initiative ist zu Beginn des neuen Jahrtausends als eine Reaktion auf den damals aktuell diskutierten "Fluch der natürlichen Ressourcen", auch als "Dutch disease" bekannt, entstanden. Demnach kann ein Reichtum an natürlichen Ressourcen wie Öl oder Gas die sozioökonomische Entwicklung hemmen. Anstatt, wie zu erwarten wäre, zum Wohlstand eines Landes beizutragen, kommt es zu unterschiedlichen negativen Auswirkungen, wie mangelndes Verantwortungsgefühl, Korruption und Misswirtschaft, die durch Intransparenz in diesem Sektor begünstigt werden. Um auf diesen Missstand zu reagieren, wurde bereits Ende der 1990er Jahre von im rohstoffextrahierenden Bereich tätigen Unternehmen eine größere Transparenz eingefordert. Diese Entwicklung wird von EITI ausführlich auf ihrer Homepage beschrieben, in der Sektion "History of EITI"⁶. Detaillierte Ausführungen zum Fluch der natürlichen Ressourcen erscheinen auch im WDR von 2003 in einem Abschnitt mit dem Titel "Managing natural resources and using aid effectively" (vgl. WDR 2003: 148ff).

Mehr als 200 Nichtregierungsorganisationen unterstützten die "Publish what you Pay"-Kampagne, die bereits Ende der 1990er Jahre von in diesem Sektor tätigen Unternehmen einforderte, ihre Zahlungen an Regierungen offenzulegen (vgl. WDR 2005: 52). 2003 wurde aus der Kampagne dann die Initiative, die sich seitdem um mehr Transparenz im Rohstoffsektor bemüht:

"The Extractive Industries Transparency Initiative [...] encourages governments; international organizations; NGOs; publicly traded, private, and state-owned extractive enterprises; and others with an interest in the sector to work together to develop a framework for reconciling payments by firms to governments and account for any missing amounts." (ebd.)

6 <http://eiti.org/eiti/history> [zuletzt abgerufen am 16.01.2014]

Unterstützt wurde die Initiative durch die verschiedenen hier genannten „Stakeholder“. Seither haben bereits mehrere Länder begonnen, ihre Einnahmen aus der Extraktion von Rohstoffen transparenter zu machen.

Auftauchen und Streuung

Eine erste tiefere Auseinandersetzung mit dem Thema unter Berufung auf „extractive industries“ erschien im WDR von 2003. Die Initiative wird dort zwar noch nicht erwähnt, dennoch bilden die Ausführungen bereits eine narrative Grundlage für die im gleichen Jahr gegründete Initiative:

“Inclusive institutions, transparency, access to information, and attention to the decisionmaking process are now recognized as key elements of good practice and social corporate responsibility in the extractive industries. Shifting from bilateral relationships to tripartite partnerships among companies, communities, and government shows promise.” (WDR 2003: 78)

Die wesentlichen Kernpunkte der Initiative finden sich in diesem Bericht. Ein Jahr später wird die Problemlage im HDR von 2004 nochmals ausführlich beschrieben. Dort wird auf einen Bericht der Weltbank aus dem Jahr 2001 verwiesen, der sich bereits damals mit der Frage beschäftigte, wie es möglich gemacht werden könne, die Einnahmen aus dem Rohstoffsektor besser für die Armutsbekämpfung nutzbar zu machen (vgl. HDR 2004: 91ff). 2005 erwähnt dann auch der HDR die Initiative direkt und kritisiert zunächst die Umsetzung, indem auf Probleme in der Praxis eingegangen wird:

“The initiative is voluntary, however, and lacks clear implementation guidelines. Moreover, progress has been limited by perverse market incentives: any company offering greater transparency runs the risk of losing out to rivals that do not encumber governments with public accountability obligations.” (HDR 2005: 172)

Das hier angesprochene Problem der Initiative beruht auf Erfahrungen, die British Petroleum (BP) in Angola machen musste. Dort war die Regierung durch die Veröffentlichung von BP über die Zahlungen an die Regierung derart brüskiert, dass das Unternehmen fürchten musste, vom Markt verdrängt zu werden. Dies hat letztendlich dazu beigetragen, den Fokus bei der Umsetzung von mehr Transparenz von den Unternehmen weg und hin zu den Regierungen zu verlagern (vgl. EITI o. J.: o.S).

Nach 2005 wird die Initiative nicht mehr ausführlich, sondern nur noch marginal in den Berichten erwähnt (vgl. WDR 2006: 177; vgl. HDR 2011: 95; vgl. WDR 2011: 34, 37, 188). Es bleibt abzuwarten, ob sich in der Zukunft Berichte über den Einfluss der Initiative auf die Problematiken rund um den Fluch der natürlichen Ressourcen auswirken werden.

6.8 Freedom of Information - Gesetze

Informationsfreiheitsgesetze verpflichten verschiedenste Regierungsbehörden dazu, Informationen, meist auf Anfrage hin, frei zugänglich zu machen und sind somit eine wichtige Institution, um die Transparenz staatlichen Handelns zu gewährleisten. Diese Art von Gesetzen wurde in Schweden bereits 1766 das erste Mal umgesetzt und hat seitdem Einzug in die Gesetzgebung einer ganzen Reihe von Staaten gefunden (vgl. WDR 2002: 189f). Dem WDR von 2002 zufolge hatten damals bereits 44 Staaten derartige Gesetze verabschiedet (vgl. ebd.).

Auftauchen und Streuung

Das erste Mal wird die Maßnahme im WDR aus dem Jahr 1997 im Kontext von Korruption erwähnt und auf ihre Bedeutung für die öffentliche Überprüfung staatlichen Handelns hingewiesen:

“Such laws enable citizens to obtain government information without having to show how their lives are affected by it. The availability of information helps citizens discipline public officials at the ballot box and through other avenues of protest, such as legal challenges and direct petitions to decisionmakers.” (WDR 1997: 108)

Dieses Zitat zeigt Ideen für die Wirkungslogik hinter dieser Maßnahme auf und verweist somit auf ihre möglichen positiven Effekte. Im WDR des nächsten Jahres wird dementsprechend beschrieben, dass viele Staaten sich selbst diese Art von Gesetzgebung auferlegt hätten, um die Transparenz öffentlicher Institutionen sicher zu stellen (vgl. WDR 1998: 151).

Der HDR erwähnt diese Art von Gesetzen in den Berichten aus den Jahren 2000 und 2002. Kurz wird beschrieben, wie sie in Indien zu positiven Ergebnissen geführt hätten (vgl. HDR 2000: 75). Zwei Jahre später wird ihre Bedeutung für die Berichterstattung durch Presse und Medien hervorgehoben (vgl. HDR 2002: 6). Die letzte explizite Nennung erscheint im WDR von 2004, wo sie eindeutig als eine Maßnahme im Kampf gegen Korruption aufgelistet wird, da sie der Zivilgesellschaft eine "Stimme" und somit die Möglichkeit zur Partizipation verleihen würde (vgl. WDR 2004: 197). Danach finden sich keine Stellen mehr, an denen diese Institution des Transparenz-Dispositives sichtbar wird.

6.9 Freie Presse

Die wichtige Rolle freier Medien im Feld der Antikorruption wird an vielen Stellen in den Berichten betont. Eine freie und unabhängige Berichterstattung kann bereits im Vorfeld abschrecken, wenn beispielsweise korrupte Politiker befürchten müssen, später öffentlich bloßgestellt zu werden. Andererseits kann die Presse auch im Nachhinein Korruption aufdecken und für die breite Bevölkerung sichtbar machen. Daher haben freie Medien gleichzeitig eine präventive wie auch eine repressive Funktion.

Auftauchen und Streuung

Als Maßnahme gegen Korruption taucht eine freie Presse das erste Mal 1991 in den Berichten von Weltbank und UNDP auf. Im HDR wird auf die abschreckende Wirkung von möglicher Entdeckung durch eine freie Presse verwiesen (vgl. HDR 1991: 50). Die Weltbank sieht die Presse in Verbindung mit Demokratie und freien Wahlen als ein Mittel, um „räuberische“ Politiker in Zaum zu halten (vgl. WDR 1991: 133). Der Währungsfond bringt erst Jahre später einen knappen Hinweis, in dem die Presse neben der Justiz als ein Kooperationspartner von Staaten im Kampf gegen Korruption angeführt wird (vgl. AR 2006: 111).

Allgemein die Medien und im speziellen die Presse sind an vielen Stellen Teil des Antikorruptionsdiskurses beim UNDP wie auch bei der Weltbank. Die erste Nennung nach 1991 erfolgt im HDR von 1993, als über eine breite Koalition von Organisationen gegen Korruption und für Demokratie berichtet wird. Diese Bewegungen wurden, so die Quelle, durch internationale Medien unterstützt, die Menschen selbst in den entlegensten Gebieten informieren und dadurch weltweit den Blick auf demokratische Institutionen lenken und

somit politische Begehrlichkeiten nach guter Regierungsführung und mehr Mitbestimmung wecken und verbreiten können (vgl. HDR 1993: 65).

Dann dauert es einige Jahre, bis 1997 explizit Pressefreiheit und Korruption in Verbindung gebracht werden. An der Stelle im WDR wird jedoch darauf verwiesen, dass eine freie Presse nur in Verbindung mit einer funktionierenden Justiz gegen Korruption wirken kann (vgl. WDR 1997: 104). Ein paar Seiten später findet sich dann jedoch wieder klar das Narrativ, die freie Presse sei Kontrollinstanz, die Korruption aufdecken und daher Machtmissbrauch verhindern kann (vgl. ebd.: 108). Ein Jahr später erweitert die Weltbank dieses Narrativ dann um eine wichtige Erkenntnis:

„Media concentrated in the hands of a few may also fail to serve as an effective check on corruption, particularly if the owners are closely connected with the government. Worse still, such Media may try to steer elections by distorting the positions of one or the other candidate.“ (WDR 1998: 69)

Die Medien können also nur gegen Korruption wirken, wenn gewisse Bedingungen erfüllt sind, wie ein funktionierender Justizapparat sowie Regelungen, die dafür sorgen, dass sich die Mediengesellschaften nicht nur in der Hand einiger weniger befinden. Der HDR von 2002 beschäftigt sich genauer mit dieser Problematik und spricht beispielsweise die fragwürdigen Verhältnisse in Italien oder Mexiko an. Dieser Report macht klar, dass freie und unabhängige Medien ein wichtiger „watchdog“ sind, der dem Missbrauch von Macht Grenzen setzen kann. Ein ganzes Kapitel widmet sich der Frage, wie freie und unabhängige Medien aussehen sollten bzw. entwickelt werden könnten, damit demokratische Institutionen ihre positiven Kräfte entfalten können (vgl. HDR 2002: 75ff). Darüber hinaus bringt der Bericht zahlreiche Beispiele aus der Praxis und es werden sogar Zahlen genannt. Demnach lebten 2002 rund 38% der Weltbevölkerung ohne eine freie Presse (vgl. ebd.: 10). Dennoch werden, wie gesagt, einige positive Beispiele gebracht, zum Beispiel aus Peru, wo 2000 der Präsident zurücktrat, nachdem ihm von der Presse korrupte Machenschaften nachgewiesen wurden (vgl. ebd.: 76). Oder auch aus Ghana, wo Radiostationen halfen, Wahlergebnisse transparent zu machen und so Betrug erschwerten (vgl. ebd.: 6).

Auch der WDR von 2002 beschäftigt sich intensiv mit der Rolle von Medien im Kampf gegen Machtmissbrauch. Hier werden Beispiele aus Nepal und Kenia näher beleuchtet (vgl. WDR 2002: 18f), aber auch die theoretische Seite behandelt. Dabei wird die Rolle der Medien bei der Verbreitung von Informationen hervorgehoben, ohne die sich Korruption ungehindert breit machen kann:

„Lack of information breeds corruption. When the actions of public officials are not subject to scrutiny by the general public, opportunities for official misconduct become more attractive. [...] The media can help provide information by vigorous investigation and reporting of allegations of public malfeasance. For the media to be effective in this role, they need to be free from political pressures that prevent investigations and reporting of scandals that would embarrass those in power. Across countries, there is a clear association between indicators of press freedom and the absence of corruption.“ (ebd.: 109)

Das Narrativ von der Presse als Antikorruptionsinstitution wird ohne Umschweife erzählt. Als Beispiele werden Studien aus Uganda und Indien herangezogen, sowie von der Weltbank finanzierte Studien zum Thema erwähnt. Wie der UNDP-Bericht erwähnt auch die Weltbank die Rolle der Medien beim Fall des Präsidenten in Peru. Dazu passt dann die wissenschaftliche Erkenntnis einer Korrelation von wahrgenommener Pressefreiheit und wahrgenommener Korruption (vgl. ebd.: 182). Doch auch die Abhängigkeit der positiven Wirkungskraft einer freien Presse von einer effektiven Justiz wird im Bericht erwähnt und das negative Beispiel aus der Ukraine angegeben, wo trotz Presseberichten über Korruption keine rechtlichen oder politischen Konsequenzen gezogen wurden (vgl. ebd.: 192). Untermauert werden diese Meinungen im Bericht auch durch zwei explizite Arbeitspapiere zum Thema aus den Jahren 1999 und 2000 mit den folgenden Titeln: „Anticorruption in Transition: the Role of the Media“ (vgl. Nelson 1999) und „The Media’s Role in Curbing Corruption“ (vgl. Stapenhurst 2000).

Diese zwei von der Weltbank geförderten Papiere unterstreichen die Wichtigkeit, die den Medien im Kampf gegen Korruption beigemessen wird. Die Bank greift diese Narrative in fast jedem ihrer folgenden Berichte wieder auf. Im WDR von 2003 sind es die Medien, die die Zivilgesellschaft beim Monitoring unterstützen können und auf diese Art und Weise helfen, Korruption und die Ausbeutung natürlicher Ressourcen zu unterbinden (vgl. WDR 2003: 41). Der Bericht von 2004 bringt dann wieder an mehreren Stellen effektive Medien mit effektiver Antikorruption in Verbindung. Einerseits, da sie den öffentlichen Diskurs

bestimmen und dadurch gegen Klientelismus und „pro-poor“ agieren können (vgl. WDR 2004: 12), andererseits wieder als Teil einer mehrgliedrigen Strategie gegen Korruption im öffentlichen Dienst, vor allem um Partizipation und Mitspracherechte zu stärken (vgl. ebd.: 197). 2005 taucht dann wieder die kurze und knappe Reinform der Erzählung auf: „A free press also plays a critical role in monitoring governments and informing citizens, helping to keep potential abuses in check.“ (vgl. WDR 2005: 42)

Im folgenden Jahr wird dann Geben von EZA empfohlen, in von Korruption geplagten Ländern die lokalen Gemeinschaften und die Medien zu unterstützen (vgl. WDR 2006: 218). Darüber hinaus wird aus der Praxis berichtet, dass in einigen Ländern die Medien erfolgreich dazu beitragen konnten, korrupte Richter bzw. Gerichte öffentlich bloßzustellen (vgl. ebd.: 157). Ähnlich positive Berichte kommen auch aus Mazedonien, wo Studentenproteste gegen Korruption im Bildungssektor von den Medien unterstützt wurden, was neue Gesetze auf den Weg gebracht habe (vgl. WDR 2007: 187).

Eine letzte eindeutige Reproduktion des Narratives steht dann im Weltentwicklungsbericht von 2009: „A free press generally reduces corruption and increases public accountability.“ (WDR 2009: 101). Dieser Bericht bringt in seinem Literaturverzeichnis auch noch eine Quelle von 2003, deren Titel die Erzählung ebenfalls auf den Punkt genau trifft: „A Free Press is Bad News for Corruption“⁷. Damit findet die Reproduktion der freien Presse als Maßnahme gegen Korruption zunächst ein markantes Ende.

6.10 HinweisgeberInnenschutz (Whistleblower Protection)

Da Korruption in der Regel diskret und ohne direkte Opfer vonstatten geht, bedarf es zur Aufdeckung korrupter Machenschaften der Unterstützung von HinweisgeberInnen. Das englische Wort für diese InformantInnen ist „whistleblower“. Diese zu schützen und ihnen gegebenenfalls auch Anreize zu geben, Informationen preiszugeben, wird in einigen der untersuchten Berichte als Maßnahme gegen Korruption beschrieben. Ein Beispiel dafür gibt der WDR aus dem Jahr 1997. An dieser Textstelle geht es um die Stärkung von Monitoring und Bestrafungsmechanismen. Es wird beschrieben, dass unterschiedliche Länder

⁷ Brunetti, Aymo; Weder, Beatrice 2003: *A Free Press Is Bad News for Corruption*. In: *Journal of Public Economics* 87 (7–8): 1801–1824.

unterschiedliche Ansätze der Antikorrruption entwickelt haben. Ein Ansatz wird wie folgt erläutert:

„Whistleblower statutes protect and reward public employees who report the malfeasance of co-workers or government contractors. [...] Such an incentive for reporting is often necessary, since people who report co-workers' misdeeds are frequently ostracized.” (WDR 1997: 107)

Als Vorbild für diese Maßnahme dienen hier die USA, wo öffentliche Bedienstete, die über Unregelmäßigkeiten bei öffentlichen Auftragsvergaben berichteten, dafür belohnt wurden. Das Problem, das sich dahinter verbirgt, ist die Angst der WhistleblowerInnen vor Repressalien, wenn sie in ihrem Arbeitsumfeld Personen des Machtmissbrauchs bezichtigen. Daher ist es, wie im Zitat ausgedrückt, „notwendig“, positive Anreize für InformantInnen zu setzen oder zumindest dafür Sorge zu tragen, dass sie durch ihre Hinweisgabe keine Nachteile zu fürchten haben, da sie sich andernfalls nicht dem Risiko aussetzen würden, Schaden davon zu tragen und folglich Informationen über Korruption nicht publik machen würden.

Auftauchen und Streuung

Das erste Mal wird die HinweisgeberInnenproblematik im HDR von 1992 angesprochen und zwar in Zusammenhang mit dem Vorschlag zur Gründung einer NGO, die sich international dem Thema Korruption annehmen sollte. Diese NGO, so der Vorschlag, sollte einen Anlaufpunkt für WhistleblowerInnen bieten, deren Informationen überprüfen und gegebenenfalls die Ergebnisse der Prüfung veröffentlichen (vgl. HDR 1992: 89).

Fünf Jahre später taucht die Maßnahme dann wieder im HDR auf. Neben einer ganzen Reihe von Antikorrupsionsmaßnahmen wird dort darüber berichtet, dass viele Länder angefangen haben, größere Anstrengungen im Kampf gegen Korruption zu unternehmen, wozu auch Anreize für HinweisgeberInnen und deren Schutz gehören (HDR 1997: 101). Danach bleibt es eine Zeit lang ein vernachlässigtes Thema im Diskurs und erst 2004/2005 erscheinen wieder Stellen, in denen auf den Schutz von HinweisgeberInnen als Maßnahme gegen Korruption verwiesen wird. 2004 berichtet der WDR über das Netzwerk UNICORN, das von Gewerkschaften ins Leben gerufen wurde, um nationale Initiativen zum Schutz von WhistleblowerInnen zu unterstützen (vgl. WDR 2004: 24). Ein Jahr später tauchen im WDR noch einmal zwei Textpassagen auf, die über Maßnahmen gegen Korruption im öffentlichen

Sektor berichten, unter denen sich auch HinweisgeberInnenchutz befindet (vgl. WDR 2005: 111).

Nach 2005 verschwindet dieses Narrativ aus den untersuchten Diskursen und erscheint erst 2011 erneut am Rande einer Berichterstattung über die Rosen-Revolution in Georgien 2003, in deren Folge diverse Antikorruptionsmaßnahmen umgesetzt wurden. Eine davon war laut Bericht, den Schutz von HinweisgeberInnen zu verbessern (vgl. WDR 2011: 156). In den Annual Reports des IWF erscheint dieses Narrativ nicht ein einziges Mal im Kontext von Korruption.

6.11 Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT)

„Progress in information technology and increasing exposure to global currents help to create a new environment of public awareness that reinforces democratic politics.“ (WDR 2000/2001: 114)

Moderne Informationstechnologien erlauben neue Wege im Kampf gegen Korruption. Neue innovative Regierungsansätze und Informationssysteme können Hand in Hand arbeiten, denn sie ermöglichen nicht nur mehr Mitbestimmung, sondern in Verbindung mit mehr Transparenz auch neue Wege für Monitoring, Audits und Evaluationen. Ein Beispiel dafür ist die „World Bank Integrity App“ für Smartphones, mit der Projekte lokalisiert und von der Bevölkerung vor Ort überprüft werden können. Die Möglichkeit, Fotos vom Projekt direkt an die Weltbank zu schicken, macht die Aufdeckung von Korruption einfacher und wahrscheinlicher⁸. Die enge Koalition mit dem Streben nach mehr Transparenz zeigt sich vielfach im Textkörper.

Auftauchen und Streuung

Um die Jahrtausendwende tauchen Informationstechnologien das erste Mal in Verbindung mit Antikorruption auf. Der WDR von 2000/01 spricht darüber, dass durch den technologischen Fortschritt bei der Informationsverteilung eine neue Umwelt mit verstärkter öffentlicher Wahrnehmung geschaffen wurde (siehe Zitat oben). Dadurch können Ineffizienz und Korruption verringert werden, denn die öffentliche Verantwortlichkeit von politischen Führern erhöhe sich (vgl. ebd.). Ebenfalls 2001 schreibt auch das UNDP über „breaking barriers to

⁸ Die App wurde auf der „International Anti-Corruption Conference“ im November 2012 vorgestellt. Pressemitteilung: http://siteresources.worldbank.org/EXTDOII/Resources/Integrity_App_release.pdf [zuletzt abgerufen am 19.01.2014]

participation“ und stellt die Rolle des globalen Internets bei der Stärkung von zivilgesellschaftlichen Bewegungen in den Vordergrund. Als Beispiel werden E-Mail-Kampagnen gegen Korruption aus Korea und den Philippinen angeführt (vgl. HDR 2001: 36). Es zeichnet sich deutlich ab, welche Möglichkeiten die neuen Technologien mit sich bringen, um verantwortliches Regieren einzufordern:

„The Internet, the wireless telephone and other information and communications technology enable people to communicate and obtain information in ways never before possible, dramatically opening up possibilities to participate in decisions that affect their lives. From the fax machine’s role in the fall of communism in 1989 to the email campaigns that helped topple Philippine President Joseph Estrada in January 2001, information and communications technology provides powerful new ways for citizens to demand accountability from their governments and in the use of public resources.“ (ebd.: 2)

Der UNDP-Bericht von 2001 trägt den Titel: „Making new technologies work for human development“ und beschäftigt sich eingehend mit den Möglichkeiten von IKT. Vor allem die zunehmende Verbreitung von Internet und Handys birgt seit der Jahrtausendwende innovative Ansätze für BürgerInnen, gute Regierungsführung einzufordern und zu überprüfen. Dieser Ansatz verstreut sich vor allem in die Berichte der Weltbank in den folgenden Jahren. In den Jahresberichten des IWF findet sich kein direkter Hinweis auf diese neuen Möglichkeiten, Korruption entgegenzutreten.

Nach dem Auftauchen 2000/2001 wird im HDR von 2002 nochmals auf die Potentiale des Internets, Korruption in Regierungsbehörden aufzudecken, verwiesen (vgl. HDR 2002: 81). In den HDRs wird danach nicht mehr konkret auf diese Maßnahme gegen Korruption hingewiesen, doch in den WDRs findet sie sich dafür fast in jedem Jahrgang wieder. 2002 berichtet die Weltbank darüber, dass die Einführung von Computersystemen oft eine Hauptkomponente in Projekten zur Justizreform darstellt und in Lateinamerika mit dazu beigetragen hat, Korruption und Verzögerungen zu verringern (vgl. ebd.: 129). Zwei Jahre später wird darüber berichtet, dass die zunehmende Verbreitung von IKT die Mitbestimmung der Zivilgesellschaft deutlich verbessert hat. Darüber hinaus wird über E-Governance-Programme berichtet, die Korruption verringern und öffentliche Dienste verbessern konnten. Ein Beispiel aus der Landverwaltung in Indien (Karnataka) wird gegeben, um dies zu belegen (vgl. WDR 2004: 86). Doch auch aus anderen Teilen der Welt kommen Nachrichten über die erfolgreiche Einführung der neuen Technologien im Beschaffungsbereich (vgl. ebd.: 185).

Diese positiven Berichte über den Einfluss der neuen Technologien setzen sich auch 2005 fort. Die Weltbank verweist hier auf Beispiele aus unterschiedlichen Ländern wie Singapur, Ghana, Marokko oder Mosambik. Es werden vor allem zwei Bereiche angesprochen, in denen die Computerisierung zur Verbesserung beitragen konnte: Zoll- und Steuerverwaltung. Beides sind Sektoren, in denen Korruption ein besonderes Problem darstellen kann (vgl. WDR 2005: 10, 111, 114). Der Einsatz von Computern kann Korruption erschweren, so der Gedankengang, da persönliche Kontakte verringert werden können (vgl. ebd.: 111) und andererseits, weil Transparenz verbessert werden kann (vgl. ebd.: 114).

Im Bericht von 2008 werden dann wieder Beispiele aus der Landverwaltung angeführt und, dem Bericht von 2004 folgend, erneut auf die Erfolge aus Karnataka (Indien) verwiesen (vgl. WDR 2008: 141, 254). Dort habe die Computerisierung Schätzungen zufolge rund 16 Mill. \$ an Bestechungsgeldern gespart, darüber hinaus konnten im Zuge dessen Stempelgebühren gesenkt und Steuereinnahmen erhöht werden. Es wird außerdem berichtet, wie dort Korruption in der Landverwaltung systematische Züge angenommen hatte. Neben Indien wird Kenia als Beispiel dafür herangezogen:

„In many countries, land administration is one of the most corrupt public services. Irregularities and outright fraud are frequent in allocating and managing public lands. The rents can be large. [...] In Kenya, land grabbing by public officials, systemic during 1980-2005, was 'one of the most pronounced manifestations of corruption and moral decadence in our society'.“ (ebd.: 141)

Der Bereich Landverwaltung als Ort von Korruption und Verbesserungspotentialen durch IKT wird auch im folgenden Bericht von 2009 wieder aufgegriffen. Dort sind es dann konkret Transitionswirtschaften in Osteuropa und Zentralasien, die mit Korruption zu kämpfen haben. Als Möglichkeit darauf zu reagieren, wird die Einführung von web-basierten Anwendungen genannt, die nicht nur Transaktionskosten senken, sondern auch Möglichkeiten für Korruption verringern könnten (vgl. WDR 2009: 219).

Der letzte wichtige Beitrag im untersuchten Textkörper findet sich im WDR von 2013. Hier wird an einer Stelle genau auf die Potentiale moderner Technologien eingegangen, auch um Korruption zu verhindern:

„One of the applications of modern technology with the most potential impact is citizen reporting acts of corruption and negligence through social media. Massive mobile phone penetration has been an especially empowering tool.“
(WDR 2013: 276)

Neue Möglichkeiten, über Korruption zu berichten, werden hier als potentiell Gegenmittel angesehen und im Zusammenhang mit der weiten Verbreitung von Mobiltelefonen wird IKT so zu einem wichtigen Werkzeug der Antikorruption. Die eingangs bereits erwähnte „Integrity App“ bildet eine Sichtbarkeit dieses Dispositivs in der Arbeit der Weltbank. Es bleibt abzuwarten, welchen Einfluss die damit einhergehenden Praktiken auf die Entwicklungszusammenarbeit haben werden.

6.12 Kriminalisierung der Bestechung ausländischer Amtsträger

Vorreiter für diese Maßnahme waren die USA, wo bereits 1977 mit dem „Foreign Corrupt Practices Act“ (FCPA) die legislative Grundlage geschaffen wurde, um US-BürgerInnen und Unternehmen, die im Ausland bestechen, bestrafen zu können. US-Unternehmen klagten in der Folge darüber, dass sie durch dieses Gesetz einen Wettbewerbsnachteil gegenüber Unternehmen hätten, denen diese Praxis nicht von ihren jeweiligen Regierungen untersagt worden war (vgl. Cremer 2008: 89f). In vielen Ländern war Bestechung ausländischer Amtsträger nicht nur erlaubt, sondern wurde sogar steuerpolitisch gefördert:

„In many countries, foreign bribery was so commonplace that bribes were treated as tax-deductible business expenses. Government subsidies through export financing and insurance accommodated foreign bribery as an unpleasant but necessary ingredient of doing business in emerging markets. Civil society organizations (CSOs), such as Transparency International (TI), helped change attitudes towards corruption in the 1990s.“ (WDR 2003: 138)

Begleitet wurde die Praxis der steuerlichen Absetzbarkeit von dem Narrativ, es sei in vielen Ländern notwendig zu bestechen, um öffentliche Aufträge zu erhalten. Doch diese Ansicht veränderte sich, wie im Zitat angesprochen, auch durch das Lobbying von TI im Laufe der 1990er Jahre, was schließlich zur OECD-Konvention gegen die Bestechung ausländischer Amtsträger führte, die 1999 in Kraft trat, nachdem sie 1997 von allen damaligen Mitgliedern der OECD unterzeichnet worden war (vgl. WDR 2005: 183).

Auftauchen und Streuung

Zeitgleich mit dem Auftauchen der OECD-Konvention erschien im WDR von 1997 eine Textpassage zu dieser Maßnahme. Dort wird auf den FCPA verwiesen und das Zögern vieler Länder beschrieben, ihre Exportunternehmen zu reglementieren und dadurch deren Wettbewerbsfähigkeit zu gefährden. Gleichzeitig werden die Anstrengungen der OECD und auch der „Organisation of American States“ erläutert:

„A recent initiative by the OECD encourages ending the tax deductibility of bribes and criminalizing the bribing of foreign officials. It makes recommendations to its member countries on how to deal with bribery in international business transactions. [...] This opens the way for countries to make illegal the use, deposit, or transfer of money acquired through corruption.“

Die Kriminalisierung setzte ein wichtiges Signal an die Wirtschaft, ihre Akquisitionspraktiken zu verändern und damit den Weg frei zu machen für mehr Redlichkeit, Verantwortungsbewusstsein und die Verringerung von Korruption im internationalen Wettbewerb um öffentliche Aufträge. Obwohl es keine Mechanismen der Sanktionierung im Fall des Nichteinhaltens gibt, wird davon ausgegangen, dass die Öffentlichkeit im Fall von Verstößen zu Verhaltensänderungen beitragen wird. Da die Umsetzung der Konvention auch durch zivilgesellschaftliche Organisationen wie z.B. TI überwacht wird und darüber Monitoringberichte verfasst werden, erscheint die Maßnahme in den Berichten als vielversprechend.

Noch gibt es keine Textstelle in den Berichten, die über die Wirksamkeit der Konvention Auskunft geben kann, doch es ist zu erwarten, dass sich die Praxis hemmungsloser Bestechung im Ausland durch die Kriminalisierung langfristig verringern wird. Die Monitoring-Mechanismen spielen dabei eine entscheidende Rolle, denn die Veröffentlichung von Berichten über den Stand der Umsetzung lässt Druck auf Staaten ausüben, sich an die Vereinbarung zu halten. Dennoch ist abzuwarten, ob die erwünschten Verhaltensänderungen wirklich nachhaltig und branchenübergreifend eintreten werden. Es besteht natürlich die Gefahr, dass sich die Unternehmen nur oberflächlich an die Vorgaben halten und verdeckt so weiter machen wie bisher. Da mit der Akquise von öffentlichen Aufträgen im Ausland in der Regel UnterhändlerInnen beauftragt werden, die zwar vertraglich dazu verpflichtet werden, nicht zu bestechen, aber die beauftragenden Unternehmen keinen Anreiz haben, dies auch zu

überprüfen, bleibt fraglich, ob die Kriminalisierung wirklich ein wirksames Mittel gegen diese Form der Korruption sein wird.

6.13 Kontrolle - Überwachung - Supervision

Eine der geläufigsten Reaktionen auf Fehlverhalten und Missbrauch ist die Einführung bzw. Verstärkung von Kontrolle und Überwachung. Auch an Textstellen mit Bezug auf Korruption sind wiederholt Forderungen anzutreffen, mehr und besser zu kontrollieren. Einige der in dieser Arbeit untersuchten Maßnahmen beziehen sich direkt oder indirekt auf dieses Vorgehen. Die Einrichtung von Ombudsstellen, Antikorruptionskommissionen sowie die gezielte Strafverfolgung und das Prinzip der Gewaltenteilung gehören zu diesen Maßnahmen.

Am häufigsten erscheinen Aussagen, die zur Kontrolle die Partizipation der Zivilgesellschaft beim Monitoring von staatlichem Handeln vorschlagen. Diese Maßnahme wird im Abschnitt dieser Arbeit über „Partizipation“ genauer beleuchtet (vgl. Kapitel 6.17). Darüber hinaus finden sich auch mehrere Passagen, in denen die Rolle von Presse und Medien bei der Kontrolle von staatlichen Institutionen hervorgehoben wird, was im Abschnitt über „Freie Presse“ bereits gesondert erläutert wurde (vgl. Kapitel 6.9).

In diesem Abschnitt werden vornehmlich Aussagen behandelt, die nicht an anderer Stelle bereits behandelt wurden. Hier geht es um weitere allgemeine wie auch spezifische Aspekte dieser Maßnahme, die sich vor allem mit den Problematiken auseinandersetzen, die entstehen, wenn ein Staat sein Handeln selbst durch staatliche Stellen kontrollieren möchte.

Auftauchen und Streuung

Narrative über Kontrolle als Maßnahme gegen Korruption sind bereits im WDR von 1983 anzutreffen. Dort wird über mangelndes Verantwortungsbewusstsein gepaart mit Diskretion berichtet, was zu Korruption geführt habe. Darüber hinaus wird beklagt, dass Antikorruptionskampagnen vielfach wirkungslos geblieben waren. Als Ausweg aus diesem Problemfeld wird vorgeschlagen, Kontrollen dort einzusetzen, wo es notwendig und machbar ist, sowie die Kontrollierenden besser zu vergüten (vgl. WDR 1983: 117). Denn bereits damals wurde die Gefahr erkannt, dass kontrollierende Stellen von Korruption unterwandert

werden könnten. Deshalb wird auch vorgeschlagen, die zu kontrollierenden Organe mit in den Kontrollprozess einzubeziehen (vgl. ebd.: 123f).

Das Problem der korrumpierten Kontrolle taucht in der Folge noch einige Male in den Berichten auf. 1989 wird geschildert, wie dem Problem, dass Überwachung im Bankensektor dem Risiko, selbst mit in Korruption hineingezogen zu werden, dadurch zu begegnen sei, dass den Kontrollierenden gute Karriereaussichten und eine gute Bezahlung geboten werden müsse (vgl. WDR 1989: 94). 2002 berichtet der HDR über ein Praxisbeispiel, durch das dieses Problem offenkundig geworden ist. In Indonesien wurden große Waldgebiete gesetzeswidrig niedergebrannt, anstatt sie abzuholzen, um auf diese Weise kostengünstig neuen Platz für Plantagen zu schaffen. Die zuständigen KontrolleurInnen wurden bestochen und es kam erst zu einem Einlenken, als riesige Rauchschwaden Malaysia und Singapur erreichten und internationale Berichterstattung das Versagen der indonesischen Behörden bloßstellte (vgl. HDR 2002: 65f).

Drei Jahre später taucht das Thema erneut im WDR auf. An dieser Stelle wird im Zusammenhang mit fehlgeschlagener Bankenaufsicht auf Studien verwiesen, die die Wirksamkeit von intensiver Überwachung grundsätzlich anzweifeln: „...intensive official supervision is associated with corruption, financing constraints, and the need for political connections to get finance.” (WDR 2005: 123).

Dennoch wird an den meisten Stellen Kontrolle im Kontext von Korruption als Mittel gegen und nicht als Ort der Korruption angesehen. Im Bericht der Weltbank von 1997 wird jedoch von einer interessanten konträren Praxis aus Brasilien berichtet, die diesem dominierenden Narrativ in gewisser Weise widerspricht. Dort wurde öffentlichen Bediensteten mehr Autonomie und Diskretion bei der Ausführung ihrer Arbeit eingeräumt, was jedoch nicht zu mehr Korruption geführt hat. Im Gegenteil habe erhöhtes Vertrauen gepaart mit größerer Eigenverantwortung und Entscheidungsfreiheit zu besser angepassten Dienstleistungen beigetragen. Ein weiteres wichtiges Element dieser Reform war die bessere Informationsverbreitung unter den Bürgerinnen und Bürgern, die diese dazu befähigte, die erbrachten Dienstleistungen besser zu bewerten und zu überprüfen (vgl. WDR 1997: 97). Dennoch wird auch im Bericht von 1997 an vielen Stellen nicht nur das Monitoring durch Zielgruppen, sondern auch durch formelle Institutionen als wichtige Maßnahme gegen Korruption angesprochen (vgl. ebd.: 8f, 11, 28, 104f).

Die Kontrolle der Finanzen wird an unterschiedlichen Stellen als wichtig im Kampf gegen Korruption verstanden. Besonders auch dort, wo Ergebnisse von Dienstleistungen schwierig zu messen und damit schwierig zu monitoren sind, sei eine finanzielle Prüfung notwendig (vgl. ebd.: 91, 105). Auch der IWF erwähnt diese Maßnahme in einem Bericht und setzt auf die Finanzkontrollen, um Korruption und Geldwäsche in eigenen Projekten entgegenzuwirken. Doch auch an dieser Stelle schwingt ein wenig Kritik an Kontrollen mit, denn es wird gefordert, dass die bisherigen Prozeduren und Kontrollen überprüft werden müssten, da sie noch keinen ausreichenden Schutz gegen Missbräuche gewährleistet hätten (vgl. AR 2000: 159). Kontrolle stellt damit zwar - wie hier gezeigt wurde - eine kontrovers behandelte Maßnahme dar, ist jedoch aus einer Liste der Maßnahmen gegen Korruption nicht wegdenkbar.

6.14 Nachprüfung (Investigation)

Die nun vorgestellte Maßnahme hat zum Ziel, korrupten Handlungen nachzuspüren und herauszufinden, was genau passiert ist und wer involviert ist, um im Anschluss an die Untersuchung Sanktionen zu ermöglichen. Innerhalb der Berichte wird diese Aufgabe unterschiedlichen Institutionen zugeschrieben. Darunter befinden sich neben den Medien und damit verbundenem investigativem Journalismus auch unabhängige staatliche Stellen, wie die eigens aus dem Grund der Investigation geschaffenen Antikorruptionskommissionen oder Ombudsstellen sowie zivilgesellschaftliche Institutionen und Organisationen, die den Staat bei dieser Aufgabe unterstützen sollen. Grundsätzlich wird der Maßnahme eine gute Wirksamkeit attestiert und nur an einer Textstelle wird darauf verwiesen, dass die nachforschenden Personen wiederum selbst Gefahr laufen, von denjenigen bestochen zu werden, deren Redlichkeit und Integrität sie berufen sind zu überprüfen. Wie eine Investigation ganz konkret ablaufen sollte, wird in den Berichten nicht erläutert, jedoch werden einige Praxisbeispiele angesprochen.

Auftauchen und Streuung

Von staatlicher Seite aus besteht das Problem, dass nur Verhalten sanktioniert werden kann, das bereits kriminalisiert wurde. Und da die Bestechung ausländischer Amtsträger außer in den USA in keinem Land unter Strafe stand, kam zu Beginn der 1990er Jahre die Idee auf, eine zivilgesellschaftliche Organisation könne Hinweisen auf Korruption nachgehen und gegebenenfalls Machtmissbräuche öffentlich bloßstellen, um auf diese Art und Weise Anreize zu schaffen, dieses im internationalen Wettbewerb damals gängige Verhalten zu beenden (vgl. HDR 1992: 89).

Aus der hier angedachten Organisation „Honesty International“ wurde dann Transparency International. Die Idee, diese Organisation könne selbst Nachforschungen anstellen, wurde in dieser Form nicht verwirklicht, wodurch das Problem weiterhin ungelöst blieb (vgl. HDR 1993: 88). Im WDR aus dem Jahr 1997 wird das Thema Investigation an einigen Stellen erwähnt. Es wird auch angeregt, unabhängige „watchdog“- Institutionen damit zu beauftragen, Korruptionsvorwürfe zu überprüfen. Dazu werden auch erfolgreiche Beispiele aus der Vergangenheit angeführt, wieder einmal die unabhängige Antikorruptionskommission aus Hongkong sowie der sogenannte „public protector“ in Südafrika (vgl. WDR 1997: 106f).

In den darauf folgenden Jahren werden vor allem die Medien und damit verbundener investigativer Journalismus in den Fokus gerückt. Auch hier boten positive Erfahrungen aus der Geschichte einen Beleg für die Potentiale der Medien beim Vorgehen gegen Korruption. Der HDR von 2002 berichtet in einer 'Box' mit dem Titel „Watchdog media make democratic institutions work“ über den Einfluss von investigativem Journalismus in Peru, wo der korrupte Präsident Fujimori nach Enthüllungen über seine kriminellen Verstrickungen zurückgetreten war (vgl. HDR 2002: 76). Im WDR des selben Jahres wird über die Entlassung des kenianischen Gesundheitsministers berichtet, der ebenfalls durch investigativen Journalismus und darauf beruhenden Medienberichten über seine Beteiligung an korrupten Machenschaften stark unter Druck gesetzt worden war (vgl. WDR 2002: 19). Darüber hinaus wird in diesem Bericht die Schulung von investigativen Journalisten als wirksame Maßnahme gegen Korruption beschrieben, was durch eine diesbezügliche Evaluation der Weltbank bestätigt werden konnte (vgl. ebd.: 189f)

Der HDR aus dem Jahre 2005 berichtet über die Vorschläge der britischen „Commission for Africa“ zur Reform des internationalen rechtlichen Rahmens, um die Nachforschungen und Strafverfolgung von multinationalen Unternehmen zu erleichtern, die in Afrika ungehemmt bestechen, um öffentliche Aufträge zu erhalten (vgl. HDR 2005: 13, 180). Ansonsten wird dem Thema in den Berichten nicht besonders viel Platz eingeräumt und vor allem werden staatliche Stellen, die sich um Investigationen als Reaktion auf Korruptionsansuldigungen kümmern sollen, auffallend selten direkt erwähnt.

Darüber hinaus findet sich, wie eingangs bereits angesprochen, nur eine Stelle, an der auf das grundsätzliche Risiko der Bestechung der Prüfer durch die Überprüften angesprochen wird. Sie stammt aus dem WDR von 1991. Dort wird über die Philippinen und dortige Verhältnisse systemischer Korruption berichtet (vgl. WDR 1991: 132).

Diese Maßnahme hat viele Verschränkungen mit anderen in dieser Arbeit beschriebenen Maßnahmen. Deshalb wird an anderen Stellen, auch wenn das Wort Investigation nicht direkt verwendet wird, indirekt darüber gesprochen, z.B. bei Strafverfolgung, Freie Presse oder Partizipation.

6.15 Offenheit (Openness)

“Offenheit” ist ein weiteres Thema aus dem Umfeld von Transparenz, das in den Berichten mehrfach als wirksame Maßnahme gegen Korruption beschrieben wird. Die erste nennenswerte Stelle, an der dies ausdrücklich formuliert wird, findet sich im HDR aus dem Jahr 1991:

“Openness in the conduct of public business can help minimize corruption. This requires, among other things, open tendering for contracts and keeping registers of the business interests of officials. Together with an educated electorate and a free press, this approach can remove the easier opportunities and raise the deterrent of detection. But openness does not guarantee probity, as the frequency of scandals in the industrial countries attests.“ (HDR 1991: 50)

Offenheit bedeutet zwar (ebenso wie Transparenz und Disclosure) nicht, dass damit automatisch Redlichkeit und Verantwortungsbewusstsein sichergestellt werden können. Doch durch offene Ausschreibung oder hier vorgeschlagene Register über die Wirtschaftsinteressen von Amtsträgern praktisch umgesetzt, kann sie eine abschreckende Wirkung haben, insbesondere dann, wenn veröffentlichte Informationen mit freien Medien und einer gebildeten Wählerschaft zusammen treffen.

Auftauchen und Streuung

Zwei Jahre nach diesem ersten Aufscheinen im analysierten Diskurs greift der HDR diese Maßnahme erneut auf und fordert als Reaktion auf Korruptionsvorwürfe in Zusammenhang mit Privatisierungsprozessen, dass Intransparenz bei der Umsetzung von Privatisierungen durch Offenheit ersetzt werden sollte (vgl. HDR 1993: 50). Das Narrativ von Offenheit und Transparenz als Mittel gegen Korruption wird im HDR aus dem Jahr 1996 wieder aufgegriffen. Dort werden sie nicht nur als wirksam gegen Korruption beschrieben, sondern ebenfalls als hilfreich, um Willkür der öffentlichen Hand und Ineffizienz zu reduzieren (vgl. HDR 1996: 58, 75). 1997 erscheint Offenheit als Mittel gegen Korruption dann auch im WDR an mehreren Textstellen und wird ebenfalls eng mit Transparenz verknüpft (vgl. WDR 1997: 11, 106ff, 120, 129).

Nach einer Pause von fünf Jahren findet das Thema im neuen Millennium wieder zurück in den analysierten Diskurs und verstreut sich dort auf unterschiedlichen Oberflächen. Im WDR von 2002 wird berichtet, wie es zunehmend „Beweise“ dafür gebe, dass Staaten, die sich dem internationalen Handel öffnen würden, weniger korrupt seien. Begründet wird dies durch eine Reihe von Faktoren:

„Greater openness induces more competition [...], which in turn lowers rents and lessens opportunities for corruption. Greater openness also improves information flows, which help expose official wrong doing and also create constituencies in support of anticorruption activities among trading partners abroad. [...] Finally, there is some emerging evidence that as countries dismantle formal tariff barriers to trade, opportunities for corruption decrease.”
(WDR 2002: 107)

Diese Argumente überzeugen derart, dass sich in der Folge dieses Narrativ sogar in einem Bericht des IWF nachweisen lässt (vgl. AR 2003: 11). Nachdem der WDR von 2005 das Thema nochmals mehrfach anspricht und in Verbindung mit Transparenz und Disclosure als Maßnahme gegen Korruption darstellt (vgl. WDR 2005: 42, 44, 135), verschwindet es zunächst aus dem betrachteten Diskurs, bevor es 2011 erneut aufgegriffen wird. Die 2011 hervorgehobenen Probleme beziehen sich auf illegale internationale Finanzflüsse, illegalen Handel mit Drogen und natürlichen Ressourcen sowie die Schwierigkeiten beim Wiedererlangen gestohlener staatlicher Güter („stolen assets recovery“). Dabei wird eine ausdrückliche Verbindung zu Korruption hergestellt und Offenheit von Finanztransaktionen gefordert, um den beschriebenen Problematiken entgegenzutreten zu können (vgl. WDR 2011: 34, 284).

6.16 Ombudsstelle

Die Namensgebung geht zurück auf das schwedische „ombud“, das „VertreterIn“ oder „Bevollmächtigter“ bedeutet (vgl. Seebloed 2011: Eintrag „Ombudsmann“). Es hat sich seit Beginn der 1990er Jahre international auf verschiedenen Ebenen durchgesetzt. Eingesetzt wurde eine Ombudsstelle das erste Mal 1809 in Schweden, um BürgerInnen gegen den Amtsmissbrauch von öffentlichen Bediensteten zu schützen (vgl. HDR 2000: 7, 27). In der Regel handelt es sich um eine Anlaufstelle für die Nöte der BürgerInnen im Bezug auf Willkür der öffentlichen Hand. In mehreren Staaten des südlichen Afrikas wurden in den 1990er Jahren Ombudsstellen eingesetzt, um auf Beschwerden zu reagieren und die Exekutive zu verantwortlichem Handeln anzuregen:

“Ombudsmen hear citizen complaints and can help increase the accountability of government agencies. Under the Ombudsman Act of 1991, South Africa has established a public protector to investigate alleged improprieties (malfeasance, corruption, human rights abuses) by public officials and to prepare reports, which are usually made public. The office cannot initiate legal actions but will refer cases to offices that can.” (WDR 1997: 107)

Dieses Ombuds-Dispositiv zeigt sich im Diskurs oft von seiner praktischen sichtbaren Seite und der Mangel an dazugehörigen abstrakten Überlegungen wird durch eine Fülle von Erfahrungen ersetzt. Wesentliche Aufgaben der beschriebenen Institutionen sind das Verfassen von Berichten und die Weiterleitung von Missbrauchsfällen an zuständige Strafverfolgungsbehörden. Selbst haben Ombudsstellen in der Regel keine Möglichkeit, Strafen zu verhängen.

Das Augenmerk liegt in vielen Ländern auf Menschenrechtsverletzungen, doch auch ein Antikorruptionsbezug ist an einigen Stellen, wie z.B. der oben zitierten, gegeben. Die Maßnahme ist flexibel und trotz ihres Alters auch im neuen Jahrtausend immer noch aktuell. 2012 wurde beispielsweise in der Austrian Development Agency (ADA) eine interne Ombudsstelle eingerichtet, die Beschwerden entgegennimmt und ihnen nachgeht. Diese Maßnahme hat sich über den Globus verteilt und in unterschiedliche Bereiche verstreut. Die UN hat Ombudsmänner⁹, die Weltbank hat seit 1993 ein „Inspection Panel“, seit 1999 ein „Compliance Advisor/Ombudsman’s office“¹⁰ sowie eine „Integritätsabteilung“, die sich gezielt um Korruption kümmert. Der Währungsfond hat ebenfalls Ombudspersonen institutionalisiert¹¹.

Der Diskurs um Gender hat sich interessanterweise auf die Bezeichnung dieser Institution in den Reporten ausgewirkt. Zunächst ist nur von „man“ bzw. „men“ die Rede. 1995 taucht dann im HDR die Idee auf, Ombudsfrauen einzuführen, um gezielt die Anliegen von Frauen zu unterstützen (vgl. HDR: 1995: 53). Bis zum Jahr 2000 schreibt das UNDP noch ausschließlich von Ombudsmännern. Zwei Jahre später wird dann, dem Beispiel des IWF folgend, diese Formulierung in Ombudspersonen geändert und 2010 wird über ein Ombudsbüro berichtet. Der WDR übernimmt 2006 einmal die Ombudsperson, und 2012 ist es dann auch hier ein geschlechtsneutrales Büro. In der Praxis jedoch finden sich auf den Webseiten von UN und Weltbank Frauen genauso wie Männer als „ombudsman“ bezeichnet.

Auftauchen und Streuung

Im HDR wird das Konzept der Ombudsstellen 1994 das erste Mal erwähnt. Die 1992 gegründete Organisation „Earth Council“ wird dort als globaler Ombudsmann für Umwelt- und Entwicklungsbelange vorgestellt (vgl. HDR 1994: 87). Die erste Nennung im WDR erfolgt in der oben zitierten Textstelle (vgl. WDR 1997: 107). Der IWF erwähnt 2001 das eigene Büro, das damals im Rahmen einer „Ethik-“ Initiative auch über die offizielle Homepage zugänglich gemacht wurde (vgl. AR 2001: 83).

9 Kontaktadressen und Informationen zur Einrichtung: <http://www.un.org/en/ombudsman/contact.shtml> [zuletzt abgerufen am 19.01.2014]

10 Die „ombuds services“ der Weltbankgruppe: <http://go.worldbank.org/21E1772HD0>. Anlaufstelle für Korruptionshinweise ist jedoch das „Integrity Vice Presidency“: <http://go.worldbank.org/036LY1EJJ0> [beide zuletzt abgerufen am 19.01.2014]

11 Terms of Reference (2007): <http://www.imf.org/external/hrd/ombuds.htm> [zuletzt abgerufen am 19.01.2014]

Viele der Stellen, an denen die Maßnahme angesprochen wird, sind - wie bereits erwähnt - Berichte aus der Praxis über bereits existierende Ombudsstellen. Mehrfach wird die Institution als eine von mehreren Reformmaßnahmen aufgezählt, dann aber nicht näher erläutert. Diskursive Überlegungen dazu werden selten ausgebreitet. Im HDR von 1999 wird die Einrichtung eines Ombudsmechanismus innerhalb von WTO, Weltbank und IMF gefordert, der beispielsweise in der WTO armen und schwachen Ländern unterstützend zur Seite stehen könnte (vgl. HDR 1999: 11, 13, 109).

Ein Jahr später wird über die Installation von Ombudsmännern als eine Institution zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit in den ehemaligen planwirtschaftlichen Republiken Europas als Beispiel für Fortschritt in korrupten Gesellschaften berichtet (vgl. HDR 2000: 37).

Im Bericht des UNDP von 2002 wird über die Einrichtung eines „ombudsman’s office“ bei der Weltbank 1999 informiert, das nach der Konsultation mit Shareholdern, NGOs und Wirtschaftsvertretern eingerichtet wurde, um die Beschwerden der direkt von Projekten betroffenen Gruppen zu bearbeiten. Es ergänzt die Arbeit des bereits 1993 geschaffenen „Inspection Panels“, das ebenfalls Beschwerden untersucht. Beide hier als „Experimente“ bezeichneten Institutionen haben dazu beigetragen, dass sich Standards und Prozeduren verbessert haben:

„Both these experiments have resulted in the development and publication of detailed operating principles and procedures - standards to which the institutions can be held accountable. In this respect they have increased transparency and opportunities for monitoring and evaluation.“ (HDR 2002: 117)

Dass ein Ombudsmann andere Institutionen zu verantwortlichem Handeln verleiten kann, wird auch im Bericht der Weltbank von 2004 mehrfach erwähnt. Hinzu kommt hier die Auffassung, auf diese Weise könnte die Stimme („voice“) der Armen gestärkt werden (vgl. WDR 2004: 70, 80f, 146, 155). Im Bericht von 2007 ist es dann die Stimme der Studenten, die im Kampf gegen Korruption an Universitäten gestärkt wurde (vgl. WDR 2007: 220). Das Thema „Ombudsstelle“ kommt nun nur noch vereinzelt in den Texten vor.

2010 berichtet das UNDP aus dem wirtschaftspolitischen Musterland Botswana, wo in den 1990er Jahren Korruptionsvorfälle zur Einrichtung eines Ombudsbüros geführt haben. Das Büro wird dort mit dafür verantwortlich gemacht, dass Patronage und Bestechung halbwegs eingedämmt werden konnten. Doch hier dient die Stelle auch als Beispiel für den Fortbestand von „tribal institutions“, die schon vor der Kolonialzeit für öffentliche Mitbestimmung und die Beschränkung der Macht von politischen Eliten gesorgt haben (vgl. HDR 2010: 57). Dieses Erkenntnis ist interessant, weil sie die schwedischen Wurzeln der Institution in Frage stellt und sie gleichzeitig mit dem Streben nach Mitbestimmung und einer verantwortungsvollen Regierung, also nach den Grundbedürfnissen einer jeden Regierungsform, in Verbindung bringt.

Abschließend wird die Institution 2011 noch einmal im WDR angesprochen. Paul Kagame, der amtierende Präsident Ruandas, berichtet in einem Gastbeitrag über die Schaffung von effektiven Antikorruptionsinstitutionen nach dem Genozid von 1994. Die von ihm aufgestellte Liste führte an zweiter Stelle nach der Steuerbehörde ein „ombudsman’s office“ an (vgl. WDR 2011: 158).

Bemerkenswert ist die erst verhältnismäßig späte Einführung von Ombudsstellen beim IWF und bei der Weltbank, ebenso wie die Nichterwähnung derselben in ihren Berichten. Nur einmal berichtet das UNDP, jedoch nicht über die eigenen diesbezüglichen Institutionen der UN, sondern über die der Weltbankgruppe. Dabei zeigt sich an diesem Antikorruptionsdispositiv, dass es von den untersuchten internationalen Organisationen aufgegriffen, reproduziert und praktiziert wird, erst nachdem es sich in einigen Teilen der Welt schon verbreitet hatte.

6.17 Partizipation

Dieses Thema spielt seit Mitte der 1990er Jahre eine bedeutende Rolle in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, sowohl auf Ebene der Diskurse als auch in praktischer Hinsicht. Dahinter verbirgt sich die Idee, Regierungen und Verwaltung dadurch zu verbessern, dass sie näher zu den von ihnen betroffenen Menschen gebracht werden. Im WDR aus dem Jahr 2000/2001, in dem das Thema intensiv behandelt wird, werden drei zentrale Ziele von Partizipation herausgestellt:

- „■ To ensure that the preferences and values of communities are reflected in the choice and design of interventions.
- To use community and participant monitoring to improve implementation, transparency, and accountability.
- To give poor people more influence over their lives.” (vgl. WDR 2000/2001: 88)

Diese Ziele sollen die Regierungsführung allgemein sowie die Effektivität und Effizienz von staatlichen Dienstleitungen verbessern, wie z.B. die Bildungs- oder Gesundheitsversorgung. Die Verbindung zum Thema Antikorruption findet sich vor allem im zweiten Ziel wieder: die Einbindung der lokalen Gemeinschaften und Partizipierenden in das Monitoring staatlichen Handelns. Im untersuchten Diskurs finden sich einige Stellen, an denen Monitoring durch die Begünstigten als wirksame Maßnahme gegen Korruption dargestellt wird.

Partizipation ist dabei eng mit anderen Maßnahmen, wie zum Beispiel „Dezentralisierung“, verknüpft. Das Monitoring steht im Speziellen auch in Verbindung mit den Diskursen rund um die Verbreitung von Informationen über die Presse oder auch über andere Informations- und Telekommunikationsmedien. Denn dadurch können lokale Gemeinschaften in die Lage versetzt werden, die sie betreffenden staatlichen Interventionen und Leistungen zu überprüfen und gegebenenfalls auf Missbräuche zu reagieren, was schließlich zu verantwortungsbewussteren staatlichen Institutionen führen soll. Ein Handeln, das sich an den Bedürfnissen der Allgemeinheit orientiert und nicht an den partikularen eigennützigen Interessen politischer und/oder ökonomischer Eliten.

Auftauchen und Streuung

Das erste Auftauchen im analysierten Diskurs findet sich bereits im WDR aus dem Jahr 1983. Dort wird Partizipation ganz eindeutig als Maßnahme gegen Korruption deklariert:

„Corruption can [...] be checked by community participation in the design, operation, and financing of programs, since this increases the accountability of field staff to local people.” (vgl. WDR 1983: 94)

Darüber hinaus erscheint noch eine weitere Fundstelle in diesem frühen Bericht, in der Partizipation ebenso wie Korruption zwar nicht ausdrücklich angesprochen werden, beide Themen jedoch präsent sind. Und auch hier wird ein Fokus auf die Beteiligung von “Nutzern” beim Überprüfen der sie betreffenden bürokratischen und politischen Prozesse gelegt:

„One way to strengthen accountability [...] is to develop performance (or "value for money") auditing of government bodies. Since monitoring is costly, it needs to be done selectively and in collaboration with the bodies concerned (while taking care to avoid being "captured" by them). There may also be opportunities to improve performance by making the bureaucracy accountable to its "users."“ (vgl. ebd.: 123)

Die hier vorgeschlagene Antwort ist einerseits auf das Problem „capture“ durch lokale Eliten zugeschnitten. Andererseits eine Reaktion auf eine Bürokratie, die nicht verantwortungsbewusst („accountable“) handelt. Das Monitoring durch „user groups“ soll daher helfen, Verantwortung im politischen Handeln zu kreieren.

Das häufigste Auftauchen lässt rund zehn Jahre auf sich warten, dann beginnt jedoch eine Phase, in der dieses Dispositiv regelmäßig in den Berichten reproduziert und verfeinert wird. Eine besondere Rolle spielen dabei positive Beispiele aus der Praxis. Dies ist auch im WDR von 1994 der Fall. Dort wird aus Pakistan und Brasilien berichtet, wo partizipatorische Ansätze zu einer Reduzierung von Korruption beitragen konnten und dadurch Kosten für die Abwasserbeseitigung gesenkt werden konnten (vgl. WDR 1994: 83).

Drei Jahre später wird die erfolgreiche unabhängige Kommission gegen Korruption aus Hongkong als Beispiel angeführt und herausgestellt, dass im Rahmen ihrer Arbeit das Monitoring sowohl durch offizielle Institutionen als auch durch individuelle BürgerInnen verbessert werden konnte (vgl. WDR 1997: 8). Dem Thema Partizipation wird in diesem Bericht von 1997 viel Raum gegeben und dabei oft mit Korruption bzw. Antikorruption in Verbindung gebracht (vgl. ebd.: 92, 97, 105ff, 129f).

Im neuen Millennium spielt Partizipation eine bedeutende Rolle auf der entwicklungspolitischen Reformagenda, was sich auch daran erkennen lässt, dass bis auf den Jahrgang 2005 in jedem Bericht der Weltbank von 2001 bis 2008 an mindestens einer Stelle Monitoring durch Zielgruppen als Maßnahme gegen Korruption angesprochen wird. Dieses Narrativ erscheint damit als Repräsentation für eine besonders häufig im Diskurs reproduzierte und gestreute Maßnahme. Auch in den HDRs ist diese Maßnahme zu Beginn des Jahrtausends häufig im Kontext von Korruption anzutreffen (vgl. HDR 2001: 36; vgl. HDR 2002: 71, 75, 81; vgl. HDR 2003: 142f, 150ff). Im HDR von 2001 werden die Möglichkeiten neuer

Technologien herausgestellt, um verantwortungsbewusstes Handeln einzufordern und Korruption einzudämmen:

„Breaking barriers to participation. Poor people and communities are often isolated and lack means to take collective action. Global Internet communications have powered many global civil society movements in recent years: the agreement to ban land mines, initiatives to provide debt relief to poor countries and efforts to provide HIV/AIDS drugs in poor countries. The Internet is just as powerful in mobilizing people locally. [...] The world over, citizens are increasingly able to use the Internet to hold governments more accountable.”
(HDR 2001: 36)

Als Beispiele aus der Praxis werden hier E-Mail-Kampagnen gegen Korruption angeführt, die den philippinischen Präsidenten Estrada gestürzt und Wahlen in Korea beeinflusst hatten. Den Schlüssel zum Erfolg sieht auch der WDR von 2000/2001 in der Verbreitung von Informationen über die Verwendung von öffentlichen Geldern. Dabei wird immer wieder auf den Fortschritt in der Informationstechnologie verwiesen, wodurch die Schaffung eines neuen politischen Bewusstseins möglich sei (vgl. WDR 2000/2001: 89, 114).

Dass dieses Narrativ nicht nur den Antikorruptionsdiskurs mit verändertete, sondern auch an der Praxis der EZA etwas geändert hat, zeigt sich im Handeln der Weltbank. Der HDR aus dem Jahr 2004 berichtet diesbezüglich über das von der Weltbank unterstützte Projekt zum Bau der Tschad-Kamerun-Pipeline. Interessant ist die Zusammensetzung des Monitoring-Boards, denn dort sind auch VertreterInnen der Zivilgesellschaft vertreten (vgl. HDR 2004: 92). Darüber hinaus ist auch das Design des „Kecamatan Development Program: Choice, participation and transparency in Indonesian villages“ ein Zeichen für den Wandel der entwicklungspolitischen Praxis hin zu mehr Partizipation mit dem klaren Ziel, Ineffektivität und Mittelmissbrauch zu verhindern (vgl. WDR 2004: 92).

Das am häufigsten verwendete Beispiel für wirksame Partizipation der BürgerInnen beim Monitoring stammt aus Bangalore in Indien. Dort waren öffentliche Dienstleistungen durchweg, auch als Folge weit verbreiteter Korruption, in einem miserablen Zustand. Als Reaktion auf diesen Missstand wurden 1994 von einer zivilgesellschaftlichen Organisation sogenannte „citizen report cards“ eingeführt, um die Dienstleistungen der Verwaltung zu bewerten:

„To monitor the government’s failure to address these problems, and to motivate change, a civil society group introduced report cards in 1994 rating user experiences with public services. The results - revealing poor quality, petty corruption, lack of access for slum dwellers, and the hidden costs of outwardly cheap services - were widely publicized by an active press.“ (WDR 2004: 42)

Diese Aktion war derart erfolgreich, dass sich ähnliche Projekte nicht nur in Indien ausbreiteten, sondern auch weltweit in verschiedensten Regionen Nachahmer fanden. In den Berichten finden sich Zeugnisse aus Vietnam, den Philippinen, der Ukraine sowie aus Tansania und Kenia. Insgesamt wird dieses Projekt in mindestens drei Berichten explizit angesprochen. Ein erster Hinweis findet sich bereits im WDR von 1997 (vgl. WDR 1997: 118) und knapp zehn Jahre später greift auch der HDR dieses positive Beispiel auf und macht deutlich, wie dadurch Korruption bekämpft und die Qualität öffentlicher Dienstleistungen wesentlich verbessert werden konnte (vgl. HDR 2006: 101).

Das Thema Partizipation hat sich im Diskurs der EZA fest verankert. Dies zeigt sich auch an den Trendwörtern „empowerment“, „voice“ und „grassroots“, die alle einen eindeutigen Bezug zum Thema aufweisen. Partizipation als Dispositiv veranschaulicht, wie eine Praxis zunächst als Narrativ auftaucht und dann nachfolgend mehr und häufiger praktische Beispiele erscheinen, die dazu beitragen, das Dispositiv und seine Wirksamkeit zu bestätigen, so dass es vermehrt im Diskurs auftaucht und verbreitet wird.

6.18 Privatisierung

Die Privatisierung staatlicher Unternehmen gehört zum wirtschaftspolitischen Repertoire der Weltbank und zielt darauf ab, Ineffektivität, Ineffizienz und Korruption zu verringern. Staatliche Monopole sollen für den Wettbewerb am Markt geöffnet und dadurch das Preis-Leistungsverhältnis von erbrachten Dienstleistungen nachhaltig zum Wohle der Allgemeinheit verbessert werden. In den 1990er Jahren wirkten sich Privatisierungen jedoch vielfach überaus negativ aus.

„Privatizations are therefore a classic case of a policy that may or may not make sense, depending on the local context. If the public system is highly corrupt or inefficient, and one expects postprivatization regulatory capacity to be adequate, it can be a useful tool. In other cases, poorly designed privatizations may be captured, transferring public assets, at excessively low prices, into private hands.“ (WDR 2006: 14)

An mehreren Stellen wird Privatisierung in den Texten direkt für Korruption verantwortlich gemacht und die Privatisierungswelle nach dem Fall der planwirtschaftlichen Systeme bot und bietet noch immer eine Fülle von Beispielen für diesen Notstand. Die Privatisierung staatlicher Unternehmen hatte, obwohl sie nicht nur als Maßnahme gegen Korruption gedacht war, zu groben Machtmissbräuchen und einem Ausufern von Korruption geführt, auch weil - wie im obigen Zitat angesprochen - die regulatorischen Fähigkeiten in vielen „neuen“ Demokratien nicht ausreichend waren. Einigen Wenigen wurde die Möglichkeit geboten, sich auf Kosten der Allgemeinheit zu bereichern und diese wussten die Möglichkeit zu nutzen. Privatisierung wurde ein fruchtbarer Nährboden für Korruption. Dennoch wurde an ihr als Maßnahme gegen Korruption zumindest in den Berichten der Weltbank festgehalten und als Reaktion auf die offensichtlichen Probleme mit dem Hinweis versehen, dass für eine erfolgreiche Privatisierung entweder Wettbewerb sichergestellt sein müsse oder ein gewisses Maß an Transparenz zu gewährleisten sei.

Auftauchen und Streuung

Das Thema wird in den WDRs an mehreren Stellen ausdrücklich als Maßnahme gegen Korruption genannt und taucht auch vereinzelt in den HDRs in Zusammenhang mit Korruption auf, in den HDRs jedoch vor allem als Ursache von Korruption und nicht, wie in den WDRs, als wirksames Mittel der Antikorruption. Die Weltbank lässt sich in ihrer klaren Marschrichtung hin zu mehr Privatisierung nicht beirren, auch wenn die Probleme bei der praktischen Umsetzung auch hier im Diskurs nicht verschwiegen werden.

Interessant ist, dass einzig im HDR aus dem Jahr 2003 eine fundamental privatisierungskritische Stimme erscheint. Dort wird über Wasserprivatisierung geschrieben und im Anschluss an einen kurzen Bericht über Korruption bei staatlichen Wasserversorgern wird abschließend angemerkt, dass die Befürworter von Privatisierungen erfolgreiche staatlich geführte Unternehmen meist „ignorieren“ würden (vgl. HDR 2003: 118). Eine Behauptung, die sich bezogen auf die diskursive Praxis in den WDRs, bestätigen lässt. Privatisierung wird dort nämlich grundsätzlich als entwicklungsfördernd begriffen. Daran ändern auch die diversen Berichte über Korruption und illegale Bereicherung nichts.

Die ersten Zeugnisse über einen Zusammenhang von Korruption und Privatisierung erscheinen im WDR von 1991 und im HDR von 1993. 1991 geht es im Bericht der Weltbank um das Thema „From centrally planned to a market economy“ und die damit verbundenen Probleme im Bereich „Privatizing and reforming state owned enterprises“ (vgl. WDR 1991: 143ff). Dort wird festgestellt, dass, wenn es an gewissen Institutionen und Erfahrung mangelte, Privatisierung zu weit verbreiteter Korruption sowie im schlimmsten Fall zu politischem und ökonomischem „Chaos“ führen könne (vgl. ebd.: 144f). Der HDR berichtet 1993 über die „sieben Sünden der Privatisierung“ und es wird bereits damals deutlich darauf verwiesen, dass intransparente Privatisierungen von Korruptionsvorwürfen begleitet wurden (vgl. HDR 1993: 49ff).

Diese Narrative finden sich auch in den WDRs von 1996 und 1997, in denen das Thema im Kontext von Korruption erscheint. Doch hier gesellen sich auch Aussagen dazu, die Privatisierung nun eindeutig als Maßnahme gegen Korruption darstellen. Jedoch wird an diesen Stellen nicht schlicht von Privatisierung gesprochen, sondern von Prozessen, die, wie bereits erwähnt, entweder transparent sein müssen oder Transparenz sicher stellen können (vgl. WDR 1996: 95f, 144f; vgl. WDR 1997: 8f, 99ff). Drei Jahre später fehlen diese Zusätze dann jedoch und das simple Antikorruptionsnarrativ „Privatisierung kann Korruption reduzieren“ erscheint fast in Reinform: „...privatizing state-owned enterprises can reduce the opportunities and scope for corruption.“ (WDR 2000/2001: 101).

Im WDR aus dem Jahr 2002 wird dann auch ein praktischer Beleg für diese Aussage aus Mexiko angeführt, wo die Privatisierung öffentlicher Rundfunkanstalten zu mehr Berichten über Korruptionsskandale in Regierungskreisen beigetragen haben soll (vgl. WDR 2002: 185). Auch 2005 wird die Aussage mit Fakten untermauert. Dort wird auf Studien über Bankenprivatisierungen in Brasilien, Ägypten und Nigeria verwiesen, die zu positiven Ergebnissen gekommen waren, wohingegen staatliche Banken mit Korruption in Verbindung gebracht wurden (vgl. WDR 2005: 117).

Es zeigt sich also, dass Privatisierung im Diskurs der Weltbank als Maßnahme gegen Korruption verstanden wird, auch wenn die Aussagen aus der Praxis Privatisierungen oft als Ursache von Korruption bloßstellen. Der HDR folgt dieser Auffassung jedoch nicht und sieht das Thema eindeutig kritischer. Nach 2006 verschwinden die Stellen, an denen Korruption und Privatisierung gemeinsam auftauchen, aus dem analysierten Textkorpus.

6.19 Simplifizierung von Regeln (Simplification/Streamlining)

Seit Beginn der 1990er Jahre erscheinen, wie bereits beim Thema Deregulierung ausführlich behandelt, vermehrt Stellen im untersuchten Diskurs auf, die Regulierung und Überregulierung für Korruption mitverantwortlich machen. Der Eingriff des Staates in das Leben und Wirtschaften seiner BürgerInnen wird in diesem Zusammenhang als bedrückend („burdensome“), exzessiv oder zu komplex beschrieben, was gepaart mit Diskretion als Ursachen für Korruption ausgemacht wurde: „[Corruption] flourishes in situations where domestic and international competition is suppressed, rules and regulations are excessive and discretionary...“ (WDR 1991: 132).

Als Beispiel hierfür wird Kamerun beschrieben, wo es nötig ist, 20 verschiedene Büros zu besuchen und 24 bürokratische Schritte zu durchlaufen, um ein Unternehmen zu gründen, was selbst für erfahrene UnternehmerInnen zwei Jahre Zeit in Anspruch nehmen würde (ebd.). Dieses Thema der Hürden bei der Gründung von Unternehmen geht auf die Forschung des Ökonomen Hernando de Soto zurück und wird in den Berichten der Weltbank mehrfach behandelt (vgl. WDR 1991: 132; vgl. WDR 2002: 127f; vgl. WDR 2003: 137ff). Der WDR von 1997 bringt in einem Abschnitt mit dem Titel „Reducing Opportunities for corrupt practice“ eine Reaktion auf diese missliche Lage. Dort wird vorgeschlagen, Gesetze zu vereinfachen und vorherrschender Diskretion mit vermehrter Transparenz zu begegnen (vgl. WDR 1997: 106). Bereits ein Jahr zuvor wird auf das Problem ebenfalls sehr direkt verwiesen in einer Textstelle, in der über Kosten und Nutzen von Korruption debattiert wird:

„Bribes may help businesses avoid burdensome regulations, but they also create incentives to make regulations even more complex and costly. Officials may block further reforms to entrench their power and maintain their illicit income.”
(WDR 1996: 95)

Auch an dieser Stelle ist die logische Schlussfolgerung, dass „simplifying taxes and regulations“ probate Mittel seien, um die Möglichkeiten einzuschränken, korrupt zu handeln (vgl. ebd.: 96).

Auftauchen und Streuung

Eine Oberfläche des Auftauchens dieses Narrativtyps sind Textstellen zum Thema „underground economy“, denn überbordende komplexe Regulierung wird mit dafür verantwortlich gemacht, dass Unternehmen aus der offiziellen Ökonomie in die Schattenwirtschaft wechseln. Informelle Ökonomien wiederum werden dabei in einem engen Zusammenhang mit Korruption gesehen. Als ein Mittel, um beides zu bekämpfen, wird die Reduzierung und Vereinfachung von Regulation angesehen (vgl. WDR 1996: 27; vgl. AR 1999: 62).

Eine weitere Oberfläche, auf der diese Maßnahme zum Vorschein kommt, ist das Problem der Korruption in Form von „state capture“. Dort geht es darum, dass Unternehmen oder einflussreiche Personen/Gruppen die Gesetzgebung und staatliche Regulationen zu ihrem Vorteil beeinflussen. Auch an dieser Stelle wird die Vereinfachung von Regulation und Administration als Gegenmaßnahme vorgeschlagen (vgl. WDR 2000/2001: 65; vgl. WDR 2002: 106). Als Beispiele aus der Praxis dienen im WDR des Jahres 1997 Südasiens sowie der Mittlere Osten und Nordafrika, wo Überregulierung zur Verbreitung dieser Form von Korruption beigetragen haben soll. Deregulierung und „streamlining“ werden auch hier als die angemessene und notwendige Reaktion begriffen (vgl. WDR 1997: 158, 164, 166f).

In den WDRs von 2002 und 2003 tauchen dann auch wissenschaftliche Studien und folglich „Beweise“ dafür auf, dass komplexe Regulation mit Korruption in Zusammenhang steht:

„The evidence also shows that, controlling for the level of income, a more complex regulatory environment breeds corruption [...]. Studies have found that countries with more elaborate procedures for registering new businesses have higher levels of corruption. This in part reflects the fact that complex regulations increase opportunities for corruption. It may also reflect the fact that corrupt bureaucrats will favor the proliferation of rules and regulations that in turn create further opportunities for corruption. In either case, the more complex the rules, the greater is the likelihood that officials will have discretion in how they are applied, creating opportunities for corruption.” (WDR 2002: 107)

Auch in diesem Kontext wird folglich darauf verwiesen, wie eine Vereinfachung des „institutionellen Designs“ und administrativer Prozeduren, die Möglichkeiten einschränken, korrupt zu handeln, Dieses Narrativ verstreut sich in diverse Textstellen (vgl. ebd.: 12f, 26f, 100, 127f; vgl. WDR 2003: 137f).

Steuern als eine Form von staatlicher Regulierung bieten ebenfalls eine Oberfläche, auf der entsprechende Narrative wiederholt erscheinen. Komplexe Steuersysteme mit vielen Ausnahmeregelungen, die durch Intransparenz gezeichnet sind, werden als Ursache von Korruption angesehen. Als Lösung des Problems wird Simplifizierung vorgeschlagen:

„...tax systems riddled with exemptions are not transparent and can act as magnets for rent-seeking behavior by firms and other groups. [...] such systems can provide significant opportunities for corruption. [...] Simplifying the tax system is especially useful in countries where administrative capacity is limited or control of corruption is weak.” (WDR 2005: 110)

Hinweise auf die mit Steuersystemen verbundenen Probleme und dazu gehörige Lösungsansätze sind in mehreren Berichten anzutreffen (vgl. WDR 1996: 95f; vgl. WDR 1997: 106; vgl. WDR 2005: 10, 62, 95; vgl. WDR 2000/2001: 101f). Der letzte Bericht, in dem das Thema dargestellt wird, ist der HDR von 2009, in dem ein Fokus auf Migration gelegt wurde. Dort wird über Korruption berichtet, die durch weitläufige Regularien zur Ein- und Ausreise begünstigt wurde (vgl. HDR 2009: 40, 53, 102). Insgesamt gesehen ist die Maßnahme der Simplifizierung sehr eng mit dem Thema Deregulierung verbunden, doch beide tauchen an unterschiedlichen Oberflächen auf, auch wenn beide eine Reaktion auf die Annahme sind, dass Regulierung zu Korruption führen würde. Dieses unterschiedliche Auftauchen hat die Trennung der Maßnahmen in der Analyse sinnvoll erscheinen lassen.

6.20 Stolen Assets Recovery

Eine relativ junge repressive Maßnahme auf internationaler Ebene ist die „Stolen Assets Recovery Initiative“, kurz StAR. Die Maßnahme findet sich explizit ausschließlich im WDR von 2011. Ihr zugrunde liegt das Programm, durch Korruption verlorengegangene bzw. gestohlene Mittel länderübergreifend aufzufinden und den rechtmäßigen Eigentümern zuzuführen. Gestartet wurde die Initiative 2007 als Kooperation des UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) und der Weltbank¹².

¹² http://www1.worldbank.org/finance/star_site/about-us.html [zuletzt abgerufen am 19.01.2014]

Auftauchen und Streuung

Wie bereits erwähnt ist der WDR von 2011 die einzige direkte Quelle für diese Maßnahme im untersuchten Textkörper. Dennoch finden sich bereits 2005 in den Berichten von WB und UNDP Formulierungen, die den Namen der Initiative vorwegnehmen. Im HDR von 2005 wird das Problem im Kontext des „Fluchs der natürlichen Ressourcen“ und den Bemühungen, die damit verbundenen Praktiken zu verbieten, angesprochen:

„Under most current legal frameworks it is difficult to prosecute a transnational company headquartered in one country for corrupt practices in another country. The framework proposed by the commission would close this loophole. It would allow governments in the countries in which transnational companies are located to take legal action against corrupt practices overseas. And it would allow developing countries easier access to legal processes for recovering stolen assets.“ (HDR 2005: 172)

Hier wird auf die zugrundeliegenden Schwierigkeiten hingewiesen, gestohlene Gelder auf legalem Wege zurückzuerlangen, wenn die Finanzwerte ins Ausland geschafft wurden. Auch im WDR aus dem Jahr 2005 findet sich eine Textstelle, die darauf verweist. Bei der Beschreibung internationaler Bemühungen im Kampf gegen Korruption wird die ambitionierte UN-Konvention gegen Korruption (UNCAC) angesprochen: „It addresses cross-border issues associated with recovering assets, freezing accounts, and seizing foreign property of corrupt officials.“ (WDR 2005: 183).

Damit wird auf eine Quelle außerhalb des analysierten Textkorpus verwiesen. In der UN-Konvention von 2003 findet sich bereits im Vorwort Kofi Annans ein eindeutiger Bezug auf das Problem. Darüber hinaus beschäftigt sich ein Kapitel der Konvention ausschließlich mit dem Thema „Asset recovery“:

„The return of assets pursuant to this chapter is a fundamental principle of this Convention, and States Parties shall afford one another the widest measure of cooperation and assistance in this regard.“ (UNCAC Article 51)

Diese klare Aufforderung, sich mit dem Thema zu befassen, stellt die spärliche Streuung dieser Maßnahme in ein merkwürdiges Licht. Das erste Mal, dass die StAR-Initiative im Textkörper auftaucht, ist erst vier Jahre nach ihrer Gründung im WDR von 2011. Dort wird sie an mehreren Stellen erwähnt, im Zusammenhang mit anderen Bemühungen, die internationale Zusammenarbeit von nationalen Strafvollzugsbehörden im Kampf gegen Korruption zu verbessern (vgl. WDR 2011: 34, 229, 284).

Soweit dies nun beurteilt werden kann, hat sich diese Maßnahme oder Initiative bisher nicht sehr weit verbreitet. Im HDR gibt es keine Nennung und auch der Währungsfond erwähnt diese Maßnahme nicht in seinen Annual Reports (AR). Daher bleibt abzuwarten, ob sich die Rückführung von Mitteln als praktikables und wirksames Instrument im Kampf gegen Korruption herausstellen wird. Die internationalen Bemühungen gemeinsam gegen organisierte Kriminalität, Geldwäsche und sogenannte Steueroasen vorzugehen, werden weiterhin Verbündete dieser in der UNCAC als überaus wichtig eingestuften Maßnahme sein.

6.21 Strafverfolgung

Die Verfolgung und Bestrafung von korrupten Akteuren ist eine elementare Maßnahme jeder ernst gemeinten Antikorruptionspolitik. Ohne eine funktionierende Strafverfolgung kann Korruption ungehindert entstehen und daher sind eine effektive Exekutive und Judikative essenziell im Kampf gegen Korruption. Die Wahrscheinlichkeit der Entdeckung sowie die Höhe der Strafe spielen in ökonomischen Theorien eine entscheidende Rolle, um rationale Akteure von korrupten Handlungen abzuschrecken. Je höher das Risiko ist, entdeckt zu werden, und je höher die drohende Strafe ist, desto mehr Akteure entscheiden sich aus ökonomischem Kalkül gegen die korrupte Handlung. Hinzu kam in den 1990er Jahren ein Fokus auf die Entwicklung von marktwirtschaftlichen Rahmeninstitutionen. Dazu gehören ganz zentral auch verlässlich funktionierende Justiz- und Exekutivbehörden. Doch ebenfalls aufgrund ihrer Wirkung als Maßnahmen der Antikorruption werden die rechtsstaatlichen Institutionen der Strafverfolgung vielfach im untersuchten Diskurs angesprochen, denn schlechte Gesetze und ihre Missachtung haben mit dazu geführt, dass beständig institutionelle Reformen eingefordert werden:

„Which institutions are most critical? First are good laws and effective means of their enforcement [...]. These establish and apply the rules of the game, lower transaction cost, increase commercial certainty, create incentives for efficiency, and control crime and corruption so that businesses can focus on productive activities.“ (WDR 1996: 86)

Der geforderte Reformkurs zielt auf die Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen ab. An dieser Stelle lässt sich auch deutlich die Einbettung dieser Maßnahme in den damaligen, die Weltbank bestimmenden wirtschaftspolitischen Diskurs erkennen. Mit der Distanzierung von Theorien, die Korruption als fördernd für die Wirtschaft ansahen, veränderten sich parallel die entwicklungspolitischen Strategien der Weltbank. Nun soll der Fokus auf produktive Aktivitäten gelenkt und Anreize für Effizienz geschaffen werden. Korruption und Kriminalität sollen unter Kontrolle gebracht werden. Daher ist die Schaffung, Einhaltung und Durchsetzung von guten Gesetzen ausschlaggebend.

Auftauchen und Streuung

Im Zusammenhang mit Antikorruption tauchen Formulierungen rund um „sanctions“, „punishment“ oder „law enforcement“ im untersuchten Textkorpus zu Beginn der 1990er Jahre erstmals auf. Die früheste Textstelle beschäftigt sich mit einem Beispiel aus der Praxis. Im WDR von 1991 wird über erfolgreiche Reformen innerhalb der philippinischen Steuerbehörde berichtet. Im Zuge dieser Umgestaltung wurden über 100 hochrangige korrupte Beamte entlassen oder versetzt (vgl. WDR 1991: 132).

Im HDR taucht Strafverfolgung ein Jahr später auf im Zusammenhang mit den folgenschweren theoretischen Überlegungen zur Gründung einer internationalen zivilgesellschaftlichen Organisation „Honesty International“, die sich international um das Thema Korruption kümmern könnte:

„Honesty International would investigate all such allegations and publish the results. This would have two main benefits. The real prospect of discovery – and shameful exposure – would deter many officials and multinational staff who might otherwise be tempted. But the information gained would also give the country’s legal system the evidence necessary to pursue its own investigations and to enforce the law.“ (HDR 1992: 89)

Die Idee, eine international tätige Nichtregierungsorganisation ins Leben zu rufen, die sich mit Korruptionsvorwürfen befassen und diesbezügliche Informationen öffentlich zugänglich machen könnte, was dann auch Staaten erleichtern könnte, rechtlich gegen Korruption vorzugehen, kann als ein Anstoß für die Gründung von Transparency International (TI) 1993 angesehen werden. Doch die der Organisation hier zugedachte investigative Rolle blieb lange eine Idee, denn die Arbeit von TI hat sich erst in den letzten Jahren auch dahingehend weiterentwickelt, in einigen Ländern eine Anlaufstelle für HinweisgeberInnen bereitzustellen. Dennoch kann sich die Arbeit von TI als „Think-Tank“ für Antikorruption sehen lassen. Diese Organisation wird in einem gesonderten Abschnitt behandelt (vgl. Kapitel 6.22).

Im Diskurs des Währungsfonds, der in Fragen der Repression eher zurückhaltender ist, taucht das Narrativ insgesamt nur zweimal im Umfeld von Korruption auf. Das erste Mal 1999 in einem Bericht über eine Konferenz zu Erfahrungen mit Transition. Darin wird berichtet, dass die informellen Ökonomien in vielen Staaten über 20 Prozent der Wirtschaftsleistung ausmachen. Als Ursache dafür wird neben regulatorischer Diskretion und mangelnder Rechtsstaatlichkeit auch Korruption verantwortlich gemacht. Als Lösung wird ein Maßnahmenbündel vorgestellt, zu dem auch Forderungen nach besserer Durchsetzung der Gesetze und einer unabhängigen Strafverfolgung gehören:

„To break the cycle whereby regulatory discretion leads to hidden firm activity, reduced public revenues, weakened legal institutions, and thus greater opportunities for corruption, governments need to reduce regulatory discretion, reform bureaucracies, simplify and enforce laws, create an independent judiciary, and enhance government transparency and public oversight.“ (AR 1999: 62)

Damit ist der Währungsfond der letzte im Bunde der drei untersuchten Organisationen, der eine Maßnahme in seinen jährlichen Bericht einfließen lässt. Doch Weltbank und UNDP befassen sich dafür ausführlich mit Narrativen rund um die Bestrafung von korrupten Praktiken, was sich in der Analyse der Streuung zeigt.

Die Berichte der Weltbank beschäftigen sich nach 1996 regelmäßig mit der Rolle der Justiz bei der Eindämmung von Kriminalität und im Speziellen auch von Korruption. Das Justizsystem wird nicht nur als wichtig für den Erfolg von institutioneller Antikorruption gesehen, sondern ist selbst häufig ein Ort der Korruption.

Die WDRs von 1996, 1997, 2002 sowie 2004 sind die ergiebigsten Berichte. Das Thema fügt sich dabei ein in den Diskurs rund um die Entwicklung und Konsolidierung von funktionierenden Institutionen als notwendige Basis für eine gute Regierungsführung, wie oben bereits angesprochen wurde. Um Korruption zu begegnen sollen einerseits die Möglichkeiten, korrupt zu handeln, verringert und andererseits die Risiken der Aufdeckung und Bestrafung erhöht werden (vgl. WDR 1996: 96).

Zugrundeliegend ist die Erkenntnis, dass Korruption aufblühen kann, wenn die Strafverfolgung ineffektiv und somit die Gefahr von Bestrafung gering ist (vgl. WDR 1996: 97, 145). Begründet wird dies in der folgenden wirkmächtigen ökonomischen wie auch kriminologischen Argumentation ein Jahr später:

„The probability of being caught and punished (for the person paying the bribe and for the official receiving it) also affects the level of corruption. Economic analysis of the law suggests that individuals weigh the expected benefits of breaking the law against the expected costs (the probability of being caught and punished multiplied by the level of punishment). Corruption may be high in a country where the government system does little to deter bribes. Lawbreakers may believe that there is little chance of being caught or, if caught, of having to pay the penalty,...” (WDR 1997: 103)

Als Lösung kommen dann verschiedene praktische Maßnahmen in Betracht. Es geht dabei in erster Linie um unabhängige, aufklärende Institutionen. Es werden die folgenden benannt: unabhängige Ombudspersonen und Antikorruptionskommissionen sowie Maßnahmen zum Zeugenschutz und dem geregelten Ausschluss korrupter Unternehmen von öffentlichen Vergaben. Darüber hinaus wird der „Foreign Corrupt Practices Act“ von 1977 angesprochen und auf regionale Bestrebungen der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) und der OECD hingewiesen. Ziel ist es, die Bestechung ausländischer Amtsträger zu kriminalisieren und der steuerlichen Absetzbarkeit von Bestechungsgeldern ein Ende zu bereiten (vgl. WDR 1997: 106ff). Die hier vorgestellten Maßnahmen sind ein erster Ausblick auf die in diesem Kapitel behandelten eindeutig repressiven Maßnahmen. Sie spiegeln einige verdinglichte Aspekte der Strafverfolgung wider und bilden wiederkehrende Themen im Antikorruptionsdispositiv.

Ein Jahr später, im WDR von 1998, erscheinen dann Stimmen, die der Maßnahme Bestrafung kritisch gegenüberstehen. Denn es mangelt an der Durchsetzung von Recht und Ordnung. Die Judikative ist vielfach nicht stark und ausreichend unabhängig, arbeitet langsam und ist korrupt. Daher wird hier zunächst eine Reform der Rechtsprechung selbst vorgeschlagen, die zum Ziel haben sollte, zunächst gutes Verhalten zu belohnen und die rechtsprechende Instanz erst als letzten Ausweg in Betracht zu ziehen. Der folgende Absatz drückt diese leicht gewandelte Einstellung aus:

„Typically the problem is not the absence of laws but the lack of credible enforcement. Fixing slow and corrupt courts is thus critical for successful economic reform. But even when the judicial system works well, litigation is costly. Thus the most effective arrangements create incentives for good behavior, so that recourse to the courts underpins the system but is regarded as a last resort. Areas in which a sound legal code supports monitoring and enforcement, and where information disclosure can minimize the need to rely on the courts, include bankruptcy, contract enforcement, bank regulation, and antifraud measures.“ (WDR 1998: 151)

Bestrafung von korrupten Personen ist wichtig, doch ein Justizapparat verursacht Kosten. Daher ist es doppelt hinderlich, wenn er nicht nach rechtsstaatlichen Prinzipien funktioniert. Insgesamt spricht der WDR von 1998 an mehreren Stellen über langsame und korrupte Gerichte, die nicht in der Lage sind, Strafen durchzusetzen (vgl. WDR 1998: 12, 79, 92). Hier wirkt sich die Erfahrung auf den theoretischen Diskurs aus, wie an einem Beispiel aus Mexiko dargestellt. Dort zeigt sich auch, dass Banken sich eher in Distrikten ansiedeln, in denen Verträge effektiver durchsetzbar sind als in anderen (vgl. WDR 1998: 92). Rechtsunsicherheit und gerichtliche Verzögerungen führen zu einem schlechten Investmentklima und sind damit schlecht für die wirtschaftliche Entwicklung. Daher ist Antikorruption im Justizsektor ein notwendiger Teil der marktwirtschaftlichen Reformen der Weltbank geworden (vgl. WDR 1998: 12). Doch auch wenn weiter die Schaffung von Strafgesetzen gegen Korruption gefordert wird, ist die Skepsis gewachsen, ob dies ein effektiver Weg ist. Bestrafung scheint schlecht zu funktionieren, daher bieten sich präventive Strategien als Alternative an.

Auch der HDR von 1999 zeigt ein Bild dysfunktionaler Strafverfolgung an ganz praktischen Beispielen aus verschiedenen Regionen:

„Part of the suspicion that law enforcement agencies in the developed world have of their counterparts elsewhere is based on corruption. The traffic policeman in Mexico, the customs officer in Nigeria, the prosecutor in Russia may all face a choice between operating honestly or feeding their family.“ (HDR 1999: 104)

Es werden verschiedene Akteure ins Bild gebracht, die erfahrungsgemäß dazu beitragen, dass die Durchsetzung von bestehenden Gesetzen durch Korruption behindert wird. Ähnliche Zeichen sendet der WDR aus dem selben Jahr aus. Doch wird hier Repression als durchführbar dargestellt. Die Dezentralisierung hatte in China zu Patronage und Korruption geführt und die daraufhin ins Leben gerufene Kommission hatte bis Ende 1998 über 150.000 Beamte bestraft (vgl. WDR 1999/2000: 113).

Im HDR von 2000 wird dann jedoch die dunkle Seite der Strafverfolgung von der Wissenschaft beleuchtet. Denn wieder zeigt sich, dass Korruption in vielen Gesellschaften ein wesentliches Hindernis bei der Durchsetzung von Rechten ist.

„ [...] although justice is supposed to be blind and absolute, in many societies money and power undermine the independence of the judicial system. In Bangladesh a national survey of corruption by the local chapter of Transparency International in the 1990s showed that 63% of those involved in litigation paid bribes to court officials. In the United Republic of Tanzania 32% of those surveyed in the 1990s reported payments to persons (supposedly) administering justice. Justice has become a commodity that often only the rich and powerful can afford.“ (HDR 2000: 37)

Transparency International hat in Umfragen festgestellt, dass das Recht in Bangladesch und Tansania ein käufliches Gut geworden war. Amtsmissbrauch war zur Gewohnheit geworden und die ungestrafte Verletzung von Recht Normalität. Das Problem einer Administration als Ort des Unrechts durchzieht die Erzählungen und Handlungen im Entwicklungsdispositiv. Wo die Justiz als Lösung für dieses Problem nicht in Betracht kommen kann, werden andere unabhängige Institutionen wie Ombudsstellen oder Kommissionen vorgeschlagen.

Der WDR brachte 2002 wiederum positive Nachrichten über die Strafverfolgung von Korruptionsdelikten. In Thailand wurde 1997 eine neue Verfassung in Kraft gesetzt und damit die Anweisung von höchster Ebene gegeben, ethische Standards durchzusetzen. In der Folge wurde 1999 der Innenminister verurteilt und später auch Wahlbetrug geahndet (vgl. WDR 2002: 108). Weitere gute Nachrichten werden aus Peru gemeldet, wo im Jahre 2000 sogar der

Präsident zurücktreten musste, nachdem die Medien sein korruptes Handeln öffentlich gemacht hatten (vgl. WDR 2002: 182). Die Zusammenarbeit der freien Medien in Koalition mit Strafverfolgung wird mehrfach angesprochen. Hinzu kommt an dieser Stelle nämlich die Erkenntnis, dass ohne effektive Mechanismen der Bestrafung auch die Presse keine Möglichkeit hat, Korruption zu bekämpfen:

„...media coverage of corrupt activities in Ukraine did little to instigate further investigations or remove the allegedly corrupt officials from power. So even with the best of investigative journalism, the ability of the media to effect change is diminished severely if court systems or enforcement agencies are inadequate.“ (WDR 2002: 192)

Dieser Bericht aus der Ukraine zeigt, dass vorbeugende Rahmenbedingungen wie Transparenz und eine freie Presse, funktionierende repressive Mechanismen benötigen, um gegen Korruption wirken zu können. Die praktischen Beispiele zeigen eindrucksvoll, wie diese auf den theoretischen Diskurs wirken. Die dargelegten Theorien sind auch im Bericht von 2002 noch konzentriert auf die Entwicklung von funktionierenden Institutionen. Außerdem werden schwache rechtsstaatliche Institutionen als eine der Hauptursachen für Korruption angesehen (vgl. WDR 2002: 106) und die Institutionen der Strafverfolgung als „public goods“ bezeichnet (vgl. WDR 2002: 7). Ihre Wichtigkeit beim Kampf gegen Korruption wird deutlich betont und das Thema vielfältig behandelt.

Der HDR aus 2002 geht dann wieder auf negative Erfahrungen mit Strafverfolgung ein und bringt Beispiele dafür, dass besonders finanziell schwach gestellten Menschen der Zugang zum Justizsystem verwehrt bleibt. Einerseits können Sprachbarrieren ein Problem sein (vgl. HDR 2002: 66), aber oft ist das System offenbar von Amtsmissbrauch und privilegierten Eliten dominiert:

„When judicial systems are controlled by privileged individuals whose appointments are merely political rewards, law enforcement is likely to be partial - and rule is more likely to be by law (which may permit manipulation of the courts) than of law.“ (HDR 2002: 93)

Unrechtsstaatlichkeit ist der dominierende Notstand und als Lösung bietet auch das UNDP die Stärkung von Institutionen und „governance“ an. Ein Jahr später (2003) bildet auch der aufkeimende Diskurs über den Fluch der natürlichen Ressourcen weitere Argumentationsansätze:

„In many developing countries natural resources are plundered by corruption, benefiting powerful elites at the expense of poor people who depend on such resources. Countering corruption requires strengthening governance, with better enforcement, stiffer penalties and increased community involvement.“ (HDR 2003: 128)

Die Plünderung der Bodenschätze durch transnationale Unternehmen in Allianz mit nationalen Eliten ist eine Form der Korruption, die ab der Jahrtausendwende viel Gehör findet. Der HDR will die Strafverfolgung verbessern, Strafen erhöhen und schließlich die Gemeinschaft mehr einbinden. Dadurch soll Korruption verhindert und der Ressourcenreichtum für die Armutsreduzierung nutzbar gemacht werden.

Der Bericht der Weltbank aus dem gleichen Jahr greift ebenfalls die Themen „governance“ und zivilgesellschaftliche Beteiligung auf. In einem praktischen Exkurs wird über die erfolgreiche Arbeit von Transparency International (TI) beim Lobbying berichtet. Einerseits werden die Integritätspakte erwähnt und andererseits die wichtige Rolle beim Entstehungsprozess der OECD Antikorruptionskonvention (vgl. WDR 2003: 138).

Der letzte Report, der sich genauer mit Strafverfolgung und Korruption auseinandersetzt, ist der WDR von 2004, in dem ein Fokus auf die öffentliche Verwaltung gelegt wird. Das beobachtete Problem tritt dort in unterschiedlichen Bereichen auf, bei der Polizei in Kenia (vgl. WDR 2004: 54), in den Gesundheitssektoren verschiedener Länder (vgl. ebd.: 67, 97, 146) sowie den Bildungssektoren in Uganda und Pakistan (vgl. ebd.: 84, 87f). Besonders die arme Bevölkerung leidet unter der Korruption, da sie geforderte Bestechungsgelder nicht bezahlen kann. Damit wird Antikorruption im neuen Millennium auch als ein Teil der Armutsbekämpfung anerkannt.

Dieser Report schließt dann den Diskurs ab mit der Aussage, dass unabhängige und gut funktionierende Strafverfolgung notwendig sei für die Bekämpfung von Korruption. Das Ausgangsnarrativ taucht wieder ganz klar formuliert auf, doch auch die Kritik von 1998 wird erneut aufgegriffen und zunächst eine Reform der Justiz selbst angeregt, bevor diese dann Korruption verhindern kann:

“An independent, well-functioning judiciary is vital for combating corruption [...]. In many countries, however, courts are themselves a corrupt arm of government. Even if judges are above reproach, lawyers, court clerks, and other court officials on the take can add to the web of corruption. The ingredients of reform are many - freedom of information, greater transparency and sunshine laws, self-regulation through reform-minded bar associations and law societies, updating of antiquated laws and court procedures, and the independence, competence, and integrity of judicial personnel - but they are complicated to assemble and need time to take root. Experience suggests that important progress can be made if reforms focus on incentives, institutional relationships, and information access rather than only on formal court rules, procedures, and court expansion. Anticorruption legislation that matches the enforcement capacity of the country, independent supreme audit organizations, and legislative oversight can help.” (WDR 2004: 195)

Diese theoretische Passage zeigt in sich den Wandel der Theorie durch die Erfahrung. Die Reform der Gesetzgebung und der Justiz ist im Fokus, jedoch nicht mehr so sehr mit dem Ziel, Korruption repressiv zu begegnen, sondern mit der Absicht, präventive Änderungen vorzunehmen und die Notwendigkeit von Bestrafung langfristig zu minimieren. Transparenzgesetze und unabhängige Audits zeigen auch hier deutlich auf die mit diesem Diskurs verschränkten und gesondert behandelten Maßnahmen. Dieser letzten interessanten Stelle der untersuchten Texte zu dem Thema folgen 2005 und 2006 noch einige Bemerkungen über Probleme aus der Praxis, doch es erscheinen keine weiteren erwähnenswerten Aussagen mehr.

6.22 Transparency International (TI)

Transparency International wurde als zivilgesellschaftliche Organisation von ehemaligen Mitarbeitern der Weltbank nach deren Ausscheiden bei der Bank 1993 in Berlin gegründet. Bereits zwei Jahre später gab es weltweit 26 nationale Ableger (“Chapter”), die sich regional für mehr Transparenz und Antikorruption einsetzten. Im selben Jahr wurde auch der Korruptionswahrnehmungsindex (“Corruption Perception Index”) konzipiert, der es seither ermöglicht, die wahrgenommene Korruption messbar und auf Länderebene vergleichbar zu machen. Seitdem hat sich die Organisation fest in das weltweite Antikorruptionsdispositiv eingeschrieben und vielfältige Erfolge verzeichnen können, wie zum Beispiel die Umsetzung der OECD-Konvention gegen die Bestechung ausländischer Amtsträger, für die TI intensives Lobbying betrieben hatte. Aber auch andere Initiativen fanden Beachtung. 2012 gab es bereits mehr als 100 nationale Chapter, die sich in ihren jeweiligen Ländern für den Kampf gegen Korruption und für mehr Transparenz teilweise unter schwierigen Bedingungen stark machen.

Auftauchen und Streuung

Das Besondere an dieser Vergegenständlichung des Antikorruptionsdispositivs ist die Tatsache, dass die Organisation bereits vor ihrer Gründung als narrative Idee im Diskurs des HDR auftaucht. 1991 erscheint dort in einer 'Box' mit dem Titel „Korruption“ folgender Hinweis:

“Since corruption often operates at the highest levels, involving rich and powerful elites, it can be difficult for local people to expose. There might thus be a role for an international organization that could operate along lines similar to those of Amnesty International.” (HDR 1991: 50)

Diese erste Idee wird dann in der Ausgabe des Folgejahres noch einmal aufgegriffen und ausgeweitet. Nun wird ihr sogar eine ganz eigene 'Box' mit dem Titel „Honesty International“ zuerkannt. Das hier vorgestellte Konzept für eine zivilgesellschaftliche Organisation ist nicht nur namentlich angelehnt an “Amnesty International”, sondern auch die vorgeschlagene Herangehensweise ähnelt dem Vorgehen der Menschenrechtsorganisation:

“...just as Amnesty International publicizes abuses of human rights, there is an opportunity for combating corruption through an analogous “Honesty International”. Such a non-governmental international organization would be funded from private contributions. It would have its own specialist investigators and agents, but it could also glean information from third parties, such as the media and banks, as well as from the general public. “Whistle-blowers” within organizations might indicate, for example, when people were living beyond their government salaries or when corrupt leaders were transferring funds abroad. Honesty International would investigate all such allegations and publish the results.” (HDR 1992: 89)

Diese Vorstellungen werden ebenso wie der Name zwar nicht komplett übernommen, dennoch ist es bemerkenswert, wie rasch die hier vorgestellten Narrative in die Wirklichkeit umgesetzt worden sind. Der HDR aus dem Jahr 1993 berichtet auch über die Gründung von TI und konstatiert hinsichtlich eines Ausuferns von Korruption weltweit: “Transparency International is unlikely to be short of work.” (HDR 1993: 88). Ein Jahr später wird dies nochmals wiederholt und darauf verwiesen, dass der HDR die Gründung der Organisation im Vorfeld angeraten hatte (vgl. HDR 1994: 88).

Im Jahr 1997 erwähnt dann auch der WDR die Organisation in einer Textstelle und sieht sie als mobilisierende und aufmerksam machende Institution, die jedoch von einigen Regierungen in ihrer Arbeit gehindert würde (vgl. WDR 1997: 108). Erstmals werden der Korruptionswahrnehmungsindex und dessen Ergebnisse im HDR des selben Jahres angesprochen (vgl. HDR 1997: 101).

Die Arbeit eines regionalen Chapters wird in den HDRs von 2000 und 2002 hervorgehoben und spiegelt die erfolgreiche Verbreitung dieser Institution in Gebiete wider, in denen das Problem Korruption gravierende Formen angenommen hat. Beide Male geht es um Ergebnisse aus Studien, die von TI Bangladesch veröffentlicht wurden und die das Ausmaß des Problems in diesem Land veranschaulichen (vgl. HDR 2000: 37; vgl. HDR 2002: 65).

Eine regelrechte Ehrung erfährt die Arbeit von TI im WDR von 2003. Die Arbeit der Organisation wird gewürdigt und es wird ausführlich beschrieben, wie TI dazu beigetragen hat, die Haltung gegenüber Korruption in den 1990er Jahren zu wandeln:

“One of TI’s most important and enduring contributions has been to help place corruption firmly on the agenda in both developing and developed countries. This was accomplished mainly by emphasizing the negative effects of corruption (falling disproportionately on the poor), and generating publicity through the annual publication of the Corruption Perceptions Index.” (WDR 2003: 138)

Darüber hinaus werden die Integritätspakte, also die Vereinbarungen zwischen staatlichen Stellen und Unternehmen, weder zu bestechen noch Bestechungsgelder einzufordern und die OECD-Konvention gegen die Bestechung ausländischer Amtsträger als Erfolge der Arbeit der Organisation geschildert und damit ihre Wichtigkeit im Kampf gegen Korruption dargestellt (vgl. ebd.).

Zwei Jahre danach, im Jahr 2005, taucht die Organisation dann ein letztes Mal am Rand des untersuchten Diskurses auf. Einmal tritt sie als eine Organisation auf, die die Umsetzung des Monitoring der OECD-Konvention unterstützt. Des Weiteren wird auf die von TI ins Leben gerufenen “Business Principles for Countering Corruption”, eine Corporate Social Responsibility Initiative, verwiesen (vgl. WDR 2005: 183f).

Kaum eine andere Maßnahme verdeutlicht anschaulicher, wie sich Narrative vergegenständlichen und ein sichtbares Eigenleben entwickeln können. Auch die in einem eigenen Kapitel beschriebene Extractive Industries Transparency Initiative (vgl. Kapitel 6.7) ist, wenn auch formell eigenständig, mit TI verbunden, denn beide haben mit Peter Eigen denselben Gründervater.

6.23 Transparenz

Zusammen mit dem vermehrten Auftreten von Korruption im analysierten Diskurs begann auch das Dispositiv rund um „Transparenz“ als Maßnahme gegen Korruption an Bedeutung zu gewinnen. Die folgende Grafik veranschaulicht das Auftauchen von Transparenz und Korruption in den Berichten der Weltbank.

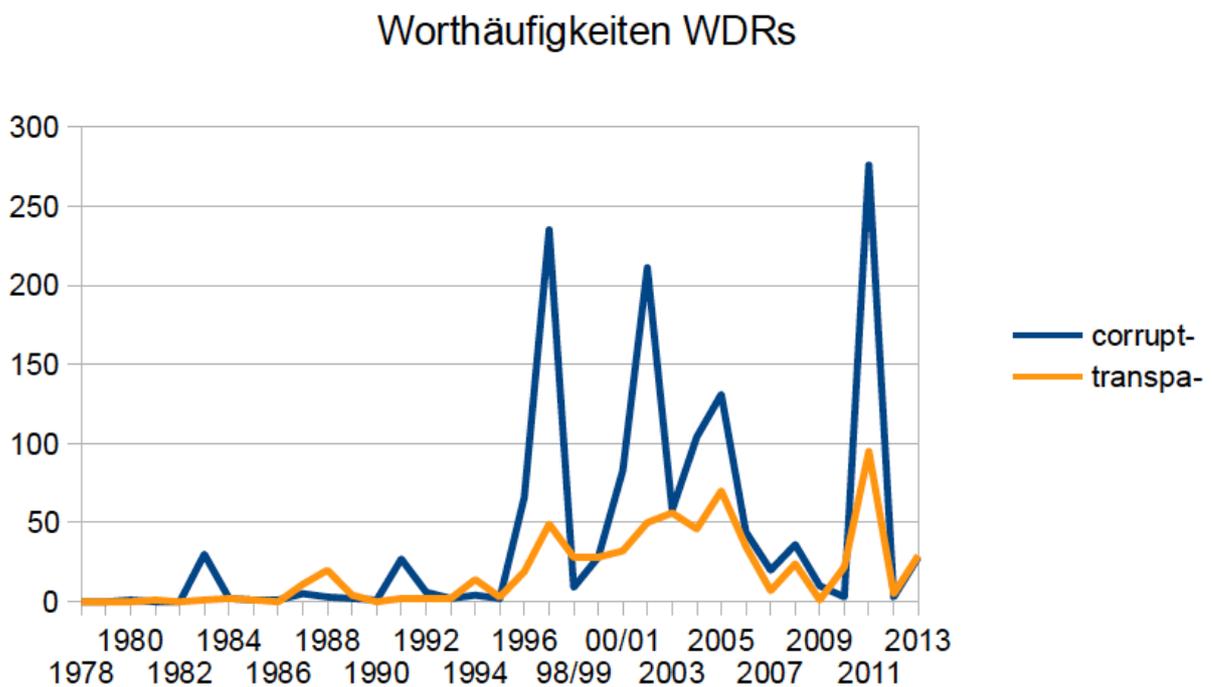


Abbildung 6: Auftauchen von Korruption und Transparenz in den Weltentwicklungsberichten der Weltbank (vgl. Anhang A und B)

Diese Darstellung zeigt, welche Bedeutung Transparenz unter den Maßnahmen gegen Korruption zukommt. Nicht nur die Häufigkeit der Nennungen des Lemmas **transpa**, sondern auch die Verbindung zum Lemma **corrupt** wird sichtbar. Da dieses Thema darüber hinaus seit seinem Auftauchen im Antikorruptionsdiskurs unstrittig als wirksame Maßnahme beschrieben wird, wird in dieser Arbeit ein Fokus auf das diesbezügliche Dispositiv sowie die dazugehörigen Diskurse, Praktiken und Sichtbarkeiten gelegt. Zunächst werden dazu kurz die Ursprünge dieser Maßnahme, die außerhalb des untersuchten Diskurses liegen, dargestellt und danach die Anfänge des Auftauchens und die Streuung in den Berichten beschrieben. Darüber hinaus werden Diskurse und Dispositive untersucht, die eng mit diesem Thema verknüpft sind: „disclosure“, „Offenheit“ und „Information/Publikation“.

Außerdem bietet dieses Dispositiv die Möglichkeit, detailliert zu analysieren, wie sich der Diskurs um Transparenz im Feld der Entwicklungszusammenarbeit vergegenständlicht und einschlägige Institutionen bzw. Organisationen und Initiativen hervorgebracht hat, die an mehreren Stellen in den Berichten auftauchen und sichtbar werden. Dazu gehören die NGO „Transparency International“ (TI), „Freedom of Information“-Gesetzgebungen und die im neuen Millennium entstandene „Extractive Industries Transparency Initiative“ (EITI).

Durch die Vielfalt an Praktiken und Vergegenständlichungen bietet das Transparenzdispositiv besser als andere der in dieser Arbeit analysierten Maßnahmen die Möglichkeit, einen Zusammenhang von Diskursen, Praktiken und Sichtbarkeiten aufzuzeigen.

Auftauchen und Streuung

Transparenz tauchte bereits 1981 im Weltentwicklungsbericht auf, zunächst jedoch nicht im Zusammenhang mit Korruption, sondern in Verbindung mit internationalen Anstrengungen, den Welthandel zu reformieren:

„The recent adoption of a framework of codes negotiated at the "Tokyo Round" will help bring several nontariff barriers under international control. The objective of these codes is to ensure transparency and simplicity of procedures, so as to minimize the possibility of discrimination against foreign sellers.“
(WDR 1981: 33)

Die Verbindung zum internationalen Handel ist bereits zehn Jahre früher in einem Dokument zum „General Agreement on Tariffs and Trade“ (GATT) feststellbar, in dem über eine Steuerreform in Belgien berichtet wird. Diese Reform hatte Steuertransparenz beim “Tax on Value added” (Umsatz- bzw. Mehrwertsteuer) zum Ziel, um dadurch „distortions at the border“ eliminieren zu können. Ob es sich hierbei um Korruption handelt, wird nicht ersichtlich (vgl. GATT 1971: 2).

In den 1980er Jahren bleibt Transparenz im untersuchten Diskurs eng verknüpft mit dem Thema GATT und dem Ziel, Handelsbarrieren transparenter zu gestalten. Transparenz war eines von drei zentralen Zielen des GATT und wurde dementsprechend regelmäßig angesprochen (vgl. WDR 1984: 19; vgl. WDR 1985: 104; vgl. WDR 1987: 109ff, 154ff; WDR 1988: 16). Gleichzeitig begann Transparenz sich auch auf anderen Oberflächen zu zeigen, zum Beispiel in Bezug auf Steuerreformen (vgl. WDR 1988: 7, 95) und des Weiteren im Kontext von “state owned enterprises” (SOE) (vgl. WDR 1983: 77; vgl. WDR 1988: 168ff). Schließlich finden sich im WDR von 1988 auch erste Anzeichen für eine Verbindung zum Thema Korruption. Transparenz erscheint als Maßnahme gegen Missbrauch im öffentlichen Sektor, und zwar im Rahmen einer Passage zum Thema „Strengthening local government finance - Intergovernmental grants“. Dort findet sich folgendes Zitat:

“Grant systems should be kept as simple as possible. Complex systems lack transparency, are likely to introduce mutually offsetting incentives, are difficult to implement effectively, and are open to abuse or ad hoc political bargaining.”
(WDR 1988: 166)

Dieses Zitat ist die Einleitung für die weitere Verwendung von Transparenz als Antikorruptionsmaßnahme im analysierten Diskurs. Doch es dauerte noch einige Jahre, bis Transparenz langsam die Wichtigkeit erhielt, die ihr seit Mitte der 1990er Jahre beigemessen wird. Der HDR greift das Thema das erste Mal 1992 auf und erhebt es sogleich zu einem zentralen Mittel im Kampf gegen Korruption:

“The first weapon against corruption is transparency of information and publicity. Corruption can flourish only in secrecy. Information, carefully researched and widely publicized, could therefore achieve a great deal.” (HDR 1992: 89)

Ähnliche Aussagen finden sich in der Folge reichlich wieder, sowohl in den Berichten der Weltbank und des UNDP, als auch in den Annual Reports des IWF. Intransparenz bzw. Diskretion wird darüber hinaus vielfach als eine wesentliche Ursache von Korruption betrachtet, was die Verbreitung von Transparenz als vorbeugende Maßnahme gegen Korruption zusätzlich unterstützt (vgl. WDR 1996: 53f; vgl. HDR 1996: 58, 75, 83; vgl. AR 2000: 22).

Der Diskurs um die Maßnahme Transparenz wird in den 1990er Jahren fast so umfangreich wie der Diskurs über Korruption geführt, wie die obige Grafik zeigt. Daher wird hier nun auf einige spezielle Aspekte eingegangen, während auf eine explizite Analyse des “Transparenz”-Diskurses aus forschungspragmatischen Gründen verzichtet wird. Wie umfangreich auch die Nennung des Lemmas im HDR ist, zeigt folgende Grafik, die genauso aufgebaut ist wie die vorige zum WDR:

Worthäufigkeiten HDRs

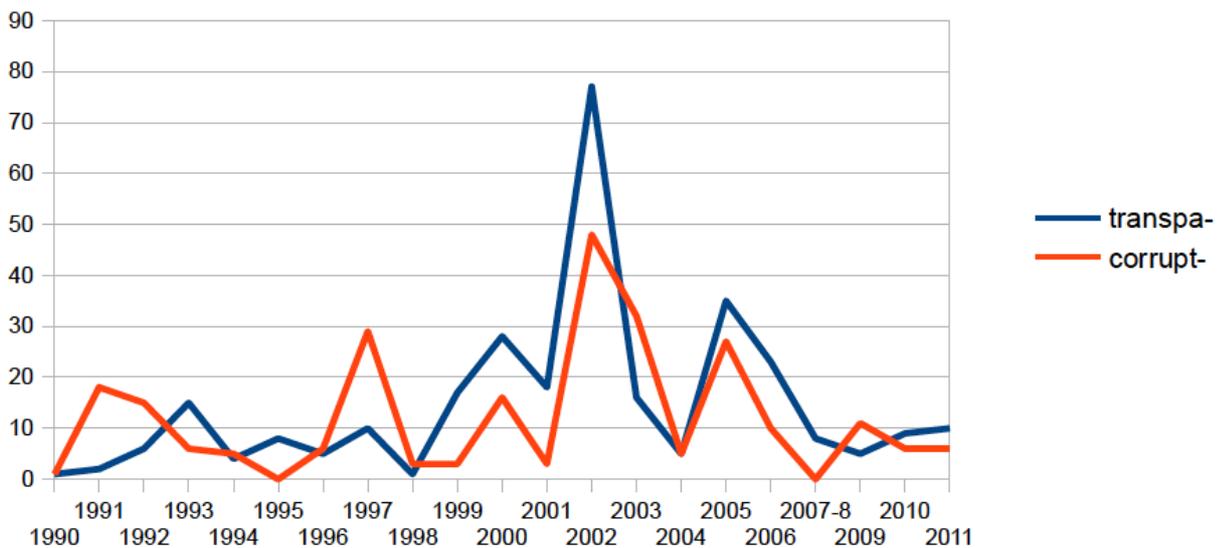


Abbildung 7: Auftauchen von Korruption und Transparenz in den Berichten des UNDP über die menschliche Entwicklung (vgl. Anhang A und B)

Diese Abbildung zeigt, wie oft das Thema Transparenz verglichen mit dem Thema Korruption in den HDRs auftaucht. Es wird deutlich, welche Bedeutung ihm im Entwicklungsdiskurs des UNDP beigemessen wird. Eine genaue Analyse aller Stellen, an denen das Thema erscheint, würde den inhaltlichen Rahmen dieser Arbeit sprengen. Daher wurde das Auftauchen und die Streuung von drei mit Transparenz eng verschränkten Themen behandelt: Disclosure (vgl.

Kapitel 6.6), Offenheit (vgl. Kapitel 6.15) und Veröffentlichung von Informationen (vgl. Kapitel 6.26).

6.24 Unternehmerisches Wohlverhalten (Corporate Social Responsibility)

Unternehmen haben einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Gesellschaften, in denen sie agieren. Da sie vorrangig den Shareholdern und somit der Gewinnmaximierung verpflichtet sind, werden die Interessen von Stakeholdern meist vernachlässigt. Das kann dann zu Problemen führen, wenn Missstände öffentlich bloß gestellt werden, die dem Ansehen einer Firma erheblich schaden und gegebenenfalls auch die Gewinnerwartungen trüben können. Das hat unter anderem viele Unternehmen dazu angeregt, auch die Interessen von Stakeholdern zu berücksichtigen, was konkret bedeuten kann, dass sie sich selbst Regeln für sozial verträgliches Handeln auferlegen. Dieses Phänomen wird gewöhnlich als „Corporate Social Responsibility“ bezeichnet. Besonders global operierende Konzerne haben sich diesem Trend angeschlossen und somit auf öffentlichen Druck reagiert:

„The 1990s saw a considerable increase in nongovernmental organization (NGO) activism on corporate responsibility. This was partly a response to the perception that governments were not effective at controlling large corporations following the extensive deregulation of the 1980s. NGO activists also became more aware of the power and influence of transnational corporations, and became concerned that unregulated globalization would have negative social and environmental consequences in developing countries.“ (HDR 2002: 111)

Inhaltlich geht es überwiegend um die Rechte von Arbeitnehmern, um die Einhaltung der Menschenrechte, besonders auch die Wahrung der Interessen indigener Gemeinschaften und um den Schutz der Natur. Doch auch Lobbying und der Einfluss auf politische Entscheidungsträger mittels Korruption werden teilweise von den Regelwerken mit abgedeckt. Meist beinhalten Regeln für unternehmerisches Wohlverhalten auch einen Code of Conduct, in dem Vorteilsannahme bzw. -gewährung reglementiert und eingeschränkt wird (vgl. ebd.).

Vorwiegend durch Skandale und NGO-Kampagnen wurden Unternehmen dazu bewegt, etwas für ihre Reputation zu tun und zu zeigen, dass sie sich verantwortlich gegenüber Gesellschaft und Natur verhalten. Tiefergehende Beachtung wird dem Thema im HDR aus dem Jahr 2000 und dem WDR von 2005 beigemessen. In letzterem Bericht wird auch auf die vielfältigen unterschiedlichen diesbezüglichen Initiativen verwiesen:

„There has been a growing trend to develop international norms applicable to firms directly, without the intermediation of states. [...] Not legally binding, the codes typically depend on the reputation concerns of major firms that operate in more than one country, with compliance often reinforced through third-party inspection and transparency arrangements. Examples of such initiatives include the Global Reporting Initiative, the U.N. Global Compact, the Equator Principles, the Publish What You Pay Initiative, and Transparency International's Business Principles for Countering Bribery.“ (WDR 2005: 184)

Alle hier genannten Initiativen sind als Vergegenständlichungen des Diskurses rund um unternehmerisches Fehlverhalten zu verstehen. Es kann festgehalten werden, dass diese selbstaufgelegten Regeln nicht primär geschaffen wurden, um Korruption oder unverantwortliches Handeln zu verhindern, sondern dass sie implementiert wurden, um das Image eines Unternehmens oder einer ganzen Branche zu verbessern. Daher ist auch fraglich, wie wirksam bzw. erfolgreich die damit verbundenen Maßnahmen letztlich sein können (vgl. ebd.). Bis auf die zwei angeführten Stellen finden sich keine weiteren erwähnenswerten Zeugnisse dieser Maßnahme mit Bezug zu Korruption.

6.25 Verhaltenscodex (Code of Conduct)

Eine besonders im Zusammenhang mit Corporate Social Responsibility häufig auftauchende Maßnahme gegen Korruption ist die Einführung von Verhaltenscodices. Doch die Maßnahme beschränkt sich nicht ausschließlich auf privatwirtschaftliche Unternehmen, sondern auch auf Organisationen und Institutionen, die nicht in erster Linie wirtschaftliche Ziele verfolgen. Zum Beispiel haben NGOs oder staatliche Stellen bereits Verhaltenscodices umgesetzt. Abwandlungen davon nennen sich auch „Code of Good Practices“ oder „Code of Ethics“.

Ein Code of Conduct muss nicht primär mit Korruption in Zusammenhang stehen, sondern findet sich vielfach auch in Verbindung mit arbeits- oder umweltrechtlichen Standards. Grundsätzlich handelt es sich bei diesen Codices um selbst auferlegte Regelwerke, die freiwillig und nicht rechtlich bindend sind (vgl. WDR 2005: 184). Geregelt werden sollen dadurch Verhaltensweisen, die in der Vergangenheit zu Problemen geführt haben, wie z.B. unethischen oder sozial unverantwortlichen Praktiken. Dies kann sowohl die Regierungen, Administrationen und politische Parteien betreffen, als auch private Unternehmungen jeglicher Art, von Medienkonzernen bis hin zu Rohstofffirmen. Der auslösende Faktor, der diesen Selbstverpflichtungen oft voraus ging, war ein Skandal, durch den die Öffentlichkeit auf unverantwortliches Handeln aufmerksam wurde:

„People’s movements have mobilized public opinion against multinational corporations that flout human rights. In many cases the firms that were earlier criticized - Shell, Nike, General Motors - have responded by developing codes of conduct.“ (HDR 2000: 12)

Eine ähnliche Darstellung findet sich auch bei der Weltbank. Oftmals hat erst die öffentliche Kritik zur Einführung dieser Maßnahme geführt (vgl. WDR 2005: 51f).

Auftauchen und Streuung

Ein erstes Auftauchen der Maßnahme findet sich im WDR von 1987. Dort wird die Maßnahme vorgeschlagen, um öffentliche Anleger vor Manipulationen an Aktienmärkten zu schützen (vgl. WDR 1987: 122). Danach erscheint für eine gewisse Zeit keine korruptionsrelevante Stelle, bis 1998 der IWF das Thema wieder aufgreift. Dort geht es um einen „Code of Good Practices on Financial Transparency“, der dazu beitragen soll, die Glaubwürdigkeit und Verantwortlichkeit von Fiskalpolitik und damit Good Governance in den Mitgliedstaaten zu verbessern (vgl. AR 1998: 38)

Das UNDP greift die Maßnahme zwei Jahre später auf, betrachtet jedoch die Wirksamkeit kritisch, wenn es darum geht, die negativen Einflüsse von Unternehmen zu begrenzen:

„True, many corporations have adopted codes of conduct and policies of social responsibility, especially in response to public pressure - a good first step. But many fail to meet human rights standards, or lack implementation measures and independent audits.“ (HDR 2000: 10)

Die durch die Codices gesetzten Standards werden darüber hinaus als grundsätzlich zu schwach bewertet und es wird kritisiert, dass es an der Umsetzung sowie an unabhängigen Überprüfungen mangle. 2005 beschäftigt sich dann der WDR nochmals ausführlich mit dem Thema und spricht von einem wachsenden Trend dahingehend, internationale Normen für das Verhalten von Firmen durchzusetzen, wozu auch Codes of Conduct beitragen würden (vgl. WDR 2005: 184). Danach erscheinen keine Stellen mehr im Kontext von Korruption, die diese Maßnahme behandeln.

6.26 Veröffentlichung von Informationen

Die Publikation von Informationen gehört zu den am häufigsten genannten Maßnahmen gegen Korruption. Bereits im Bericht der Weltbank von 1983 wird Information als „mächtige Waffe“ beschrieben, wenn es darum geht, Missbrauch zu begegnen und verantwortungsvolles Handeln zu fördern (vgl. WDR 1983: 94, 123). Die Logik dahinter ist, dass Korruption vor allem dort vorkommt, wo Diskretion und Undurchsichtigkeit vorherrscht. Mangel an Information oder asymmetrisch verteilte Information begünstigen korrupte Aktivitäten und werden an einigen Textstellen sogar als eine Voraussetzung für Korruption angesehen (vgl. WDR 2004: 97, 54; vgl. WDR 2002: 107; vgl. WDR 2005: 42). Ohne Zweifel ist Information eine Möglichkeit, um Transparenz sicherzustellen. Diese Textstellen gehen jedoch noch einen Schritt weiter, denn es wird hier behauptet, dass bei fehlender Intransparenz und bei völliger Information Korruption nicht mehr möglich wäre.

Auftauchen und Streuung

Der HDR bringt das erste Mal 1992 die eben beschriebenen Gedanken sehr deutlich zum Ausdruck und erhebt Transparenz bzw. Information zur „ersten“ Maßnahme gegen Korruption:

„The first weapon against corruption is transparency of information and publicity. Corruption can flourish only in secrecy. Information, carefully researched and widely publicized, could therefore achieve a great deal.” (HDR 1992: 89)

Dieses Narrativ zieht sich in der Folge durch die Geschichte der Berichte und taucht in verschiedenen Kontexten im Zusammenhang mit Korruptionsbekämpfung auf. Der WDR von 1997 erklärt an einer Stelle kurz drei Mechanismen, die bewirken, dass eine verbesserte Verfügbarkeit von Informationen dazu führen kann, öffentliche Beschäftigte zu „disziplinieren“: Erstens über Wahlen und damit verbundene Abstrafung von als korrupt wahrgenommenen Politikern, des Weiteren über die Möglichkeit, bei Bekanntwerden von Missbräuchen die Einhaltung von Gesetzen gerichtlich einzuklagen, und schließlich über die öffentliche Bloßstellung von Korruption durch die Medien (vgl. WDR 1997: 108). Auch im Bericht des folgenden Jahres findet sich wieder ganz ausdrücklich eine dazugehörige Argumentationskette. Mangelnde Transparenz führe demnach zu Korruption, daher würden einige Regierungen sich selbst Veröffentlichungsstandards auferlegen, wie zum Beispiel „Freedom of Information“-Gesetze (vgl. WDR 1998: 151).

Ähnliche Aussagen tauchen dann im Jahr 2000 wieder im Bericht des UNDP auf, der diesmal ein Praxisbeispiel aus Indien anführt, wo Informationen über öffentliche Budgets und Dokumente zugänglich gemacht worden sind, was auch im Kampf gegen Korruption eine wichtige Rolle gespielt habe (vgl. HDR 2000: 75, 106). Zu Beginn des neuen Jahrtausends hat die Ausbreitung der Idee von mehr Information und Transparenz dann eine Zeit der Hochkonjunktur, vor allem in den Berichten der Weltbank von 2002 bis 2004. Dort geht es nicht nur häufig um Korruption, sondern es wird auch festgestellt, dass Information ein bevorzugtes Mittel im Kampf gegen Korruption ist. Denn der Mangel an Information wurde in diesen Berichten eindeutig als wesentliche Ursache von Korruption erkannt und dies wird auch stichhaltig begründet:

“Lack of information breeds corruption. When the actions of public officials are not subject to scrutiny by the general public, opportunities for official misconduct become more attractive. The availability of information can be a force for changing behavior in several dimensions. Without information on the prices that are supposed to be charged for public services - such as the provision of tax documents, or permit or registration fees - individuals cannot determine if they are being overcharged. Without information about the details of regulations, individuals are vulnerable to bureaucratic harassment and demands for bribes. Without widespread information on the extent of public wrongdoing, the public disgust with corruption that is essential to implementing reforms is slow to form.” (WDR 2002: 109)

Hier sind es gleich mehrere Argumente, die erklären, warum sich ohne ausreichende Information Korruption verbreiten kann. Und es zeigt, wie fest sich dieses Narrative in den Diskurs rund um Antikorruption eingeschrieben hat. Dazu kommt die zu dieser Zeit rasante Entwicklung im Bereich der Informationstechnologien, die in den 1990er Jahren einsetzte und die Verbreitung von Informationen in vielerlei Hinsicht vereinfachte. Dadurch wurden vielfältige neue Möglichkeiten der Informationsverarbeitung und -verbreitung geschaffen, was sich auch in den Diskursen der Berichte widerspiegelt. Zum Beispiel wird aus Indien berichtet, wie dort der Einsatz neuer Informationstechnologien im Kampf gegen Korruption bereits 1998 erste Erfolge verzeichnen konnte (vgl. ebd.: 107). Das Thema Informationstechnologie als wirksames Werkzeug im Kampf gegen Korruption findet sich in einer ganzen Reihe von Textstellen und Berichten (vgl. WDR 2004: 86, 185; vgl. WDR 2005: 10, 113f; vgl. WDR 2008: 24). Mehr zu diesem Thema wurde bereits im Abschnitt zum Thema "Informations- und Kommunikationstechnologien" in dieser Arbeit beschrieben (vgl. Kapitel 6.11).

Neben einem verringerten Risiko von Korruption hat eine Verbesserung der Qualität und Quantität von Informationen über öffentliche Prozesse noch diverse andere positive Auswirkungen, was die Verbreitung des Themas in den Berichten begünstigte und zum Beispiel dazu führte, dass im WDR von 2004 ein Abschnitt mit dem Titel "Information strategies to strengthen voice" aufgenommen wurde (vgl. WDR 2004: 86ff). Im selben Bericht erscheint dann auch eine weitere interessante Stelle, die die Wichtigkeit dieser Maßnahme nochmals deutlich herausstellt. Dort wird zwar zunächst eine gut funktionierende Judikative als besonders wichtige Antikorruptionsmaßnahme beschrieben, dann jedoch darauf hingewiesen, dass in vielen Ländern die Gerichtsbarkeit ebenfalls überaus korrupt sei. Daher wird eine Reform vorgeschlagen, die als wesentliche Elemente einer Gegenstrategie auf Transparenz und Information als Mittel der Wahl verweist: "The ingredients of reform are many – freedom of information, greater transparency and sunshine laws..." (WDR 2004: 198).

Narrative dieser Art und Ausdrucksweise zeigen sich in den folgenden Jahren immer wieder in den Berichten der Weltbank. Information und Transparenz sind damit ein kontinuierlicher und relativ unverändert gebliebener Bestandteil der im untersuchten Diskurs vorgeschlagenen Maßnahmen gegen Korruption. Diese Kontinuität im Diskurs spiegelt sich auch in einigen praktischen Vergegenständlichungen dieses Themenkomplexes wider, über die in den Berichten geschrieben wird. Diese Sichtbarkeiten sind an anderen Stellen bereits hin und

wieder kurz aufgetaucht und werden im folgenden Abschnitt nochmals intensiver als Institutionalisierungen des Transparenz-Dispositives herausgestellt.

7. Reflexion und Interpretation der Ergebnisse

Die Analyse des Auftauchens und der Streuung einzelner Maßnahmen gegen Korruption hat gezeigt, dass sich in den Diskursen viele unterschiedliche Aussagen rund um das Problem Korruption herum formiert haben. Narrative, Praktiken und Sichtbarkeiten, die alle das Ziel haben, Korruption zu verhindern, sind im untersuchten Diskurs der Weltbank, des UNDP und des IWF produziert und reproduziert worden. Dabei gehen Diskurse manchmal getrennte Wege, manchmal verschränken sie sich miteinander und in seltenen Fällen stellen sie sich einander konträr entgegen. Zusammenfassend lassen sich nun Gruppen von Maßnahmen bilden, die ähnlichen Logiken folgen, sich gegenseitig unterstützen und vielfach miteinander verschränken.

Obwohl eine eindeutig Einteilung ebenso problematisch ist, wie die Abgrenzung der einzelnen Maßnahmen voneinander, ist es doch möglich, eine Ordnung zu konstruieren. Der Rückgriff auf die Trennung in repressive und präventive Maßnahmen ist dabei hilfreich. Dadurch ist es möglich, zunächst zwei Übergruppen zu bilden und danach weiter zu differenzieren. Die repressiven Maßnahmen lassen sich auch als „systemerhaltend“ und die präventiven als „systemverändernd“ verstehen. Gesellschaften werden dabei als relativ abgeschlossene Systeme betrachtet, in denen bestimmte (Spiel-) Regeln „herrschen“, die den Verlauf der Systeme steuern. Die bestehenden Regeln werden durch Antikorruptionsmaßnahmen entweder dadurch, dass neue Regeln hinzukommen, oder indem die bestehenden Regeln verändert werden, beeinflusst. Repressive und präventive Maßnahmen zielen beide darauf ab, das bestehende System zu verbessern. Die einen als ein Zusatz oder *Add-on* zu den bestehenden Regeln, die anderen als eine Veränderung oder ein *Update* der Regeln an sich.

Die Gruppe der Maßnahmen rund um Transparenz ist nicht eindeutig einer der beiden Gruppen zuzuordnen, bzw. es ist fraglich, ob es sich dabei um ein *Add-on* handelt und das System ausschließlich erweitert wird, oder ob sich die Prozesse und Regeln innerhalb des Systems durch eine bessere Einsichtigkeit von außen auch an sich verändern. Durch erhöhte Transparenz könnten zum Beispiel die Fehler des Systems, die bisher verdeckt waren, wahrnehmbar werden, was in der Folge zu Veränderungen im System führen könnte. Der Einfachheit halber wird Transparenz hier jedoch als reines *Add-on* betrachtet, denn dadurch,

dass ein Gebäude gläserne Wände bekommt, müssen sich die Prozesse im Inneren nicht zwangsläufig verändern.

Trotz gewisser Uneindeutigkeiten erleichtert die Einteilung von Antikorruptionsmaßnahmen in Add-ons und Updates die Zusammenfassung der Ergebnisse und bietet einen Raum für Interpretationen. Dazu wurden die Ergebnisse daraufhin untersucht, welche zusammenhängenden Aussagen, Praktiken und Sichtbarkeiten bei der Diskursanalyse aufgetaucht sind, um in einem zweiten Schritt gemeinsame Problemlagen aufzuzeigen. Einerseits handelt es sich um Notstände, für die die Maßnahmen eine mögliche Lösung darstellen, andererseits um Probleme, die bei der Umsetzung der Maßnahmen aufgetaucht sind. Das übergeordnete Dispositiv der Antikorruption kann als Reaktion auf den Notstand der Korruption verstanden werden, um den es sich formiert hat. Alle Maßnahmen sollen in gewisser Weise Korruption verhindern. Doch im Einzelnen erscheinen unterschiedliche Problemsituationen, auf die die Aussagen, Praktiken und Sichtbarkeiten der Antikorruption eine Antwort geben oder für die sie eine Lösung anbieten. Dies wird insbesondere bei den systemverändernden Updates deutlich. Daneben tauchen manchmal unterschiedliche Probleme auf, die bei der praktischen Implementierung der Maßnahmen gemacht wurden.

Letztlich vervollständigen Aussagen, die über die Wirksamkeit der Maßnahmen gemacht wurden, das Resümee der Ergebnisse. Dieser Teil des Diskurses ist deswegen interessant, weil hier deutlich einige Brüche und Veränderungen sichtbar werden. Außerdem sind diese Aussagen für eine weitergehende Analysen der Wirksamkeit von Maßnahmen von Bedeutung. Denn die diesbezüglich auftauchenden Aussagen sollten nicht als absolute Wahrheiten, sondern als vereinfachende Annahmen über Kausalitäten betrachtet werden.

Bo Rothstein kritisiert langsame Veränderungen, da sie nicht in der Lage seien, systemisch korrupte Strukturen aufzubrechen. Er fordert daher einen Big Bang an Antikorruption (vgl. Rothstein 2007: 23f). Doch ist es wirklich allein die Menge an Maßnahmen, die wesentlich ist, damit die Reformen wirksam sind, oder ist vielleicht der passende Maßnahmen-Mix entscheidender? Im Diskurs finden sich Aussagen darüber, dass einige Maßnahmen nur wirken können, wenn sie zusammen mit anderen umgesetzt werden. Andere hingegen werden auch für sich allein genommen als wirksam betrachtet. Außerdem zeigen sich einige Maßnahmen, die im Diskurs generell als wirksamer angesehen werden als andere. Das bedeutet, die Qualität der Maßnahmen variiert und die unterschiedlichen Maßnahmen können

nicht, wie es bei Rothstein den Anschein hat, als relativ gleichwertig angesehen werden. Daher erscheint es fraglich, ob Rothsteins Vermutung in jedem Fall zutreffend ist.

Diese Arbeit war von vornherein darauf angelegt, durch die Identifikation verschiedener Maßnahmen einen ersten Schritt hin zur Analyse der Wirksamkeit von Maßnahmen zu machen. Ihr vorrangiges Ziel ist es, einen möglichst umfassenden Katalog von Instrumenten zu erstellen. Doch darüber hinaus sind bei der Diskursanalyse bereits vielfältige Aussagen über die Wirksamkeit einzelner Maßnahmen aufgetaucht, die im folgenden Abschnitt mit den Beschreibungen der Narrative, Praktiken und sichtbaren Vergegenständlichungen sowie den jeweils dazugehörigen Problemen verbunden werden.

7.1 Systemerhaltende Maßnahmen - „Add-ons“

Die systemerhaltenden Maßnahmen setzen, wie eingangs erläutert, nicht auf die Veränderung der Regeln an sich, sondern sind Zusätze zum Bestehenden. Sie lassen sich in die vier Untergruppen Kontrolle, Investigation, Strafen und Transparenz einteilen. Die Bereiche Kontrolle, Investigation und Bestrafung ergänzen sich gegenseitig. Transparenz unterstützt in erster Linie das Überwachen und die Investigation. Alle vier Maßnahmenbereiche lassen das bestehende System an sich unangetastet, erweitern es jedoch durch zusätzliche Regeln. Die folgende Abbildung veranschaulicht die vorgenommene Einteilung und Zuordnung der einzelnen Maßnahmen in der Gruppe der systemerhaltenden Add-ons:

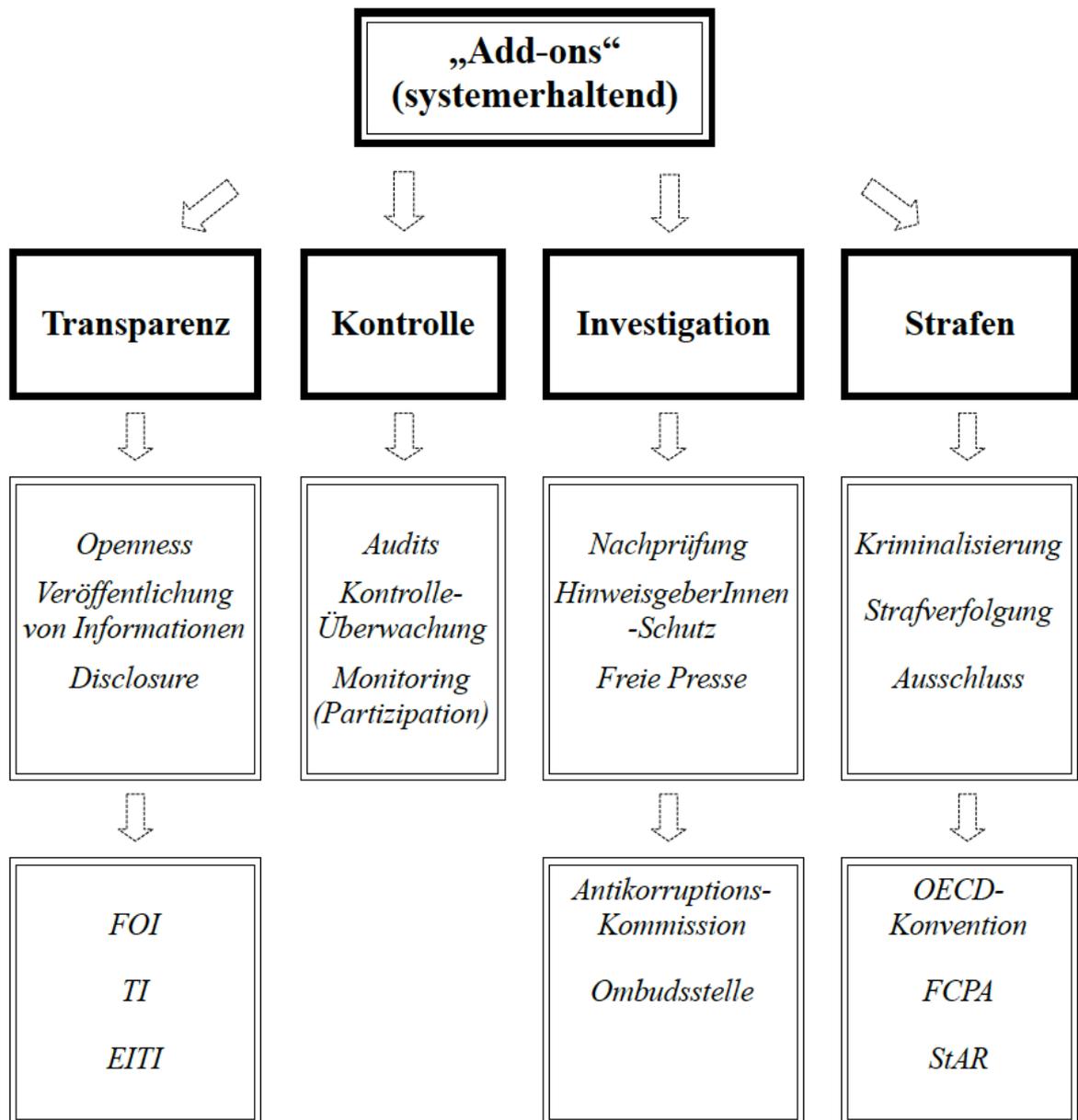


Abbildung 8: Die Add-ons: Einteilung der systemerhaltenden Maßnahmen in die Untergruppen "Transparenz", "Kontrolle", "Investigation" und "Strafen"

Wie die Abbildung zeigt, befindet sich der größere Teil der beschriebenen Maßnahmen in dieser Gruppe der Add-ons. Die vorgenommene Trennung innerhalb der Untergruppen zeigt in der oberen Ebene zunächst abstrakte Antikorruptionsmaßnahmen und darunter dazugehörige konkretere Formen und Sichtbarkeiten.

Transparenz

Das Thema „Transparenz“ ist, wie die Analyse gezeigt hat, in den Berichten sehr ausführlich thematisiert worden (vgl. Kapitel 6.23). Es erscheinen diverse diesbezügliche Diskurse, Praktiken und auch Vergegenständlichungen. Die Diskurse behandeln das Thema in Verbindung mit den einzeln behandelten Maßnahmen „Offenheit“ (vgl. Kapitel 6.15), „Veröffentlichung von Information“ (vgl. Kapitel 6.26) und „Disclosure“ (vgl. Kapitel 6.6). Die dazugehörigen Praktiken und Vergegenständlichungen finden sich bei den Maßnahmen „Freedom of Information“ (vgl. Kapitel 6.8), „Transparency International“ (vgl. Kapitel 6.22) und „Extractive Industries Transparency Initiative“ (vgl. Kapitel 6.7). Die Analyse zeigt an dieser Stelle, wie sich Diskurse in der Folge zu Praktiken mit dazugehörigen sichtbaren Institutionen weiterentwickelt haben.

In der Praxis der EZA zeigt sich Transparenz zum Beispiel durch die Veröffentlichung von Informationen zu den durchgeführten Entwicklungsprojekten. Projektanträge, Budgets, Monitoringberichte, Evaluationsberichte oder Abschlussberichte können über das Internet verfügbar gemacht werden und so ein großes Maß an Transparenz gewährleisten (vgl. TI-AC 2012: 55). Auch in der Beschaffungs- und Ausschreibungspraxis kann Transparenz eine wichtige Rolle zukommen, um Korruptionsrisiken zu verringern.

Das Grundproblem, auf das diese Gruppe antwortet, ist Diskretion, die als eine Voraussetzung für Korruption erkannt wird. Daher wird Transparenz grundsätzlich eine gute Wirksamkeit zugeschrieben. Denn sie befähigt BürgerInnen dazu, Korruption wahrzunehmen und gibt ihnen damit die Möglichkeit, darauf zu reagieren, zum Beispiel über Wahlen, Proteste oder auf gerichtlichem Wege. Daher bietet sie sich auch als Ausweg für verschiedene Problemsituationen an. In den Berichten werden unter anderem die folgenden Probleme angesprochen: unredliche Einflussnahme auf die Politik (vgl. Kapitel 6.6), illegale Finanzflüsse und Geldwäsche (vgl. Kapitel 6.15), Willkür der öffentlichen Hand (vgl. ebd.) sowie Probleme in Verbindung mit Privatisierung (vgl. Kapitel 6.18), Dezentralisierung (vgl. Kapitel 6.5) oder dem Umgang mit natürlichen Ressourcen (vgl. Kapitel 6.7).

Kontrolle

In die Gruppe der Maßnahmen, die auf die vermehrte Kontrolle eines Systems setzen, gehören unstrittig die drei beschriebenen Maßnahmen „Audits“ (vgl. Kapitel 6.2), „Monitoring durch Zielgruppen“ (vgl. Kapitel 6.17) und „Kontrolle“ (vgl. Kapitel 6.13). Alle drei sind gängige Praktiken, um Korruption aufzuspüren und werden in der Regel als wirksam angesehen, denn sie erhöhen die Wahrscheinlichkeit dafür, dass korrupte Handlungen aufgedeckt werden und wirken dadurch abschreckend.

Eine wirksame Praxis aus dieser Gruppe, die in den Berichten häufig beschrieben wurde, ist die Einführung von sogenannten „citizen report cards“. Sie ermöglichen die Partizipation von BürgerInnen beim Monitoring von öffentlichen Dienstleistungen und halfen auf diese Weise, zusammen mit einer freien Presse, Korruption und mangelndes Verantwortungsbewusstsein in Indien zu verringern (vgl. Kapitel 6.17). Der gleichen Logik folgt auch die „Integrity App“ der Weltbank, mit deren Hilfe BürgerInnen auf Probleme bei Projekten der Bank aufmerksam machen können. Dadurch wird Diskretion verringert und damit Korruption erschwert (vgl. Kapitel 6.11).

Problematisch werden Kontrollmaßnahmen jedoch, wenn - wie bereits deutlich gemacht wurde - die kontrollierenden Stellen selbst korrupt sind oder werden (vgl. Kapitel 6.13). Dieses Risiko darf nicht außer Acht gelassen werden. Darüber hinaus ist Kontrolle darauf angewiesen, dass, wenn korruptes Handeln aufgedeckt wird, die dafür Verantwortlichen auch bestraft werden. Denn sonst kann sie ihre abschreckende Funktion nicht erfüllen. Dies sind zwei Einschränkungen, durch die die Wirksamkeit von Kontrolle beeinträchtigt wird.

Investigation

Die Gruppe der Maßnahmen zum Thema „Investigation“ setzt sich zunächst zusammen aus den Praktiken der „Nachprüfung“ (vgl. Kapitel 6.14), dem „Schutz von HinweisgeberInnen“ (vgl. Kapitel 6.10) und der „Freien Presse“ (vgl. Kapitel 6.9). Des Weiteren beinhaltet die Gruppe die Vergegenständlichungen „Antikorruptionskommission“ (vgl. Kapitel 6.1) und „Ombudsstelle“ (vgl. Kapitel 6.16). Alle diese Maßnahmen setzen etwas später an als die Kontrollmaßnahmen, denn der Korruptionsfall muss schon passiert sein, damit es zu Hinweisen und gegebenenfalls Nachforschungen kommen kann. Daher zielen diese

Maßnahmen bereits stärker als Kontrollen auf eine Bestrafung ab und sind gleichzeitig eine Voraussetzung dafür, dass es zur Bestrafung und damit zu einer abschreckenden Wirkung kommen kann.

Die Praxis der untersuchten Institutionen der EZA spiegelt einige dieser Maßnahmen wider. Sowohl die Weltbank als auch das UNDP und der IWF haben Ombudsstellen eingerichtet, wenn auch erst nachdem Ende der 1990er Jahre Korruption als ein Problem innerhalb der eigenen Projektarbeit wahrgenommen wurde (vgl. Kapitel 5.2). Darüber hinaus hat die Weltbank eine eigene „Integritäts“-Abteilung, die sich mit der Nachprüfung von Korruptionsvorwürfen beschäftigt und eine Anlaufstelle für Hinweisgeber darstellt (vgl. Kapitel 6.16). Außerdem wird die Schulung von investigativen Journalisten von der Weltbank gefördert, um gegen Korruption in Empfängerländern vorzugehen (vgl. Kapitel 6.14).

Die Probleme, auf die reagiert wird, sind vor allem Amtsmissbrauch und Korruption (vgl. Kapitel 6.16). Im Fall von Ombudsstellen und Antikorruptionskommissionen wird explizit auch auf das Versagen der Judikative im Kampf gegen Korruption reagiert (vgl. ebd.; vgl. Kapitel 6.1). Gleichzeitig wird den investigativen Maßnahmen nur dann eine Wirksamkeit gegen Korruption zugeschrieben, wenn eine funktionierende Judikative die aufkommenden Fälle aufgreift und strafrechtlich verfolgt (vgl. Kapitel 6.21). Genauso wie bei der Gruppe der Kontrollmaßnahmen besteht auch hier die Gefahr, dass die prüfenden Stellen selbst korrupt sind oder werden (vgl. Kapitel 6.1; vgl. Kapitel 6.14).

Strafen

Die Gruppe der Strafmaßnahmen setzt sich zusammen aus den beschriebenen Maßnahmen: „Kriminalisierung“ (vgl. Kapitel 6.12), „Strafverfolgung“ (vgl. Kapitel 6.21) und „Ausschluss“ (vgl. Kapitel 6.3). Der „Foreign Corrupt Practices Act“ (vgl. Kapitel 6.12), die „OECD-Konvention“ (vgl. ebd.) und die „Stolen Assets Recovery“-Initiative (vgl. Kapitel 6.20) bilden Vergegenständlichungen innerhalb dieser Gruppe von Maßnahmen. Kriminalisierung ist der erste entscheidende Schritt, durch den eine Strafverfolgung und der Ausschluss von öffentlichen Vergaben erst ermöglicht werden. Dadurch, dass die Bestechung ausländischer Amtsträger bis zum Ende der 1990er Jahre nur in den USA kriminalisiert worden war, war es bis dato unmöglich, dieser Form der Korruption mit den Mitteln der Strafverfolgung zu begegnen. Daher waren der FCPA der USA beziehungsweise die OECD-

Konvention überaus wichtige Schritte im Kampf gegen die Bestechung im Ausland. Grundsätzlich sind jedoch auf nationaler Ebene die meisten der unter den hier verwendeten Korruptionsbegriff fallenden Vergehen strafbar.

Auch wenn die Ergebnisse der Umsetzung der OECD-Konvention bisher noch ernüchternd sind, wird Strafverfolgung durch ein funktionierendes Justiz- und Strafvollzugssystem in vielen Berichten als wirksam im Kampf gegen Korruption angesehen. Doch gleichzeitig wird mehrfach über korrupte Gerichte gerade in Bezug auf Gesellschaften mit systemischer Korruption berichtet (vgl. Kapitel 6.21).

Die Durchsetzung von Recht und Strafverfolgung ist eine Voraussetzung für die Funktion der Maßnahmengruppen „Kontrolle“ und „Investigation“. Daher ist es von entscheidender Bedeutung für die Wirksamkeit der gesamten Gruppe der systemerhaltenden Maßnahmen, dass Richter und Gerichte unabhängig und verantwortungsbewusst ihre Arbeit verrichten. Hier zeigt sich ein Schwachpunkt der Gruppe der Add-ons, denn im Umfeld systemischer Korruption sind in der Regel auch die Gerichte korrupt, was damit Kontrollen und Investigation ins Leere laufen und sie damit von vornherein unwirksam werden lässt (vgl. ebd.).

Bedeutung für die Praxis der EZA hat vor allem die spezielle Strafe des Ausschlusses von öffentlichen Aufträgen und Kreditvergaben. Die Schaffung von so genannten „blacklists“ wurde zwar nicht besonders häufig in den Berichten erwähnt, doch es wurde beschrieben, dass sich diese Sanktion von Fehlverhalten in der Praxis der Entwicklungsbanken durchgesetzt hat (vgl. Kapitel 6.3). Es ist eine der wenigen Möglichkeiten, die diesen Gebern zur Verfügung steht, um sich gegenseitig vor korrupten Partnern zu warnen. Obwohl der gerichtliche Weg auf internationaler Ebene meist steinig ist, was sich auch am Thema „Stolen Assets Recovery“ (StAR) zeigt, bleibt kaum eine andere Möglichkeit, um Unternehmen nachhaltig zu bestrafen. Auch bei der StAR-Initiative wird versucht, den Weg der Strafverfolgung zu gehen und darüber hinaus das gestohlene Geld sicherzustellen, was auf internationaler Ebene kompliziert und langwierig sein kann.

Die Sichtbarkeiten der Dispositive aus der Gruppe „Strafen“ sind zum einen spezielle Justiz- und Strafvollzugsbehörden, zum Beispiel auf Korruption spezialisierte Staatsanwälte. Zum anderen die OECD-Konvention und der FCPA sowie die StAR-Initiative. Die letzten drei drehen sich alle darum, internationale Korruption besser strafrechtlich verfolgen zu können. Weitere Sichtbarkeiten tauchen auch auf nationaler Ebene auf. Dort ist Strafverfolgung in der Regel unproblematischer als auf internationaler Ebene. Dies zeigt sich auch am Erfolg nationaler Antikorruptionskommissionen, zum Beispiel in Hong Kong (vgl. Kapitel 6.1). Diese Maßnahme vereint in sich sowohl die Investigation als auch die Bestrafung von Korruption, auch wenn sie zunächst nur der Investigation zugeordnet wurde.

An dieser Stelle wird klar, warum einzelne Maßnahmen aus den Bereichen Kontrolle, Nachprüfung und Transparenz in einem Umfeld systemischer Korruption dazu verurteilt sind zu versagen. Denn ohne einen funktionierenden Rechtsstaat, in dem Gerichte unbestechlich sind, können sie ihre Wirkung nicht entfalten. Im Rückblick auf Rothsteins Analyse wird deutlich, weshalb er dafür plädiert, von kleinen Reformen abzusehen und einen „Big Bang“ an Antikorruptionsmaßnahmen einfordert (vgl. Rothstein 2007: 23f). Doch es muss hinzu gefügt werden, dass selbst ein Big Bang an Maßnahmen aus den Gruppen Transparenz, Kontrolle und Investigation zum Scheitern verurteilt ist, wenn es nicht gelingt, die rechtsprechenden Instanzen von Korruption zu befreien. Bei den Maßnahmen aus der Gruppe der Updates sieht dies anders aus, denn die sind in der Regel nicht von Rechtsstaatlichkeit abhängig.

7.2 Systemverändernde Maßnahmen - „Updates“

Neben den konservativen bzw. systemerhaltenden Maßnahmen, die als Add-ons bezeichnet wurden, gibt es noch eine zweite Gruppe von Maßnahmen, die versuchen, das System an sich zu reformieren beziehungsweise neudeutsch „upzudaten“. Sie können auch als subversive Mittel betrachtet werden, die das System an sich als fehlerhaft ansehen und daher eine Systemveränderung vorschlagen. Sie beruhen auf der Annahme, bestimmte Abläufe innerhalb des Systems würden zu Korruption führen und setzen daher anders als die repressiven Maßnahmen darauf, die Prozesse zu optimieren, so dass es im besten Fall gar nicht erst zu Korruption kommen kann. Die folgende Darstellung veranschaulicht die Gruppe der Updates:

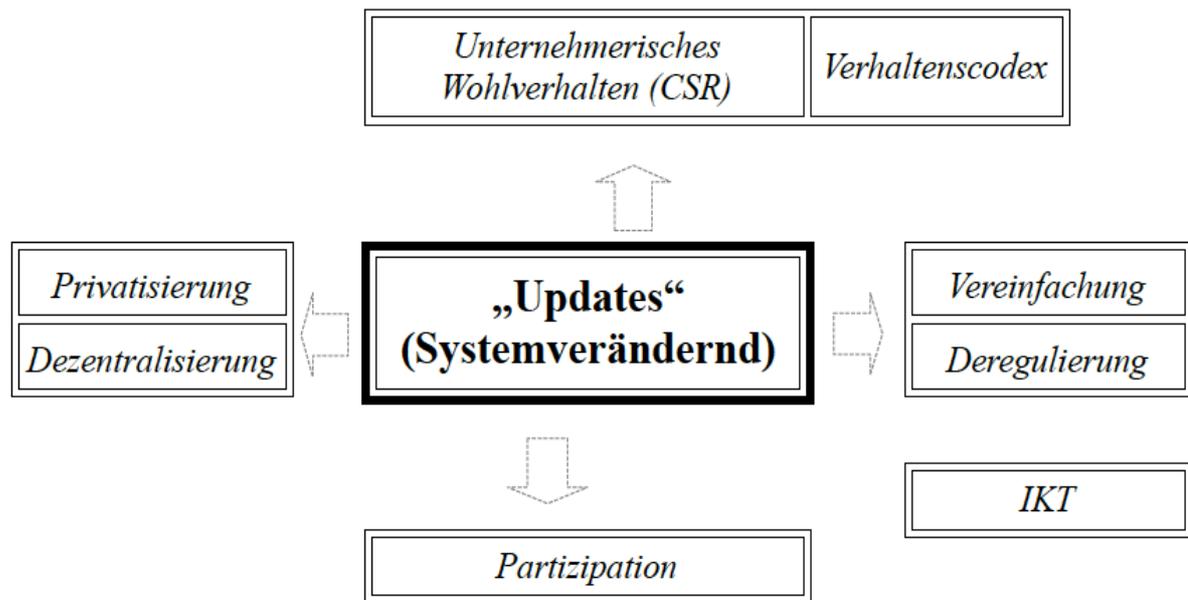


Abbildung 9: Die Updates: systemverändernde Maßnahmen

Maßnahmen, die dieser Gruppe zuzuordnen sind, lassen sich nur teilweise in Untergruppen einordnen. Zum einen zeigt sich die Untergruppe der „neoliberalen“ Maßnahmen mit „Privatisierung“, „Dezentralisierung“. Dazu würde eigentlich auch „Deregulierung“ gehören, doch diese Maßnahme wurde hier auf Grund der inhaltlichen Nähe der Maßnahme „Vereinfachung“ zugeordnet. Des Weiteren lassen sich „Unternehmerisches Wohlverhalten“ und „Verhaltenscodices“ in eine Gruppe zusammenfassen, denn beide Maßnahmen zielen darauf ab, positives Verhalten zu fördern. Die übrigen beiden Maßnahmen „Partizipation“ und „Informations- und Kommunikationstechnologien“ können als eigenständig betrachtet werden, auch wenn sie in vielerlei Hinsicht mit anderen Maßnahmen verschränkt sind.

Die neoliberalen Maßnahmen

Privatisierung (vgl. Kapitel 6.18) und Dezentralisierung (vgl. Kapitel 6.5) sind die beiden Maßnahmen, bei denen es am auffälligsten zu Widersprüchen und Diskontinuitäten im Diskurs gekommen ist. Grundsätzlich angedacht, um Misswirtschaft, Fehlplanung und Korruption zu verhindern, werden sie im Gegenteil an vielen Textstellen für ausufernde Korruption und „elite capture“ verantwortlich gemacht. Daher werden in den Berichten begleitende Maßnahmen gefordert, damit sie ihre positiven Wirkungen entfalten können. Dazu wird darauf gedrängt, dass beim Prozess der Privatisierung Wettbewerb, gepaart mit

weitreichender Transparenz, sichergestellt sein müsse, damit Korruption bei der Umsetzung verhindert werden könne (vgl. Kapitel 6.18). Auch bei der Dezentralisierung wird Transparenz eingefordert und zusätzlich sollte ein ausreichendes Maß an Partizipation gewährleistet sein, um das „Kapern“ des Prozesses durch lokale Eliten zu erschweren (vgl. Kapitel 6.5). Außerdem wird schließlich betont, der Erfolg der Umsetzung sei besonders bei Privatisierungen abhängig vom jeweiligen lokalen Kontext (vgl. Kapitel 6.18).

Dezentralisierung wird darüber hinaus den Geberländern empfohlen, wenn sie in einem „fragilen“ Staat tätig sind, in dem politische Zentren von systemischer Korruption durchdrungen sind. Zusammen mit einem hohen Maß an Partizipation könnte dieses Update dann Korruption in den Projekten entgegenwirken (vgl. Kapitel 6.5). Auch Privatisierung wird als Mittel gegen systemische Korruption im öffentlichen Sektor angesehen, wenn eine angemessene gesetzliche Regulation im Nachhinein erwartet werden könne (vgl. Kapitel 6.18).

Beispiele für erfolgreiche Privatisierungen sind jedoch im Kontext von Korruption selten anzutreffen, denn es überwiegen die negativen Berichte. Trotzdem wird an einigen Stellen über gelungene Privatisierungen berichtet, zum Beispiel von staatlichen Banken oder im Mediensektor (vgl. ebd.). Nur einmal findet sich im HDR eine privatisierungskritische Aussage, die darauf hinweist, dass auch staatlich geführte Unternehmen, zum Beispiel im Wassersektor, erfolgreich sein können (vgl. HDR 2003: 118). Grundsätzlich lässt sich klar erkennen, dass der HDR kritischer gegenüber Privatisierungen eingestellt ist als der WDR. Beim Thema Dezentralisierung ist dieser Unterschied nicht so eindeutig, denn hier sind sich beide Berichtsreihen einig, dass die Erfahrungen gemischt sind. Die Wirksamkeit dieser beiden Maßnahmen kann daher als zweifelhaft angesehen werden.

Vereinfachung und Deregulierung

Die beiden Maßnahmen Vereinfachung (vgl. Kapitel 6.19) und Deregulierung (vgl. Kapitel 6.4) veranschaulichen deutlich den Unterschied der systemverändernden im Vergleich mit den systemerhaltenden Maßnahmen, da sie direkt reformierend in die Prozesse von Systemen eingreifen. In beiden Fällen wird die Komplexität beziehungsweise die Überregulierung des Systems für Korruption verantwortlich gemacht und deshalb Vereinfachung oder Deregulierung

ung als Maßnahme gegen Korruption vorgeschlagen. Wenn das System an sich Korruption fördert, sollten die Regeln im Inneren reformiert werden.

In Staaten, in denen öffentliche Bedienstete einen Teil ihres Einkommens durch Korruption beziehen, bestehen Anreize, die herrschenden Regeln möglichst so zu gestalten, dass sich die Möglichkeiten, von Korruption zu profitieren, erhöhen. Dadurch entstehen undurchsichtige und komplizierte Regulationen, die vor allem dazu dienen, inoffizielle Einkünfte für Amtsträger zu generieren (vgl. Kapitel 6.19).

Die praktischen Beispiele zum Thema Vereinfachung beziehen sich zumeist entweder auf komplizierte Steuersysteme oder Hindernisse bei Unternehmensgründungen (vgl. ebd.). Des Weiteren wird Überregulierung für das Aufkommen informeller Ökonomien verantwortlich gemacht, weshalb auch in diesem Umfeld Vereinfachung als probates Mittel angesehen wird, um dagegen und gegen die damit verbundene Korruption vorzugehen (vgl. ebd.).

Da diese beiden Maßnahmen die Probleme bei der Wurzel packen, können sie generell als wirksam im Kampf gegen Korruption betrachtet werden. Darüber hinaus erscheint es grundsätzlich als bedenklich, neue Regeln einzuführen, auch im Feld Antikorruption. Denn anstatt Korruption zu bekämpfen, könnte sie durch zusätzliche Regulationen eventuell begünstigt werden (vgl. Kontrolle, Dezentralisierung). Dieses Risiko betrifft auch die beiden folgenden Maßnahmen zur Förderung von positivem Verhalten.

Förderung positiven Verhaltens

Eine weitere kleine Gruppe lässt sich aus den Maßnahmen „Unternehmerisches Wohlverhalten“ (vgl. Kapitel 6.24) und „Verhaltenscodices“ (vgl. Kapitel 6.25) bilden, denn beides sind Maßnahmen, die versuchen, Verhalten positiv zu beeinflussen. Beide Maßnahmen setzen auf die Schaffung von Regelwerken, die ungewünschte Verhaltensweisen verhindern sollen, indem genau festgelegt wird, wie sich Unternehmen bzw. Personen in bestimmten Problemfeldern zu verhalten haben. Die Wirksamkeit ist überaus fraglich, da die Einhaltung der Regeln meist nicht unabhängig geprüft wird und eine reine Selbstverpflichtung ist. Ursache für die Einführung dieser Maßnahmen, war in der Regel ein vorangegangener Skandal, der zu öffentlichem Druck geführt hat, zum Beispiel durch NGO-Kampagnen, dem dann auf diese Weise nachgegeben wurde (vgl. Kapitel 6.24). Konkret geht es dabei um

Regeln mit umwelt-, arbeits- oder menschenrechtlicher Relevanz, aber auch Vorteilsannahme und -gewährung werden thematisiert.

Praktische Beispiele sind zahlreich, da diese Maßnahme bei Organisationen und Institutionen der EZA und auch in problematischen Unternehmenssektoren beliebt ist. Bekannte Initiativen aus dem CSR-Bereich sind der UN-Global-Compact, die OECD Guidelines sowie die TI-Business-Principles und auch die Extractive Industries Transparency Initiative.

Partizipation

Partizipation bei Planung, Umsetzung und Monitoring von Projekten ist nicht nur eine Reaktion auf Korruption und „local capture“, sondern auch auf unangemessene, ineffektive und ineffiziente Projekte und Politiken. In der Regel wird sie als wirksam im Kampf gegen diese Probleme betrachtet und in den Berichten werden ausschließlich positive Beispiele aus der Praxis angeführt, zum Beispiel aus Brasilien, Pakistan, den Philippinen oder Indien. Besonders die Partizipation beim Monitoring wird als überaus wirksam gegen Korruption beschrieben (vgl. Kapitel 6.17).

Das Thema Partizipation hat auch in der EZA einige wichtige Veränderungen bei der Planung und Umsetzung von Projekten bewirkt. Zum Beispiel ist das Design des „Kekamatan Development Program: Choice, participation and transparency in Indonesian villages“ der Weltbank ein Zeichen dafür, dass Partizipation ein wichtiges Element der Projektarbeit der Weltbank geworden ist (vgl. ebd.). Der Stellenwert, den diese Maßnahme innerhalb der Gebergemeinschaft erlangt hat, zeigt sich auch in der „Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der EZA“, die eine Erhöhung der „Eigenverantwortung“ der Partnerländer sowie eine stärkere „Partnerausrichtung“ als Oberziele festsetzt (vgl. OECD 2005).

Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT)

Diese Maßnahme zeigt ebenfalls vielfältige Erfolge im Kampf gegen Korruption, zwar nicht aus sich selbst heraus, aber dadurch, dass sie zahlreiche andere der beschriebenen Maßnahmen unterstützt (vgl. Kapitel 6.11). Viele Abläufe können durch die neuen Technologien entscheidend vereinfacht werden. Darüber hinaus wird der Austausch von Informationen durch Internet und Telekommunikation erheblich erleichtert. An dieser Stelle

wird wieder sichtbar, wie vielfältig die Maßnahmen miteinander verschränkt sein können. Denn natürlich kann auch die Partizipation beim Monitoring und damit die Kontrolle durch die neuen Technologien verbessert werden, was zum Beispiel durch die „Integrity App“ der Weltbank deutlich wird (vgl. ebd.). Das erleichtert die Nachprüfung und schließlich die Bestrafung von Fehlverhalten. Darüber hinaus wäre ohne das Internet und die damit verbundenen Möglichkeiten, Daten öffentlich zugänglich zu machen, das Maß an Transparenz, wie wir es heute kennen, unvorstellbar.

8. Fazit

Grundsätzlich ist immer noch unklar, wie wirksam die Maßnahmen zur Antikorruption wirklich sind. Vielfach ist die Wirksamkeit problem- und kontextabhängig und es bedarf noch vertiefender Forschung in diesem Bereich, um eine Antwort auf die Frage der Wirksamkeit zu bekommen. Die Ergebnisse dieser Arbeit können als Grundstock betrachtet werden, der eine weitere Analyse stützen kann. Denn einerseits wurden viele unterschiedliche Maßnahmen identifiziert, die nun einzeln oder in Gruppen auf ihre Wirksamkeit überprüft werden können, andererseits sind bereits viele Annahmen bezüglich der Wirksamkeit der Maßnahmen aufgetaucht, die als Ausgangshypothesen zukünftiger Forschung betrachtet werden können.

Durch die Diskurs- bzw. Dispositivanalyse ist es gelungen, ein umfassendes Repertoire an abstrakten und praktischen Instrumenten bereitzustellen. Den Formen der Korruption kann dadurch entweder gezielt mit einzelnen Maßnahmen oder bewusst auf breiter Front und mit einer Fülle von verschiedenen Maßnahmen begegnet werden. Unter den Maßnahmen befinden sich einige, denen höhere, und andere, denen geringere Erfolgsaussichten zugesprochen werden. Wieder andere Maßnahmen haben widersprüchliche Aussagen im Diskurs hervorgebracht. Zu den Themen Privatisierung, Dezentralisierung und auch zu Kontrollmaßnahmen erscheinen eindeutig paradoxe Aussagen, die zeigen, wie Maßnahmen gegen Korruption in einigen Fällen eine Situation sogar verschlimmern können. Doch widersprüchliche Aussagen in Bezug auf die Wirksamkeit sind Ausnahmen und in der Regel werden die meisten der in dieser Arbeit behandelten Maßnahmen kontinuierlich als mehr oder weniger wirksam beschrieben.

Die Diskontinuitäten weisen wiederum darauf hin, dass es einen Wissensmangel bezüglich der Wirksamkeit der Maßnahmen gibt. Gleichzeitig zeigt sich gerade durch die Probleme bei der Umsetzung von Dezentralisierung und Privatisierung, wie sich Dispositive durch das Auftreten von neuen Notständen wandeln. Im Diskurs werden sogleich Mittel angeboten, um auf die Missstände zu reagieren, in diesem Fall durch mehr Transparenz und Partizipation. Wohingegen Maßnahmen, bei deren Umsetzung es nicht zu Problemen kam, keine Veränderungen erfuhren und in sich stabil geblieben sind. Dies deutet darauf hin, dass Probleme, wenn sie wahrgenommen werden und beharrlich genug sind, das Potential haben, Diskurse und damit letztlich Dispositive zu verändern. Sie führen zu Reaktionen, die darauf

abzielen, das neu aufgetretene Problem zu beheben und tragen damit zur Reformation von Systemen bei.

Wenn Systeme sich durch Probleme verändern, dann kann davon ausgegangen werden, dass Korruption so lange auf die sie verursachenden Systeme rückwirken wird, bis schließlich die Spielregeln des System derart verändert werden, dass Korruption von vornherein verhindert werden kann. Wenn dies zutrifft, ist es nur eine Frage der Zeit, bis Korruption überwunden sein wird.

Transparenz ist eine Maßnahme, die gepaart mit wirksamer Bestrafung vielleicht das Potential hat, Korruption von vornherein unmöglich zu machen. Wenn alle wesentlichen Entscheidungsprozesse offen einsehbar und dadurch von außen überprüfbar werden, ist kein Raum mehr da für geheime Absprachen. Der Missbrauch von anvertrauter Macht zu privatem Nutzen könnte nicht länger unentdeckt bleiben. Daher ist zu hoffen, dass in der EZA der Zukunft kein Platz mehr sein wird für Geheimnisse und Entscheidungen hinter verschlossener Tür. Der gläserne Mensch ist durch die staatliche Überwachung bereits Realität und es erscheint daher die Zeit reif zu sein für eine gläserne EZA, für gläserne gemeinnützige Institutionen, die von außen ohne Mühen und penibel bis ins kleinste Detail überwacht werden können. Denn gemeinnützige Organisationen und Institutionen haben grundsätzlich keine „Geschäftsgeheimnisse“, die schützenswürdig wären. Die neuen Informationsmedien bieten die Möglichkeit, das neue Jahrtausend zu einem Zeitalter der Transparenz und Mitbestimmung zu machen. Die Tür steht offen und nicht nur in der EZA zeigen sich bereits vielfältige Ansätze dafür, wie mehr Transparenz in der praktischen Arbeit umgesetzt werden kann.

Doch damit es flächendeckend zu vollständiger Offenheit und Information kommen kann, braucht es den Mut der entwicklungspolitischen EntscheidungsträgerInnen. Denn umfassende Transparenz von Politik und Verwaltung stößt in mancherlei Hinsicht auf Widerstände. Es bleibt abzuwarten, ob es in absehbarer Zeit zu mehr Transparenz kommen wird, oder ob andere Maßnahmen ergriffen werden, um dem Problem Korruption nachhaltig zu begegnen. Wahrscheinlich bedarf es noch einiger sensationeller Skandale, damit die Trägheit des Systems schließlich überwunden und der Weg in eine Zukunft ohne Korruption geebnet werden kann.

„Wenn ich nur wenig wüßte,
aber dem großen Weg folgte,
hätte ich einzig und allein Angst
vor Pfaden, die abweichen.
Der große Weg ist einfach,
aber die Menschen ziehen die Umwege vor.

Der Palast ist voller Schätze,
auf den Feldern wuchert das Unkraut,
und die Kornspeicher sind leer,
aber die Herrschaften tragen prächtige Kleider
und behängen sich mit Schmuck und blitzenden Schwertern;
sie prassen beim Essen und Trinken
und besitzen mehr Güter als nötig:
das sind Raubritter und Räuberbarone.

Dort ist ganz sicher nicht der Weg.“

(Lao-Tse 1985: 53)

„Yen Hui fragte: Was heißt Güte? - Der Meister [Konfuzius] sagte: Wer sich den Riten und Formen fügen kann, ist gütig. Wenn ein Herrscher sie auch nur einen Tag lang befolgen könnte, wäre bald jeder unter dem Himmel gütig wie er. Güte ist etwas, was vom Herrscher ausgehen muß. - XII,1“

(Felitz o. J.: 99)

9. Literaturliste

Bachmayer, Ruth; Böckmann, Alexander 2009: *Entwicklungszusammenarbeit und Maßnahmen gegen Korruption*. TI-AC, Wien.

http://www.ti-austria.at/uploads/media/Entwicklungszusammenarbeit_u_Massnahmen_gg_Korruption.pdf

[zuletzt abgerufen am 14.01.2014]

Böckmann, Alexander 2011: *Antikorruption. Wandel in Diskurs und Praxis*. In: Achathaler, Lukas; Hofmann, Domenica; Pazmandy, Matthias (Hg): *Korruptionsbekämpfung als globale Herausforderung. Beiträge aus Praxis und Wissenschaft*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. 149-164.

Bührmann, Andrea; Schneider, Werner 2008: *Vom Diskurs zum Dispositiv. Einführung in die Dispositivanalyse*. transcript, Bielefeld.

Brasz, H. A. 1970: *The Sociology of Corruption*. In: Heidenheimer, Arnold (Hg): *Political Corruption. Reading in Comparative Analysis*. Holt, New York (etc.). 41-45.

Brunetti, Aymo; Weder, Beatrice 2003: *A Free Press Is Bad News for Corruption*. In: *Journal of Public Economics* 87 (7–8): 1801–1824.

Caiden, Gerald; Caiden, Naomi 1977: *Administrative Corruption*. In: *Public Administration Review* 37 (3): 301-309.

Cremer, Georg 2008: *Korruption begrenzen. Praxisfeld Entwicklungspolitik*. 2. Auflage. Lambertus, Freiburg.

Development Committee (Hg) 1995: *Office Memorandum. History of the Development Committee*. o. V., o. O.

<http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMIT/Resources/OriginsAchiv7495.pdf> [zuletzt abgerufen am 15.01.2014]

Felitz, Werner (Hg) o. J.: *Konfuzius. Der gute Weg. Worte des großen chinesischen Weisheitslehrers*. Scherz, Bern (etc.).

Fisman, Raymond; Gatti, Roberta 2002: *Decentralization and Corruption. Evidence across Countries*. Journal of Public Economics 83: 325–345.

Foucault, Michel 1978: *Dispositive der Macht. Michel Foucault. Über Sexualität, Wissen und Wahrheit*. Merve, Berlin.

Foucault, Michel 1981 [1969]: *Archäologie des Wissens*. Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, Frankfurt a. M..

Foucault, Michel 1983 [1976]: *Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit 1*. Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, Frankfurt a. M..

Foucault, Michel 2007 [1970]: *The order of things. An archaeology of human sciences*. Routledge Classics, London (etc.).

GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) 1971: *Notifications of changes in tax adjustments. Belgium*. L/3518. Zugangsbeschränkt. o. V., o. O..

http://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/90840197.pdf [zuletzt abgerufen am 14.01.2014]

IBRD (International Bank for Reconstruction and Development) (Hg) 1981: *World Development Report 1981. National and International Adjustment*. Oxford University Press, New York.

IBRD (Hg) 1983: *World Development Report 1983. World Economic Recession and Prospects for Recovery. Management in Development*. Oxford University Press, New York.

IBRD (Hg) 1984: *World Development Report 1984. Recovery or Relapse in the World Economy? Population Change and Development*. Oxford University Press, New York.

IBRD (Hg) 1985: *World Development Report 1985. International Capital and Economic Development*. Oxford University Press, New York.

IBRD (Hg) 1986: *World Development Report 1986. The Hesitant Recovery and Prospects for Sustained Growth. Trade and Pricing Policies in World Agriculture.* Oxford University Press, New York.

IBRD (Hg) 1987: *World Development Report 1987. Barriers to Adjustment and Growth in the World Economy. Industrialization and Foreign Trade.* Oxford University Press, New York.

IBRD (Hg) 1988: *World Development Report 1988. Opportunities and Risks in Managing the World Economy. Public Finance in Development.* Oxford University Press, New York.

IBRD (Hg) 1989: *World Development Report 1989. Financial Systems and Development.* Oxford University Press, New York.

IBRD (Hg) 1991: *World Development Report 1991. The Challenge of Development.* Oxford University Press, New York.

IBRD (Hg) 1994: *World Development Report 1994. Infrastructure for Development.* Oxford University Press, New York.

IBRD (Hg) 1996: *World Development Report 1996. From Plan to Market.* Oxford University Press, New York.

IBRD (Hg) 1997: *World Development Report 1997. The State in a Changing World* Oxford University Press, New York.

IBRD (Hg) 1998: *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why.* Oxford University Press, New York.

IBRD (Hg) 1998: *World Development Report 1998/99. Knowledge for Development.* Oxford University Press, New York.

IBRD (Hg) 1999: *World Development Report 1999/2000. Entering the 21st Century. The Changing Development Landscape.* Oxford University Press, New York.

IBRD (Hg) 2000: *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*. Oxford University Press, New York.

IBRD (Hg) 2001: *World Development Report 2002. Building Institutions for Markets*. Oxford University Press, New York.

IBRD (Hg) 2003a: *World Development Report 2003. Sustainable Development in a Dynamic World. Transforming Institutions, Growth, and Quality of Life*. Oxford University Press, New York.

IBRD (Hg) 2003b: *World Development Report 2004. Making Services Work for Poor People*. Oxford University Press, New York.

IBRD (Hg) 2004: *World Development Report 2005. A Better Investment Climate for Everyone*. Oxford University Press, New York.

IBRD (Hg) 2005: *World Development Report 2006. Equity and Development*. Oxford University Press, New York.

IBRD (Hg) 2006: *World Development Report 2007. Development and the next Generation*. Oxford University Press, New York.

IBRD (Hg) 2007: *World Development Report 2008. Agriculture for Development*. Oxford University Press, New York.

IBRD (Hg) 2009: *World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography*. Oxford University Press, New York.

IBRD (Hg) 2011: *World Development Report 2011. Conflict, Security, and Development*. Oxford University Press, New York.

IBRD (Hg) 2012 [1944]: *Articles of Agreement*. As amended effective June 27, 2012. http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/IBRDArticlesOfAgreement_links.pdf [zuletzt abgerufen am 14.01.2014]

IBRD (Hg) 2012: *World Development Report 2013. Jobs*. Oxford University Press, New York.

IBRD (Hg) o. J.a: *Anti-Corruption*. o. V., o. O..

<http://go.worldbank.org/H2CA3GVUW0> [zuletzt abgerufen am 15.01.2014]

IBRD (Hg) o. J.b: *WDR online. About the World Development Report*. o. V., o. O..

<http://wdronline.worldbank.org/worldbank/p/aboutwdr> [zuletzt abgerufen am 14.01.2014]

IWF (Internationaler Währungsfond) 1946: *Annual Report of the Executive Directors*. o. V., Washington DC.

IWF (Hg) 1998: *Annual Report 1998*. o. V., Washington DC.

IWF (Hg) 1999: *Annual Report 1999*. o. V., Washington DC.

IWF (Hg) 2000: *Annual Report 2000. Making the global economy work for all*. o. V., Washington DC.

IWF (Hg) 2001: *Annual Report 2001. Making the global economy work for all*. o. V., Washington DC.

IWF (Hg) 2003: *Annual Report 2003. Making the global economy work for all*. o. V., Washington DC.

IWF (Hg) 2006: *Annual Report 2006. Making the global economy work for all*. o. V., Washington DC.

IWF (Hg) 2009: *The Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)*. o. V.; o. O..

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/prgf.pdf> [zuletzt abgerufen am 19.01.2014]

IWF (Hg) 2013: *Factsheet. The IMF at a Glance*. o. V., o. O..

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/glance.pdf> [zuletzt abgerufen am 14.01.2014]

Jäger, Siegfried 2006: *Diskurs und Wissen. Theoretische und methodische Aspekte einer kritischen Diskurs- und Dispositivanalyse*. In: Reiner, Keller u. a. (Hg.): *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse 1: Theorien und Methoden*. Wiesbaden. 83-114.

Jäger, Siegfried 2009: *Kritische Diskursanalyse. Eine Einführung*. Unrast, Münster.

Lane, Edgar 1970 [1964]: *Group Politics and the Disclosure Idea*. In: Heidenheimer, Arnold (Hg.): *Political Corruption. Reading in Comparative Analysis*. Holt, New York (etc.). 440-443.

Lao-Tse 1985: *Tao Te King*. Neu ins Deutsche übertragen von Hans Knospe und Odette Brändli. Diogenes, Zürich.

McKiernan Kathy 2013: *Bono hits oil companies at CGI for blocking anti-corruption rules*. ONE, Washington, DC.

<http://www.one.org/us/2013/09/24/bono-hits-oil-companies-at-cgi-for-blocking-anti-corruption-rules/>

[zuletzt angerufen am 14.01.2014]

Mayring, Philipp 2002: *Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zum qualitativem Denken*. Beltz, Weinheim (etc.).

Nelson, Mark 1999: *Anticorruption in Transition: the Role of the Media*. World Bank Institute Departmental Working Paper. World Bank, Washington DC.

OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development) (Hg) 2005: *Erklärung von Paris über die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit*. o. V., o. O..

<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/35023537.pdf> [zuletzt abgerufen am 20.01.2014]

OECD Working Group on Bribery (Hg) 2013: *Annual Report on Activities undertaken in 2012*. OECD Publishing, Paris.

Olken, Benjamin 2007: *Monitoring Corruption. Evidence from a Field Experiment in Indonesia*. In: *Journal of Political Economy* 115 (2): 200–249.

Pertsch, Erich (Hg) 1999: *Großes Schulwörterbuch. Lateinisch – Deutsch*. Langenscheidt, Berlin (etc.).

Rothstein, Bo 2007: *Anti-Corruption. A Big Bang Theory*. The Quality of Governance Institute Working Paper Series 2007 (3).

Seebold, Elmar (Hg) 2011: *Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache*. De Gruyter, Berlin (etc.).

Sen, Amartya 2001: *Development as Freedom*. Oxford University Press, Oxford (etc.).

Stapenhurst, Frederick 2000: *The Media's Role in Curbing Corruption*. World Bank Institute Departmental Working Paper. World Bank, Washington DC.

Stiglitz, Joseph: *The World Development Report. Development Theory and Policy*. In: Yusuf, Shahid u. a. 2009: *Development economics through the decades. A critical look at 30 years of the world development report*. IBRD, Washington DC. 139-151.

TI (Transparency International) (Hg) 2009: *Global Corruption Report 2009. Corruption and the Private Sector*. Cambridge University Press, Cambridge (etc.).

TI (Hg) o. J.: *What we do*. o. V., o. O..

<http://transparency.org/whatwedo> [zuletzt abgerufen am 15.01.2014]

TI - Austria Chapter (Hg) 2012: *Korruptionsvermeidung in der Entwicklungszusammenarbeit. Ratgeber für Nichtregierungsorganisationen*. TI-AC, Wien.

http://www.ti-austria.at/uploads/media/TI_Ratgeber_Korruptionsvermeidung_15.6.12.pdf

[zuletzt abgerufen am 24.01.2014]

TI – Deutschland (Hg) o. J.: *Was ist Korruption?*. o. V., o. O..

<http://www.transparency.de/was-ist-korruption.2176.0.html> [zuletzt abgerufen am 15.01.2014]

UN (United Nations) -General Assembly (Hg) 1995: *Resolution 49/123. United Nations Development Programme and the Human Development Report*. o. V., o. O..

UN-General Assembly (Hg) 2003: *Resolution 57/246. Human Development Report*. o. V., o. O..

UN (Hg) 2004: *United Nations Convention Against Corruption*. UNODC, Wien.
http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf
[zuletzt abgerufen am 14.01.2014]

UNDP (United Nations Development Programme) (Hg) 1991: *Human Development Report 1991. Financing Human Development*. Oxford University Press, New York.

UNDP (Hg) 1992: *Human Development Report 1992. Global Dimensions of Human Development*. Oxford University Press, New York.

UNDP (Hg) 1993: *Human Development Report 1993. People's Participation*. Oxford University Press, New York.

UNDP (Hg) 1994: *Human Development Report 1994. New Dimensions of Human Development*. Oxford University Press, New York.

UNDP (Hg) 1995: *Human Development Report 1995. Gender and Human Development*. Oxford University Press, New York.

UNDP (Hg) 1996: *Human Development Report 1996. Economic Growth and Human Development*. Oxford University Press, New York.

UNDP (Hg) 1997: *Human Development Report 1997. Human Development to Eradicate Poverty*. Oxford University Press, New York.

UNDP (Hg) 1999: *Human Development Report 1999. Globalization with a Human Face*. Oxford University Press, New York.

UNDP (Hg) 2000: *Human Development Report 2000. Human Rights and Human Development*. Oxford University Press, New York.

UNDP (Hg) 2001: *Human Development Report 2001. Making New Technologies Work for Human Development*. Oxford University Press, New York.

UNDP (Hg) 2002: *Human Development Report 2002. Deepening Democracy in a Fragmented World*. Oxford University Press, New York.

UNDP (Hg) 2003: *Human Development Report 2003. Millennium Development Goals. A Compact Among Nations to End Human Poverty*. Oxford University Press, New York.

UNDP (Hg) 2004: *Human Development Report 2004. Cultural Liberty in Today's Diverse World*. Oxford University Press, New York.

UNDP (Hg) 2005: *Human Development Report 2005. International cooperations at a crossroads. Aid, trade and security in an unequal world*. Oxford University Press, New York.

UNDP (Hg) 2006: *Human Development Report 2006. Beyond scarcity. Power, poverty and the global water crisis*. Oxford University Press, New York.

UNDP (Hg) 2009: *Human Development Report 2009. Overcoming Barriers. Human Mobility and development*. Oxford University Press, New York.

UNDP (Hg) 2010: *Human Development Report 2010. The Real Wealth of Nations. Pathways to Human Development*. Oxford University Press, New York.

UNDP (Hg) 2011: *Human Development Report 2011. Sustainability and Equity. A Better Future for All*. Oxford University Press, New York.

UNDP (Hg) o. J.a: *Frequently Asked Questions. What is UNDP?*. o. V., o. O..

http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/about_us/frequently_askedquestions/#undp [zuletzt abgerufen am 15.01.2014]

UNDP (Hg) o. J.b: *About us. A World of Development Experience*. o. V., o. O..

http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/about_us.html [zuletzt abgerufen am 15.01.2014]

UNDP (Hg) o. J.c: *Learning Resources. About the Report.* o. V., o. O..
<http://hdr.undp.org/en/content/about-reports> [zuletzt abgerufen am 14.01.2014]

10. Anhänge

10.1 Anhang A

Häufigkeiten des Auftauchens des Lemmas *corrupt* in den Berichten der Weltbank, des UNDP und des IWF:

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
AR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
HDR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
WDR	0	0	1	0	0	30	2	1	1	5	3

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
AR	0	0	0	0	0	1	0	1	5	11	5
HDR	-	1	18	15	6	5	0	6	29	3	3
WDR	2	1	27	6	2	4	2	66	235	9	28

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AR	4	6	1	3	3	2	11	0	0	1	0
HDR	16	3	48	32	5	27	10	0	-	11	6
WDR	83	-	211	58	104	131	44	20	36	10	3

	2011	2012	2013
AR	0	0	0
HDR	6	-	8
WDR	276	3	28

AR – Annual Report der IWF

HDR – Human Development Report des UNDP

WDR – World Development Report der Weltbank

10.2 Anhang B

Häufigkeiten des Auftauchens des Lemmas *transpa* in den Berichten der Weltbank und des UNDP:

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
HDR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
WDR	0	0	0	1	0	1	2	1	0	11	20

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
HDR	-	1	2	6	15	4	8	5	10	1	17
WDR	4	0	2	2	2	14	3	19	49	28	28

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
HDR	28	18	77	16	5	35	23	8	-	5	9
WDR	32	-	50	56	46	70	35	7	24	1	22

	2011	2012	2013
HDR	10	-	12
WDR	95	5	29

10.3 Zusammenfassung

Korruption ist ein wiederkehrendes Problem in den Gesellschaften weltweit und auch in der Entwicklungszusammenarbeit wird viel über den Missbrauch von Mitteln geklagt. Dabei taucht regelmäßig die Frage auf, was dagegen unternommen werden könne. Doch bisher scheint es keine klaren Antworten zu geben. Die Ansätze sind vielfältig und die Wirksamkeit einzelner Maßnahmen schwierig zu untersuchen. Korruption ist zwar durch seine Folgen sehr gegenwärtig, doch die korrupten Handlungen spielen sich meist im Verborgenen ab, daher sind sie für die Wissenschaft schwer erfassbar und messbar. Der Fokus dieser Untersuchung liegt deshalb auf den Maßnahmen gegen Korruption, die sich im internationalen Entwicklungsdiskurs präsentieren.

Insgesamt sind über 20 unterschiedliche Maßnahmen im Diskurs aufgetaucht und haben sich in den Berichten des Internationalen Währungsfonds, des United Nations Development Programme und der Weltbank verbreitet. Diese Maßnahmen bilden einen Werkzeugkasten der Antikorruption, der das wesentliche Ergebnis dieser Arbeit darstellt. Darüber hinaus wurde der Antikorruptionsdiskurs dahingehend analysiert, welche Probleme bzw. Erfolge bei der Umsetzung aufgetreten sind, und welche Wirksamkeit einzelnen Maßnahmen im Diskurs zugeschrieben wurde. Schließlich können auf diese Weise erste Vermutungen über die Wirksamkeit der Maßnahmen angestellt werden, die einerseits Ausgangspunkte für weitere Untersuchungen bieten und andererseits erste Hinweise darauf geben, welche Chancen und Risiken bei der praktischen Umsetzung einzelner Antikorruptionsmaßnahmen auftreten können.

10.4 Abstract

"Anti-corruption in development assistance – discourses, practices, and reifications"

Corruption is a reoccurring problem in societies all over the world. The misuse of entrusted power for personal benefit is a major obstacle for effective developmental assistance. The question remains, what are our solutions? It is critical but there seems to be no clear answer. The approaches are many and the effects of the measures taken against corruption are difficult to evaluate. Corruption is obvious in its outcomes but corrupt actions themselves are usually concealed; therefore, it is difficult for scientists to come up with concrete analyses. As a result this research is focused rather on anti-corruption and its presence in the international development discourse.

Over 20 different measures against corruption appeared in the analysed reports of the International Monetary Fund, the United Nations Development Programme, and the Worldbank. These distinct instruments establish an anti-corruption toolbox, which is the main finding of this study. Furthermore, the anti-corruption discourse of these international institutions was surveyed to find utterances of problems related with the implementation of the separate measures. As a result, this leads to a list of assumptions about the effectiveness of the single measures. This list builds the ground for further research whilst providing practical information regarding the possibilities and risks involved in anti-corruption policies.

10.5 Lebenslauf

Persönliche Daten

Name Böckmann
Vorname Alexander

Schulbildung

09/1992 – 07/2001 Lauenburgische Gelehrtenschule Ratzeburg: Abitur

09/2001 – 03/2004 Berufliche Schule Farmsen G16: Geselle der Informationselektronik

Studienverlauf

seit 10/2005 Universität Wien:
Individuelles Diplomstudium Internationale Entwicklung

Schwerpunkt:
Korruption und Entwicklungszusammenarbeit

09/2001 – 08/2004 Akademie des Handwerks Hamburg:
Technischer Betriebswirt (HWK)

Unterbrechung der Studienzeiten

10/2004 – 03/2005 Cordoba, Argentinien: Sprachkurs und Praktikum bei öffentlichen Rundfunkanstalten

Wissenschaftliche Tätigkeit

Böckmann, Alexander 2011: *Antikorruption. Wandel in Diskurs und Praxis*. In: Achathaler, Lukas; Hofmann, Domenica; Pazmandy, Matthias (Hg): *Korruptionsbekämpfung als globale Herausforderung. Beiträge aus Praxis und Wissenschaft*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden. 149-164.

Bachmayer, Ruth; Böckmann, Alexander 2009: *Entwicklungszusammenarbeit und Maßnahmen gegen Korruption*. TI-AC, Wien.

Mitwirkung

Transparency International - Austria Chapter (Hg) 2012: *Korruptionsvermeidung in der Entwicklungszusammenarbeit. Ratgeber für Nichtregierungsorganisationen*. TI-AC, Wien.