Perspektiven und Strategien
zivilgesellschaftlichen
Engagements in der modernen
Korruptionsbekämpfung
Eine Analyse unter der besonderen Berücksichtigung des
Fallbeispiels Transparency International in Venezuela

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

eingereicht von
Mag. phil. Christian BÖHMER
A 092 300

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

Wien, April 2010
„korrupt“, adj. – Im Besitz eines einträglichen oder vertrauenswürdigen politischen Amtes.

*aus Ambrose Bierce, Des Teufels Wörterbuch*
1. Einleitung

1.1. Korruption und Politik – Eine Annäherung


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

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

Vor allem aber ist politische Korruption eines der spannendsten Forschungsfelder der Gegenwart:
Was lässt Menschen tun, was sie tun? Was treibt ihr Handeln an,


Und doch sind sie möglich, die politischen Allianzen gegen korruptive Akteure, Netzwerke und Systeme. Hong Kong, Taiwan und Singapur gelten als leuchtende Beispiele dafür, wie Staaten innerhalb der vergangenen 50 Jahre unter anderem mit einem Mehr an Demokratie und rechtsstaatlichen Prinzipien nicht nur einen erheblichen wirtschaftlichen Aufschwung, sondern auch signifikante
Abnahmen bei der im Land wahrgenommenen Korruption erreichen konnten (Lipset / Lenz, 2000: 124).
Wenn die vorliegende Arbeit einen minimalen Beitrag dazu leisten kann, die Wege und Mittel, mit denen eben diese Koalitionen gebildet werden können, zu verbessern, so ist bereits mehr gelungen, als am Beginn zu erwarten war.

Um überhaupt in die Lage versetzt zu werden, eine derartige Arbeit verfassen zu können, bedurfte es der Hilfe vieler Menschen: Alice Ludvigs Expertise sowie ihren wertvollen Hinweisen zu effizientem wissenschaftlichen Arbeiten ist zu verdanken, dass von Beginn an ein klares Ziel und eine enge Fragestellung im Mittelpunkt dieses Dissertationsprojektes standen – viele verlorene Arbeitsstunden konnten so vermieden werden.
Roman Horak hat als „Doktor-Vater“ auch diese wissenschaftliche Arbeit in einer freundschaftlichen Art und Weise begleitet, die ihresgleichen sucht. Als Studierender kann man sich nicht mehr erhoffen, es war perfekt.
Korruptionsexperte Martin Kreutner erklärte sich zu mehreren fruchtbaren Diskussionen bereit und präsentierte sich nicht nur als Kenner der Materie, sondern auch über das Thema hinaus als äußerst interessanter Gesprächspartner. Selbiges gilt für die Ansprechpartner vor Ort in Venezuela, für die stellvertretend Botschaftsmitarbeiter Jürgen Zeiner erwähnt werden soll – er liefernte wertvolle Hinweise darüber, welche Quellen die politische Verfassetheit des Landes besonders eindrücklich dokumentieren und sorgte gerade bei der Dokumentation über den Zustand der venezolanischen Justiz für Perspektiven, die in keinem wissenschaftlichen Aufsatz zu finden sind.
Meine Mutter Edith übernahm, einmal mehr, das Chef-Korrektorat des Konvoluts – wie erwartet erledigte sie die Aufgabe mit der ihr eigenen Sorgfalt und Präzision.

Christian Böhmer, Wien im April 2010
1.2 Fragestellung, Methode


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


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


1.3 Aufbau der Arbeit

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

Die theoretische Annäherung beginnt mit einer knappen historischen Einführung (Kapitel 2.1) in den Themenkomplex. Bei der anschließenden Diskussion und Darstellung der verschiedenen Begrifflichkeiten (Kapitel 2.3) und Gegensatzpaare werden unter anderem die Einwände formuliert, die in der wissenschaftlichen Diskussion des Phänomens gegen eine allgemeingültige Definition
sprechen (Kapitel 2.7). Auch die Frage, wo die Trennlinie zwischen den Begriffen „politische Korruption“ und „politische Inkompetenz“ gezogen werden muss, wird in einem Exkurs geklärt (Kapitel 2.7.1).

Als wesentlicher Baustein der in Kapitel 3 unternommenen Analyse von Präventionsmaßnahmen müssen die im Abschnitt 2.8 dargestellten Modelle für politische Korruption erwähnt werden. Bei der Auseinandersetzung mit diesen theoretischen Mustern wird die Komplexität der Vorgänge deutlich, gleichwohl aber zweifelsfrei festgehalten, dass Korruption in der Regel als Sonderfall des Agenturproblems (Kapitel 2.8.5) erfasst und erforscht werden muss.

Ehe auf die empirische Korruptionsforschung eingegangen werden kann (Kapitel 2.10), werden jene Konzepte aufgearbeitet und verworfen, die Korruption als Indikator für Modernisierung und ökonomischen Fortschritt heranziehen wollen (Kapitel 2.9). Der letzte Abschnitt des erstens Teils beschäftigt sich mit der Frage, welche – zum Teil auf den Erkenntnissen der Empirie basierenden – Strategien der Korruptionsbekämpfung bekannt sind bzw. mittlerweile auch standardisiert angewendet werden (Kapitel 2.13). Besondere Beachtung wird dabei dem Modell von Anwar Shah und Mark Schacter geschenkt (Kapitel 2.14), das auf die wichtige Korrelation zwischen der festzustellenden Korruption und Qualität des Staatsapparates hinweisen und damit die wesentlichste theoretische Verortungshilfe für die spätere Evaluierung von Transparencia Venezuela liefern.

Nach dieser grundlegenden Einführung in das Thema wird der zweite große Block der Arbeit von einer historisch-soziologischen Beschreibung des gesamt-gesellschaftlichen Settings in Venezuela eingeleitet (Kapitel 3.1). Querverbindungen und Bezüge zur frühen Kolonialphase werden selbstverständlich erwähnt und berücksichtigt, gleichwohl konzentriert sich dieser Teil der Analyse auf das 20.
Jahrhundert (Kapitel 3.1.4). In der überblicksartigen Hinführung auf den gesellschaftlichen Status Quo wird auf das Verhältnis, das Venezolanerinnen und Venezolaner zu staatlichen Institutionen und Bürokratie pflegen (Kapitel 3.1.1) ebenso eingegangen wie auf gesamt-gesellschaftliche und ökonomische Schlüssel-Faktoren wie etwa das Erdöl (Kapitel 3.1.3) oder die Exklusionsmechanismen im politischen System (Kapitel 3.1.6.1). Im Zentrum steht dabei immer die Bewertung und Darstellung der jüngeren Zeitgeschichte bzw. der Ära Chávez, weil in ihr die Korruptionsbekämpfung zu einem zentralen Wahlkampfthema wurde, und da auch die Gründung der Nichtregierungsorganisation „Transparencia Venezuela“ in Chávez frühe Amtszeit fällt (Kapitel 3.1.5).

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


Als ein empirischer Beleg für die enorme Zunahme seien die Daten von Österreichs größter Presse-Agentur, der Austria Presse Agentur (APA), erwähnt. Während die APA im Jahr 1985 unter dem Schlagwort „Korruption“ nur 262 Meldungen verzeichnet hat, steigerte sich dieser Wert im Laufe der 90er Jahre kontinuierlich auf
989 (Jahr 1996) und zuletzt auf 1883 (Jahr 2007) Meldungen.¹


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


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

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

Allerdings ist die Thematisierung durch freie Medien, die Opposition oder NGOs in Demokratien möglich bzw. grundsätzlich einfacher. Dass beispielsweise die Definitions HEIGHT QText 

18
des Phänomens ausübt und hier eine Reihe von ernst zu nehmenden Problemen aufwirft, wird noch zu demonstrieren sein.

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


2.1 Historische Anmerkungen


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


Im frühneuzeitlichen Republikanismus lassen sich zwei Strömungen unterscheiden: Jene von Machiavelli und die von Rousseau. Die eine folgt den verschiedenen Dimensionen des Korrumpationsbegriffs, welche sich kontrapunktisch zum Begriff der „virtu“ verhalten. Mit virtu meint Machiavelli Tugend, Kraft oder auch Entscheidungsfähigkeit, kurzum die wesentlichen Charakteristika, die seiner Ansicht nach einen kompetenten Politiker auszeichnen. Folgerichtig wäre politische Korruption im Sinne Machiavellis alles, ob Fische unter Wasser Wasser trinken, vermag niemand herauszufinden, ob Beamte Geld nehmen“.

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

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

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


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


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

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

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

Eine umfassende, wissenschaftlich allerdings nicht besonders stringent verfasste Sammlung von Korruptions-Episoden, die von der Antike bis in die 1970er und 80er Jahre reichen, bietet Sturmingers Band „Die Korruption in der Weltgeschichte“ (Details im Literaturverzeichnis). Darin unternimmt der Autor eine Tour d'horizon durch die Geschichte, Ankerpunkt und roter Faden ist die „Korruption“, wobei es sich im Fall Sturmingers meist nur um den Begriff und nicht um ein durchgängiges Konzept des Phänomens handelt.
konzentriert bleiben oder aber in einem weiten Sinne Verfallsdiagnosen inspirieren und allgemeine Pathologien im politischen und sittlich-moralischen Bereich inkriminieren."


2.2 Dimensionen eines omnipräsenten Begriffs

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

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

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

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

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


Für die vorliegende Arbeit ist dies insofern relevant, als nicht alles, was als a-moralisch oder beispielsweise aus einem eurozentristischen Werte- und Normverständnis heraus als „außerhalb der Norm“ qualifiziert wird, gleichbedeutend mit „politisch korrupt“ ist.  

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


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

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


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

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


---


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


Die von Transparency Interational (TI) getroffene Definition schließt die zuletzt erwähnten Phänomene allesamt mit ein. Für die vorliegende Arbeit, deren Fokus auf der politischen Korruption liegt, ist die Begriffsbestimmung von TI allerdings insofern zu großzügig, als sie auch korrupte Praktiken in privatwirtschaftlichen Unternehmen inkludiert.\footnote{So agieren beispielsweise Angestellte eines Unternehmens im Verständnis von TI korrupt, wenn sie Lieferanten nicht deshalb auswählen, weil sie zu den besten}
Es bedarf einer näheren Eingrenzung, und bei dieser konzentrieren sich die häufigstenDefinitionen auf drei Themengebiete: Das öffentliche Interesse, öffentliche Ämter und den Markt. Die englisch-sprachige Literatur verwendet die Begriffe *public interest-centered, public office-centered und market-orientated*.

### 2.3.1 Öffentliches Interesse und öffentliches Amt

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

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

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

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

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

2.3.2 Der rechtspositivistische Ansatz

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

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

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

In Österreich lassen sich beispielsweise im Strafgesetzbuch (StGB)
relativ leicht jene Bestimmungen finden, die explizit auf die Korruptionsterminologie verweisen. Im Wesentlichen handelt es sich um die einschlägigen Strafbestimmungen in den § 304 (Geschenkannahme durch Beamte) bis § 308 (Verbotene Intervention) des Strafgesetzbuches. Sie werden als die „Kernbestimmungen des Korruptionsstrafrechts“ (Gastinger, 2006: 147) bezeichnet.\(^8\)


Die rechtspositivistische Bestimmung von Korruption eröffnet allerdings ein anderes, sehr grundsätzliches Definitions dilemma: Was, wenn die Gesellschaft, die gesetzgebende Mehrheit oder eine herrschende Elite selbst korrupt sind und solcherart Gesetze erlassen, die korrupte Praktiken ermöglichen oder gar begünstigen? Ist alles, was nicht verboten ist, automatisch auch wünschenswert oder ethisch in Ordnung?

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

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

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


---

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

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

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

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

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

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

10 Im Übrigen würde er auch im Sinne der Ny'schen Definition korrump agieren.
Umgehung menschenverachtender Gesetze immer höher stehen als das gleichermaßen blinde Erfüllen gesetzlicher Vorgaben eines faschistischen Regimes, dessen Politik und Reglements geschätzte sechs Millionen Juden in den Tod getrieben haben.\textsuperscript{11}


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

1. Es existiert ein staatliches (Gewalt-) Monopol, um bindende Rechtsnormen zu setzen und auch zu exekutieren.
2. Es besteht eine Legitimierung dieser staatlichen Gewalt durch demokratische Institutionen.
3. Hinsichtlich der Normen und deren staatlicher Exekution ist eine hohe „Compliance“, also Zustimmung und Akzeptanz, unter der Bevölkerung zu beobachten.


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

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

Stykow verweist in diesem Zusammenhang auf das spezifische Interesse der politikwissenschaftlichen Forschung (Stykow, 2002: 88):
„Bekanntlich sind es aber häufig juristisch nicht eindeutige Fälle, die Politikwissenschaftler beschäftigen, wenn sie Korruption als „Form der Interessendurchsetzung im politischen Prozess“ (Alemann/Kleinfeld 1992: 278) betrachten.“

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

2.3.3 Die marktorientierte Begrifflichkeit

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

In diesem Kontext entstand die dritte zu erwähnende Definitionsvariante: Die so genannte marktorientierte Begrifflichkeit.
Sie versucht, die komplexen Schwierigkeiten, die beispielsweise eine an westlichen oder nicht westlichen Wertesystemen orientierte Definition in sich birgt, zu umgehen, indem sie ethisch wie moralisch nicht Position bezieht. Diese, vor allem im Bereich der ökonomischen Korruptionsforschung angesiedelte Definition betont den wirtschaftlichen Aspekt des Phänomens und überträgt wirtschaftswissenschaftliche Modelle und Methoden auf die Erforschung politischer Korruption – und damit auch von Politik.

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

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

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

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

Ausschreibungen – die ja im Idealfall von Bestbietern gewonnen werden –, dass genau dieselbe Firma die Ausschreibung gewinnen wird, die ohne korruptive Transaktionen den Zuschlag erhalten hätte. Leff argumentiert dies wie folgt (Leff, 2005: 310):

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

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


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


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

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

Für die empirische, auf die Perzeption von Korruption konzentrierte Korrupptionsforschung hat diese Erkenntnis wesentliche Auswirkungen.
Denn Heidenheimer warnt davor, bei der Analyse von Korruption die Entwicklungsstufe der jeweiligen Gesellschaft aus den Augen zu verlieren (Heidenheimer, 2005: 142):

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

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

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


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

2.4 Einwände gegen eine allgemeingültige Begriffsbestimmung

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

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

massivste Einwand – gilt das Geben oder Annehmen von Geschenken als üblich und akzeptabel, während sich andere Staaten detaillierte „Codes of Conduct“ auferlegt haben, in denen Legislative und Exekutive klare Handlungsanweisungen finden.\(^\text{13}\)

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

„Was in einem Land noch als kulturell verwurzelter Brauch angesehen wird, mag im anderen schon als korruptes Verhalten gelten.“\(^\text{14}\)


\(^{14}\) Simone Nagel, die im Zuge ihrer jüngsten Publikation die Entwicklung und Effektivität internationaler Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung untersucht hat, verweist explizit darauf, dass Korruption als Phänomen begriffen werden muss, welches abhängig von Kultur, historischem Zeitpunkt und politischem System zu betrachten ist und somit ständig einer zeit- und situationsbedingten Veränderung und Entwicklung unterworfen ist. Nagel verzichtet deshalb auf einen eigenen Definitions vorschlag.
Demnach kann Korruption als Ausdruck eines spezifischen Partikularismus begriffen werden, welcher sich in der persönlichen Verpflichtung manifestiert, der Familie, Freunden und / oder Mitgliedern einer bestimmten Gruppe ein Maximum an Hilfestellungen oder etwaigen materiellen Zuwendungen zukommen zu lassen.\textsuperscript{15} Hinzu kommt, dass manchen Ländern, in denen etwa der „amoral familism“ besonders stark ausgeprägt ist, die Tradition einer gut funktionierenden öffentlichen Behördenstruktur fehlt. Dieser Mangel beeinflusst in weiterer Folge selbstverständlich alle Reform- oder Veränderungsprozesse wesentlich.

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

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


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

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


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

2.4.1 Exkurs: Die Unterscheidung zwischen politischer Inkompetenz und politischer Korruption

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


Aber wo verläuft die Trennlinie zwischen politischer Inkompetenz und Korruption?

Da die Ergebnisse politischer Korruption und Inkompetenz schwer voneinander zu unterscheiden sind (beide können zu einem Legitimationsverlust politischer Institutionen oder des gesamten Systems führen) sind manche Autorinnen und Autoren geneigt, Inkompetenz als eine Spielart von Korruption zu bezeichnen.
Doch die Unterschiede sind klar: Bei inkompetenten Handlungen spielen persönliche Interessen / Vorteile keine Rolle – sehr wohl aber bei Korruption. Und wiewohl politische Inkompetenz auch zu erheblichen Konflikten führen kann, rühren diese nie an den Grundfesten des (politischen) Systems.

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

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

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

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


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

### 2.5.1 Der Standard-Fall


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

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

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

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

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


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


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

2.5.2 Zwischen Betrug, Patronage und Kleptokratie

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

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


ist für politische Korruption irrelevant.

2. **Betrug**: Wenn F die ihm von T überantworteten Güter oder Ressourcen stiehlt oder missbraucht, muss man von Betrug sprechen. Angestellte, die Budgets unterschlagen, Bilanzen fälschen oder Ressourcen aus dem Büro missbrauchen, begehen einen Vertrauensbruch, der strafrechtlich in den meisten Ländern ebenso relevant ist, wie Diebstahl. F begeht den Betrug vor allem aus egoistischen Motiven, es besteht im Regelfall kein Auftrag/Anreiz eines dritten Akteurs. So lange F nicht von C angestiftet wird, die von T aufgestellten Regeln systematisch zu unterwandern, kann nicht von politischer Korruption gesprochen werden. Doch selbst wenn F ihm von T zur Verfügung gestellte Ressourcen an C weiter gibt, kann streng genommen nicht von politischer Korruption gesprochen werden.**


---

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

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

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


22 Gambetta verweist in diesem Zusammenhang explizit darauf, dass der
2.5.3 Geschenke und Schmiergeld, Preise und Trinkgeld

Der im vorangegangenen Abschnitt erfolgte Hinweis auf die Komplexität des Phänomens der politischen Korruption lässt sich am Beispiel konkreter Einzelfälle noch deutlicher illustrieren. Wenn wir davon ausgehen, dass Bestechung die „quintessentielle Form der Korruption“ darstellt (Anchiarico / Jacobs, 1996: 4), lässt sich folgende Frage formulieren:

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

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

Zunächst gilt es bei der finanziellen oder andersartigen Form der Zuneigung zu prüfen, ob eine explizite Gegenleistung, ein „Quid pro quo“, nachzuweisen ist. Geschenke können, müssen per definitionem aber keine Gegenleistung beinhalten. Die zweite Dimension, die es zu beachten gilt, ist die institutionelle Position desjenigen, mit dem die Transaktion abgewickelt wird. Ist es ein „Prinzipal“, also gleichermaßen jemand, der bevollmächtigt ist, über das Gut oder die Dienstleistung zu entscheiden, oder handelt es sich um einen „Agenten“, also um jemanden, der bevollmächtigt wurde. Warum ist dies von Bedeutung? Eine Restaurant-Rechnung wird streng genommen an die Eigentümerin oder den Eigentümer
(Prinzipal), ein Trinkgeld an die Kellnerin oder den Kellner (Agent) bezahlt. Beschränkt man sich auf die beiden erwähnten Dimensionen – Gegenleistung und institutionelle Position der Transaktionsempfängerin bzw. des -empfängers – so ergeben sich vier Kategorien: Bei einer Zahlung an ein Gegenüber, das keine Gegenleistung erwartet, gibt es zwei Möglichkeiten: Ist es ein Prinzipal, also jemand, der über das Gut, die Information, etc., frei verfügen kann, so kann diese Transaktion als „Geschenk“ qualifiziert werden. Handelt es sich um einen „Agenten“, so könnte man dies als Trinkgeld qualifizieren.23


Wenn Geschenke oder deren Wert Ausmaße erreichen, um das


2.5.4 Das Phänomen des Klientelismus

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


übernommen – und generalisiert.
Wie Gambetta (Gambetta, 2002: 3) festhält, ist Klientelismus „a network of social relations where personal loyalty to the patron prevails against the modern alternatives of market relations, democratic decision-making and professionalism in public bureaucracies.“

Oder, wie Anwar Shah und Mark Schacter festhalten (Shah/Schacter, 2004: 41):
„Public office holders focusing on serving particular client groups linked to them by ethnic, geographic, or other ties.“

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

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

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

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

Wenn wir davon ausgehen, dass bei politischer Korruption der Vorsatz eine Rolle spielt, das heißt, wenn zur Erfüllung des Tatbestandes wissentlich Regeln umgangen oder gebrochen werden, so trifft dies nicht zwingend auf das Phänomen des Klientelismus zu. Nach allen bislang getroffenen Aussagen ist es nicht auszuschließen, dass klientelistisch-paternalistische Strukturen von der Bevölkerung, der Wählerschaft, etc. geduldet oder sogar gewünscht werden. Somit kann allerdings nicht länger behauptet werden, dass Staatsangestellte Mittel missbrauchen – immerhin sind ihre Handlungen und die politischen Strukturen, in denen sie passieren, zumindest grundsätzlich gewünscht. Im Falle Venezuelas, auf dem der Fokus der vorliegenden Arbeit liegt, ist eine weitgehend paternalistische Charakteristik der sozialpolitischen Strukturen und Handlungen erwiesenermaßen vorhanden.

### 2.5.5 Korruption als Sonderfall des Agenturproblems

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

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

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

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

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

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

25 Die Verluste, die durch Interessenkonflikte oder Informationsasymmetrien entstehen können, bezeichnet Stykow übereinstimmend mit der wissenschaftlichen Literatur als „Agenturverluste“.
Prinzipal gemeinsam mit dem Agenten betrügt.


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

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

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

Stykow liefert damit insofern einen neuen, den Eurozentrismus überwindenden Ansatz, als sie festhält, „dass das Verhalten des korrumpten Akteurs nicht allgemeingültig definierbar, Korruption als besonderer Typ eines „Beziehungseignisses“ aber durchaus festzumachen ist (Stykow, 1999: 96).“

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

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


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


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


"Corruption requires some recognition of the difference between public role and private interest."

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

„*Just as the corruption produced by the expansion of political participation helps to integrate new groups into the political system, so also the corruption produced by the expansion of governmental regulation may help stimulate economic development.*“
Huntington ist nicht der Einzige, der die exponierte These verfolgt, Korruption könne Modernisierung unterstützen und wirtschaftliches Wachstum anregen. Im Gegenteil: Mit seinen in den 60er Jahren zum ersten Mal geäußerten Theorien überzeugte er maßgebliche Autorinnen und Autoren wie Leff, Nye und Weiner, wie überhaupt für die frühen politikwissenschaftlichen Arbeiten zum Thema festgehalten werden kann: Der funktionalistische Zugang, wonach politische Korruption per se nicht als negativ, sondern als ambivalent und im Zuge von demokratischen Transformationsprozessen sogar als positiv bewertet werden kann, war dominant (Seligson, 2002: 409).

Grundsätzlich lautet die Frage: Gibt es tatsächlich einen „optimal amount of corruption“ (Jacobs, 2002: 89), also ein vernünftiges Maß an politischer Korruption, das die Ineffizienzen staatlicher Bürokratie auszugleichen vermöge und somit für eine bessere Entwicklung der Volkswirtschaft sorgt?
Für diese Überlegung sprechen durchaus Argumente, wie im folgenden Teil der Arbeit aufgezeigt werden soll.

2.6.1 Ökonomischer Fortschritt durch Korruption

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

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

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

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

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

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

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

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

Mit anderen Worten: Auch bei den Schmiergeldzahlungen geht es langfristig um Kosten-Nutzen-Rechnungen, und diese kommen jenen Unternehmen zugute, die am effizientesten arbeiten und kalkulieren. Tatsächlich verfügen Schmiergeldzahlungen und Steuern über eine
Reihe von Ähnlichkeiten, welche es im Einzelfall erschweren, beide voneinander zu unterscheiden (Shleifer / Vishny, 1999: 104).
Genährt wird diese Diskussion unter anderem aufgrund des offensichtlichen Erfolges einzelner Volkswirtschaften, welche sich mit einem beachtlichen Maß an zu beobachtender Korruption im bürokratischen Ablauf hervorragend entwickeln. So verweisen Kommentatoren, die der Nye'schen These anhängen, darauf, dass etwa die ostasiatischen Volkswirtschaften zum Teil beachtliche volkswirtschaftliche Fortschritte gemacht haben und über ein entsprechendes Wirtschaftswachstum verfügen, obwohl unabhängige Beobachterinnen und Beobachter auch hier ähnliche Korruptionsniveaus wie etwa in zentral-afrikanischen Staaten feststellen konnten.

“(…) this analysis also finds that Thailand and Indonesia were very corrupt, but without an apparent negative effect on economic growth. In Thailand in particular it was noted that bribery was endemic, but payment of a bribe to a government official virtually guarantees the right to get what one paid for. Brunetti interprets this as meaning that both countries had very low levels of uncertainty in their institutional
framework, and that this supports the prediction that corruption will not have as negative an economic growth when it occurs in an organised and regular manner.“

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

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

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


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

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

### 2.6.2 Effekte auf das Wirtschaftswachstum


Was meinen Ökonominnen und Ökonomen, wenn sie Korruption als
einen Faktor bezeichnen, der „ein wirtschaftlich unsicheres Klima schafft, das Unternehmer abschreckt und Fortschritt und Entwicklung damit behindert“ (Goudie / Stasavage, 1997: 39)?


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

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

Die These, wonach politische Korruption ein im Umbruch begriffenes, von einer (korrump ten) Bürokratie gelähmtes Wirtschaftssystem schneller in Richtung Transparenz und freie Marktwirtschaft bringen kann oder zumindest Effekte in diese Richtung erzielt, kann nicht
weiter ernsthaft verfolgt werden, da sie eine Tatsache außer Acht lässt, die nicht als gegeben betrachtet werden darf, nämlich: Dass sich die an der Korruption partizipierenden Teilnehmer an die informellen Regeln halten. Kaufmann beschreibt diesen Irrtum folgendermaßen (Kaufmann, 1997: 1995): "The problem with this 'speed money’ argument lies in the presumption that both sides will actually stick with the deal, and there will be no further demands for bribes."

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

- Korruption kann vor allem von privaten Investorinnen und Investoren als eine Art Steuer betrachtet werden. Schmiergeldzahlungen, die für den Zuschlag bei öffentlichen Aufträgen oder grundsätzlich bei behördlichen Genehmigungen erforderlich sind, werden fix in die internen Kalkulationen inkludiert und senken in weiterer Folge die Anreize für weiteres oder höheres Investment.


- Korruption hat negative Effekte für die Allokation öffentlicher Mittel bei der Vergabe von (Bau-) Aufträgen. Dies kann dazu führen, dass die öffentliche Infrastruktur nur eine mindere Qualität aufweist (Brücken, Häuser stürzen ein, sind schneller baufällig, etc.). Auch das hat dämpfende Effekte für das Gesamtwachstum der Wirtschaft.
Behauptungen, wonach politische Korruption und die damit einhergehenden Schmiergeldzahlungen die Allokation von Gütern positiv beeinflussen, scheitern letztendlich an einer einfachen Tatsache: Es besteht kein Grund für die Annahme, dass der Schmiergeldzahler aufgrund seiner Zahlung jenes Gut erhält, für das er bezahlt hat, da er im Falle von Unzufriedenheit oder Nicht-Erledigung des von ihm gewünschten Amtsgeschäfts, etc. keine durch Gerichte und Verfahren abgesicherten Möglichkeiten hat, die korrupte Transaktion mit Erfolg einzufordern (Kaufmann, 1997: 117).

2.6.3 Korruption als erodierender Faktor des politischen Systems


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

So argumentieren Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler wie Klitgaard, Jarquin und Carrillo-Flóres schlüssig, dass Korruption Wohlstand und Macht zu jenen umverteilt, denen diese nicht zustehen (Klitgaard, 2000: 2), dass Korruption das Vertrauen in die
staatlichen Institutionen unterminiert und die Glaubwürdigkeit des politischen Systems und seiner Player erodiert (Jarquin / Carrillo-Flóres, 2000: 193):

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


Dem nicht genug, kann Korruption die verschiedensten Bereiche des öffentlichen Lebens und Zusammenlebens äußerst negativ beeinflussen. Bisweilen geht es um Steuerhinterziehung, dann wieder um Verstöße gegen Umweltschutzrichtlinien oder um die illegitime Erteilung von Bau- oder sonstigen Aufträgen, welche zur Zerstörung des Ökosystems beitragen. Der Schaden, der entstehen kann, wenn unter- oder unqualifizierte Personen öffentliche
(Bau-)Aufträge erhalten oder wenn etwa Mitglieder des organisierten Verbrechens gegen Bezahlung mit Bonifikationen wie diplomatischer Immunität ausgestattet werden, ist in Dollar oder Euro oft nur schwer zu messen (Rose-Ackerman, 1999: 26).

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


- **Das Fehlen von Information ex ante** macht es Unternehmen allgemein schwer, zu kalkulieren. Sie haben weder Erfahrungswerte noch eine Garantie, wie viele Schmiergeldzahlungen zu leisten sind, um ein bestimmtes Rechtsgeschäft abzuwickeln.

- **Die Wahrscheinlichkeit**, dass das angestrebte Rechtsgeschäft selbst bei Zahlung aller Korruptionskosten erfüllt wird, schwankt.

- **Die Gefahr**, dass korrupte Aktivitäten entdeckt werden, bleibt
selbst bei erfolgreicher Abwicklung der korrupten Transaktionen permanent vorhanden.28
- *Das Risiko* rechtlicher Sanktionen und allfälliger Zusatzkosten bleibt ebenfalls bestehen.
- *Die Verzögerung*, die durch Verhandlungen mit korrupten Transaktionsteilnehmern im gesamten Geschäft auftritt, ist wie so vieles schwer kalkulierbar.

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


b) Die Gefahr der Enttarnung bringt korrupte Staatsbedienstete dazu, ihre Aktivitäten danach auszurichten, möglichst nicht entdeckt zu werden. Dadurch können Zusatzkosten entstehen, etwa, wenn Beamten und Beamte vorsätzlich teurere Maschinen kaufen, deren Preis und Leistung im bürokratischen Apparat zwar nicht bekannt sind, diese aber für sie persönlich die Möglichkeit von überteuerten Gebühren, Schmiergeldzahlungen, etc. bringen.

c) Das Risiko, entdeckt zu werden, lässt es aus Sicht der korrupten Transaktionsteilnehmerinnen und -teilnehmer

---

28 Für das Unternehmen ist dies vor Ort ein problematischer Kostenfaktor, weil möglicherweise zusätzliche Zahlungen notwendig werden und die Dauer des Projekts verlängert wird; international agierende Konzerne sehen zusätzlich das Problem, dass jedwede Umgehung von rechtlichen Vorgaben von Medien und Zivilgesellschaft im Aus- und Inland thematisiert werden, und so ein Image-Schaden für das Unternehmen entsteht.
sinnvoll erscheinen, die Zahlungsflüsse für Außenstehende möglichst kompliziert und undurchsichtig zu halten. Annehmend, dass die grundsätzliche Abwicklung von Staatszahlungen und -geschäften in einer effizienten Art und Weise erledigt wird, muss dieser Effekt als generell effizienzsenkend bewertet werden.

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

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

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


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


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

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

Sich auf mehrere Studien – darunter jene von Paolo Mauro – berufend, argumentiert Korruptionsforscherin Rose-Ackerman, dass Korruption Foreign Direct Investment signifikant beeinflusst (Rose-
Für sie steht und fällt mit der Frage nach Korruption die Legitimation staatlichen Handelns und damit der Staat und seine Gesetze an sich. Rose-Ackerman begründet dies wie folgt: Wenn Beamtinnen und Beamte unter der Hilfe der Bürgerinnen und Bürger Gesetze bewusst beugen, brechen oder sich für deren Exekution – in welcher Form auch immer – entlohnen lassen, entscheiden sie damit letztendlich, welche Gesetze befolgt bzw. ignoriert werden (Rose-Ackerman, 1999: 22):

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

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


„Corruption is a tax on society as a whole."

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

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

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

---

29 Beamte, die Genehmigungen, Reisepässe, etc. verteilen, sind streng genommen
Monopolisten, da für Kundinnen und Kunden keine andere Möglichkeit besteht,
diese Güter zu bekommen.
Fernhalten von Nicht-Eingeweihten oder -Partizipierenden folgt laut Shleifer und Vishny, einer eigenen Logik (Shleifer / Vishny, 1999: 106, 107):

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

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

Stellt man diesen Thesen die Aussagen und Erfahrungen von Korruptionsexpertinnen und -experten wie dem ehemaligen Weltbank-Direktor Peter Eigen30 gegenüber – „Die ganze Entwicklungshilfe (…), alles, was Sie unternehmen, um Armut zu bekämpfen, (…) wird durch Korruption zumindest äußerst erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht und in sein Gegenteil verkehrt“ (Eigen, 2003: 11) – so wirkt die Behauptung, Korruption könne ein Motor für Demokratisierung und Modernisierung sein, nur noch zynisch.

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


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

Außerdem haben Ökonominnen und Ökonomen wesentlich früher vor den pekuniären Auswirkungen von Korruption gewarnt, weil diese aus ihrer Sicht Transaktionskosten erhöht, den Anreiz für Investments senkt und damit das Wirtschaftswachstum behindert.
Die maßgeblichen Vertreterinnen und Vertreter der Sozialwissenschaft nahmen anfangs einen ambivalenten Standpunkt ein, und vor allem die frühe Tradition der Politikwissenschaft sah sich einer funktionalistischen Herangehensweise verpflichtet (Seligson, 2002: 409).

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

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

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


2.8 Messbarkeit und Indikatoren für politische Korruption

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

Hinzu kommt die Frage, ob die Kriterien der „Validität“ (Messen die erhobenen Daten, was behauptet wird?), „Reliabilität“ (Liefert die Messmethode konsistente Resultate?) und „Präzision“ (Wie exakt sind die Ergebnisse?) ausreichend erfüllt werden (Johnston, 2005: 867). Gibt es möglicherweise nur „schlechte und ganz besonders schlechte Methoden, um Korruption zu messen“, weil es in Wahrheit „unmöglich ist, die Level von Korruption zu messen“ (Sik, 2002: 91)? Die Wissenschaft hat sich bislang auf zwei Möglichkeiten verständigt, politische Korruption empirisch zu erfassen.
Die erste besteht allgemein aus so genannten „Wahrnehmungs-Indizes“, also Erhebungen und Umfragen, die direkte Befragungen von Betroffenen (Unternehmer, Bürgerinnen und Bürger) oder Expertinnen und Experten (Korruptionsforscherinnen und -forscher, Verwaltungsfachleute, Richterinnen und Richter, etc.) heranziehen, um auf das Ausmaß der tatsächlichen Korruption hochzurechnen. Zu diesen, im Wesentlichen auf „subjektiven Daten“ beruhenden, Studien gehören Indices wie der CPI; aber auch der von TI erstellte Bribe Payers Index, BPI, sowie Umfragen der „The Economist“-Group, von Gallup und Freedom House fallen in diese Kategorie (Johnston, 2005: 869).


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


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

2.8.1 Zur Kritik an der perzeptiven Korruptionsmessung und -forschung

2.8.2 Die „Kosten des Anti-Korruptionsprojekts“

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


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


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


Korruption als empirische Grundlage für die Korruptionsforschung ungeeignet ist.\textsuperscript{33}

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

2.8.3 Warum es zur wahrnehmungsorientierten Korruptionsmessung keine Alternative gibt


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

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

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

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

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

Die Meinung der Bürger über eine (politische) Institution beeinflusst demnach ihr Handeln – und damit die Institution selbst. Hinzu kommt, dass empirische Untersuchungen nicht nur die


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

2.9 Transparency International als zentraler Player der internationalen Zivilgesellschaft

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


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

Als feste Größen im Kampf gegen die internationale Korruption sind laut Nagel (Nagel, 2007: 50 – 59) unter anderem noch die Internationale Antikorruptionskonferenz IACC, die OECD sowie die Vereinten Nationen (UNO) zu nennen.
Verantwortlichen, sie schrecken mitunter davor zurück, die korruptesten Regierungen zu untersuchen und sind institutionell oder personell zu schwach aufgestellt. Auf internationale Organisationen muss das nicht zutreffen, weshalb sie einen wesentlichen Beitrag in diesem Bereich leisten können (Pope / Vogl, 2000: 6).


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

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


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


Da der CPI mittlerweile zum wirkungsvollsten Instrument der Öffentlichkeitsarbeit von TI geworden ist (Nagel, 2007: 53) und deutliche Korrelationen zwischen Wirtschaftswachstum und Korruptionshäufigkeit sichtbar gemacht hat (siehe Kapitel 2.9.2), soll im folgenden Abschnitt auf die wesentlichen Aspekte dieses Indexes,
der gleichermaßen als zentraler Korruptions-Indikator begriffen werden kann, eingegangen werden.

2.9.2 Corruption Perception Index und Bribe Payers Index


Ohne auf die statistischen Details der Methodik des CPI eingehen zu wollen35, kann festgehalten werden, dass dieser Index wiedergibt,

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


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

Ehe auf die Strategien eingegangen werden kann, die NGOs wie Transparency International unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Indices und Tools verfolgen, soll ein zweiter, nicht unerheblicher Index erwähnt werden: Der Bribe Payers Index, kurz BPI. Auch er wird regelmäßig von TI erstellt, doch während der CPI das Niveau der wahrgenommenen Korruption in einzelnen Ländern wieder gibt, rückt der BPI konkrete Handlungen von Unternehmen in den Mittelpunkt. Der BPI misst, ob und wie Firmen führender
Industrienationen bereit sind, im Ausland Bestechungsgelder zu bezahlen\textsuperscript{36}.

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

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

\section*{2.10 Strategien der Korruptionsbekämpfung}


\footnote{36 Details zur Methodik unter http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi}

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

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


2.10.1 Stimuli- und Anreiz-System


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

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

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

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

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

\(^{38}\) In Österreich wird etwa für Delikte, die formal verboten, gesellschaftlich aber nicht im selben Ausmaß geächtet sind, der Terminus des „Kavaliersdelikts“ verwendet.
angeboten werden, um öffentliche Dienstleistungen zu erhalten („Appropriation“).

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

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

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

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

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

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


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

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

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

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

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

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

2.11 Das Modell von Shah und Schacter

Die Weltbank-Experten Anwar Shah und Mark Schacter haben eine Matrix entwickelt, die es ermöglicht, die Arbeitsweise und -ansätze der NGO in einen Bezug zur politischen Situation jenes Landes zu stellen, in dem die Organisation tätig ist.
Da die Frage, inwieweit eine NGO die an sie gestellten Anforderungen im Bereich der Korruptionsbekämpfung erfüllt, als ein wesentlicher Angelpunkt der vorliegenden Arbeit formuliert wurde, soll das Modell von Shah und Schacter im folgenden Teil der Arbeit vorgestellt werden, um es in einem nächsten Schritt bei der Bewertung der Arbeit der NGO Transparencia Venezuela als analytisches Hilfsmittel heranziehen zu können.

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

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

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


2. Länder mit einer mittleren Inzidenz korrupter Transaktionen


---

111
Die Frage, mit welchen Mitteln politischer Korruption beizukommen ist, hängt wesentlich davon ab, in welche der genannten Kategorien das entsprechende Land fällt (Shah / Schacter, 2004: 42):

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


(„angemessene Qualität der staatlichen Verwaltung“) und

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


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

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


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

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

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

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

### 3.1 Sozio-historische Grundlagen

Im folgenden Teil soll ein historischer Abriss erfolgen, der die wesentlichen Aspekte der kolonialen Vergangenheit umreißt. Vorab wird auf das ambivalente Verhältnis hingewiesen, das die Venezolanerinnen und Venezolaner zu politischen Institutionen und Führern, zu Parteien und auch zu Verfassungen pflegen. Diese Einstellung kann als massiver Skeptizismus beschrieben werden, welcher ein erhebliches Hindernis für jede Korrruptionsbekämpfung darstellt.


Bereits seit den 1920er Jahren ist Erdöl das wichtigste Exportgut des Landes (Muno, 2005: 12), seit Mitte der 80er Jahre sind 90 bis 95 Prozent der Exporterlöse dem Erdöl zuzuschreiben. Im Jahr 2005 kam de facto die Hälfte aller staatlichen Einnahmen direkt vom Erdöl
(Guerra, 2006: 100).


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


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

Betrachtet man die soziale und ökonomische Entwicklung im Allgemeinen und die Frage der Korruptionsbekämpfung im Besonderen, ergibt sich aus dieser Werthaltung ein wesentliches Problem, auf das vielfach hingewiesen wird, wenn es um die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung Lateinamerikas geht: Ohne die Konsolidierung demokratischer Institutionen ist eine wirtschaftliche und soziale Entwicklung eines Landes nicht zu realisieren. Stellvertretend sei Arturo Valenzuela, Lateinamerika-Experte der Georgetown Universität und Berater der US-Regierung, erwähnt, der

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

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

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

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

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


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


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

3.1.2.1 Die verklärte Revolution


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

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


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


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

45 In der I. Republik waren dies Caracas, Cumaná, Barcelona, Mérida, La Grita, Barinas und Margarita.
Einzelfall sogar gebremst, da – so zynisch dies klingen mag – ein allzu umfassender Begriff von „Freiheit“ auch die Befreiung der Sklavinnen und Sklaven gemeint hätte und damit ein, wenn nicht sogar der wichtigste, Wirtschaftszweig, nämlich die Plantagenwirtschaft, früher als manchem lieb vor unlösbare (Personal-) Probleme gestellt worden wäre.

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

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

3.1.3 Erdöl als gesellschaftlicher Schlüsselfaktor

Egal ob man sich als Historikerin oder Historiker, als Volkswirtin oder Volkswirt oder als Politikwissenschaftlerin oder Politikwissenschaftler der venezolanischen Zeitgeschichte nähert: Die Frage, wie der Faktor Erdöl Politik und Gesellschaft geprägt hat, gegenwärtig beeinflusst und in Zukunft – möglicherweise noch signifikanter –
beeinflussen wird, ist unvermeidlich. Es wird in der gängigen Literatur nicht ernsthaft bezweifelt, dass Erdöl der Schlüssel für viele Staaten maßgeblich formt (Eifert / Gelb / Tallroth, 2003: 1).

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

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

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


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

---


---


48 Siehe dazu die entsprechenden Ausführungen im Beitrag von Eifert, Gelb und Tallroth, die Norwegen als ein Beispiel dafür erwähnen, wie staatliche Renditen aus Erdöl-Geschäften mit langfristigen politischen Zielen verknüpft und zu einer stabilisierenden wirtschaftlichen Entwicklung genutzt werden.
3.1.4 Das 20. Jahrhundert – Zwischen Demokratie und Despotismus


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

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

Unter Militär dictator Marcos Pérez Jiménez wurde eine expansive Budgetpolitik betrieben, die zum Bau zahlreicher Straßen, Universitäten und auch Schulen führte (Guerra, 2006: 11). In dieser Phase wurde der Grundstein für eine unrühmliche „Tradition“ gelegt, die sich dadurch „auszeichnet“, dass nur eine kleine Minderheit der Bevölkerung von den üppigen Erdöl-Erträgen profitiert. Eine Entwicklung, an der sich im Übrigen bis zuletzt nichts


3.1.4.1 Exkurs: Die umstrittene Bewertung des Punto-Fijismo

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


„During those years Venezuelan democracy became the political
model to be imitated in Latin America and was compared favorably by political analysts with the dictatorships of the left and the right still present in the hemisphere.“


Wie kann man dies sinnvoll argumentieren?
Bei einer genaueren Betrachtung der Phase des Punto Fijismus zeigt sich, dass die wirtschaftliche und politische Entwicklung des Landes vermutlich eine völlig andere Richtung genommen hätte, hätte es nicht den Einfluss des Erdöls und den mit diesem Rohstoff einhergehenden Wohlstand gegeben.
Der AD kam die Rolle der prädominanten und hegemonialen Partei zu, doch um den „Schein einer Demokratie zu wahren, wurde einer alternativen Partei, der COPEI, zugestanden, Wahlen zu gewinnen“ (Gott, 2005: 21).
Dank der staatlichen Kontrolle der Erdöl-Industrie und -Einnahmen verfügten AD und COPEI über enorme finanzielle Mittel und damit über erheblichen politischen Einfluss und Gestaltungsspielraum (Bryson, 2006: 6).

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


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

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

Jener „demokratische Konsens“, der im Pakt von Punto Fijo am
Papier fixiert wurde, spiegelte sich demnach nie in der politischen Realität wieder und lässt das Abkommen als „zynischen Pakt“ erscheinen (Gott, 2005: 21).


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

3.1.4.2 Die Krise als Grundlage für Chávez Erfolg


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


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

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


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

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


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

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


Doch worin bestand das Außergewöhnliche dieses Offiziers; wodurch

---

52 Der Begriff bezieht sich auf einen mit Süßigkeiten gefüllten Tontopf für Kinder („Pinata“). Ähnlich wie der Tontopf, über dessen Inhalt sich die Kinder hermachen, nachdem er zerbrochen worden ist, werde, so monierte Chávez, auch der staatliche Besitz (allen voran das Erdöl und die aus dem Verkauf lukrierten Gewinne) nach dem Motto „Jeder nimmt sich soviel er kann“ geplündert, wobei jene, die sich nicht bedienen, nicht als anständig und moralisch integer, sondern als „pendejos“ (Idioten) verunglimpft würden.
Chávez war in vieler Hinsicht anders als alle bislang da gewesenen Machthaber: In der Wahrnehmung der verarmten Bewohnerinnen und Bewohner der Barrios war er der erste Präsident der Geschichte, der sie verteidigen wollte, der ihre Sprache sprach, ja der mit seinem dunklen Teint und seinen lockigen Haaren sogar aussah wie sie. Er verwendete selbst bei Fernsehansprachen Ausdrücke, die nur die Armen auf der Straße verwenden. Er solidarisierte sich mit den unteren Einkommensschichten und diese konnten kaum glauben, dass sich „einer der Ihren“ anschickte, das Land zu führen; Chávez verunsicherte und erschreckte, nicht zuletzt weil er „allergisch auf das diplomatische Protokoll“ reagierte, die Klasse der Besitzenden, für die er ganz und gar unberechenbar war (Jones, 2008: 13).


3.1.5.1 Die Positionierung als Anti-Politiker


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

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

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

Wesentlich ist dafür die bereits skizzierte ökonomische Entwicklung
Venezuelas in den 80er und 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts.
Die politischen Parteien hatten Legitimität und Glaubwürdigkeit
ingebüßt, da sie bei der zentralen Aufgabe, den Staat und die
Wirtschaft am Laufen zu halten, offenkundig versagt hatten:
Zwischen 1980 und 1998 erfuhr Venezuelas Wirtschaftswachstum
eine „Implosion“: Nicht nur, dass die Volkswirtschaft in den
Wirtschaftszweigen, die nicht direkt mit dem Erdöl in Verbindung
stehen, von einem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von 5,7
Prozent zwischen 1965 und 1980 auf -0,1 Prozent zwischen 1980
und 1990 abstürzte; auch langfristige Wirtschaftsindikatoren wie die
allgemeine Warenproduktion oder die Investitionsquote waren weit
hinter die Vergleichswerte der 50er, 60er und 70er Jahre
zurückgefallen (DiJohn, 2005: 7,8).

Retrospektiv betrachtet, lassen sich folgende Faktoren und Aspekte
ausmachen, die wesentlich dazu beigetragen haben, dass sich
Venezuelas Wahlberechtigte 1998 nicht nur für einen Wechsel,
sondern auch für den „Anti-Politiker“ Chávez entschieden haben:
1. Die ökonomischen Veränderungen, respektive
Verschlechterungen, führten Ende der 1980er, Anfang der
1990er Jahre zu einer starken Fragmentierung des
Arbeitsmarktes. Informelle Arbeitsverhältnisse nahmen
deutlich zu, der Organisationsgrad in den traditionellen
Interessenvertretungen, allen voran in den etablierten Gewerkschaften, nahm indessen ab. Für die etablierten (Links-) Parteien und Gewerkschaften bedeutete dies: Der soziale Unterbau und die Unterstützung gingen verloren, vorhandene Kapazitäten der Konfliktvermittlung, -lösung und Deeskalation wurden geschwächt (DiJohn, 2005: 9).


3. Abgesehen von der gesteigerten, allgemeinen Korruptionsperzeption mündete auch das Verhalten der politischen Parteien und ihrer Führerinnen und Führer in einem Legitimitätsverlust der politisch etablierten Akteurinnen und Akteure: Nachdem die Parteien ihre Unfähigkeit bewiesen hatten, die ökonomischen Herausforderungen zu meistern, passierte etwas sehr Ungewöhnliches: Die Parteichefs der beiden einflussreichsten Venezolanischen Parteien, Carlos

Zusammenfassend kann gesagt werden: Es sind noch eingehende Untersuchungen und Arbeiten notwendig, um zu klären, warum die politischen Parteien vor Chávez Regierungsantritt so kläglich an den politischen bzw. ökonomischen Herausforderungen ihrer Zeit gescheitert sind. Auch Argentinien, Brasilien, Uruguay, Mexiko oder Kolumbien wurden von ökonomischen Krisen, der Zunahme des
informellen Sektors und anderen Unwägbarkeiten heimgesucht, ohne
dabei einen Zusammenbruch des etablierten Parteisystems zu
erleiden.
Es steht allerdings außer Zweifel, dass die skizzierten, ungelösten
ökonomischen Entwicklungen, die die Divergenzen der einzelnen
Bevölkerungsgruppen nur noch steigerten, zu einer zunehmenden
Korruptionsperzeption führten und gemeinsam mit einer
gleichermaßen von den Parteichefs der beiden wichtigsten
Bewegungen selbst-induzierten Selbst-Aufgabe als ideales Arbeits-
und Kampagnenfeld für Hugo Chávez begriffen werden können.
Chávez präsentierte und etablierte sich in diesem Kontext einer
vielschichtigen politischen Frustration als „Anti-Politiker“, der – allen
voran in der Bekämpfung der politischen Korruption – einen Neustart
versprach. Dass er etablierte Systeme der politischen
Diskriminierung und Exklusion nicht beseitigt, sondern lediglich durch
neue Formen der Diskriminierung ersetzt hat (Human Rights Watch,
2008: 10), gehört zu den schwerwiegendsten Vorwürfen, die ihm
auch wohlgesonnene Kritiker bis in die Gegenwart machen.

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

3.1.6 Das gesellschaftliche Setting für moderne
Korruptionsbekämpfung vor Chávez Amtsantritt

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


3.1.6.1 Exklusionsmechanismen im politischen System


3.1.6.2 Die Situation in Justiz und Gefängnissen

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

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

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


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


3.2 Exkurs: Die Zivilgesellschaft und ihre Funktion in der Korruptionsbekämpfung

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


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


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


Im Unterschied zum Letztgenannten, bewegen sich die Zivilgesellschaft bzw. deren Vertreterinnen und Vertreter im öffentlichen Raum – womit sie grundsätzlich auf die Einhaltung von
Menschen- und Bürgerrechten, kurzum auf den staatlichen Schutz von Meinungs-, Presse- oder Vereinigungsfreiheit angewiesen sind (Adloff, 2005: 8).


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


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

56 Aristoteles Begriff meint nach heutigem Verständnis das Begriffspaar „zivilisierte“ versus „unzivilisierte Gesellschaft“.
sei Karl Marx erwähnt, der zwar von der „Bürgerlichen Gesellschaft“ spricht, damit aber vorwiegend die Bourgeoisie meint und deshalb den Terminus fast ausschließlich polemisch verwendet, da er der „Zivilgesellschaft“ de facto nur jene Mitglieder einer „Bürgergesellschaft“ zuordnet, die über die Produktionsmittel verfügen.57

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

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

- Entwicklung und Implementierung von zwischenstaatlichen Abkommen im Sinne der Korruptionsbekämpfung (Zivilgesellschaftliche Institutionen agieren als Supervisoren und übernehmen die Rolle eines Vermittlers zwischen öffentlichem und privatem Sektor bzw. üben politischen Druck auf politische Entscheidungsträger aus, die zugesagten Reformen/Maßnahmen umzusetzen).

57 Eine detaillierte Übersicht zur Geschichte der Theorien von Zivilgesellschaft bietet das entsprechende Kapitel im Buch von Frank Adloff „Zivilgesellschaft“ (siehe Literaturverzeichnis).
Im Idealfall agieren CSOs als neutrale, von Bürgerinnen und Bürgern, der Privatwirtschaft und (politischen) Institutionen gleichermaßen geachtete „Watchdogs“, die ohne den Verdacht der Parteilichkeit auf Missstände im Bereich der politischen Korruption hinweisen und maßgeblich an der Entwicklung probater Gegenstrategien partizipieren. Diesem Idealzustand versuchen auch Transparency International sowie seine regionalen Chapter zu entsprechen.

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


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

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

3.2.1 Das Demokratisierungsparadoxon

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

Worum geht es?

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

### 3.2.2 Mögliche Implikationen für die Analyse von NGOs

Ehe auf Arbeit und Engagement von Transparencia Venezuela eingegangen wird, sollen als Abschluss dieses Exkurses jene Aspekte und Fragestellungen gesondert erwähnt werden, die bei einer qualitativen Bewertung und Analyse von NGOs im Bereich der Korrruptionsbekämpfung sinnvoll erscheinen. Folgende Fragestellungen können für spätere Analysen deduziert werden:

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

3.3 Transparencia Venezuela


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

Als wesentlicher Anhaltspunkt und gleichermaßen externe, analytische Orientierungshilfe gilt die bereits im ersten Teil der Arbeit präsentierte Matrix der Autoren Anwar Shah und Mark Schacter. Sie soll bei der herausfordernden Bewertung der Frage „Wie sinnvoll / effektiv ist das Engagement der analysierten Institution?“ herangezogen werden.

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

Das genaue Design Analyse wird im folgenden Teil beschrieben:

### 3.3.1 Aufbau und Struktur der Analyse

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


Evaluative Konzepte, die Aussagen über die Arbeit von CSOs bzw. südamerikanische Organisationen wie „Transparencia Venezuela“
ermöglichen, existieren demgegenüber nicht – es galt also einen neuen Weg zu finden und zu beschreiben.


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

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

Untersuchung miteinbezogen werden. Oder, wie Merkens festhält (Merkens, 2009: 295):
„Der Rahmen emergiert erst im Verlauf der Untersuchung.“
Der Analyse-Prozess der vorliegenden Untersuchung war demnach durch eine besondere Dynamik gekennzeichnet, wurden doch die Erkenntnisse schrittweise aus den vorhandenen Daten gewonnen, indem Dokumente gesichtet, gleichzeitig analysiert und erneut gesichtet wurden. Es fand eine Verschränkung des Datenerhebungs- und -analyse-Prozesses statt (Hildenbrand, 2009: 36).

In der Anfangsphase der Analyse wurden möglichst viele verschiedene Personen und schriftliche Dokumente herangezogen und ausgewählt, um Daten zu gewinnen, die das Spektrum der Forschungsfrage abdecken oder damit zusammenhängen.
In einem weiteren Schritt wurden diese Daten gesichtet, mit dem Vorverständnis des Autors bzw. mit dem existierenden, im Wesentlichen bereits im ersten Abschnitt der Arbeit präsentierten theoretischen Material zum Thema konfrontiert und im Hinblick auf die Forschungsfrage und eine allenfalls zu entwickelnde, generalisierende Theorie codiert (Böhm, 2009: 476).


Um die Perspektive der Beteiligten zu berücksichtigen und damit einem wesentlichen (Qualitäts-)Merkmal zu genügen, werden aus Experteninterviews gewonnene Erkenntnisse ergänzend in die
Untersuchung mit einbezogen. Deklariertes Ziel ist dabei, sich eines *methodischen Spektrums* zu bedienen, anstatt einer Methode bzw. einem methodischen Zugang den Vorzug zu geben und damit den methodischen Handlungsspielraum einzuschränken (Flick, 2006c: 19,20).

3.3.1.1 Festlegung des Materials

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

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

3.3.1.1.1 Die Datenbank von Transparencia Venezuela


59 Die Gesamtliste aller Dokumente und Sub-Kategorien findet sich im Anhang.
allein aus diesem Grund eine qualifizierende Sichtung, Auswahl und Einengung des Materials unumgänglich erschien.

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


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

Einschränkend auf Auswahl und Befragung der Interview-Partnerinnen und -Partner wirkten im Wesentlichen zwei Faktoren: Zum einen die zeitliche Verfügbarkeit – nicht alle Gesprächsteilnehmerinnen und -teilnehmer waren für die Dauer des
Forschungsaufenthaltes in Caracas binnen zwölf Wochen zu einem Gespräch bereit; als zweiter Faktor muss die Bereitschaft, an der Studie teilzunehmen, erwähnt werden. So konnte bei mehreren angefragten venezolanischen Interview-Personen nicht zweifelsfrei unterschieden werden, ob die Nicht-Teilnahme auf ein *Nicht Können* oder vielmehr auf ein *Nicht Wollen* zurückzuführen war.  

Außer Zweifel steht rückblickend, dass bereits die allgemeine Darstellung und das Umreißen der Thematik („Korruption und Korruptionsperzeption in Venezuela“) bei der Anbahnung möglicher Gespräche bei angefragten Interview-Partnern auf Ablehnung stieß – zu groß war offenkundig die Angst vor Repressalien.

### 3.3.1.2 Analyse der Entstehungssituation


Jene Interview-Partnerinnen und -Partner, die nicht direkt für TVen...
arbeiten, wurden ausnahmslos im Zuge des Forschungsaufenthalts in Venezuela ausgewählt und auch kontaktiert.
Die Kontaktaufnahme mit den Expertinnen und Experten erfolgte per Telefon und eMail und war weitgehend unproblematisch. Das gilt auch für die Gesprächsführung bei den Interviews: Die insgesamt acht Gespräche, die zwischen einer und zwei Stunden dauerten, konnten ohne Schwierigkeiten geführt werden.

3.3.1.3 Formale Charakteristika des Materials

Die in deutscher oder in englischer Sprache geführten Interviews liegen in ihrer Vollversion elektronisch vor und wurden in einer vereinfachten Form transkribiert, das heißt: Einen Hinweis von Kowal und O’Connell würdigtig, wonach in vielen Transkriptionssystemen „mit erheblichem Aufwand viel mehr transkribiert als analysiert wird“ (Kowal / O’Connell, 2009: 443), wurde bei der Transkription der Gespräche eine offenerere Form gewählt. Details, die etwa über die Emotionen der Gesprächspartnerinnen und -partner während der

62 Die Gespräche wurden vorab vom Autor/Interviewer zeitlich nicht begrenzt, manche Gesprächspartner konnten oder wollten allerdings nicht wesentlich mehr als eine Stunde Gesprächszeit für ein wissenschaftliches Interview erübrigen.
einzelnen Antworten Auskunft geben („Lachen“, „Nachdenken“, etc.), entfallen.


Die für die Analyse herangezogenen, auf der Datenbank enthaltenen Dokumente von Transparencia Venezuela liegen elektronisch – auf einer mobilen Festplatte des Autors der vorliegenden Arbeit und im Internet – sowie in gedruckter Form vor.

Die Dokumente sind mehrheitlich auf Spanisch verfasst, manche Dokumente wurden in ihrer englischen Version bzw. Übersetzung verwendet. Ergänzend zu den auf der Datenbank verfügbaren Unterlagen wurden dem Autor von Transparencia Venezuela gedruckte Arbeitsunterlagen (Flyer, Prospekte, Berichte, etc.) zur Verfügung gestellt, die nicht oder nicht in dieser Form elektronisch bzw. über die Internet-Präsenz verfügbar sind.

3.3.1.4 Konkreter Ablauf der Analyse

Wie bereits erwähnt, stellen die 228 auf der internen Datenbank von Transparencia Venezuela gespeicherten bzw. abrufbaren Dokumente
die Grundgesamtheit des zu untersuchenden Datenmaterials dar.
In einem ersten Analyse-Schritt wurde das Material gesammelt, gesichtet und auf eine reduzierte Anzahl an Schlüsself-Dokumenten verdichtet. Folgende Fragen waren für die erste Auswahl der Dokumente von Relevanz:

- Gibt das Dokument qualitativ und/oder quantitativ Auskunft über konkrete Aktivitäten und Methoden der NGO Transparencia Venezuela?
- Kann das Dokument im Hinblick auf die Darstellung von Aktivitäten, Zielen und Methoden als valide betrachtet werden, das heißt: Stammt es von TVen bzw. von deren Funktionären?
- Gibt das Dokument Auskunft über mögliche Ziele, die TVen mit seinen Aktionen und Maßnahmen verfolgt?
- Enthält das Dokument Informationen über finanzielle Details, wie beispielsweise die budgetäre Entwicklung und interne Aufteilung der Sponsormittel?
- Ist das Dokument bzw. sind die darin enthaltenen Informationen mehrfach in der Datenbank vorhanden und falls ja: Welches Dokument kann als tauglichste Quelle herangezogen werden?

Die Sichtung der elektronisch archivierten bzw. in schriftlicher Form übergebenen Dokumente ergab, dass die überwiegende Mehrheit der Unterlagen für den nächsten Analyse-Schritt nicht herangezogen werden musste. Dies ist auf zwei Ursachen zurückzuführen:

a) Viele Dokumente waren inhaltlich ident.\textsuperscript{63}

\textsuperscript{63} Stellvertretend seien die finanziellen Jahresabschlüsse erwähnt, die sowohl als schriftliche pdf-Dokumente wie auch als Power-Point-Files für externe Präsentationen der NGO auf der Datenbank gespeichert und verfügbar sind. Eine Vielzahl der Dokumente, die sich mit allgemeinen Fragen der Korruptionsbekämpfung in Venezuela beschäftigen, enthält auch das im jeweiligen Jahr jeweils relevante und gültige Abschneiden beim internationalen CPI-Ranking von Venezuela. Die zur Erstellung dieses Index herangezogen Parameter werden deshalb in ebenso vielen Dokumenten erwähnt bzw. erklärt. Da sich die Methodik allerdings im Laufe der Jahre nicht wesentlich geändert hat, ist auch der Informationsgehalt der unterschiedlichen Dokumente ein entsprechend begrenzter. Des Weiteren sind mehrere Dokumente in verschiedenen Sprachen vorhanden.
b) Zahlreiche Unterlagen waren aufgrund ihres sachlichen Gehalts nicht geeignet, zur Beantwortung der Forschungsfrage entsprechend beizutragen.\textsuperscript{64}


Nachdem die wesentlichen inhaltlichen Daten der Dokumente erfasst, geordnet und codiert waren, wurden aus dem Material die zentralen Informationen über Methoden und Abläufe gewonnen und die konkrete Arbeit von TVen dargestellt.


Anschließend wurden die Maßnahmen von TVen mit jener Matrix der Weltbank konfrontiert, die Anwar Shah und Mark Schacter im Hinblick auf zivilgesellschaftliches Engagement von NGOs erstellt

\textsuperscript{64} Der Autor hat in jedem Fall die in der Regel auf Spanisch verfasste Version verwendet.

haben.
Die genaue Funktionsweise des Modells wurde im Kapitel „Strategien der Korruptionsbekämpfung“ dargestellt; die wesentliche Fragestellung lautet, ob und wie Shah / Schacters Ansatz, wonach auffallend hohe Korruptionsinzidenzen mit möglichst niedrig-schweligen Methoden bekämpft werden müssen, im konkreten Fall von Transparencia Venezuela erfüllt wurde bzw. wird.


3.3.1.5 Aufgaben, Methoden und Finanzierung von Transparencia Venezuela

Gemäß ihrem Selbstverständnis ist die im Jahr 2004 gegründete Organisation Transparencia Venezuela (TVen) eine zivilgesellschaftliche Vereinigung, welche nicht gewinnorientiert arbeitet und sich der Reduktion und Prävention im Bereich der Korruption verschrieben hat. Wie auch die Dachorganisation Transparency International, gehört es nicht zur Aufgabe des lokalen Chapters Transparencia Venezuela, konkrete Korruptionsfälle
aufzuzeigen oder einer Verfolgung durch die Strafverfolgungsbehörden zuzuführen. Vielmehr verfolgt TVen einen systemischen Ansatz, das heißt: Die Konditionen und Faktoren, die zu korruptiven Transaktionen führen oder geführt haben, werden thematisiert, aufgezeigt und in letzter Konsequenz mit konkreten Maßnahmen bekämpft.


Als wesentlichste „strategische Felder“ definiert TVen folgende Bereiche (Transparencia Venezuela, 2007a: 6):
- Konventionen gegen Korruption
- transparente Gemeindeorganisationen
- der freie Zugang bzw. die Verfügbarkeit und Verfügbarmachung von Information
- Transparenz im Justizbereich
- Volksbildung im Bereich der Korruptionsprävention

Die TVen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel stammen grosso modo aus drei Quellen: Von der Mutter-Organisation Transparency International, von Vertretungsbehörden (Botschaften) ausländischer Staaten in Venezuela sowie von in der Entwicklungsarbeit tätigen Institutionen wie der Weltbank oder dem „Partnership for Transparency Fund“. Im Jahr 2008 kamen 71


Gemäß dem aktuellsten verfügbaren Tätigkeitsbericht hat sich Transparencia Venezuela zuletzt folgenden konkreten Aktivitäten gewidmet:

- TVen hat versucht, den Fortschritt Venezuelas im Bereich der internationalen Konventionen (Convención Interamericana Contra la Corrupción CICC, Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción UNCAC) gegen Korruption zu dokumentieren. Bereits an dieser Stelle kann festgehalten werden, dass das Unterfangen von keinem nennenswerten Erfolg begleitet war. Laut TVen gab es bis zuletzt „keine

signifikanten Fortschritte“ in diesem Bereich. Zwar hat TVen 2008 der Regierung Maßnahmen vorgeschlagen, um die in der CICC enthaltenen Ziele zu erreichen – immerhin ist die CICC bislang die einzige einschlägige Konvention, die Venezuela in diesem Bereich ratifizierte. Gleichwohl muss TVen einräumen, dass die Regierung de facto jede Auskunft und Kooperation und damit jeden Fortschrittsbericht konsequent verweigert.66


So verweist TVen darauf, gemeinsam mit der spanischen Initiative „ProAcceso“ intensiv kooperiert zu haben. Für diesen Zweck wurden im Internet-Netzwerk „Facebook“ eine Mitgliedergruppe gegründet sowie eine eigene Homepage eingerichtet (www.proacceso.org.ve), die bis zuletzt aktualisiert und von TVen betreut worden ist. Fokus der Publikation ist das verfassungsmäßig garantierte Recht der

67 Die genauen Kriterien, nach denen die Prämierung stattfand, waren schriftlich nicht festgehalten. Es erscheint allerdings durchaus plausibel und sehr wahrscheinlich, dass hiefür der bei den Kursen erzielte Notendurchschnitt herangezogen worden ist.
Bevölkerung auf Information über staatliche (Verwaltungs-)Vorgänge. In einer auf der Seite verfügbaren, per Internet-Banner beworbenen Kampagne wird eine durchaus kontroversielle und die Informationspflicht der staatlichen Institutionen scharf thematisierende Frage formuliert: „Ich will wissen: Wie viele Morde gab es 2009?“


TVen generierte (wissenschaftliches) Know-how, indem es ein im März verabschiedetes Gesetz zur Regelung öffentlicher Vertragsabschlüsse inhaltlich überprüfen ließ. Dazu gehörte zum einen eine komparative Studie, in der die Situation vor und nach der neuen Gesetzeslage dargestellt wird, sowie eine dahingehende Analyse, ob und inwieweit die Republik

---

68 Die Seite wurde am 30. Jänner 2010 überprüft, bis zu diesem Zeitpunkt wurde die Kampagne noch aktiv beworben.
69 In dieser Frage findet sich die bereits im ersten Teil der Arbeit geschilderte, prekäre Sicherheitslage des Landes wieder. Der emotionale Gehalt der Suggestivfrage ist deutlich erhöht, da indirekt mehrere Vorwürfe kommuniziert werden: So könnte man attestieren, die Regierung wisse nicht, wie viele Morde passieren – sie dokumentiere dies ja nur schlampig oder gar nicht und habe keinen Plan, wie die Sicherheitslage verbessert werden könnte. Wie sonst ist es zu erklären, dass sich an der prekären Situation seit vielen Jahren nichts geändert, ja verbessert hat?
70 Diese Unterlage entspricht mehr oder weniger dem, was man unter einer Pressemappe versteht, wobei sich die Unterlagen von TVen dadurch unterscheiden, dass sie für verschiedene Interessentengruppen gestaltet worden sind. Es gibt solche, die nach Sektoren unterscheiden und Mappen, die spezifisch auf die Fragestellungen abzielen, die interessierte Bürgerinnen und Bürger stellen könnten.


- TVen thematisiert die Frage der Transparenz in der Erdölindustrie nur insofern, als auf die Ergebnisse einer Untersuchung hingewiesen wird, welche Transparency International gemeinsam mit dem „Revenue Watch Institut“ und Mitgliedern der Initiative „Publish what you pay“ erstellt hat. Diese Studie untersucht weltweit 42 Erdölunternehmen und kommt laut TVen für Venezuela zu dem wichtigen Schluss, dass „jene Unternehmen, die in Venezuela im Erdölsektor tätig sind, generell keine Informationen darüber veröffentlichen, welche Zahlungen an die Regierung sie leisten“. Das ist insofern bemerkenswert, als dies auch für den staatlichen Erdölkonzern PDVSA gilt. TVen erklärt, dass
Venezuela einen „grundlegenden Wechsel“ benötigt, was die Frage der von Erdölunternehmen publizierten Daten anbelangt. Hierzu wäre nötig, dass PDVSA seine eigenen Informationen zu Zahlungen an die Regierung veröffentlicht und dass ausländische Regierungen ebenfalls Auskunft darüber verlangen, welche Zahlungen die in ihren Staaten beheimateten Erdölunternehmen an die Republik Venezuela zahlen (Transparencia Venezuela, 2009b: 32).


3.3.1.6 Das Schlüsselinstrument SITM

Wie eingangs erwähnt, kann dem Projekt „Sistema de Indicadores de Transparencia Municipal“, kurz SITM, bei der Projekt- und Präventionsarbeit von Transparencia Venezuela eine Schlüsselrolle zugeschrieben werden. Das zeigt sich auch an der Anzahl der auf der Datenbank verfügbaren Dokumente. So kommt dem Bereich der „Transparenten Gemeinden“ quantitativ die meiste Bedeutung zu, zu diesem Fachgebiet sind insgesamt 85 Files abrufbar.\(^7\)


3.3.1.6.1 Funktion und Aufgabe des SITM

Worin besteht nun die Charakteristik dieses zentralen Werkzeugs von TVen?


SITM ist demnach „ein auf das System, nicht auf Personen“ fokussiertes Präventionstool (Transparencia Venezuela, 2005c: 15) –

was ja auch der grundsätzlichen Ausrichtung von Transparency International bzw. dem lokalen Chapter in Venezuela entspricht. Wesentlich ist bei SITM, dass die Evaluierung auf dem Prinzip der Freiwilligkeit basiert – was wiederum laut Transparencia Venezuela einen erheblichen Aufwand an vertrauensbildenden Maßnahmen voraussetzt. Bei der Frage, wie die Transparenz einer Kommune / Gemeinde messbar zu machen ist, wurden drei Aspekte berücksichtigt (Transparencia Venezuela, 2005b: 10):

- die Vorbereitung und Implementierung des Budgets
- die Beschaffung von Gütern bzw. die Vertragsabwicklung bei Arbeit oder Serviceleistungen (Beschaffungsvorgänge) und die
- die Erstattung von Genehmigungen jedweder Art an Industrie- und Gewerbebetriebe.


Die detaillierte Darstellung von Genese und Struktur des Fragebogens muss an dieser Stelle ebenso entfallen wie eine methodische Kritik. Statistische Genauigkeit und Sorgfalt bei der Erhebung der Daten können vom Autor nicht im Detail überprüft werden, sie werden sinnvollerweise vorausgesetzt.


3.3.1.6.2 Strategie, Ergebnisse und Entwicklung des SITM

Der SITM erfüllt strategisch verschiedene Anforderungen:


Aus diesem Grund richtet sich die Publikation der Ergebnisse bzw. Indices in Form von öffentlichen Präsentationen in Caracas sowie den betroffenen Gemeinden gleichermaßen an die Behörden wie an die Bevölkerung. Erstere sollen laut TVen auf vorhandene Defizite hingewiesen werden – und können reagieren; zweitere werden durch die Existenz des SITM-Index mit grundsätzlichen Fragestellungen der Korruptionsbekämpfung konfrontiert und können (im Idealfall) ein (Selbst-) Bewusstsein im Hinblick auf die Transparenz öffentlicher bzw. behördlicher Vorgänge und Prozesse entwickeln.


Um die eigene Performance zu verbessern, haben manche Kommunen ihre Anti-Korruptionsbestrebungen und -anstrengungen öffentlich gemacht und mit anderen Gemeinden geteilt – ein Umstand, der weitgehend selbstverständlich anmutet, im vorliegenden Fall von Institutionen wie dem „Center for Strategic & International Studies“ (CSIS) allerdings nicht ohne Grund Erwähnung

Die Zahl der teilnehmenden Gemeinden steigt trotz oder gerade wegen der freiwilligen Teilnahme kontinuierlich; ebenso verhält es sich mit der gemessenen Transparenz der Gemeinden: Auf den ersten Blick spricht vieles dafür, das Projekt SITM als Erfolg zu bezeichnen.

Doch wie aussagekräftig sind die Zahlen? Kann man tatsächlich von einer „klaren Verbesserungstendenz“ (Transparencia Venezuela, 2008b: 6) sprechen, wie es die NGO selbst tut?

Zunächst gilt festzuhalten, dass Transparencia Venezuela die Methodik des SITM nicht zur Disposition stellt. Streng genommen könnte die statistische Verbesserung der teilnehmenden Gemeinden daher auch oder zumindest teilweise mit einer Akkommodation erklärt werden. Denn setzt man voraus, dass die Kommunen – aus welchen Motiven auch immer – ein vitales Interesse an einer Verbesserung der jeweiligen Index-Zahl verfolgen, wäre in jedem Fall zu hinterfragen, ob die Verbesserung der Indices auf Fakten basiert oder lediglich aus einer Adaptierung bzw. Angleichung an die
Fragenstellungen resultiert.

Die Überlegung ist insofern berechtigt, als manche Gemeinden eher skurrile Ergebnisse erzielen. So wird beispielsweise in einem von der norwegischen Botschaft finanzierten und von TVen publizierten Informations-Folder aus dem Jahr 2006 vermeldet, dass die Gemeinde Mara im Bundesstaat Zulia eine Verbesserung von 1602 (!) Prozent erzielen konnte.73

Ob eine mehr als 1600-prozentige Verbesserung sich in einem Evaluierungstool messen lässt, ja ob sie möglich sein soll und kann, ist nicht nur aus didaktischen Überlegungen zu hinterfragen.74

Der Einwand, dass die Methodik hinterfragt werden muss und sich möglicherweise manche Kommunen und Gemeinden in der Befragungs- bzw. Erhebungssituation „geschickter“ oder schlicht anders verhalten als im Jahr zuvor, muss berücksichtigt werden – auch wenn er in der vorliegenden Arbeit weder verifi- noch falsifiziert werden kann.75

73 Die Gemeinde hat sich von einem SITM-Index-Wert von 2,9 im Jahr 2005 auf 49,35 verbessert.
74 Ganz generell ist aus Sicht des Autors zu bezweifeln, dass ein korruptionspräventives Tool, das binnen zwölf Monaten empirische Verbesserungen von mehr als 1600 Prozent ermöglicht, bei den Betroffenen über die nötige Anerkennung und Akzeptanz verfügen kann. Die Frage der Nachhaltigkeit derartiger Maßnahmen ist in diesem Fall wesentlich akzentuierter zu stellen als bei anderen Beispielen.
3.3.2 Analyse der Aktivitäten von Transparencia Venezuela

Wie können nun die Aktivitäten von TVen bewertet und kategorisiert werden, wenn man die Matrix von Schah und Schacter bzw. der Weltbank als Referenzgröße heranzieht?

Im folgenden Teil soll eine Stärken/Schwächen-Analyse der methodischen Ansätze bzw. Projekte vorgenommen werden. Vorausschickend muss festgehalten werden, dass der Versuch, ausländische Vertretungsbehörden (Botschaften) und damit die wichtigsten europäischen bzw. anglo-amerikanischen Financiers und Projektpartner von Transparencia Venezuela für zusätzliche Expertisen zu gewinnen, gescheitert ist. So treten zwar Vertretungsbehörden wie jene des Vereinigten Königreiches, von Kanada oder Norwegen als Kooperationspartner von Transparencia Venezuela auf. Die für dieses Engagement zuständigen Botschaftsmitarbeiter waren aber trotz intensiver Bemühungen nicht für Auskünfte oder Einschätzungen verfügbar. Die wichtige Frage, wie externe Geldgeber Kooperation, methodische Zugänge und Fortschritte bewerten, muss in dieser Arbeit daher unbeantwortet bleiben.\[76\]

Der prinzipielle strategische Zugang von Transparencia Venezuela, der das Projekt SITM und damit das Forcieren von Transparenz in den Kommunen in den Mittelpunkt der Projekt-Arbeit stellt, entspricht allgemein betrachtet den Ansprüchen, die Schah und Schacter in ihrer Matrix kommunizieren (Shah / Schacter, 2004: 42): In Gesellschaftssystemen, in denen Korruption ubiquitär und quantitativ massiv ist, können Gegen-Strategien in diesem Verständnis des Phänomens nur dann Erfolg haben, wenn sie möglichst nieder-


Widmen wir uns nun den Details des SITM-Projekts, das aufgrund des finanziellen Aufwandes wie auch seiner methodischen Komplexität als zentrales Tool von TVen bezeichnet wird:


Wie erwähnt, wurde in der vorliegenden Arbeit aufgrund der mangelnden zeitlichen, personellen und inhaltlichen Ressourcen auf eine Untersuchung, inwieweit die Methoden des SITM einer methodischen Kritik und Überprüfung standhalten, verzichtet.


Folgt man den Ansätzen des CSIS, kann dem SITM-Projekt zweifelsfrei attestiert werden, aus strategischer Perspektive über die richtige Ausrichtung zu verfügen. SITM erfüllt den Anspruch, zivilgesellschaftliche Akteure mit staatlichen Institutionen zu vernetzen und auf der niedrigsten politischen Ebene Projekte zu initiieren, die das Ziel verfolgen, die Transparenz in Verwaltungsabläufen zu erhöhen.

Worin bestehen die Schwächen des Projekts?
Zu den wesentlichsten Schwächen von SITM gehört, dass sich einzelne Vorschläge und Empfehlungen nur schwer umsetzen lassen und aus strategischer Perspektive kaum Sinn machen. Dazu gehört etwa, dass die Bürger an der Erstellung und Exekution des Budgets
einer Kommune aktiv teilnehmen sollten (Transparencia Venezuela, 2005c: 93). Derartige Vorstöße sind insofern problematisch, als diese Art der Partizipation selbst in Kommunen oder Gesellschaften kaum zu realisieren ist, die unter vergleichsweise geringen Korruptionsbelastungen leiden.\textsuperscript{78}

Abgesehen von der grundsätzlichen Methoden-Kritik, der SITM aus Sicht des Autors in regelmäßigen Abständen unterzogen werden müsste\textsuperscript{79}, ist auf die zumindest aus didaktischer Perspektive problematischen Teilergebnisse hinzuzweisen, die dazu führen, dass einzelne Gemeinden beim jährlichen Ranking der Transparenz Verbesserungen bzw. Verschlechterungen im vierstelligen Prozent-Bereich erzielen können.


Wie verhält es sich mit den anderen, von TVen realisierten Projekten und angepeilten Zielen? Wie können diese bewertet werden?

\textsuperscript{78} In welcher Form TVen eine direkte Partizipation der Bürgerinnen und Bürger an Erstellung und Exekution des Budgets anpeilt, lässt die NGO weitgehend offen. In der Regel sollten Kommunalpolitikerinnen und -politiker ob ihrer Programme und politischen Pläne gewählt und aufgrund der Umsetzung oder Nicht-Umsetzung derselben im öffentlichen Budget zur Verantwortung gezogen bzw. eben gewählt oder auch abgewählt werden. Will man die Wählerinnen und Wähler in einer repräsentativen Demokratie dennoch direkt an der Erstellung des Budgets beteiligen, so könnte es sich dabei realpolitisch vermutlich nur um einen Beirat handeln, der im Prozess der Budget-Erstellung Verantwortungen übernimmt. Dieser Plan würde freilich eine Reihe von komplexen juristischen Problemen eröffnen (Wie sieht es mit Haftungsfragen aus?, etc.), die – und so schließt sich der Kreis – in jedem Fall einen funktionierenden Rechtsstaat voraussetzen, der in Venezuela aber vorerst nicht als gegeben betrachtet werden kann.

\textsuperscript{79} Die Forderung nach einer Evaluierung erscheint allein dadurch gerechtfertigt, dass ein routine-mäßiges Überprüfen der (eigenen) Methoden mittlerweile als standardisiertes Qualitätsmerkmal gesehen werden muss.


80 In Ländern mit besonders hohem Korruptionsaufkommen attestiert Shah Workshops, die von NGOs oder auch dem Staat organisiert werden, um präventiv ein Problembewusstsein zu schaffen, „universelles Versagen“ (Shah, 2006: 15). Es handle sich um eine richtige Maßnahme – die allerdings aufgrund des fundamentalen Versagens der staatlichen Institutionen von keinem Erfolg gekrönt sein kann, egal wie gut die Seminare selbst auch ausgestaltet sein mögen.
Initiativen müssen im Hinblick auf nachhaltige Veränderungen als de facto „irrelevant“ bezeichnet werden (Huther / Shah, 2000: 9).


Im Falle Venezuelas würde das freilich bedeutet, es erfolgen fundamentale Reform-Bestrebungen: Dazu gehören in der Matrix der Weltbank eine Reduktion der Beschäftigten im öffentlichen Sektor, eine generelle Dezentralisierung des Staatsapparates, ökonomische Reformen, Reformen in Medien und Justiz sowie eine grundsätzliche Stärkung der rechtsstaatlichen Prinzipien (Huther / Shah, 2000: 10).

Da derart umfassende Reformen in Venezuela bis zum Abschluss

---

81 Das lässt sich am Beispiel der in speziellen Seminaren geschulten Schülerinnen und Schüler demonstrieren: Gesetzt dem Fall, die Kinder begreifen und verinnerlichen die Gefahren korrupter Transaktionen und Haltungen, stehen sie im Falle einer nicht-funktionierenden, von Korruption geplagten Bürokratie vor dem Problem, dass sie nach dem erfolgreichen Besuch des Seminars zwar besser verstehen, warum Korruption ein gesamt-gesellschaftliches Problem darstellt; da sich am gesamt-gesellschaftlichen Setting nichts ändert, stellt sich für sie aber möglicherweise schneller als bei anderen die Frage, welchen Sinn moralisches Verhalten in einem System der A-Moralität noch hat.
der vorliegenden Arbeit nicht absehbar waren, muss ebenso ernsthaft hinterfragt werden, inwiefern es Sinn macht, dass TVen Initiativen wie „ProAcceso“ organisiert oder bei Regionalwahlen politischen Parteien und Kandidatinnen und Kandidaten im Zuge der erwähnten „Kompromisse“ Deklarationsunterschriften abverlangt, die belegen sollen, inwieweit sich die Funktionsträgerinnen und -träger zum Kampf gegen die Korruption bekennen.

Ein Gedanken-Experiment macht klar, warum derartige Initiativen mehr als hinterfragenswert erscheinen: Angenommen, eine Kandidatin oder ein Kandidat unterschreibt das Abkommen und wird später in eine politische Funktion gewählt. Im Falle Venezuelas ist allen Beteiligten, sowohl den Politikerinnen und Politikern, als auch den Bürgerinnen und Bürgern klar, dass Korruption existiert und ein enormes Problem darstellt.

Was bringt die unterschriebene Deklaration also in der konkreten Situation?

So lange sich an dem an endämischer Korruption leidenden System nichts ändert, ist der unterschriebene „Kompromiss“ nicht mehr als ein schriftliches Abkommen, das de facto täglich gebrochen wird oder gebrochen werden muss. Es demonstriert damit absehbar und ausschließlich das (tägliche) Scheitern einer Person, die grundsätzlich guten Willens wäre, einen allseits beklagten Zustand zu beseitigen, in Ermangelung an Gestaltungsmöglichkeiten dies aber nicht kann.

Die Frage, die man sich als Sozialwissenschaftler in diesem Setting stellen könnte wäre, wie hoch der neuerlich Vertrauensverlust ausfällt, den das System durch diese zusätzliche Enttäuschung der Wähler erleidet.

Aus der Perspektive der Korruptionsbekämpfung oder -prävention machen derartige Vertragsabschlüsse aber wenig Sinn.

Dass die Methoden von Transparencia Venezuela hinterfragt werden


Ein Stagnieren bei den eigenen bzw. den wichtigsten einschlägigen Korrumponsindices könnte man allenfalls noch damit erklären, dass sich Einstellungen und Verhaltensmuster von Menschen nur langsam ändern, gesetzte Maßnahmen deshalb keine unmittelbaren Konsequenzen zeigen und feststellbare Verbesserungen erst mit einer mehrjährigen Verzögerung einsetzen.
Da sich die Situation in Venezuela – zumindest, wenn man die Indices betrachtet – in der jüngeren Vergangenheit und Aktivitätsphase von Transparencia Venezuela allerdings nicht nur nicht verbessert, sondern sogar verschlechtert hat, stellt sich zwangsläufig die Frage, ob die NGO strategisch und methodisch die richtigen Schwerpunkte setzt. Dies soll im folgenden Teil der Arbeit beantwortet werden.

3.4 Strategische Bewertung und Ausblick für die Zukunft

Ist Transparencia Venezuela auf dem richtigen Weg?
Die Antwort auf diese Frage muss ambivalent ausfallen.
Das zentrale Tool, gleichermaßen der Stolz der NGO, nämlich das die Transparenz einzelner Kommunen messende und vergleichende SITM-Projekt, bedient sich eines strategisch richtigen – weil niederschwelligen – Zugangs: Die Gemeinden werden in ihrer Eigenschaft als kleinste politische Einheiten in einen Wettbewerb der besten Ideen eingebunden, an dessen Ende „Best Practice“-Modelle für mehr Transparenz in behördlichen Abläufen und damit eine nachhaltige zivilgesellschaftliche Strategie gegen korruptive Transaktionen stehen.

Die bei der konkreten Arbeit von TVen auftretenden und zu beobachtenden Schwierigkeiten können am besten am Beispiel der Schulungen und Seminare demonstriert werden, welche die NGO durchführt:
Transparencia Venezuela organisiert Anti-Korruptionsschulungen für Beamten und Beamte sowie für die Zivilbevölkerung. Diese Projekte machen in einem holistischen Verständnis der Korrruptionsbekämpfung zwar Sinn und können auch als „basischer“ bzw. nieder-schwelliger Zugang verstanden werden, da sie ein


Die unter anderem von Serra formulierte Feststellung, wonach auch Länder, die in einem „hohen Korruptionsgleichgewicht gefangen sind“, nicht gänzlich auf Ausbildungsprogramme und Kampagnen verzichten dürfen, die das öffentliche Problem-Bewusstsein schärfen (Serra, 2010: 135) steht dazu nicht im Widerspruch. Keine ernst zu nehmende Anti-Korruptionsstrategie kann auf Problembewusstsein schaffende oder fördernde Maßnahmen vollständig verzichten. Auch steht außer Zweifel, dass eine Umgebung, die weitgehend frei von Korruption ist, von Maßnahmen wie Anti-Korruptionsagenturen,  

82 Die Termini „effektiv“, „effizient“ und „nachhaltig“ beziehen sich auf verwandte Begriffe des Operations Evaluation Department, kurz OED, der Weltbank, dessen Methodologie Shah, Schacter und auch Huther mehrfach als Referenzgröße erwähnen bzw. in Publikationen verwenden.
Ethik-Büros oder Korruptionsombudsmänner profitiert, weil sie die buchhalterischen bzw. verwaltungstechnischen Standards heben – und damit korruptionshemmend wirken.

Bemerkenswerterweise funktionieren in einem unter massiver Korruption leidenden Umfeld allerdings die selben Maßnahmen überhaupt nicht, mehr noch: Sie können im schlimmsten Fall sogar dazu beitragen, dass Systeme einer sozialen Ungleichbehandlung tradiert und konserviert werden und sich am pathologischen Befund des Korruptionsbefalls trotz erheblicher Anstrengungen wenig bis gar nichts ändert (Huther / Shah, 2000: 12).


Dieser Umstand irritiert mehrfach: So attestieren ehemalige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von PDVSA dem Konzern bis heute hochgradige Ineffizienz, Korruption und Vetternwirtschaft, was unter anderem dazu geführt haben soll, dass nicht weniger als 23.000
Arbeiter vom Regime für ihre Unterstützung eines Generalstreiks entlassen und durch minder qualifizierte, aber politisch loyale Arbeitskräfte ersetzt worden sind (Böhmer, 2007).


Die Frage, wer einer Koalition gegen Korruption angehören soll und wer nicht, ist gleichermaßen wichtig wie sensibel, sie gehört in der Korrruptionsbekämpfung zu den „key strategic decisions“ (Rose-Ackerman, 1999: 199). Im konkreten Fall wurde sie insofern beantwortet, als Transparencia Venezuela den Erdölsektor

83 Dies ist kein spezifisch venezolanisches oder lateinamerikanisches Phänomen. Weltweit ist zu beobachten, dass Regierungen versuchen, NGOs und deren Aktivitäten zu limitieren oder zu kontrollieren. Transparency International erklärt, dass die Einrichtung lokaler Chapter aufgrund des Widerstandes bzw. der Skepsis einzelner Regierungen selbst dann sehr schwierig sein kann, wenn vor Ort engagierte Personen vorhanden sind, die das Chapter gründen und dessen Aktivitäten organisieren und durchführen würden (Rose-Ackerman, 1999: 168).
weitgehend aus seinen strategischen Überlegungen gestrichen hat, um der Regierung keine Angriffsflächen zu bieten und keinesfalls als oppositioneller Agitator oder Akteur missinterpretiert zu werden.

Die Entscheidung, PDVSA de facto „außen vor zu lassen“, ist zu respektieren. Sie bedeutet allerdings auch, dass ein wesentliches politisches Feld frühzeitig aus allen anti-korruptiven Maßnahmen ausgenommen ist – und das wiederum ist aus einer Perspektive, die primär die Effektivität der Anti-Korruptionsmaßnahmen im Auge behält, gleichermassen erwähnens- wie beklagenswert, da die Funktion eines „Watchdogs“, wie dies etwa die OECD einfordert, nicht im geringsten Maße erfüllt werden kann.


Eine nicht weniger dringend anzustellende Überlegung wäre, die Regierung bzw. den staatlichen Erdölkonzern in die (mediale) Anti-
Korruptionskampagne zu integrieren – immerhin weist Geddes am Beispiel von Lateinamerika darauf hin, dass selbst südamerikanische Alleinherrscher oder Despoten in spezifischen Situationen gegen Widerstände aus dem eigenen Lager bzw. dem Partei-Apparat vitales Interesse an Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung haben (Rose-Ackerman, 1999: 201).

All diese Abwägungen werden im Falle von Transparencia Venezuela nur in einem überschaubaren Ausmaß getätigt, und so steht die NGO vor der fast paradoxen Situation, dass sie laut ihrer eigenen Einschätzung zwar eine „Situation“ – nämlich die in der Korruption gefangene venezolanische Gesellschaft – beschreiben und „evaluieren“ möchte (Martinez, 2007: 1), gleichzeitig aber die eigenen Strategien und Maßnahmen, mit denen eben dieser Missstand bekämpft werden kann und soll, keiner geeigneten Evaluierung unterzieht.

Nicht zuletzt aufgrund der meist begrenzten finanziellen Ressourcen von NGOs ist ständig die Frage der Wertigkeiten von Maßnahmen zu stellen, und aus Sicht des Autors gehört die vergleichsweise primitiv anmutende Frage „Welche Maßnahmen sind prioritär, welche können warten?“ wohl zu den Schlüsselsätzen bei der Entwicklung einer holistischen Anti-Korruptionsstrategie.

Aufgrund der gewonnen Erkenntnisse können wir an dieser Stelle eine im ersten Teil der Arbeit formulierte These bestätigen: Selbst bei einer systematischen und umfassenden Strategie der Korruptionsbekämpfung sind die falschen Methoden und Ansätze wirkungslos, sie können unter bestimmten Voraussetzungen sogar Effekte erzielen, die den intendierten Absichten diametral gegenüberstehen.

Das bedeutet: Falsche Gegenmaßnahmen können korruptive Abläufe oder Transaktionen zementieren und sogar fördern – etwa,
indem eine herrschende Elite so genannte „Anti-Korruptionsbüros oder -einheiten“ instrumentalisiert, um politische Gegner zu verfolgen und zu stigmatisieren.

Das Beispiel Transparencia Venezuela demonstriert, dass die Matrix der Weltbank bzw. von Shah und Schacter funktioniert: Grundsätzlich sinnvolle Maßnahmen bleiben ohne Effekt und Wirkung, sobald sie nicht im Detail auf das jeweilige Land bzw. die aktuelle gesellschaftliche und politische Situation abgestimmt werden.


Gleichwohl ist anzumerken, dass selbst das engagierte Auftreten von Transparencia Venezuela bei der Bekämpfung von Korruption in Venezuela vorerst keine empirisch messbaren Verbesserungen gebracht hat und man auch aus diesem Grund die berechtigte Frage stellen muss, inwieweit die strategische Ausrichtung der NGO optimiert werden könnte.
4. Conclusio

„Ein alter (Mafia-) Boss erzählte, dass sein zur Mafia gehörender Vater ihn als Kind auf eine Mauer klettern ließ und ihm befahl zu springen – er würde ihn auffangen. Der Junge zögerte, doch nachdem sein Vater ihn weiter drängte, sprang er – und landete auf seinem Gesicht. Die Weisheit, die sein Vater ihm vermitteln wollte lautete: „Vertraue niemandem – nicht einmal deinen Eltern“."

_Diego Gambetta_, Sozialforscher (Gambetta, 1993: 35)


Tritt C nicht ein, missbrauchen also A oder B das ihnen entgegengebrachte Vertrauen unter Beteiligung eines oder einer Dritten, so bewegen wir uns bereits mit großer Wahrscheinlichkeit mitten in dem sozialwissenschaftlich so spannenden Forschungsfeld der Korruption.

Bei politischer Korruption stehen Vertrauensfragen im Zentrum: Ein Staat vertraut darauf, dass seine Beamtinnen und Beamten im Sinne der Allgemeinheit handeln und sich an vereinbarte Regeln halten; vom Staat beschäftigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vertrauen darauf, dass sie ihre Aufgaben unter der Obhut der Institution erledigen können und auch dann nicht mit Repressionen zu rechnen haben, wenn sie unpopuläre Entscheidungen treffen; und die Bürgerinnen und Bürger vertrauen letztendlich darauf, dass staatliche Institutionen nach jenen Regeln funktionieren, die ihre gewählten Vertreterinnen und Vertreter mit Gesetzen definiert haben.
In der vorliegenden Arbeit konnte gezeigt werden, dass der Begriff der politischen Korruption mittlerweile inflationär gebraucht, ja mitunter regelrecht missbraucht wird: Korruption wird vielfach pauschal und synonym für die „Schlechtigkeit der Welt“ substituiert. Da aber nicht alles, was gemeinhin als a-moralisch oder kriminell bezeichnet wird, unter dem Terminus der „politischen Korruption“ subsumiert werden kann, galt es im Sinne einer wissenschaftlichen Aufarbeitung des Phänomens den Begriff deutlich einzugrenzen – nicht allen, die von Korruption sprechen oder über sie schreiben, ist zu trauen.


Diese Festlegung, dass bei der Frage nach politischer Korruption vor allem auf die getroffenen Vereinbarungen zwischen dem Staat und der von ihm beschäftigten Person abgestellt wird, löst auch das Problem der kulturellen und historischen Einwände, die beim Versuch, eine allgemein gültige Definition zu finden, beantwortet werden müssen. Die Frage „Was ist korrupt?“ wird nicht nur von verschiedenen


Dem nicht genug, erodiert Korruption das Vertrauen in das politische System bzw. den Staat an sich. Wenn Beamtinnen und Beamte oder
auch politische Funktionsträger zu ihrem eigenen Vorteil Gesetze oder Regeln brechen oder beugen, so ist dies – konsequent zu Ende gedacht – nichts anderes als eine Form der Selbstjustiz.

Welche Schlüsse lassen sich nun im Hinblick auf die konkreten Fragestellungen im Falle Venezuelas allgemein bzw. hinsichtlich der Arbeit von Transparencia Venezuela im Besonderen ziehen? Bleiben wir beim zentralen Begriff dieser Schlussbemerkungen, dem Vertrauen, so ist im Falle Venezuelas und seiner staatlichen Institutionen eine tendenzielle Absenz eben dieses Vertrauens zu erkennen.


Chávez, der in keiner Weise dem bisherigen Typus eines Staatspolitikers entsprochen hatte, 1998 als ehemaligen Putschisten mit einem Anti-Korruptionswahlkampf zum Präsidenten werden ließ.


Der „Statusbericht“, der am Beginn der Analyse von Transparencia Venezuela stand, ist ernüchternd: Anhand des vom Autor teils auch explorativ erfassten Zustandes von Justiz bzw. Justizvollzug konnte das, was bereits im historischen Teil als eine „Gewöhnung an Gewalt und Willkür“ beschrieben wurde, bis in die Gegenwart verfolgt werden.

Venezuela, so ist 2010 zu befunden, leidet unter Defiziten, welche im Verwaltungsbereich vereinzelt durchaus anarchistische Züge tragen. Oder, wie der in Caracas lehrende österreichische Historiker Christian Cwik zynisch aber treffend formuliert:

„Venezuela kann gar keine Diktatur sein. In einer Diktatur gelten Regeln, seien sie auch noch so absurd. Diese Regeln werden strengstens exekutiert und bei Verstoß drakonisch bestraft. In Venezuela gibt es keine Regeln. Jeder macht, was er will. Vom Busfahrer bis zum Regierungsmitglied.“ (Cwik, 2007: 3)

Es fehlen „Checks and Balances“, der Staat kann seinen Bürgerinnen und Bürgern kein Mindestmaß an Rechts- oder persönlicher Sicherheit garantieren.

Dieser Aspekt, dass Venezuela wohl zu einem der schwierigsten „Biotope“ überhaupt zählt, um Anti-Korruptionsmaßnahmen zu entwickeln und zu verfolgen, sollte allen kritischen Ausführungen vorangestellt werden.

Da die vorliegende Arbeit den ersten wissenschaftlichen Versuch darstellt, die Aktivitäten einer NGO wie Transparencia Venezuela zu evaluieren und ihr Engagement auf Effektivität zu prüfen, konnte auf keine entsprechenden Quellen zurückgegriffen werden – stattdessen entwickelten wir ein eigenes Prozedere. Die Ergebnisse der Untersuchung sind dennoch oder gerade deshalb ungewöhnlich aufschlussreich.


Klare Schwächen, und das ist pro futuro wohl die entscheidende Aussage, ließ Transparencia Venezuela bei der Selbst-Evaluierung und Priorisierung der eigenen Vorgehensweisen erkennen.

Obwohl etwa die Methodik des SITM-Projekts seit Jahren unverändert ist, wurden Effektivität, Effizienz und grundsätzliche Sinnhaftigkeit trotz ernst zu nehmender Einwände nicht ausreichend hinterfragt.

Außerdem setzt Transparencia Venezuela Maßnahmen, die für sich genommen zwar Sinn machen, gesamtheitlich betrachtet aber nur
beschränkte Wirksamkeit entfalten können. Exemplarisch wurden diesbezüglich die Aus- und Fortbildungsprogramme für Zivilistinnen und Zivilisten, für Schülerinnen und Schüler sowie für Angestellte des Justiz-Apparates erwähnt, die entsprechend der anti-korrumpiven Matrix, welche beispielsweise die Weltbank verwendet, erst dann Sinn machen, wenn ein Rechtsstaat grosso modo funktioniert. Da dies in Venezuela nicht der Fall ist, sind manche Initiativen von vornherein zum Scheitern verurteilt.


Da die NGO aber aus ähnlichen Motiven auch darauf verzichtet, den staatlichen Erdölkonzern PDVSA, und damit den wichtigsten Geldgeber der Regierung, aus strategischen Überlegungen auszuschließen, muss ernsthaft hinterfragt werden, inwieweit ihr Engagement überhaupt von messbarem Erfolg begleitet werden kann.

5. Literatur


Bardhan, Pranab (2005): Corruption and Development: A Review of


Diehl, Oliver / Muno, Wolfgang (Hg.) (2005): Venezuela unter Chávez – Aufbruch oder Niedergang?, Frankfurt/Main.


Doig, Alan (2010): Anti-Corruption Strategies at National and Institutional Levels, In: Kreutner, Martin (Hg.): Practice Meets


Fischer, Karsten (2002): Selbstkorrumpierung des Parteienstaates –

Flick, Uwe (Hg.) (2006a): Qualitative Evaluationsforschung. Konzepte – Methoden – Umsetzung, Hamburg.


Flick, Uwe / von Kardorff, Ernst / Steinke, Ines (Hg.) (2009a): Qualitative Forschung – Ein Handbuch, Reinbek bei Hamburg.


Giannakopoulos, Angelos / Konstadinos, Maras / Tänzler, Dirk (2008): Tentative Research Findings on Perceptions of Corruption in


Höffling, Christian (2002): Korruption als soziale Beziehung,
Opladen.


Jones, Bart (2008): Hugo! The Hugo Chávez Story from Mud Hut to
Perpetual Revolution, London.


Lüders, Christian (2009): Beobachten im Feld und Ethnographie, In: Flick, Uwe / von Kardorff, Ernst / Steinke, Ines (Hg.): Qualitative

Maingon, Thais (Coord.) (2006): Balance y perspectivas de la política social en Venezuela, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis), ILDIS, o.O.


Ministerio de Comunicación e Información (Hg.) (2006):
Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, Caracas.


Rose-Ackerman, Susan (1999): Corruption and Government:
Causes, Consequences and Reform, Cambridge.


Transparencia Venezuela (2005a): Código de Ética y Principios
Generales de Actuación, Caracas.


**Transparencia Venezuela (2006a)**: Informe de la Sociedad Civil, Respuesta al Cuestionario del Comité de Expertos, Caracas.


**Transparencia Venezuela (2008a)**: Informe Financiero 2007, Caracas.


**Transparency International (2006a)**, Convenciones Anticorrupción
en América: Lo que la Sociedad Civil puede hacer para que funcionen – Una Guía Incidencia para la Sociedad Civil, Berlin.


**Tulchin, Joseph S. / Espach, Ralph H. (Hg.) (2000):** Combating Corruption in Latin America, Baltimore.

**Twickel, Christoph (2006):** Hugo Chávez - Eine Biografie, Hamburg.


Ziegler, Jean (2009): Der Hass auf den Westen – Wie sich die
armen Völker gegen den wirtschaftlichen Weltkrieg wehren, München.


**5.1 Journalistische Quellen und Agenturmeldungen**


**Stausberg, Hildegar (2007):** Hugo Chávez schaltet seine Feinde
Die Arbeit von Nicht-Regierungsorganisationen, die in der Korruptionsbekämpfung tätig sind, wurde in der wissenschaftlichen Literatur bislang noch nicht hinreichend aufgearbeitet.

6.2 Abstract (english)

The thesis deals with the work of Non-Government-Organisations, working in the field of Anti-Corruption-Efforts. The present work presents a model for the evaluation of the methods of NGOs and applies this in the concrete case study of the organisation „Transparencia Venezuela“, which is currently active in the Bolivarian Republic of Venezuela. After a brief conceptual introduction to the subject area in which, among the rest, the difficulties of a general-valid definition for the phenomenon „political corruption“ are reminiscent, the author focuses on the situation in Venezuela.

For the purposes of a holistic approach to the phenomenon, the second part of the thesis starts with the historically, socially and politically relevant base lines, that are considered essential since the colonial phase of the country. This is necessary to understand and explain the general „setting“, in which the analysis occurs. As base material for the closer investigation of Transparencia Venezuela the author has mainly used the 280 documents, which are being stored on the NGOs database. Additionally the results from experts interviews were considered and integrated into the analysis.

Among the most important outputs of the study was the finding, that the measures and methods which are being used by the NGO show strong defects concerning the self-evaluation and priorisation. Even more striking was the conclusion, that essential strategic anti-corruption areas such as the Venezuelan oil sector are excluded from the measures being set.

Unsurprisingly, since 2004 there hardly have been any measurable improvements in Venezuela as far as anti-corruption measures are concerned.
6.3 Liste der Expertinnen- und Experteninterviews


Ingham, James, BBC Korrespondent Venezuela, 6. Juni 2007, Caracas.


6.4 Gesprächsleitfaden

A. Generelle Korruptionsperzeption:

1. Gibt es in Venezuela politische Korruption?
   a. Wenn ja, in welchen gesellschaftlichen Bereichen (Justiz, Politik, Gesundheit, Bildung, etc.) ist dies der Fall?
   b. Wenn nein, warum nicht?

2. In welcher Form äußert sich politische Korruption in Venezuela
(Schmiergeld, Gefälligkeiten, Willkür bei amtlichen Tätigkeiten, etc.)?

3. Was sind Ihrer Meinung nach die Ursachen für politische Korruption im Allgemeinen?

4. Gibt es spezifische Gründe für politische Korruption in Venezuela, wie etwa die (Kolonial-) Geschichte oder die Mentalität?

5. Haben Sie in jüngerer Vergangenheit Auswirkungen politischer Korruption zu spüren bekommen?
   a. Falls ja: Wann war das und wie hat sich das geäußert?
   b. Falls nein: Gibt es in ihrem Umfeld Menschen, die Erfahrungen mit politischer Korruption gemacht oder sich darüber beklagt haben?

B. Korruptionsperzeption unter Hugo Chávez:

6. Glauben Sie, dass Korruption unter der Regierung von Hugo Chavez Frias in den vergangenen acht Jahren eher zu oder abgenommen hat?
   a. Bei Zugenommen: Warum ist das Ihrer Meinung nach so?
   b. Bei Abgenommen: Warum ist das so und sehen Sie einen direkten Konnex zu Aktionen der Regierung von Hugo Chávez?

7. Nimmt die Regierung Chavez Ihrer Meinung nach den Kampf gegen die Korruption ernst bzw. sind ihnen diesbezügliche
Aktionen oder Kampagnen in Erinnerung?


9. Welche Möglichkeiten der Korruptionsbekämpfung gibt bzw. gäbe es Ihrer Meinung nach?

C. Korruptionsperzeption Transparencia Venezuela allgem.

10. Kennen Sie Transparencia Venezuela?
   a. Falls ja: Hatten Sie Kontakt zu dieser Organisation oder wissen Sie, was TI Venezuela tut?
   b. Falls ja: Halten Sie die Initiative für sinnvoll, unterstützenswert?

11. Haben Sie den Eindruck, dass die Regierung Organisationen wie Transparencia Venezuela unterstützt?
   a. Falls ja: Warum?
   b. Falls nein: Warum nicht?

D. Perzeptionen Transparencia Venezuela speziell

- Worin bestehen die Spezifika von Transparencia Venezuela,
die das Chapter von anderen Chapter von Transparency International unterscheiden?

- Welche inhaltlichen Schwerpunkte wurden für 2007 definiert?
- Wie stehen Regierung, Politik, Opposition und Medien Transparencia Venezuela gegenüber?
- Ist Transparencia Venezuela Teil der Zivilgesellschaft?
- Warum kann Transparencia Venezuela keinen Beitrag dazu leisten, dass Venezuela sich im CPI verbessert?
- Welches Budget/Personal wäre notwendig, um nachhaltige Veränderungen zu erreichen?
6.5 Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre hiermit an Eides Statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche gekennzeichnet.

Die Arbeit wurde bisher weder in gleicher noch in ähnlicher Form einer anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch nicht veröffentlicht.

Wien, im April 2010

Mag. Christian Böhmer
**6.6 Lebenslauf**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Persönliche Informationen</th>
<th>Familienstand: verheiratet</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Staatsbürgerschaft: österreichisch</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Geburtsort: Hartberg</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Eltern: Edith und Wolfgang Böhmer (Hauptschullehrerin und Landtagsabgeordneter).</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>1996: Matura am Bundesoberstufenrealgymnasium Hartberg, Abschluss mit Auszeichnung.</td>
</tr>
</tbody>
</table>


<table>
<thead>
<tr>
<th>Akademische Ausbildung</th>
<th>2001-2004: Kurs an der London School of Journalism (Journalism and Newswriting).</th>
</tr>
</thead>
</table>

| Sprachkenntnisse | Deutsch (Muttersprache), Englisch und Französisch (in Wort und Schrift fließend), Spanisch (Grundkenntnisse). |