

Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

„Politische Korruption – Analyse Österreichs anhand
eines Vergleichs mit anderen EU-Ländern“

Verfasser

Walter Hannes Schmidt

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, im Oktober 2009

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A9307161

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Politikwissenschaft

Betreuer:

Univ.-Prof. Dr. Johann Wimmer

INHALTSVERZEICHNIS

DANKSAGUNG	6
1. EINLEITUNG	7
1.1. FORSCHUNGSFRAGE	8
1.2. WISSENSCHAFTLICHE VERORTUNG	9
1.3. FORSCHUNGSLEITFADEN	11
2. KORRUPTION IN DER WISSENSCHAFT	15
2.1. HISTORISCHE BEISPIELE ZUR KORRUPTION	16
2.2. DEFINITIONEN VON KORRUPTION	19
2.3. POLITISCHE KORRUPTION	20
2.4. TYPOLOGIEN VON KORRUPTION	23
2.5. DIE KORRUPTION IN DEMOKRATIETHEORIEN	25
2.5.1. <i>Demokratietheorie des Verfassungsstaats</i>	26
2.5.2. <i>Ökonomische Theorie</i>	29
2.5.2.1. Rational Choice Theorie	30
2.5.2.2. Rent-Seeking-Theorie	31
2.5.2.3. Principal-Agent-Theorie	31
2.5.2.4. Korruption als Austauschprozess	33
2.5.3. <i>Modernisierungstheoretischer Ansatz</i>	34
2.5.3.1. Die Korruption in der Modernisierungstheorie	36
2.5.3.2. Transformationstheorie	37
3. IST KORRUPTION MESSBAR?	39
3.1. INTERNATIONAL VERGLEICHENDE KORRUPTIONSINDIZES	39
3.2. TRANSPARENCY INTERNATIONAL (TI)	40
3.3. THE CORRUPTION PERCEPTION INDEX (CPI)	41
3.3.1. <i>Corruption Perception Index 2008</i>	46
3.3.2. <i>Kritische Stellungnahmen zum CPI</i>	48
3.3.3. <i>Weitere Korruptionsindices von TI: GCB und BPI</i>	53
4. DAS ANTIKORRUPTIONSGESETZ IN ÖSTERREICH	55
4.1. KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG IN ÖSTERREICH	55
4.2. DAS GELTENDE ANTIKORRUPTIONSGESETZ BIS 2007	55
4.3. ZAHLEN UND FAKTEN ZUR KORRUPTION IN ÖSTERREICH	57
4.4. DIE NOVELLE IM JAHR 2007	58
4.5. KRITIK DES STRÄG 2008	62
4.6. DIE NOVELLE DES ANTIKORRUPTIONSGESETZES 2009	63
5. GRECO-BERICHTE ALS BASIS FÜR EINE KOMPARATIVE STUDIE	67
5.1. EINE INTERNATIONALE EINORDNUNG HINSICHTLICH DER INITIATIVEN ZUR KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG	

5.1.1.	<i>Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)</i>	67
5.1.2.	<i>Vereinte Nationen</i>	67
5.1.3.	<i>Europäische Union</i>	68
5.1.4.	<i>Europarat und Groupe d'Etats contre la corruption/Group of States Against Corruption (GRECO)</i>	69
5.2.	GRUNDSÄTZLICHE INFORMATIONEN UND STAND DER GRECO-EVALUIERUNGSBERICHTE DER VERGLEICHSLÄNDER	72
5.2.1.	<i>Republik Österreich – Hintergrundinformationen</i>	72
5.2.1.1.	GRECO und der Stand der Evaluierungsberichte für Österreich	72
5.2.2.	<i>Königreich Schweden – Hintergrundinformationen</i>	73
5.2.2.1.	GRECO und der Stand der Evaluierungsberichte für Schweden	73
5.2.3.	<i>Republik Bulgarien – Hintergrundinformationen</i>	74
5.2.3.1.	GRECO und der Stand der Evaluierungsberichte für Bulgarien	75
5.3.	AUSWERTUNG DER EVALUATIONSBERICHTE FÜR ÖSTERREICH, BULGARIEN UND SCHWEDEN	76
5.3.1.	<i>Evaluationsrunde I</i>	76
5.3.1.1.	Beschreibung der Situation	76
5.3.1.2.	Unabhängigkeit, Spezialisierung und verfügbare Mittel der nationalen Körperschaften, welche mit der Verhinderung und Bekämpfung von Korruption befasst sind	78
5.3.1.3.	Ausmaß und Umfang der Verfolgungsimunität	80
5.3.2.	<i>Evaluationsrunde II</i>	80
5.3.2.1.	Erträge der Korruption (Bereicherung)	80
5.3.2.2.	Öffentliche Verwaltung und Korruption	81
5.3.2.3.	Juristische Personen und Korruption	83
5.3.3.	<i>Zusammenschau</i>	84
6.	DIE KORRUPTION UND DER PARTEIENSTAAT	87
6.1.	DIE PARTEIENFINANZIERUNG	87
6.1.1.	<i>Modelle der Parteienfinanzierung</i>	88
6.1.2.	<i>Reform der Parteienfinanzierung</i>	90
6.2.	PARTEIPATRONAGE IN ÖSTERREICH	93
6.3.	VORTEILSNAHME, PATRONAGE ODER KORRUPTION?	94
6.4.	THEORETISCHE EINORDNUNG	97
7.	DIE FOLGEN VON KORRUPTION FÜR STAAT UND GESELLSCHAFT	99
7.1.	DIE FINANZIELLEN KOSTEN FÜR DEN STAAT	102
7.2.	DAS PROBLEM DER LEGITIMITÄT BEI KORRUPTION	104
7.3.	ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGEN VON POLITISCHER KORRUPTION	108
8.	KONKLUSION	109
9.	VERZEICHNISSE	115
9.1.	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	115
9.2.	ABBILDUNGSVERZEICHNIS	116
9.3.	TABELLENVERZEICHNIS	116

9.4.	LITERATURVERZEICHNIS	117
9.5.	SONSTIGE MATERIALIEN SOWIE WEBPAGES	120
10.	ANHANG	124
10.1.	EUOPARAT – RESOLUTION (97) 24	124
10.2.	GRECO - EMPFEHLUNGEN IM VERGLEICH	126
10.3.	PERSÖNLICHE ERKLÄRUNG	131
10.4.	ZUSAMMENFASSUNG/ABSTRACT	132
10.5.	CURRICULUM VITAE	133

Geschlechtsneutrale Schreibweise

Für eine leichtere Lesbarkeit wird in der vorliegenden Arbeit auf die explizite geschlechterneutrale Schreibweise verzichtet. Hierfür wird als Vereinfachung stellvertretend für beide Geschlechtsformen die jeweils kürzere Schreibweise angewendet.

DANKSAGUNG

Mein Dank gilt allen Menschen, die mich in den letzten fünf Jahren bewusst oder unbewusst unterstützend begleitet haben.

Einige davon möchte ich namentlich erwähnen, da es ohne deren Hilfe und Unterstützung einfach nicht möglich gewesen wäre.

Zu Beginn seien Frau Mag.^a Doris Schmidauer in Vertretung für meinen Arbeitgeber, dem Grünen Klub im Parlament, sowie insbes. meine Kolleginnen Christa, Gertraud und Petra angeführt.

Daneben möchte ich ganz besonders meine Eltern erwähnen, die mich stets nach ihren Möglichkeiten unterstützt haben.

Weiters danke ich all meinen Freunden, Dietmar, Vroni, Franz, Richie, Stefan und vielen anderen, die mich motivierten, das Studium fortzusetzen.

Last but not least sei vor allem meiner Lebensgefährtin Silvia für ihr Verständnis und ihre Geduld, wenn ich mich zwecks Studiums zurückgezogen habe, gedankt.

All die anderen, die ich unerwähnt lasse, mögen mir verzeihen!

1. Einleitung

Es gibt Themen im Leben, die einen trotz erhoffter Überwindung immer wieder beschäftigen. Bei der Auseinandersetzung mit der zu bearbeiteten Fragestellung wurde mir das bewusst. So war ich Anfang des Jahres in Indien und sah, mit welcher Selbstverständlichkeit das Problem Korruption in der Gesellschaft dort verankert ist. Das Phänomen ist sichtbarer, weil es im alltäglichen Leben anzutreffen ist. Mal ist es ein Schlangenbeschwören, obwohl dieses Schauspiel bereits verboten ist, aber durch die Zahlung von Bakschisch geduldet wird, und dann ist es wieder ein öffentliches Plakat im Bahnhofsgebäude, das auf den Feind namens Korruption in uns und um uns aufmerksam macht.

Als Kind der 1970er Jahre habe ich wohl in einer Epoche gelebt, die es mit einem der größten Korruptionsskandale der österreichischen Geschichte zu tun hatte. Die politische Verantwortung um die Vorfälle beim Bau des Allgemeinen Krankenhauses in Wien wurde in einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss Anfang der 1980er Jahre geprüft und blieb nicht ohne Folgen. Daneben ist mir die „Freunderlwirtschaft“, die sich in einem passenden Parteibuch und einer entsprechenden Beschäftigung ausdrückte, noch in „guter“ persönlicher Erinnerung. Reinhard Fendrich hat vieles davon in dem damals populären Lied „Tango Korrupti“ verdichtet, wenn er von verschwitzten Händen, dicken Geldbündeln, dubiosen Transaktionen, im Flüsterton geführten Gesprächen in Hinterzimmern, verschwundenen Akten und dgl. singt.

Seither ist viel Zeit vergangen und nicht immer hat sich alles zum Bessern gewendet. Ein Blick in die Medien – egal ob ausländisches Qualitätsblatt oder nationale Boulevardpresse – spiegelt dies wider. So hat der *ORF online* (2009) von der Festnahme Mensdorff-Pouillys wegen Verdachts in Richtung Geldwäsche berichtet. Die *Süddeutsche Zeitung* (2009) informierte über Festnahmen in New Jersey von Politikern, Beamten und anderen Personen, denen Korruption und Geldwäsche vorgeworfen wird und im August 2009 hat der Falter (*Klenk* 2009, 9) aufgrund der Übergabe vertraulicher Dokumente eines Informanten des Justizministeriums eine Serie begonnen, die u.a. Freundschaftsdienste, Geldgeschenke, Amtsmissbrauch und anderes mehr aufdeckt.

Diese traurige Liste ließe sich ohne Weiteres fortsetzen und sehr bald wird das Phänomen aus einer unpersönlichen Distanz wahrgenommen. Darin liegt auch eine gewisse Gefahr, da man sich selbst aus dem Spiel nimmt und nur mehr über die anderen spricht. In der Wissenschaft wird dies als „*monodirektional-distale Perzeption*“ (*Kreutner* 2009, 65) bezeichnet. So sind es stets die anderen Menschen, die bestechen, sich bestechen lassen, aber nie ist man selbst darunter zu finden. „*Nicht ich, sondern du oder nicht wir, sondern die anderen (ebd.)!*“

Korruption ist in diesen Tagen somit ein aktuelles Thema, worüber oft in allen Medien informiert wird. Mehrfach wird von korrupten Beamten, Praktiken oder Politikern und neuerdings sogar von Anti-Korruptionsmaßnahmen oder eigener Korruptionsstaatsanwaltschaft berichtet. Ist man auf dieses Thema sensibilisiert, so hat man den Eindruck, dass dieses Phänomen dominant ist oder gar stark zugenommen hat. Es verhält sich so wie das Motto eines Reisebuchverlags, der den Werbespruch aufgriff: „Man sieht nur das, was man kennt!“ Ein Blick in die Geschichte beweist genau das Gegenteil. Diese schwer zu fassende Praktik gab es schon immer und wird es auch in Zukunft noch geben. Allerdings verschieben sich die Grenzen der Moral und somit die Wahrnehmung. Was heute korrupt ist, muss morgen keineswegs als korrupt empfunden werden.

Schwerpunkt meiner Arbeit ist die politische Korruption, wobei dieser Begriff alle Formen der Korruption iVm der Judikative, Exekutive sowie Administrative umfasst. In all diesen Fällen missbrauchen öffentliche Entscheidungsträger ihre Macht zum eigenen oder zum Vorteil Dritter und zum Schaden des öffentlichen Interesses. Das „öffentliche Interesse“ unterscheidet ergo die Korruption der Alltagssprache von der politischen Korruption, die insbesondere mit öffentlich anvertrauten Aufgaben in Verbindung steht. Da allerdings Korruption in ihrer Vielfalt – sei es mittels Schmiergeld, Nepotismus oder Ämterpatronage und dgl. – im Geheimen abgewickelt wird, ist das Ausmaß der Korruption oder die Anzahl der Korruptionsfälle kaum bis gar nicht fassbar. Transparency International als Nichtregierungsorganisation bedient sich, um Unfassbares quantifizierbar zu machen, einer Methode, nach der mehrere Wahrnehmungsbefragungen unterschiedlicher Organisationen zu diesem Thema zusammengefasst und mit Punkten versehen werden. In Folge werden die Länder nach Punkteanzahl gereiht. Der erstellte Index listet die Länder nach dem Grad auf, in dem dort Korruption bei Amtsträgern wahrgenommen wird. Sieht man sich dieses Ranking an, dann findet sich Österreich 2008 im Spitzenfeld der Länder mit gering wahrgenommener Korruption wieder (Rang 12 mit 8.1 Punkten von 10 möglichen Punkten). Das Feld wird unter anderem von Schweden (9.3) angeführt. Länder wie Bulgarien (3.6) können hingegen innerhalb der Europäischen Union als Schlusslicht bezeichnet werden. Diese zwei zuletzt genannten Länder werden im Rahmen dieser Arbeit stets relevante Bezugsgrößen sein, da an ihrer Unterschiedlichkeit zu Österreich Besonderheiten markanter herausgearbeitet werden können.

1.1. *Forschungsfrage*

Ziel meiner Arbeit ist folglich, dieses Ranking des Corruption Perception Index (CPI) kritisch zu hinterfragen, indem ich den Index mit den Berichten von GRECO, einer vom Europarat installierten Staatengruppe, welche die Umsetzung von ratifizierten Konventionen hinsichtlich

Korruption evaluiert, in Beziehung setze. Ein Vergleich von Schweden, Österreich und Bulgarien soll zeigen, ob Österreich wirklich eine so hervorragende Punkteanzahl verdient, zumal ich davon ausgehe, dass Österreich in einigen Bereichen hinterherhinkt. Nicht umsonst bezeichnet der von GRECO erarbeitete Evaluierungsbericht Österreich als ein Land, welches sich *„in einem frühen Stadium im Kampf gegen Korruption befindet (GRECO 2008, 8).“*

Die forschungsleitende Fragestellung lautet daher: „Wo steht Österreich im Kampf gegen Korruption tatsächlich?“ Dabei gilt es, zusätzliche Unterfragen zu klären. Welche Empfehlungen werden ausgesprochen und kann davon auf das Ranking von Transparency International geschlossen werden? Ist das Ranking des CPI also gerechtfertigt oder täuscht die Wahrnehmung und sind die gesetzlichen Grundlagen, die entsprechenden Behörden oder die öffentliche Verwaltung im Falle von Österreich der bulgarischen Situation näher als angenommen oder ist Schweden als Maß aller Dinge in Reichweite?

Als Methode habe ich den Vergleich gewählt, wobei dieser auf zwei Ansätzen ruht. Der von Transparency International veröffentlichte Korruptionswahrnehmungsindex versucht Länder anhand von Expertenwahrnehmungen sowie Analysen gegenüberzustellen. Die abgefragten Meinungen können als Ergebnis einer Policy bezeichnet werden, welche eine Grundlage dieses Vergleichs bildet.

Daneben werde ich die für alle drei Länder veröffentlichten *GRECO*-Berichte, welche allesamt auf gleicher Grundlage erstellt wurden, prüfen. Hierbei ruht die jeweilige Länderanalyse auf einer völkerrechtlichen Harmonisierung der nationalen Gesetzgebung. Konventionen, die in ein politisches System eingehen, werden national entsprechend angepasst, mittels Gesetzen realisiert und in Form von Institutionen oder Programmen manifest. Allerdings werden nicht alle Punkte der Konventionen des Europarats überprüft, sondern stets werden von *GRECO* vorgegebene Schwerpunkte in Evaluationsrunden begutachtet. Diese von speziellen Evaluierungsteams in Zusammenarbeit mit den verschiedenen nationalen Behörden erarbeiteten Dokumente sind auf der offiziellen Homepage von *GRECO* abrufbar und mit Empfehlungen versehen, sodass relativ rasch erkannt werden kann, wo ein Aufholbedarf für das jeweilige Land besteht. Es soll somit geklärt werden, wie die in den ratifizierten Konventionen definierten und zu überprüfenden Ziele hinsichtlich Korruption umgesetzt werden müssen/mussten, was andererseits Auskunft über die politisch wahrgenommene Bedeutung des Phänomens wiedergibt.

1.2. Wissenschaftliche Verortung

In der Auseinandersetzung mit dem Begriff „Politik“ wird klar, dass die Begrifflichkeit selbst einen geschichtlichen Bedeutungswandel erfahren hat. So verstand man in der Antike, die

noch keinen vergleichbaren Staat kannte, darunter etwas anderes als heute. Zudem ist Politikwissenschaft eine in Österreich sehr junge Disziplin, die aus verschiedensten Fachrichtungen ihren Ursprung fand. Heute beschreibt man den Begriff „Politikwissenschaft“ mithilfe eines aus dem angelsächsischen Raum kommenden Drei-Ebenen-Modells. Jede Ebene spricht eine andere Dimension von Politik an.

Policy steht für den Inhalt einer politischen Entscheidung, eine politische Gestaltung, also die materielle Politik in Form einer speziellen Ausrichtung z. B. innerhalb der Wirtschafts- oder Außenpolitik. Es geht folglich um Ziele, Aufgaben in Form von Gegenständen der Politik. Allerdings kann Policy in einem engeren Sinn als das Tun oder Lassen der Regierung oder in einem weiteren Sinn verstanden werden (*Schmidt* 2006, 261). Letztere umfasst auch Entscheidungen anderer Akteure bspw. die Lohnpolitik der Sozialpartner oder gar die Personalpolitik innerhalb eines Unternehmens.

Polity steht für die institutionelle Dimension, welche niedergelegt ist in der Verfassung, einer Rechtsordnung oder anhand einer Regierung, des Parlaments manifest wird.

Politics deutet die prozessurale Dimension an. Wie sehen die Formen der formellen bzw. informellen Macht aus? Welche Akteure treten wie auf? Wie kommt die Willensbildung und Interessensvermittlung zustande? Wird Politik in Form eines Konsenses oder eines Konflikts ausgetragen?

Waren die drei Ebenen bisher von nationalen Bedingungen bestimmt, so wird heute aufgrund einer internationalen Verflechtung – sei es wirtschaftlich oder technisch bedingt – Politik auch zunehmend von außen geprägt. Politik im Rahmen der Europäischen Union oder der Vereinten Nationen wird ein zunehmend wichtiger Faktor, indem internationale Verträge, Konventionen etc. abgeschlossen und in nationales Recht transformiert werden.

Bei einer Auseinandersetzung mit politischer Korruption kann auf all diesen drei Ebenen Anschluss gefunden und je nach Forschungsfrage analysiert werden. Im Rahmen dieser Arbeit wird versucht, das Besondere der österreichischen Anti-Korruptionspolitik anhand eines Vergleichs mit anderen europäischen Ländern herauszuarbeiten. Somit bediene ich mich einer Teildisziplin der Politikwissenschaft, die ihre Methode bereits im Namen trägt und als zentrales Konzept die Policy in den Mittelpunkt rückt. Die „Vergleichende Politikwissenschaft“ selbst ist wiederum eine grundsätzlich sehr alte Disziplin, zumal bereits Aristoteles verschiedene Verfassungen verglich und Schlüsse daraus zog. Zentrale Forschungsgebiete der Vergleichenden Politikwissenschaft sind eine gegenüberstellende Parteien-, Wohlstands-, Parlamentarismus- oder Policy-Forschung. Oftmals wird diese komparative Wissenschaft auch als Königsweg (*Berg-Schlosser/Müller-Rommel* 2006a, 13) – eben auch aufgrund der alten Tradition – bezeichnet. Gleichzeitig „hinken“ Vergleiche und

es ist gefährlich, voreilig Schlüsse zu ziehen. Es kann somit ein unlauterer Versuch sein, Länder aufgrund ihrer speziellen Geschichte und in Folge mit jeweils unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und kulturelle Ausprägungen nebeneinander zu stellen. Der Vergleich hat aber jedenfalls den Vorteil, dass nicht nur Übereinstimmungen aufgezeigt, sondern vor allem Besonderheiten deutlicher sichtbar werden. Das Eigene oder Besondere wird in der Auseinandersetzung mit dem Anderen oder Fremden klarer.

Innerhalb dieser Teildisziplin wurden bereits mehrere Phasen durchschritten, die den Fokus stets anders gewichtet haben (Schmidt 2006, 263-268). Galt es einmal, politische Inhalte in unterschiedlichen Systemen (also Demokratien, Diktaturen, Monarchien etc.) zu untersuchen oder Policies auf Basis sozioökonomischer oder gesellschaftlicher Umstände zu analysieren, so ging man bald dazu über, gesetzliche Ausgestaltungen anhand von Institutionen sowie Prozessen zu beschreiben und mit einem Input-Output-Modell darzustellen. Neuerdings lautet die Schlüsselfrage der Vergleichenden Politikwissenschaft: *„Inwieweit wird die Staatstätigkeit auf nationalstaatlicher Ebene durch Vorgänge der Internationalisierung sowie der Europäisierung [...] geprägt ... (Schmidt 2006, 268).“*

Die Vergleichende Politikwissenschaft hat auch Kritiker, da Analysen, die zumeist auf bloßen Statistiken beruhen, lediglich Bekanntes bestätigen, Themen mit schlechter Datenlage gar nicht berücksichtigt oder gar geschichtliche bzw. kulturelle Dimensionen ausblenden (Berg-Schlosser/Müller-Rommel 2006b, 332ff). Nichtsdestotrotz hat die Methode auch einige Vorteile, zumal nicht nur Unterschiede wahrgenommen werden, sondern das Gemeinsame aller Gesellschaften herausgearbeitet wird. Auf Basis dieser aufgezeigten Differenzen können Regelmäßigkeiten abgeleitet und in einem theoretischen Modell aufgenommen werden, um ihre Verifikation oder Falsifikation zu finden.

1.3. Forschungsleitfaden

Die Arbeit ist in acht Kapitel mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten gegliedert. Nach den einleitenden Worten gilt es den Begriff „Korruption“ auszuloten, verschiedene Definitionen zu vergleichen, in die Geschichte zurückzublicken oder aber den Ursprung des Worts herzuleiten. Danach heißt es, das Besondere an der politischen Korruption herauszuarbeiten, da hierauf der Fokus und weitere Verlauf der vorliegenden Arbeit ruht. Ebenfalls sollen verschiedene wissenschaftliche, oftmals gebräuchliche Typologien von Korruption erklärt werden, die wie selbstverständlich Verwendung finden, aber nicht vereinheitlicht sind. Da es keine große, allumfassende Theorie gibt, soll mittels dreier theoretischer Ansätze das Phänomen durchleuchtet werden, um mit diesen modellhaften Zugängen das Verständnis zu fördern oder eingenommene Perspektiven offen zu legen.

Danach wird der Versuch der Messbarkeit von Korruption anhand des Korruptionswahrnehmungsindex 2008 kritisch hinterfragt. Welche Annahmen wurden getroffen, welche Methoden werden angewandt oder welche kritischen Stimmen gibt es? Dazu ist es notwendig, sich mit der Organisation Transparency International, deren Ziele, Aufgaben usw. im Vorfeld auseinander zu setzen, um mit diesen gewonnenen Erkenntnissen weiterarbeiten zu können.

Bevor allerdings dieses Ranking mit den *GRECO*-Berichten in Verhältnis gesetzt werden kann, wird in einem Zwischenschritt die Entwicklung des Österreichischen Anti-Korruptionsgesetzes nachverfolgt, die in den letzten Jahren sehr dynamisch war und einige Novellen brachte. Der *GRECO*-Bericht für Österreich nimmt darauf in mehreren Absätzen Bezug, jedoch sind die dort angegebenen, relevanten Gesetzesbestimmungen in manchen Punkten bereits überholt. Die Halbwertszeit geltenden Rechts ist eine sehr kurze geworden bzw. setzt die Regierung Empfehlungen von *GRECO* bereits um.

Darauf aufbauend soll die internationale Verflechtung im Kampf gegen Korruption und relevante Übereinkommen den nationalen Standpunkt ergänzen, zumal auch die Europäische Union die Relevanz dieses Themas erkennen musste bzw. erkannt hat und dabei insbesondere neben den entsprechenden Europarats-Übereinkommen auf die Staatengruppe im Kampf gegen Korruption (*GRECO*) verweist. Der Hauptteil liegt hier in der Gegenüberstellung vergleichbarer Evaluierungsdokumente. Wie wurden Untersuchungsschwerpunkte der Europarats-Konventionen in den Vergleichsländern umgesetzt oder welche Erkenntnisse, Besonderheiten können daraus gewonnen werden? Nachdem mehrere Evaluationen geplant sind, wird in der nächsten Runde der Schwerpunkt u.a. auf Korruption und Parteienfinanzierung liegen. Vorab soll auch dieses Thema allgemein und im Besonderen mit der Perspektive Österreich erarbeitet werden, um die Komplexität oder Anfälligkeit des politischen Systems erkennbar zu machen. Parteien gelten als wesentlicher Bestandteil funktionierender Demokratien, aber worin besteht deren Funktion bzw. welche Aufgaben werden tatsächlich von den Organisationen wahrgenommen?

Abschließend wird noch auf die negativen Auswirkungen auf den Staat hingewiesen, da neben einem monetären Verlust für den Staat vor allem demokratische Legitimation verloren geht. Anhand des Beispiels Bulgarien als eines der Vergleichsländer, das mit „High-Level-Korruption“ zu kämpfen hat, werden der Verlust an Vertrauen in staatliche Institutionen und die Gefahren für den Staat exemplarisch abgebildet. Damit soll jedoch das Ergebnis nicht vorweg genommen und Bulgarien als Schlusslicht deklariert werden.

So ist das Land zwar im Ranking von TI schlechter gereiht, allerdings soll im Schlusskapitel die Gegenüberstellung der unterschiedlichen Ergebnisse geleistet werden. Offene Fragen wie: „Eignen sich die Berichte für einen Vergleich?“ oder „Können Erkenntnisse gewonnen

werden, die im Widerspruch zum CPI stehen?“, sollen auf Basis der Vorarbeiten einer Antwort zugeführt werden und die Arbeit abschließen, womit auch der Forschungsfrage Genüge getan und Österreich einer (Neu-) Bewertung hinsichtlich Korruption zugeführt wird.

2. Korruption in der Wissenschaft

... „das Böse ist immer und überall“
Banküberfall von EAV

In einem ersten Schritt gilt es, den Begriff „Korruption“ zu durchleuchten und Antworten zu finden auf die einfache Frage: „Was ist Korruption?“ Der Begriff ist vielschichtig, hat mehrere Dimensionen, die erfasst und in all den verschiedenen Facetten dargestellt werden sollen. Dazu ist es hilfreich, sich dem Thema mittels verschiedener Zugänge anzunähern. Nützlich ist hierbei zunächst eine sprachliche Einordnung. Das Wort leitet sich ab vom lateinischen Verb „cor-rumpo“ und dies wird mit „zusammenbrechen“, „beschädigen“, „verletzen“, „verderben“, „vernichten“, „zugrunde richten“, „zugrunde gehen“ oder „verführen“, „bestechen“ bzw. „verleiten“ in die deutsche Sprache übersetzt. Zimmerling (2005, 77) macht darauf aufmerksam, dass der Ausdruck „Korruption“ selbst einen Bedeutungswandel erfahren hat. Das Wort hat ursprünglich in der italienischen Sprache den Verfall einer Regierung bedeutet und wurde dann mit „Bestechung“ übersetzt. In der deutschen Sprache ist letztere Bedeutung sicherlich richtig in der Verwendung des Fremdwortes. In der englischen Sprache hingegen hat die frühere Bedeutung iSv moralischem Niedergang noch Relevanz. Wird Korruption auf eine politische Dimension gehoben, so kann gesagt werden, dass Korruption einen Staat, ein politisches System oder aber eben eine Demokratie letztlich zugrunde richten kann, sodass dieses System in sich zusammenbricht. Im alltäglichen Sprachgebrauch selber ist das Wort keinesfalls wertfrei, sondern negativ konnotiert, da es mit einem unmoralischen Handeln in Verbindung gebracht wird. In diesem Kontext sei auch auf die Bibel verwiesen, wenn bereits in der Schöpfungsgeschichte, also im Alten Testament, spricht im ersten Buch Moses sehr bald nach der Billigung (Kap. 1 Vers 31: „*Gott sah alles an, was er gemacht hatte: Es war sehr gut.*“) ein Wandel geschieht, der übersetzt vom Verderben spricht, den im Buch Genesis 6, 11 – 12 heißt es: „*Aber die Erde war korrumpiert in den Augen Gottes, und voll war die Erde von Korruption* (zit. n. Alemann 2005, 16)“. Letztlich wird Korruption bereits im Alten Testament als Sünde klassifiziert, zumal der Duktus sehr an die zehn Gebote erinnert, wenn im Buch Exodus 23, 8 steht: „*Du sollst dich nicht bestechen lassen; denn Bestechung macht Sehende blind und verkehrt die Sache derer, die im Recht sind.*“ Allerdings möchte ich hier nicht den Anschein erwecken, dass Korruption lediglich in Zusammenhang mit der jüdisch-christlichen Welt zu denken ist. Im alten China galt der gerechte, unbestechliche Beamte als ein Idealbild und der Lehre von Konfuzius folgend war der Herrscher als Vaterfigur ein Vorbild sittlicher Vollkommenheit, dessen Beamte diese Vorbildfunktion nach unten weiter zu tragen hatten (Herberger 1991, zit. n. Alemann 2005, 16).

Aufgrund dieser Tatsachen kann davon ausgegangen werden, dass das Phänomen der Korruption keinesfalls etwas Neues darstellt, sondern bestenfalls heute aufgrund verschiedenster Umstände – sei es gesellschaftlicher oder technischer Natur – neue Erscheinungsformen gewinnt. Aber bleiben wir noch bei der historischen Betrachtungsweise, die aufschlussreicher ist als gedacht, um im nächsten Schritt davon abgeleitet Definitionen von Korruption zu vergleichen und Gemeinsamkeiten davon abzuleiten.

2.1. Historische Beispiele zur Korruption

Diesen Ausflug in die Geschichte möchte ich relativ kurz gestalten, da dies Raum für eine eigene Arbeit geben würde. Ich beschränke mich daher auf zwei Fälle, die mit den oftmals geäußerten Missverständnissen, dass Korruption ein Phänomen unserer Zeit und insbes. ein Problem der Demokratie sei, aufräumen.

Wolfgang Schuller, ein emeritierter Professor der Alten Geschichte an der Universität Konstanz, hat zum Thema Korruption in der Antike einige wissenschaftliche Beiträge und Bücher veröffentlicht. Er fand zu diesem Phänomen (Schuller 2005, 50 – 58) Belege im archaischen Griechenland (8./7. Jahrhundert vor Christus), wenn der Dichter Hesiod von „*gabenschluckenden Herren*“ (Schuller 2005, 50) oder parteiischen Richtern berichtet oder während der klassischen Zeit (5./4. Jahrhundert vor Christus) schildert Aristoteles die Unterschlagung öffentlicher Gelder, Ämterkäufe, die Bestechung von Amtsträgern, aber auch den Verkauf von Priesterstellen. Dieses Amt war durchaus von Interesse, da Einkünfte für den Vollzug der rituellen Handlungen lukriert werden konnten. Am bemerkenswertesten ist jedoch die Römische Republik in der Zeit um etwa 100 vor Christus, wenn von *Ambitus* berichtet wird. *Ambitus* leitet sich ab von *ambire* und steht für herumgehen, also Wahlkampf betreiben oder Hände schütteln (Schuller 2000, 195). Gemeint ist hierbei das Umherziehen, um für sich bei Wahlen, um Sympathien und Anhänger zu werben. Wissenswert dafür ist, dass Konsule jeweils für ein Jahr von der römischen Volksversammlung gewählt¹ wurden und dies daher als demokratisches Element der römischen Republik bezeichnet wird. In den letzten Jahrzehnten dieser Ära häuften sich die Senatsbeschlüsse, Gesetzesanträge und Gesetze, um die Auswüchse der Wahlwerbung zu bekämpfen und zusätzlich fanden Prozesse wegen dieser Delikte statt (Schuller 2000, 187). Die gesetzlichen Strafandrohungen wurden immer schärfer und sehen von der Androhung des Exils, der Aberkennung der Wählbarkeit oder der Wahl, dem lebenslangen Ausschluss aus der Politik

¹ Schuller (2000, 191f) weist allerdings darauf hin, dass dies nicht mit einem Wahlkampf in unserem Sinne mit politischen Parteiprogrammen zu verstehen sei und führt eine Denkschrift von Ciceros jüngeren Bruder Quintus an, der darin insbes. die Techniken der Rede behandelt und ausdrücklich davor warnt, politische Stellung zu beziehen.

auch die Todesstrafe vor. Die Strafvorschriften sind in den Quellen gut dokumentiert, allerdings bleiben die Tatbestände unklar, wobei organisierte Geldzahlungen, Massenspeisungen und die gegen Geld vorgenommene Organisation einer Anhängerschaft als gesichert gelten (*Schuller* 2005, 53f). Die Erfolglosigkeit im Kampf gegen diese Unart scheinen die zahllosen Gesetze zu dokumentieren. Aufschlussreicher für meinen gewählten Schwerpunkt wurde diese Erscheinungsform in den letzten Jahrzehnten bei der historischen Bewertung. Galt sie anfangs als Symptomatik für den Verfall der Republik und strafrechtlicher Missbrauch, gewann sie im letzten Jahrzehnt an Bedeutung, da Ambitus in Verbindung gebracht wurde mit dem römischen Klientelwesen (*Schuller* 2000, 190f), welches gesellschaftlich eingebettet und institutionell informell vorhanden war.

In der Antike war also bereits vom Ämterkauf die Rede, wodurch es zur Verletzung des formalen Auftrags zum persönlichen Vorteil kam. Dies soll uns vor Augen führen, dass Korruption per se tatsächlich nichts Neues und heute aktueller den je ist. So haben die Medien (*Die Presse* 2009) anlässlich der Wahlen zum Europäischen Parlament von Wahlschwindel gesprochen, da in Bulgarien Wählerstimmen für 40 Lewa (20 Euro) gehandelt wurden.

Eine andere Geschichte ist die Korruption im Nationalsozialismus. Das Phänomen bekommt eine neue Gestalt und zeigt auf, dass Korruption der Regelfall und korruptionsfreie Herrschaft der Sonderfall ist, auch wenn die Nationalsozialisten gleich nach der Machtübernahme ein Sonderdezernat zur Korruptionsbekämpfung installierten, um insbesondere das demokratische System als korrupt zu diffamieren, indem Fälle prominenter Politiker demokratischer Parteien in Folge oftmals erfolglos untersucht wurden (*Bajohr* 2001, 137). Wobei sich diese Korruptionsschnüffelei als Bumerang für das neue Regime erwies, da sehr bald von nationalsozialistischen Unterschlagungen, Bereicherungen etc. berichtet und somit im Herbst 1933 diese Institution ersatzlos gestrichen wurde (*Bajohr* 2001, 139).

Frank *Bajohr* (2001, 11) hat zudem eine neue Facette herausgearbeitet, indem er konträr zur oftmals wissenschaftlich geäußerten These behauptet, dass Korruption eine funktionale Stabilisierung des NS-Herrschaftssystems bedeutete. Der Machtmissbrauch diene also nicht nur privaten Zwecken. Zur Veranschaulichung hat er dazu die Korruption im „Dritten Reich“ in drei Kategorien unterteilt.

Es mag verwunderlich erscheinen, aber es gab **geförderte Privilegien**, die von oben gefördert und von unten gefordert wurden. Viele Parteimitglieder, v.a. die alten Kämpfer, die vor der Machtübernahme teils geheim operierten, wurden bevorzugt bei Ämtervergaben, Auftragsvergaben. Es wurde eine Opferhaltung vor der Machtübernahme stilisiert und somit eine Wiedergutmachung legitimiert. Allerdings gab es kein Regelwerk. So war die Stellung des Einzelnen sowie dessen personale Bindung an den nächsthöheren Führer (*Bajohr* 2001,

20ff) ausschlaggebend. Plötzlich sind ehemalige Hausierer oder Arbeitslose, die vormals nicht einmal die Eingangsvoraussetzungen zur Beamtenlaufbahn erfüllt hatten, über die öffentliche Verwaltung zu lukrativen Jobs gekommen.

Daneben existierte die **tolerierte Korruption**, die sich in Form von Sonderfonds oder schwarzen Kassen manifestierte. Einstmals jüdisches Vermögen ging nicht in Staatseigentum über, sondern wurde in Sonderfonds oder schwarzen Kassen geparkt. Hitler selber bediente sich dieses Instruments und verschenkte diese wiederum nicht nur aus Dankbarkeit für geleistete Dienste, sondern korrumpierte bewusst die Moral der Empfänger, um sie so an sich zu binden (*Bajohr 2001, 35f*). *„Korruption fungierte als Schmiermittel im Geflecht nationalsozialistischer Herrschaftscliquen, die durch gegenseitigen Austausch materieller Gefälligkeiten fundiert und stabilisiert wurden (Bajohr 2001, 130).“* Vor allem in den eroberten Gebieten im Osten agierten nicht nur die Offiziere im Sinne eines Herrenmenschen, zumal es ja den Grundsatz der Truppenversorgung „aus dem Land“ gab. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass in den besetzten Gebieten Korruption keine Männerdomäne war (*Bajohr 2001, 87*). Sogar Frauen beteiligten sich je nach Handlungs- bzw. Zugriffsmöglichkeiten an den vorhandenen Ressourcen.

Schließlich gab es auch die **bekämpfte Korruption**, die aufgrund gesetzlicher Grundlagen strafrechtlich verfolgt wurde. *Bajohr (2001, 137-176)* zeigt dabei auch die Strukturprobleme der Diktatur auf, die in der fehlenden Machtkontrolle aufgrund der Aufhebung der Gewaltenteilung und somit der fehlenden Rechenschaftspflicht, der Gleichschaltung der Presse sowie der polykratischen Kompetenzanarchie in Form von führerunmittelbaren Sonderdienststellen und Staatskommissaren bestanden. Wobei das größte Hindernis zur effektiven Bekämpfung ein Geflecht von Herrschaftscliquen bzw. Kameraderie war. Es war ein sich gegenseitiges Stützen oder Decken. Erst in der zweiten Kriegshälfte und aufgrund der drohenden Niederlage war das Regime aber unter öffentlichem Druck geraten und gezwungen, gegen Korruption vorzugehen. Allerdings wurde kein einziger Gauleiter oder eine andere Führungsperson des Regimes aufgrund einer Korruptionsaffäre gestürzt (*Moll 1992, zit. n. Bajohr 2001, 161*). Anklagen gegen Korruption hatten insbesondere jene zu fürchten, die in die Schusslinie regimeinterner Machtkämpfe geraten waren und aus Sicht ihrer Förderer und Protektoren jegliche Nützlichkeit verloren oder sich am Eigentum der Partei vergangen hatten (*Bajohr 2001, 151*). Dies waren meist kleinere Funktionäre.

Zusammenfassend stellt *Bajohr (2001, 11)* fest, dass die Korruption im Nationalsozialismus kein Randphänomen, sondern eine systemimmanente Massenerscheinung war, welche sich funktional in den Massenmord einfügte. Der Holocaust und die Bereicherung an fremdem Eigentum motivierten, verstrickten und banden an das NS-Regime, zumal neue Eigentümer nicht regresspflichtig werden wollten.

Diese beiden geschichtlichen Exkurse können als Belege der Ubiquität von Korruption angeführt werden. Demokratien sind daher nicht anfälliger für Korruption, aber sie ermöglichen diese offen zu legen. *Friedrich* (1993, 17) formuliert dies so:

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

2.2. Definitionen von Korruption

Es gibt viele wissenschaftlich verwendete Definitionen, die nebeneinander Verwendung finden. Hier ein paar Beispiele, um ein Gefühl dafür zu bekommen und um in Folge das Gemeinsame herauszuarbeiten.

„Korruption ist das Verhalten von Personen mit öffentlichen und privaten Aufgaben, die ihre Pflicht verletzen, um ungerechtfertigte Vorteile zu erhalten (Noack 1998, 37).“

Korruption mag *„verstanden werden als Missbrauch der Entscheidungsmacht von Amtsträgern zur Erlangung eigener Vorteile (Alemann 2004, zit. n. Morlok 2005, 135).“*

„Korruption [ist] ein öffentliches Handeln, dessen jeweilige sachgerechte, rationale Ausübung durch private Interessen verfälscht werden (Schuller, 2005, 56).“

Transparency International (2009a) definiert Korruption auf ihrer Homepage folgendermaßen: *„Corruption is [...] defined as the misuse of entrusted power for private gain.“*

„Verletzung eines allgemeinen Interesses zu Gunsten eines speziellen Vorteils (Moringe 2009, 90).“

Kern dieser Korruptionsdefinitionen ist die Verletzung eines formalen Entscheidungsprogramms durch die Entscheidungsträger zur Erlangung von Vorteilen für sich oder andere (Morlok 2005, 135). Diese Vorteile können materieller (in Form von Geld) oder immaterieller Natur sein und für sich selber oder Dritte anfallen. Klassische Fälle von immateriellen Leistungen sind Ämterpatronagen in beruflichen Positionen aus parteipolitischen Gründen, Nepotismus aus Familienrason oder politischer Klientelismus. Die angeführten Definitionen sind alle moralfrei gehalten und keinesfalls normativ aufgeladen. Es geht also um eine theoretische Deskription eines bestimmten Typus von Handlungen. Korruption kann somit im öffentlichen sowie privaten Bereich vorkommen. *„Das Wesentliche korruptierten Verhaltens liegt also in der Verletzung eines offiziellen normativen Handlungsprogramms (Morlok 2005, 136).“*

Zuletzt möchte ich noch eine Definition der anderen Art anführen, die das Gesetz als Maßstab korrupten Handelns in den Mittelpunkt rückt und keineswegs alle Formen der Korruption umfassen kann, zumal auch Gesetze nicht unfehlbar in Stein gemeißelt sind.

„Als Fälle von Korruption bezeichnen wir heutzutage eine besondere Klasse von Normverletzungen (Zimmerling 2000, 77).“

2.3. Politische Korruption

Korruption kann als Gesamtphänomen betrachtet werden, welches allgemein (vgl. Definitionen des letzten Abschnitts) definiert werden kann. Die politische Korruption kann davon als Teilmenge verstanden werden. Diese von Ulrich von Alemann (2005, 20) leicht verständliche Erklärung steht allerdings vor dem Problem, dass sich die Wissenschaft nicht einig ist, was Politik ist, denn spätestens mit der Frauenbewegung ist auch das Private politisch. Somit existiert ein allumfassender Politikbegriff. TI verwendet eine enge Definition von politischer Korruption, da sie damit insbesondere politische und wirtschaftliche Eliten und ihre Aktivitäten thematisieren wollen. Auch Sickinger (2006a, 561) meint, dass Korruption ein unscharfes Phänomen sei, welches in seiner Allgemeinheit nochmals in Sektoren zerlegt werden müsse. Korruption sei somit im öffentlichen sowie im privaten Sektor zu finden. Die politische Korruption im Besonderen betrachtet das Verhalten politischer Amtsträger sowie politischer Institutionen wie bspw. von Parteien oder Verbänden (Sickinger 2006a, 561). Allerdings sei hierzu noch angeführt, dass die Zusammenhänge von politischer bzw. administrativer Korruption oftmals sehr stark sind. Sickinger (2006a, 561 – 576) hat bei seiner Forschung insbesondere das politische System Österreich im Auge und führt folgende Bereiche an:

- Großkorruption bspw. im Sinne von Auszahlung illegaler Provisionen bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen.
- Illegitime Beeinflussung gesetzgeberischer Entscheidungen durch Spenden an Parteien oder Politiker. Wobei vor allem bei der Politikfinanzierung die Unschärfe des allgemeinen Korruptionsbegriffs deutlich wird, weil hier die übliche Definition des Missbrauchs eines öffentlichen Amtes für private Zwecke nicht mehr voll gültig ist. Sickinger kritisiert dabei vor allem das nicht transparente System der Großspenden von Unternehmen und Interessensverbänden in Österreich, die mit ihrem „Wohlwollen“ nicht uneigennützig Gutes tun wollen.
- Parteipolitischer Patronage im Sinne von politischer Instrumentalisierung von öffentlichen Ämtern, indem politische oder persönliche Loyalitäten gegen berufliche oder soziale Vorteile ausgetauscht werden.

Dieser engen Definition von politischer Korruption steht eine andere, holistische Sichtweise gegenüber. Alemann (2005, 20) bringt dies mit folgendem treffenden Satz gut zum Ausdruck: „*Da die Bestechung von Entscheidungsträgern in Verwaltung, Politik oder Wirtschaft immer auch gesamtgesellschaftliche Auswirkungen haben kann, hat sie auch immer politische Auswirkungen.*“

Morlok (2005, 137) hat hierzu wiederum einen anderen Ansatz, indem er in der modernen Gesellschaft von einer fortschreitenden Systemdifferenzierung spricht, die für unterschiedliche gesellschaftliche Bereiche eigene Logiken, eigene Handlungskriterien und spezifische Handlungsprogramme vorgibt. Folgt man diesem Gedanken, so spricht man dann von Korruption, wenn systemfremde Kriterien zumindest teilweise entscheidungsrelevant werden. Politik stellt somit einen eigenen Lebensbereich dar, der speziellen Normen unterworfen ist. Dem politischen System kommt die besondere Aufgabe zu, rechtsverbindliche Akte mittels Gesetzen zu schaffen. Insofern sind es vor allem die Inputstrukturen (Wahlrecht, Parteienfinanzierungsgesetz, Parlamentsgesetz), die bestimmend sind in einem demokratisch strukturierten politischen System.

Johnston (2005, 63) geht auch davon aus, dass *Korruption* erst mit der Entwicklung zum modernen Staat beginnt. Davor war der Staat nicht unpersönlich oder öffentlich, vielmehr war er das persönliche Eigentum des Herrschers, gewissermaßen nach dem Motto: „*L'état c'est moi!*“ So gab es damals auch keine getrennten Kassen. Mit dem Aufkommen anderer Gruppen, die über Ressourcen verfügten, begannen sich die Aufgaben des Staats und dessen Administration zu wandeln. „*The basic ideas of accountable public offices, the values they are expected to uphold, and the rules that define and restrain them came from somewhere – broadly from political contention among people and groups seeking to defend themselves from the power of others* (Johnston 2005, 63).“ Somit wurden Grenzen gezogen zwischen staatlichem Handeln und privaten Belangen. Dieses Ringen um das Staatsgut bezeichnet Johnston aber nicht als Folge einer Reform, sondern Produkt eines Ringens um Verpflichtung und Beschränkungen der öffentlichen Verwaltung.

Diese Überlegung führt in Folge zu modernen Definitionen von *Korruption*, die lediglich verschiedene Annäherungen sind und letztlich auf eine gemeinsame Basis, die auf dem Konzept der öffentlichen Verwaltung beruht, zurückzuführen sind. Dabei greift er auf Heidenheimer (1989, 8-11) zurück, der drei Kategorien von Korruption unterscheidet, die verschiedene Aspekte unterstreichen, gemeinsame Schnittpunkte aufweisen und die meisten verhaltensklassifizierenden Definitionen beinhalten:

1. Nye (1967, zit. n. Johnston 2005, 65) formuliert hierzu die entsprechende „*public-office definition*:“

„[Corruption is] behavior which deviates from the formal duties of a public role because of private-regarding (close family, personal, private clique) pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private regarding influence“.

Dies ist ein legalistischer Ansatz, der Korruption im Gegensatz zu öffentlicher Meinung oder kulturellen Standards, klar und präzise in Form von entsprechenden Gesetzen niederlegt. Aber Gesetze können unklar bzw. unpräzise formuliert sein und Gesetze unterliegen ebenso einem Wandlungsprozess. Heute allgemein akzeptiertes Verhalten kann morgen als korrupt gelten.

2. Der „*market-centered approach*“ ist weniger eine Definition als eine Beschreibung von Überlegungen, die letztlich zur Korruption verleiten und diese im Prinzip sich insbesondere auf Bestechung mit all ihren Facetten beschränkt. Das dahinter liegende spieltheoretische Prinzip kann mit „*quid pro quo*“ (lat. dieses für das) zum Ausdruck gebracht werden. Es ist ein Rechtsgrundsatz nach dem jemand, der etwas gibt, dafür eine entsprechende Gegenleistung erhalten soll. Die ökonomische Theorie greift diese Überlegung auf, um Korruption operabel zu machen.

„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 public’s demand curve.“ (Heidenheimer 1989, 9)

3. Die von *Friedrich* (1966, zit. n. Johnston 2005, 66) formulierte „*public-interest-centered*“ Definition deckt sich mit der von Nye (siehe oben) wird aber auf die Konsequenzen erweitert:

„The pattern of corruption can be said to exist whenever a powerholder who is charged with doing certain things, i.e., who is a responsible functionary or officeholder, is by monetary or other rewards not legally provided for, induced to take actions which favour whoever provides the rewards and thereby does damage to the public and its interests.“

Diese letzte Definition hat auch einige Schwachpunkte, zumal sie moralisch aufgeladen und das öffentliche Interesse unpräzise formuliert ist bzw. die Konsequenzen, also der Schaden des öffentlichen Interesses nicht eindeutig und sehr komplex sein kann.

Aufbauend auf diesen Vorüberlegungen schließe ich mich den Überlegungen von *Johnston* (2005, 72) an, der mit folgender Definition arbeitet und mir Grundlage zur Begriffsbestimmung von politischer Korruption bietet: „*I conceptualize corruption not as an attribute of a particular action or individual, but rather a systemic problem having to do with*

the sources, uses, limits, and accountability of wealth and power [...] in the light of the foregoing, I treat corruption as the abuse of public roles or resources for private benefit.“

Es ist mir auch bewusst, dass die verwendeten Termini (Missbrauch, privat/öffentlich, Vorteil) vielschichtig sind und einer nochmaligen Auslegung bedürften. Es sei aber auch darauf hingewiesen, dass die Begriffe gesellschaftlich sowie historisch eingebettet in der Wahrnehmung wieder stark differieren und daher keineswegs abschließend behandelt werden können. Die im Anschluss von *TI* oder *GRECO* verwendeten Definitionen von politischer Korruption werden zeigen, welche Herangehensweisen gewählt wurden bzw. ob eine für meine Zwecke vergleichbare Basis vorhanden ist.

Abschließend sei auch noch angeführt, dass es innerhalb der Wissenschaft auch die Meinung gibt, dass es keine „private Korruption“ gäbe, da dieselben Sachverhalte unter Privatpersonen strafrechtlich als Diebstahl, Betrug oder Unterschlagung aufgefasst würden (*Della Porta/Vannucci* 1999, zit. n. *Oswald* 2002, 43). Ohne dieses Argument grundlegend abweisen zu wollen, möchte ich dem lediglich entgegenhalten, dass im österreichischen Strafgesetzbuch auch der Begriff der Korruption nicht existiert und anhand von Tatbeständen formuliert wird.

Den Gedanken von privater und politischer Korruption aufgreifend möchte ich mit einer Einschätzung von *Johnston* (2005, 72f) diesen Abschnitt beenden. Er meint, dass sich die Werte und Wahrnehmungen laufend ändern und öffentliche Aufgaben durch Privatisierungen (Pensionsfonds, Gesundheitssystem etc.), Ausgliederungen oder Liberalisierungen einen Wandel erfahren, wodurch die Debatte über Mittel, Missbrauch sowie Macht erneut geführt werden muss und Korruption dabei neu bestimmt wird. Treffenderweise formuliert er Korruption als ein sich bewegendes Ziel, wodurch es schwer greifbar wird.

2.4. Typologien von Korruption

Korruption ist sowohl sprachlich, moralisch, strafrechtlich als auch politisch schwer zu fassen, da es je nach Umgebung oder Perspektive wie ein Chamäleon die Farben wechseln kann. Sowohl die Form als auch der Inhalt können differieren, sodass es nicht nur schwer fällt eine Definition, sondern auch in Folge eine Theorie zu finden, wobei dies ebenso versucht werden soll. Die reine Beschreibung ist jedenfalls unzulänglich, daher wurde in der Wissenschaft versucht, der Korruption in Form von Typologien habhaft zu werden, indem man sich der Einfachheit halber der Dichotomien bediente. In der Literatur (*Alemann* 2005, 32) findet man hierfür die beiden Begriffe Petty und Grand Corruption. Petty Corruption kann im alltäglichen Leben üblich sein und hat oftmals die Form von Bestechungsversuchen, wenn bspw. dem Verkehrspolizisten Geld angeboten wird, um den Führerschein aufgrund des übermäßigen Alkoholkonsums zu behalten. Grand Corruption hingegen ist in der Regel

auf hoher politischer oder gesellschaftlicher Ebene bei den führenden Eliten des Landes anzutreffen und kann langfristig, systemisch oder organisiert angetroffen werden (*Alemann* 2005, 32f). Bei diesen relativ einfachen Systematisierungsversuchen werden die verschiedensten Korruptionsfälle zwei divergierenden Kategorien zugeordnet. Die Maßeinheit dafür ist die Größenordnung oder das Ausmaß der Korruption. Daneben gibt es noch die Klassifizierung, die insbesondere die Funktionsebene des Amtsträgers als Maßstab heranzieht. Dies wird mit dem englischen Begriff „level“ zum Ausdruck gebracht und deckt sich teilweise mit vorheriger Klassifizierung. Alltägliche Korruption der Bürger findet sich bei Low/Mid-Level-Amtsträgern. Während bei High-Level-Korruption hochrangige Politiker oder Eliten involviert sind und allgemein größere Summen an Geld gehandelt werden oder in Folge ein Staat als Ganzes betroffen ist.

Arnold J. Heidenheimer hat hingegen die in der Gesellschaft differierende Wahrnehmung von Korruption in einem etwas komplexeren Raster abgebildet (*Heidenheimer* 1993b, 149 – 163). Ausgangspunkt bilden vier Typen von gesellschaftlichen Beziehungsgeflechten mit Verbindlichkeitswert. Zunächst gibt es das **System der traditionellen Familie** iSv einer Loyalität gegenüber der Kernfamilie als einzig wirklichen Wert, der zählt und verlässlich ist. Es folgt das traditionelle (rurale) **Patron-Klient-System**. Der Patron bietet alleinigen wirklichen Schutz, den weder die Familie noch der Staat garantieren kann. Im **modernen Führer-Anhänger-System** befinden wir uns bereits in einem urbanen Umfeld mit größerer gesellschaftlicher Diversität, welches auch die „Wahlmöglichkeit“ eines Patrons ermöglicht. Das letzte **System der zivilen Kultur** findet sich vor allem in mittelstädtischen oder vorstädtischen Gegenden, wo Korruption, sei es in Form von Bestechung oder anders offensichtlich wahrnehmbar, kaum oder selten offen zu Tage tritt. Dieses System bietet andere saubere Formen, die nicht klar zuordenbar sind. Im nächsten Schritt klassifiziert *Heidenheimer* (1993, 158ff) empirisch wahrgenommene Korruptionsfälle und ordnet sie drei Spielarten zu:

Petty Corruption: Beispielhaft sei das Zurechtbiegen eines Gesetzes zum Vorteil von Freunden angeführt, wenn bei Verkehrskontrollen ein Auge zugeedrückt wird.

Routine Corruption: Demonstrativ hierfür ist ein Zuschlag für ein Bauprojekt insbes. vormaliger Unterstützer vorangegangener Wahlkampagnen.

Aggravated Corruption: Bei dieser schlimmsten Form von Korruption hat bspw. ein Syndikat bereits eine Stadt eingenommen und kontrolliert die Polizei.

Im letzten Teil dieses Rasters werden drei Kategorien von Korruption je nach gesellschaftlicher Wahrnehmung unterschieden:

White Corruption: Das korrupte Verhalten ist tolerant kodiert und die Gesellschaft drängt nicht auf Verurteilung oder Strafverfolgung dieser Form.

Grey Corruption: Einige Elemente der Gesellschaft, üblicherweise die Elite, drängen darauf, diese Formen der Korruption zu bestrafen, während andere Teile der Gesellschaft unentschlossen sind.

Black Corruption: Die Gesellschaft ist sich hierüber einig, dass diese Fälle der Korruption grobe Verstöße gegen Moral als gesellschaftlicher Maßstab und Gesetz als gesetztes sowie geltendes Recht darstellen und bestraft werden müssen.

Das Interessante an diesem Raster von Heidenheimer ist die multifaktorielle Zuordnung von Korruption. Als Beispiel hierfür sei die auch in Österreich übliche Praxis von Geschenken, insbes. Weihnachtsgeschenken, an Exekutivbeamte angeführt. Oftmals spricht man in diesem Zusammenhang auch vom „Anfüttern“. Der Geschenkgeber hofft Amtsträger mittels Geschenken (bewusst oder unbewusst) positiv zu stimmen, um in Zukunft eine begünstigte Behandlung zu erfahren. Folgen wir dem Raster von Heidenheimer, so handelt es sich hierbei um Routine Corruption, die in den ersten drei Systemen als White Corruption, weil übliche Praxis, aber in der modernen zivilen Kultur als Black Corruption wahrgenommen wird.

Das System zeigt, dass eine eindeutige Zuordnung international kaum möglich erscheint, da stets eigene Wertvorstellungen mitschwingen, die mit berücksichtigt werden müssen.

2.5. Die Korruption in Demokratietheorien

Es gibt keine umfassende Theorie in Form einer „Grand Theory“ oder „General Theory“, die das Phänomen der Korruption abschließend erklären würde. Allerdings gibt es dafür verschiedene Theorieansätze, die wiederum den jeweiligen Standpunkt zum Ausdruck bringen. Einfach erklären lässt sich beispielsweise die Verfallstheorie, die davon ausgeht, dass alles schlechter wird. Eine Sichtweise, die auch im Alltag oft vertreten wird und davon ausgeht, dass in der Vergangenheit, also dem goldenen Zeitalter, alles besser war. Korruption ist „eine“ Verfallserscheinung unter vielen (Alemann 2005, 27). Ideengeschichtlich schließt sich diese pessimistische Theorie beispielsweise Thomas Hobbes an, der den Menschen als des Menschen größten Feind bezeichnete oder aber Jean Jacques Rousseau, der den Menschen als von Natur aus gut definierte und durch die Einführung von Eigentum, Arbeitsteilung und Geld diesen edlen Zustand verlöre. Wobei Rousseau sowie Hobbes – wenn auch aus unterschiedlichen Gründen – von der Notwendigkeit eines Gesellschaftsvertrags sprachen.

In der Wissenschaft gibt es somit viele politikwissenschaftliche Theorien, die hinsichtlich ihrer Gültigkeit auf Korruption geprüft werden könnten. Dies macht insofern Sinn, da es keine allgemein gültige oder umfassende Theorie zu Korruption gibt, derer man sich zur Erklärung bedienen könnte. Ich beschränke mich allerdings auf drei Theorieangebote, die entweder von ihrem Ursprung bzw. ihren Konsequenzen, der Denkweise oder aber aus einem Systemverständnis das Phänomen näher erläutern und so aus dem jeweiligen Kontext verständlich machen.

Alle drei Länder, die ich in Folge zum anschaulichen Vergleich des Phänomens Korruption heranziehe, sind Demokratien mit ungleich langer Geschichte, verschiedener kultureller Traditionen sowie unterschiedlicher Ausgestaltung ihrer politischen Systeme. Demokratie als Terminus technicus gilt allgemein als Fachausdruck des politischen und wissenschaftlichen Sprachgebrauchs. Das Wort selber entstammt dem Griechischen und setzt sich zusammen aus „demos“, was soviel wie „Volk“, „Volksmasse“ oder „Volksbürgerschaft“ heißt, und der Bezeichnung „kratein“, was mit „herrschen“ oder „Macht ausüben“ übersetzt werden kann (*Schmidt* 2000, 19).

Das Volk übt somit die Macht aus und ist Souverän sowie Untergebener zugleich. Mit dem Begriff „Volk“ wird das Staatsvolk, ohne diesem eine ethnische Zugehörigkeit zuzuweisen, bezeichnet. Grundsätzlich ist heute „Demokratie“ zum Oberbegriff vieler politischer Ordnungen geworden und hat sich losgelöst von der Bedeutung der griechischen Antike und der dort praktizierten Volksversammlungsherrschaft, die den „Freien“, also männlichen Vollbürgern vorbehalten blieb und die als Herrschaft der vielen beschrieben wurde.

2.5.1. **Demokratiethorie des Verfassungsstaats**

„Die Demokratie ... muss dem Schwächsten die gleichen Chancen zusichern wie dem Stärksten“
Ghandi, Mahatma (2008, 672)

Beginnen möchte ich mit einem Vorläufer der modernen Demokratiethorie, die *Schmidt* (2000, 74) als Montesquieus Idee der gemäßigten Demokratie bezeichnet. Interessant hierbei ist nicht nur der Ausgangspunkt, sondern die Zugrundlegung des modernen Verfassungsstaats, dessen abzuleitende Prinzipien implizite Auswirkungen auf die Bekämpfung jedweder Korruption im öffentlichen Bereich bedingen. Darauf komme ich am Ende dieses Abschnitts zurück.

Montesquieus Ursprung seiner Überlegungen ist keinesfalls eine Passion zur Demokratie, sondern vielmehr eine Abneigung zur ungezügelten Herrschaft in der Monarchie, da es aufgrund von Geldmangel üblich war, Ämter wie Waren in großem Stil zu kaufen oder zu verkaufen (*Schmidt* 2000, 75). Der Korruption war somit Tür und Tor geöffnet, was insbesondere diverse Interessensgruppen nutzten, um ihre aber nicht nur wirtschaftliche

Anliegen zu verfolgen. Dem Volk selber wurden dadurch Ressourcen vorenthalten, wobei er mit dem Begriff des Volkes wie all seine Zeitgenossen lediglich das vermögende Bürgertum und keinesfalls das niedere Volk meinte (*Schmidt* 2000, 78).

Montesquieu entwickelte vor diesem verdorbenen Hintergrund ein wohl überlegtes System der Machtkontrolle und Gewaltenteilung, um Macht und Herrschaft des Monarchen zu mäßigen. Als Staatsformen hat er drei Typen eingeführt (*Schmidt* 2000, 77): Neben der Despotie, wo ein Einzelner nach Belieben bestimmt, gibt es noch die Monarchie sowie Republik in einer aristokratischen oder demokratischen Ausführung. In einer Monarchie regiert ebenfalls ein Mann, jedoch nach definierten Regeln und Gesetzen. Je nach Machtbesitz wird Aristokratie von Demokratie unterschieden. In der Aristokratie besitzt die souveräne Macht ein Teil des Volks und in der Demokratie besitzt das Volk als Körperschaft die Macht. Dem Volk obliegt somit die gesetzgebende Gewalt, womit die Entscheidung über Verfassungs- aber auch Einzelgesetzgebung zugeordnet wird. Montesquieu selber befürwortet letztlich eine Monarchie, die konstitutionell verfasst ist und die Staatsgewalten einer Kontrolle der gesellschaftlichen Gewalten, die aus Krone, Adel und Bürgertum besteht, unterliegen (*Weinacht* 1999, zit. n. *Schmidt* 2000, 81). Wesentlich ist allerdings sein freiheitliches Staatsmodell (*Schmidt* 2000, 85f) der Gewaltenverteilung und Gewaltenbalance, das oftmals missverstanden wird. Die gesetzgebende Gewalt besteht aus Volkskammer, Adelskammer und König, wobei die erstere die stärkste Stellung in der Legislative hat und diese aufzählend abnimmt. Es kommt jedoch ohne Zustimmung der drei Kammern zu keinem Gesetzgebungsakt. Die Exekutive liegt ebenso in den Händen aller drei sozialen Kräfte, wobei die Volkskammer kein Vetorecht hat, aber präventive (Gesetz- und Finanzbindung) oder repressive Akte wie z.B. die Kontrolle oder Bestrafung der Minister setzen kann. In der Judikative hat jedoch der König keine Rechte, diese werden zwischen den zwei verbleibenden sozialen Kräften verteilt.

Das Prinzip der Gewaltentrennung ist heute eine Hauptsäule der Rechtsstaatlichkeit, zumal sich die anderen rechtstaatlichen Grundsätze um dieses Prinzip ranken (*Mayer-Tasch* 2009, 37). Will man die Entwicklung des Rechtsstaats zurückverfolgen, findet man Gemeinsamkeiten bei Hobbes, Locke und Montesquieu. Hobbes berief sich auf einen Urvertrag, um dem Chaos eine Ordnung entgegenzusetzen oder um dem Individuum den Schutz vor dem zügellosen Leben der Mitmenschen, aber auch dem Ordnungshüter gegenüber zu sichern (*Mayer-Tasch* 2009, 43). Bei Locke wird die Staatsleitung lediglich zu treuen Händen übergeben und mit Schranken wie dem Recht auf Leben, Freiheit oder Eigentum versehen, die in Form von Grundrechten garantiert werden sollten. Wie sehr die Gewaltenteilung auch mit Korruption zusammenspielen kann, drückt auch die folgende Aussage von Locke sehr schön aus: „Bei der Schwäche der menschlichen Natur, die stets

bereit ist, nach der Macht zu greifen, dürfte es eine zu große Versuchung darstellen, wenn dieselben Personen, die die Macht haben, Gesetze zu geben, auch die Macht hätten, sie zu vollstrecken, wobei sie sich selbst von dem Gehorsam gegen die Gesetze, die sie erlassen, ausschließen und das Gesetz in seiner Gestaltung wie auch in der Vollstreckung auf ihren eigenen persönlichen Vorteil ausrichten können (Locke 1974, zit. n. Mayer-Tasch 2009, 45f).“

Die letzten Ausführungen lassen aber offen, was ein Rechtsstaat ist. Es ist keinesfalls ein Staat, der von Macht und Willkür geprägt ist. Der Staat baut vielmehr auf positives oder gesatztes Recht auf, indem die Entscheidungen sowie deren Verfahren gesetzlich definiert sind. In diesem Sinne basiert die österreichische Bundesverfassung auf vier Prinzipien (Leitl 2006, 15-53), die über die Ausgestaltung des Staates und seiner Rechtsordnung entscheiden. Diese Bausteine bedingen nicht nur explizit definierte Prozedere möglicher Abänderungen, sondern sind auch handlungsanleitend, was anhand der vier Bausteine kurz erörtert wird.

Das demokratische Prinzip besagt, dass jede Herrschaft einer Legitimation bedarf und das Volk Träger der Staatsgewalt ist. Neben direktdemokratischen Elementen der Gesetzgebung (gem. B-VG mittels Volksbegehren, Volksabstimmung oder Volksbefragung) fungieren insbesondere die Parteien als Transmissionsriemen gesellschaftspolitischer Belange und formulieren diese im Parlament mittels verschiedener Instrumente (Initiativantrag, Regierungsvorlagen etc.), die in der Bundesverfassung sowie der Geschäftsordnung des Nationalrates festgeschrieben sind. Daneben hat die Legislative als repräsentative Ausformung der Demokratie noch Kontrollrechte, die politischer oder rechtlicher Natur sind.

Gemäß Art 1 B-VG ist Österreich eine demokratische Republik, womit eine programmatische Festlegung erfolgt, die mit der Rechtsstellung des Staatsoberhauptes ihre konkrete Ausgestaltung findet. Der Bundespräsident wird mittels Wahl, zeitlich begrenzt mit rechtlicher und politischer Verantwortlichkeit vom Volk direkt gewählt.

Das bundesstaatliche Prinzip ist in Art 2 Abs 2 B-VG festgelegt, womit die Länder ermächtigt sind Gesetze und auch Verfassungsgesetze zu erlassen. Die einzelnen Handlungsermächtigungen in der Gesetzgebung sowie Verwaltung sind in der Bundesverfassung in den Art 10, 11, 12, 15 festgelegt und werden entweder dem Bund oder den Ländern zugewiesen. Sofern die Kompetenzen nicht ausdrücklich zugeordnet sind, kommt die Generalklausel des Art 15 Abs 1 B-VG zu tragen, welche die Zuständigkeit der Länder definiert.

Das rechtsstaatliche Prinzip beinhaltet neben dem Konzept der Gewaltenteilung auch das Legalitätsprinzip, welches das Vollzugshandeln eines Rechtsstaats vorhersehbar und

berechenbar macht. Mit der Gesetzesbindung ist der Willkür eine Schranke gesetzt. Daneben sind zudem Rechtsschutzmechanismen installiert, um fehlerhafte Rechtsakte hintanzuhalten. Letztlich garantiert ein moderner Verfassungsstaat auch die Freiheit des Einzelnen, die in Österreich unter anderem mittels Grundrechten gewährleistet ist. Institutionell ist dies mit dem Verfassungs- sowie Verwaltungsgerichtshof abgesichert.

Aufgrund der Prinzipien des B-VG kann unter anderem auf die Notwendigkeit des Kampfes gegen Korruption gefolgert werden, zumal als Grundrecht (Art 2 StGG) die Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz definiert wurde und bei Korruption die Gleichheit aufgehoben wird. Der Kampf gegen Korruption hat in Form eines einfachen Gesetzes zu erfolgen, welches die Rahmenbestimmungen des Verfassungsgesetzes ausfüllt. Es handelt sich somit um eine Verfassung im materiellen Sinne, welche eine inhaltlich grundlegende Frage des Staates regelt, indem das Verhältnis der Bürger zur Staatsgewalt sowie die Organisation des Staates bestimmt werden.

Abschließen möchte ich diese Theorie mit einem hoffnungsvollen Satz von *Rose-Ackerman* (2000, 90): *„Demokratie ist kein Allheilmittel gegen Korruption, aber demokratische Strukturen können die Voraussetzungen schaffen, unter denen Korruption erfolgreich bekämpft werden kann.“*

2.5.2. Ökonomische Theorie

„Eigentlich ist Korruption nur ein anderes Wort für vernünftiges Handeln. Wer etwas tut, will dafür etwas haben. Wer am meisten bezahlt, kommt zum Zug. Alles hat einen Wert – auch Entscheidungen. Und gratis gibt es schlicht und einfach nichts (Pilz 2006, 303).“

Nun möchte ich die Perspektive weg vom Staat und dessen Verfassung auf die handelnden Gruppen sowie Individuen lenken, mich hierzu der *ökonomischen Theorie* bedienen und schauen, ob diese Erklärungsmuster im Zusammenhang mit der Korruption bieten kann.

Anthony Downs als Mitbegründer der Ökonomischen Theorie der Politik hat versucht, die Vorstellung vom Kosten und Nutzen abwägenden egoistisch-rationalen Akteur auf die Welt der Politik zu übertragen. Insbesondere Wettbewerb und Wahlen gelten als die konstitutiven Elemente der Demokratie, wobei allerdings ein Regierungssystem erst dann demokratisch ist, wenn es nachfolgende Bedingungen erfüllt (*Schmidt* 2000, 213): 1) die Vergabe von politischen Führungspositionen erfolgt aufgrund allgemeiner Wahlen und einem Parteienwettbewerb, 2) die Wahlen finden regelmäßig auf Basis eines Regelwerks statt, 3) das allgemeine Wahlrecht ist konstitutiv und 4) das Wahlergebnis wird auch von den Verlierern akzeptiert, indem auf Gewalt verzichtet wird. Politik wird so als komplexes Tauschsystem verstanden oder *„als politischer Markt auf dem eigennutzmaximierende*

Unternehmen (vor allem Parteien) und Käufer (vor allem Wähler) kommunizieren“ (Schmidt 2000, 214).

In dieser Modellwelt agieren die Akteure auf Basis einer egoistischen Kosten-Nutzen-Bilanz und es wird davon ausgegangen, dass die Handelnden über Entscheidungsalternativen sowie deren Konsequenzen informiert sind. Diesem Gedanken folgend treten die Parteien bei Wahlen nicht um ihrer selbst Willen an, sondern um Wahlen zu gewinnen bzw. Macht zu erhalten. Dieses Verhalten haben auch Unternehmen, die profitorientiert agieren. In weiterer Folge untersucht er auch das Parteiensystem, welches in einem Zweiparteiensystem zu Volksparteien ohne wesentliche Unterschiede konvergiert. In einem Mehrparteiensystem hingegen sind inhaltliche politische Schwerpunkte ideologischer geprägt, was sich auch bei der Politik von Regierungskoalitionen niederschlägt, die eine geringere Kontinuität oder Konsistenz aufweist (Schmidt 2000, 215f). Das Modell mag zwar aufschlussreich sein für das Handeln von Akteuren insbes. in Zusammenhang mit Korruption, das egoistische Agieren ist aber in seinem Kern zutiefst undemokratisch, da individuelle Interessen stets Vorrang haben und soziale Belange dem Primat untergeordnet werden, was zuletzt in einem Zerfall der Demokratien enden könnte, wenn nicht auch das soziale Element des Menschseins mitberücksichtigt wird.

2.5.2.1. Rational Choice Theorie

Diese Theorie baut auf das zuvor beschriebene vernunftorientierte Wesen auf. Downs steht für den Bürger, der als *Homo oeconomicus* rationales Verhalten aufweist. Für dieses Menschenbild wird er auch stark kritisiert, da es mit den Funktionsvoraussetzungen einer Demokratie unverträglich ist und den *Homo politicus*, der sozialverträglich handelt, in Frage stellt. Dieser methodologische Individualismus kann für rationale Entscheidungen in den Wirtschaftswissenschaften bedeutend sein, aber ob soziales Verhalten oder soziale Gesetze durch das Verhalten von vielen einzelnen Individuen dadurch bestimmbar wird, bleibt fraglich. Insbesondere werden rationale Entscheidungen problematisch, wenn die Struktur eines anderen Modells, des *Gefangenendilemmas*, entscheidend wird. Spieltheoretisch wird es als Nicht-Nullsummen-Spiel bezeichnet, da es keinesfalls nur einen Gewinner oder Verlierer geben kann. Es ist die spielerische Abbildung eines sozialen Dilemmas, wo individuelle rationale Entscheidungen zu kollektiv schlechteren Ergebnissen führen können. Das Spiel baut darauf auf, dass zwei Gefangene verdächtigt werden, eine Straftat begangen zu haben. Die Höchststrafe für dieses Delikt beträgt fünf Jahre. Schweigen die beiden Gefangenen, so reichen die Indizien lediglich für zwei Jahre. Gestehen die Gefangenen, erwartet beide eine Gefängnisstrafe von vier Jahren. Um die Strategie des Schweigens hintanzuhalten, wird beiden unabhängig voneinander ein Deal angeboten. Mit einem Geständnis wird der Partner belastet und bekommt vier Jahre Gefängnisstrafe. Der

Gestehende geht ohne Strafe frei. Schweigen beide, bleibt es bei zwei Jahren. Gestehen die Gefangenen jedoch die Tat, wandern beide für vier Jahre ins Gefängnis. Die Gefangenen werden unabhängig voneinander, jeweils in Abwesenheit der zweiten Person und ohne Möglichkeit der Absprache befragt. Es stellt sich daher für die Gefangenen die Frage, was getan werden soll. Das Dilemma beruht somit auf der Unkenntnis über das Verhalten des anderen. Die optimale Strategie für die Betroffenen wäre, wenn beide einander vertrauen und miteinander kooperieren.

Bei der Betrachtung der Korruption ist das Gefangenendilemma kommt es unerwartet zu einer absurden Situation. Korruption wird plötzlich zu einer Vertrauenssache (Alemann 2005, 30), da sowohl der Bestochene als auch der Bestechende im Geheimen agieren und über unsichere Informationen verfügen. Der Einsatz, der beträchtlich sein kann, ist nicht bekannt und der Erfolg nicht 100%-ig garantiert. Strafrechtlich ließe sich dieser Effekt herbeiführen, wenn die Kronzeugenregelung implementiert werden würde. Das Gesetz würde somit den Kronzeugen begünstigen. Diese Regelung hat aber nicht nur Befürworter, zumal nur die erste Person, die auspackt, in den Genuss einer Strafmilderung kommt.

Dieses Beispiel verdeutlicht die Kritik, dass die ökonomische Theorie in Form der Rational-Choice-Theorie komplexe soziale Handlungen mit simplen Modellannahmen zu erklären versucht.

2.5.2.2. Rent-Seeking-Theorie

Hierbei handelt es sich um Einkommen von staatlicher Seite, ohne dafür eine produktive Gegenleistung zu erbringen. Dies kann in Form von staatlichen Transferleistungen oder durch Diskriminierung der Wettbewerber erreicht werden. Einzelne Akteure oder Interessensgruppen nehmen politischen Einfluss, was auch legal in Form von Lobbying passieren kann, um so individuelle Vorteile zu erlangen oder Politiker bzw. hohe Beamte haben sich ein politisches gewährtes Einkommen gesichert, indem sie Verfügungs- und Nutzungsrechte auf sich übertragen konnten. Diese Theorie lässt sich auch auf Korruption anwenden, da es der Versuch ist, im Marktbereich Einkommenserzielungschancen mit Hilfe politisch erwirkter Privilegien zu erschließen, zu sichern und zu verbessern (Alemann 2005, 29). Insbesondere in post-kommunistischen Ländern steht die Nomenklatura in Verdacht Profitmaximierung mittels Rent-Seeking zu betreiben.

2.5.2.3. Principal-Agent-Theorie

Dieses Modell versucht das Handeln des Menschen in öffentlich rechtlichen Hierarchien zu erklären. So verfolgt Oswald (2002, 42ff) dabei einen institutionenökonomischen Ansatz, welcher den Vorteil hat, dass übliche soziologische Ansätze, die lediglich die Beziehung

Geber und Nehmer untersuchen, auf eine triadische Beziehung erweitert werden. Eine Reduktion auf einen Tauschakt zwischen Geber und Nehmer ist unzulänglich, da der Geber als Amtsträger handelt und nicht aus eigener Tasche begleicht, sondern Kollektivgut verwaltet und zum eigenen Vorteil missbraucht. Die sog. Korruptionstriade lässt sich am besten mit der öffentlichen, hierarchisch gegliederten Verwaltung darstellen. Der Beamte ist ein Mittler zwischen dem Dienstherrn (=Prinzipal) und dem Bürger oder Klienten. Wesentlich in der Beschreibung der Beziehungen zueinander sind die Stellungen der einzelnen Akteure. Da öffentlich rechtliche Verwaltungen hierarchisch strukturiert sind, gibt es ein Weisungsrecht, womit Ober- und Unterordnung, also Asymmetrie gegeben ist. Im Sinne eines Vertrags schuldet der Beamte für Machtdelegation und Gehalt dem Agenten ein Verwaltungshandeln. Der Beamte tritt daher als Mittler in Kontakt mit dem Klienten. Finden in Folge Austauschbeziehungen, die nicht vorgesehen sind, zwischen den beiden statt, ist von Korruption zu sprechen. Die folgende Abbildung soll dies nochmals illustrieren.

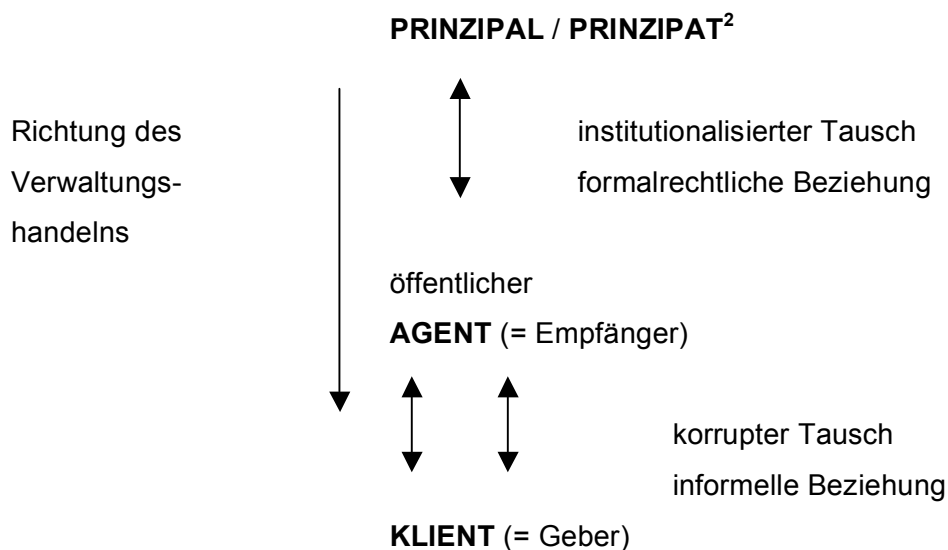


Abbildung 1: Die Korruptionstriade

Quelle: Oswald 2002, 44

Die alleinige Analyse des Tauschaktes zwischen Agent und Klient ist ungenügend, da der Agent seine Dienstpflicht missachtet, die auf den Vertrag zurückgeht, und anvertrautes Kollektivgut missbräuchlich verwendet.

² Oswald (2002, 47) beschäftigt sich auch mit den Begriffen „Prinzipal“ und „Prinzipat“, die Rückschlüsse auf die Herrschaftsform zulassen. „Prinzipal“ lässt sich eher von der absolutistischen Herrschaft ableiten, wo der Beamte als Staatsdiener mit moralischen Pflichten verstanden und nicht als Lohnarbeiter betrachtet wurde. Der zweite Begriff „Prinzipat“ stünde in institutionalisierten Demokratien für das Wahlvolk, wodurch der Klient nicht nur das Gegenüber des Agenten wäre, sondern auch Teil des Prinzipats, wodurch er an der ordnungsgemäßen Abwicklung Interesse haben müsste, andernfalls würde er sich selber schädigen.

2.5.2.4. *Korruption als Austauschprozess*

Was die Korruption mit den ökonomischen Theorien verbindet, ist der Austauschprozess zwischen zwei oder mehr Personen, der einer bestimmten Logik entspricht, die *Alemann* (2005, 31) mit sieben Komponenten beschreibt:

1. *„Der Nachfrager (der Korumpierende) will*
2. *ein knappes Gut (Auftrag, Konzession, Lizenz, Position),*
3. *das der Anbieter, der Entscheidungsträger in einer Organisation oder Behörde, also der Korruptierte, vergeben kann.*
4. *Er erhält einen persönlich verdeckten Zusatzanreiz (Geld oder geldwerte Leistung) für die Vergabe über den normalen Preis hinaus und*
5. *verstößt damit gegen öffentlich akzeptierte Normen und*
6. *schadet damit Dritten, Konkurrenten und/oder dem Gemeinwohl.*
7. *Deshalb findet Korruption versteckt, im Verborgenen statt.“*

Diese zuletzt vorangegangene Beschreibung und zugleich auch mögliche Definition von Korruption bildet das Verbindende und Trennende zur ökonomischen Theorie ab. Zwar entspricht dem Phänomen auch eine gewisse Tauschlogik, aber es besteht kein gerechter Markt, zumal im Verborgenen Absprachen passieren, die illegal sind. Zudem ist Korruption keinesfalls ein rationales Handeln, da stets sowohl mit ungleichem Wissen als auch mit unfairen Mitteln gehandelt wird. Allerdings besteht ein verbindendes Element zur Theorie von Downs insbesondere dann, wenn es um den Stimmenkauf oder die Parteienfinanzierung geht. Diese Fragen sind unmittelbar mit dem Macherhalt in Verbindung zu bringen und die Theorie kann eine Erklärung für dieses Verhalten anbieten.

Daneben hat *Neugebauer* (1978) versucht, Zusammenhänge zwischen ökonomischen Faktoren und dem Phänomen Korruption aufzuzeigen, indem er Bestechungsaktivitäten mit Hilfe der Ökonomie analysierte. Der Einfachheit halber beschränkte er sich jedoch modellhaft nur auf die Bestechung, die in all ihren Facetten in der Regel stets ein illegaler Tausch zwischen zwei Akteuren ist. Der Bestechende und der Bestochene tauschen ein beliebiges Gut gegen ein andere Sach- oder Geldleistung aus. Diese Form ist marktähnlich und kann auch als Schwarzmarktaktivität umschrieben werden, da der Handel im Verborgenen passiert. Korruption wird unter der ökonomischen Perspektive jenseits von Gut und Böse betrachtet und bekommt vielmehr einen instrumentellen Charakter. Nüchtern formuliert *Neugebauer* (1978, 15ff) die notwendige Bedingung von Korruption, die darin besteht, dass die Erträge aus dem Korumpieren für die Akteure die Kosten der Korruption im Regelfall übersteigen. Diese Bedingung lässt sich mathematisch für beide Seiten als Kalkül

ausdrücken und gleichzeitig gibt es Bedingungen für fördernde oder mindernde Korruptionsanreize (Erfolgswahrscheinlichkeit, Strafausmaß, Gegenleistung et al.). Der Staat als geschädigter Dritter kann durch entsprechende Maßnahmen in die eine oder andere Richtung Anreize schaffen.

2.5.3. Modernisierungstheoretischer Ansatz

Modernisierungstheorien gibt es wiederum viele. Sie alle verbindet nicht nur der Begriff „Moderne“, sondern der Gegenstand, also die Beschäftigung mit Gesellschaften, die sich von einfachen Agrargesellschaften über reiche Industriegesellschaften hin zu komplexen und differenzierten Dienstleistungsgesellschaften entwickeln (Degele/Dries 2005, 16). Im Mittelpunkt steht dabei die Beschreibung des sozialen Wandels. Es geht um die Transformation bzw. um beobachtbare Prozesse in der wirtschaftlichen, technischen oder politischen Entwicklung, die interagieren mit soziokulturellen Bedingungen. Historisch lässt sich die Moderne mit dem Beginn der Neuzeit um 1500 als Epochenschwelle festlegen. Es sind in Europa erstmals Veränderungen in der Arbeitsteilung, dem Buchdruck, Handel usw. festzustellen. Die Entwicklung über die Hoch- bzw. Industrie- hin zur Spätmoderne bietet ein breites Spektrum an gesellschaftlichen Veränderungen. Faktoren wie die Industrialisierung, Globalisierung aufgrund internationaler Handelsnetze, Rückgang der Agrarwirtschaft oder Kriege waren bestimmend. Seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts spricht man von der Spätmoderne, die geprägt ist von Dienstleistungen, technischen Entwicklungen, die eine beschleunigende Wirkung haben, Zeitmuster auflösen, die Welt schrumpfen lassen oder eine Flexibilisierung der Arbeit bewirken.

All diese Entwicklungen sind jedoch in mehrfacher Hinsicht zu hinterfragen. Degele und Dries kreieren in diesem Zusammenhang die sog. „*ambivaloxe Dialektik*“ (2005, 30). Sie meinen damit eine Dialektik, die von Ambivalenz und Paradoxon geprägt ist. *Ambivalenz* ist dabei als Strukturmerkmal der Modernisierung zu verstehen. Moderne Prozesse müssen zwei- oder mehrdeutig aus unterschiedlicher Perspektive betrachtet werden. Dies kann zur Folge haben, dass immanente Widersprüchlichkeiten zu Tage treten, was *paradox* erscheinen kann. Die Autoren (Degele/Dries, 2005, 30) führen als Beispiel die Zunahme der individuellen Mobilität an, was gleichzeitig zu Immobilität führen kann, da der eigene Bewegungsapparat degenerativ erkrankt, oder Stillstand bedeuten kann, wenn man, um ein Beispiel zu nennen, in Urlaubszeiten zu ungünstigen Zeiten unterwegs ist und im Kilometer langen Stau steckt. Die *Dialektik* wird als prozesshaftes Element der Moderne beschrieben, wodurch positive Entwicklungen in negative umschlagen können und umgekehrt. Die Differenzierung kippt in Entdifferenzierung und schafft damit einen neuen gesellschaftlichen Ausgangszustand, was einen neuerlichen Entwicklungsschub bedeuten kann.

Soziologisch kann Modernisierung entlang von *vier Grundmechanismen* beschrieben werden, die nun kurz skizziert werden (*Degele/Dries* 2005, 24ff):

- *Differenzierung* ist der zentrale Begriff und steht für die Aufspaltung der Gesellschaft als ursprünglich Ganzes.
- *Individualisierung* gibt dem/der Einzelnen die Freiheit sowie Selbstbestimmung und löst gleichzeitig traditionelle Strukturen auf wie bspw. Familie etc., die Orientierung und Handlungsanweisungen boten.
- Die *Rationalisierung* bewirkt ein effizientes, arbeitsteiliges Handeln, was durch Technologie beschleunigt wird und auch wieder zurückwirkt.
- *Domestizierung* steht für Abkoppelung des Menschen von der Natur durch Technologie als Folge der technischen Weiterentwicklung.

Diese vier Grundmechanismen sind miteinander eng verflochten und beeinflussen sich gegenseitig. Dieser Komplex von *struktureller, kultureller, psychischer* und *physischer* Veränderungen hat sich historisch entwickelt, die Welt dabei geprägt und ist noch immer bestimmend (*Degele/Dries* 2005, 22f). Neben diesen vier Faktoren führen *Degele und Dries* noch weitere vier an, die alle Tendenzen gegenläufiger Natur auslösen. Deren Wertigkeit sei unbestritten, allerdings beschränke ich mich in Folge lediglich auf die strukturelle Ebene, die mir in Zusammenhang mit dem politischen System bzw. dem Phänomen Korruption am aufschlussreichsten erscheint und eine neue Perspektive erschließt.

Dabei erscheint mir die Theorie nach Luhmann für angebracht, da er die Gesellschaft nicht nach beruflichen Rollen oder ökonomischen Gesichtspunkten untersucht, sondern Gesellschaft funktional analysiert. Nicht die Individuen und ihre Handlungen sind von Interesse, sondern die Gesellschaft, die in Form von sich selbst regulierenden Teilsystemen beschrieben wird. Seine Methode zielt nicht ab auf die Klärung der Frage: „Warum konnte sich ein bestimmtes Phänomen gesellschaftlich durchsetzen?“, sondern versucht zu klären, welches spezifische Problem mit dem Erscheinen gelöst wird (*Degele/Dries* 2005, 65). Alle Teilsysteme stehen gleichrangig nebeneinander, haben ihre je eigene Funktionsweise, welche sich reduzieren lässt auf ihre ursächliche Aufgabe. So ist es Aufgabe der Politik, kollektiv verbindliche Entscheidungen herzustellen. Dies gelingt mit dem Medium der Macht und kann nur dann gelingen, wenn Mitglieder einer Partei Regierungsfunktionen übernehmen. Das Teilsystem Recht hingegen versucht mittels Gesetzen die Gesellschaft zu stabilisieren, indem Recht von Unrecht unterschieden wird. Wirtschaft hingegen agiert mit knappen Ressourcen und bedient sich dabei des Mediums Geld, um Eigentum zu erlangen oder freizusetzen. Alle Teilsysteme funktionieren gleichzeitig innerhalb einer Gesellschaft. *Degele und Dries* (2005, 63) sprechen von einer polykontexturalen Gesellschaft und betonen

dabei die Ungleichartigkeit sowie Gleichrangigkeit der Systeme, die allerdings interagieren, was bei Luhmann mit dem Begriff der *strukturellen Koppelung* zum Ausdruck gebracht wird.

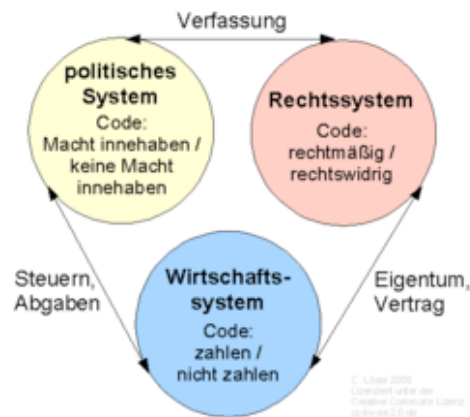


Abbildung 2: "Strukturelle Koppelung" zwischen drei ausgewählten Systemen

Quelle: Wikipedia 2009

Recht und Politik überschneiden sich aufgrund einer von der Politik niedergelegten Verfassung, die den Rechtsrahmen bestimmt und der Politik ein bestimmtes Regelwerk zuweist. Gesellschaftliche Entwicklung findet dann statt, wenn Systeme in ihrer je eigenen Kommunikation auf ein gesellschaftliches Problem eine Anschlussmöglichkeit finden. Umweltschutz als Antwort auf moderne Entwicklungen kann nur dann erfolgreich sein, wenn im System Wirtschaft ein ökonomischer Anreiz oder es im System Politik als populäre Maßnahme erkannt wird. Je mehr Codes der verschiedenen Teilsysteme auf ein Ereignis anschließen, desto eher sind Problemlösungen wahrscheinlich (Degele/Dries 2005, 63). Kommt es allerdings bei Teilsystemen zu einer Überschneidung oder gar Überlagerungen, so ist dies problematisch. Dominanz eines Teilsystems ist grundsätzlich nicht gegeben, aber die Schwächung eines Teilsystems kann eine Krise herbeiführen. So fordert die Auflösung des Systems Großfamilie oder der Religion in Folge die Politik. Ein aktuelleres Beispiel ist die Finanzkrise, die politisches Eingreifen erforderte.

2.5.3.1. Die Korruption in der Modernisierungstheorie

Allgemein begreift man Korruption als Verletzung eines offiziellen normativen Handlungsprogramms, so findet sich korruptes Handeln überall dort, wo bestimmte Normen das Verhalten anleiten.

„In systemtheoretischer Ausdruckweise formuliert, zielt Korruption auf die Verletzung eines spezifischen Handlungsprogramms, welches für die Mitglieder eines ausdifferenzierten gesellschaftlichen Teilsystems besteht. In historisch-evolutionärer Perspektive kann von Korruption in diesem Sinne erst gesprochen werden, wenn die Systemdifferenzierung so weit fortgeschritten ist, dass es für unterschiedliche

gesellschaftliche Bereiche eigene Logiken, eigene Handlungskriterien und eben spezifische Handlungsprogramm gibt. So betrachtet kann auf das Aufkommen von Vorwürfen der Korruption als Index der Systemausdifferenzierung verstanden werden (Morlok 2005, 136f).“

Korruption wird somit als Entdifferenzierungsphänomen wahrgenommen, da systemfremde Kriterien entscheidungsrelevant werden und somit systemzerstörende Konsequenzen haben. Diesen Gedanken fortschreibend setzt politische Korruption die Ausdifferenzierung von Politik voraus. Politik funktioniert demnach nach eigenen Programmen oder Logiken und wird in seiner Gesamtheit als politisches System begriffen. Korruption kann daher im Sinne einer ambivaloxen Dialektik als Entdifferenzierungsphänomen betrachtet werden, welches eine moderne Gesellschaft voraussetzt und die Gefahren eines Rückschritts sowie Chancen einer Weiterentwicklung in sich bergen.

2.5.3.2. Transformationstheorie

Eine sehr interessantere Theorie, die ebenso auf eine Genese aufbaut, rückt den Transformationsprozess einer Gesellschaft in den Vordergrund z. B. wenn es zu einem Regimewechsel kommt oder eben wenn einstmals kommunistische Staaten demokratische Spielregeln übernehmen. In der Literatur wird auch von einer Spielart der *Modernisierungstheorie* gesprochen, die im Rahmen dieser Arbeit aufgrund des Vergleichs mit Bulgarien interessant erscheint.

Weiterentwicklung oder Modernisierung trifft heute nicht nur die Technik oder die Wirtschaft, sondern insbesondere die Gesellschaft und somit auch die politischen Systeme. Sind allerdings politische Systeme nicht fähig, entsprechend zu agieren oder zu reagieren (anzuschließen), kann dies einen unumkehrbaren Prozess auslösen, der im Scheitern eines Staats seine Finalität findet. Der real existierende Sozialismus hatte in vielen Bereichen keine adäquaten Lösungen mehr bieten können und die Entwicklung hin zu einer Vielzahl an neuen Demokratien war in Anbetracht dessen wohl unumstößlich. In Staaten, die allerdings eine Transformation durchleben, ist Korruption oftmals verstärkt zu finden.

Samuel P. *Huntington* geht davon aus, dass Korruption mit einer schnellen sozialen und ökonomischen Modernisierung korreliert, wobei die Korruption begünstigt wird von einer fehlenden politischen Institutionalisierung. Dass es Korruption in allen Kulturen gibt, sei unbestritten, er erarbeitete allerdings drei Ansatzpunkte, die zu erklären versuchen, warum Korruption besonders in Kulturen vorherrscht, die eine intensive Modernisierungsphase durchleben (*Huntington* 1993, 378-380):

- Modernisierung verändert die Basiswerte einer Gesellschaft. Problematisch erscheint die Infragestellung alter, traditioneller Werte, da diese die bisherige Basis bildeten.

Plötzlich wird das Fundament zerstört und die Legitimität untergraben. Dies kann dazu führen, dass Individuen ihre eigenen Normen kreieren, zumal eine allgemein akzeptierte Orientierung fehlt.

- Korruption bedarf zu ihrer Wahrnehmung der Differenzierung von öffentlichen und privaten Interessen. In Westeuropa bedurfte dieser Prozess einer über mehrere Jahrhunderte langen Entwicklung. Diverse traditionelle Codes verpflichteten die Beamten ihre Familienmitglieder zu belohnen oder zu beschäftigen, da der Familie gegenüber eine Verantwortung und Verpflichtung bestand. Somit gab es keine Differenzierung zwischen Verpflichtung gegenüber Staat bzw. Familie. Mit der Differenzierung wurde dieses Verhalten allerdings als korrupt oder Nepotismus wahrgenommen.
- Modernisierung ermutigt zur Korruption, da die Veränderung eventuell Ungleichheiten auf der Output-Seite produziert. Durch die Schaffung von Gesetzen wird ein Verhalten reguliert, dass möglicherweise diverse soziale Gruppen benachteiligen und diese sind somit potenzielle Korruptionsgruppen. Das Ausmaß der Korruption ist dadurch auch von der Akzeptanz neuer Gesetze seitens der Gesellschaft abhängig.

Alle drei Ansätze knüpfen an die funktionale Differenzierung moderner Gesellschaften an, in denen nicht mehr persönliche Beziehungen entscheiden, sondern Aufgaben von Organisationen gemäß eines formalisierten Regelwerks übernommen werden. Korruption wird der Theorie folgend nicht als archaisches oder vormodernes Element wahrgenommen, sondern reflexiv als sog. Entdifferenzierungsphänomen, welches die Komplexität moderner Gesellschaften auflösen möchte und der Demokratisierung entgegenwirkt.

Ergänzend sei hierzu noch angeführt, dass in der Literatur (*Fischer 2002, 70*) politische Korruption in ehemals postkommunistischen Transformationsgesellschaften als positiv wahrgenommen wird, wenn bspw. Parteien oder deren Repräsentanten illegale Parteispenden entgegennehmen. Der Demokratisierungsprozess wird aufgrund ungleicher Ausgangsbedingungen zwischen (Post-) Kommunisten, deren beharrliche Nomenklatura-Bürokratie und demokratischen Reform-Parteien ausgeglichen. Nichtsdestotrotz muss von Korruption gesprochen werden, die insbesondere dann problematisch ist, wenn die gleiche Argumentation von Parteien westeuropäischer Staaten übernommen wird, um deren illegale Parteispenden zu rechtfertigen, wie dies in Deutschland der Fall war.

3. Ist Korruption messbar?

Nun folgt ein Wechsel in die Empirie, die uns vor eine schier unlösbaren Aufgabe stellt, insbesondere dann, wenn die Frage gestellt wird, wie Korruption gemessen werden kann. Da Korruption im Geheimen erfolgt, bleibt diese bei erfolgreicher Abwicklung unentdeckt. Folglich können Korruption selber – sei es in Form von Schmiergeldzahlungen, Unterschlagung öffentlicher Gelder etc. – aber auch die monetären Folgekosten lediglich geschätzt werden. Eventuell könnten die Verurteilungen (Amtsmissbrauch, Geschenkannahme, Bestechung etc.) herangezogen werden, die aber keinesfalls als Gradmesser der tatsächlichen Korruption dienen können, sondern lediglich Auskunft geben über die Anklageerhebungen, Verurteilungen und Strafen. Will man dann eventuell noch einen Ländervergleich anstellen, dann besteht die zusätzliche Schwierigkeit, dass die Gesetzgebung keinesfalls harmonisiert ist und es macht keinen Sinn, „Äpfel mit Birnen“ zu vergleichen. Wären allerdings die Straftatbestände ident, bliebe noch die Frage offen, ob die zu vergleichenden Länder ähnlich strikte Strafverfolgungsmechanismen installiert haben. Allein diese Vorüberlegungen zeigen die Schwierigkeiten bei der Messung auf. Es gibt somit kein valides Messinstrument und das Ausmaß des Dunkelfeldes kann lediglich geschätzt werden. Dennoch gibt es seit Mitte der 1990er Jahre in zunehmendem Ausmaß internationale Korruptionsrankings von Staaten, die auf unterschiedlichen methodischen Zugängen basieren (Sickinger 2008b, 417).

3.1. *International vergleichende Korruptionsindizes*

Sehr grob können Umfragen von Analysen unterschieden werden. Sickinger (2009b, 417) unterscheidet vier Gruppen voneinander:

1. Anhand der Einschätzungen von Länderanalysten oder Länder- bzw. Regionalexperten werden Länderprofile erstellt. Dabei wird neben anderen Indikatoren auch das Ausmaß an Korruption im staatlichen Sektor abgebildet. Ein Beispiel für jährlich aktualisierte Länderprofile ist von der Economist Intelligence Unit. Oftmals dienen diese Indizes dazu, internationale Unternehmen zu beraten.
2. Umfragen im Management internationaler Unternehmen werden zwecks Einschätzung der Korruption in diversen Staaten und Erstellung von Länderprofilen erhoben. Beispiele hierfür sind Erhebungen des World Economic Forum oder das International Institute for Management Development (IMD).
3. Umfragen unter einheimischen Unternehmern oder Managern nationaler Unternehmen über ihre konkreten Erfahrungen mit Behörden oder der Politik (u.a. erwartete Korruptionszahlungen) werden seit Ende der 1990er Jahre insbesondere in

Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas durchgeführt. Die Finanzierung erfolgt über die EBRD oder die Weltbank.

4. Bevölkerungsumfragen werden in unterschiedlichen Staaten mit gleicher Fragestellung durchgeführt. Als Beispiel sei der Global Corruption Barometer von Transparency International angeführt.

Als das „Maß aller Indices“ kann der seit Mitte der 1990er Jahre alljährlich veröffentlichte Korruptionswahrnehmungsindex (CPI) von Transparency International bezeichnet werden, der sowohl Sozialwissenschaftlern, Geschäftspersonen als auch Medien als Maßstab dient. Dieser Index kumuliert sowohl Analysen als auch Umfragen im Management internationaler Unternehmen und misst die Einschätzung der Verbreitung von Korruption im öffentlichen Sektor. Die Ergebnisse der Einzelstudie werden auf eine Skala von eins bis zehn (10 steht für „frei von Korruption“ und der Wert 1 gilt als „hochgradig korrupt“) transformiert. Lediglich Staaten, die bei mindestens drei Umfragen inkludiert sind, werden in das Ranking aufgenommen.

Der CPI hat den Anschein, als wäre er als Maßstab der Korruption objektiv, weil in Zahlen fassbar, sakrosankt und somit unantastbar, aber ist dem wirklich so? Zu diesem Zweck möchte ich zuerst die Organisation TI vorstellen, dann auf die Berechnungsmethode des CPI eingehen und schließlich die Perspektive wechseln und kritische Fragen stellen, ob der CPI als Vergleichsinstrument nützlich sein kann. Letztlich gilt es die eingangs gestellte Frage zu klären, ob Korruption messbar ist.

3.2. *Transparency International (TI)*

TI ist eine führende globale, gemeinnützige, parteipolitisch unabhängige Bewegung, die gegen Korruption kämpft. Das hehre Ziel ist das Bewusstsein zu steigern und nicht die Korruption auf null zu reduzieren, denn dazu hätte niemand die Mittel und Möglichkeiten (Lotter 2000). Dabei definiert sich die Organisation als Bewegung, die offen ist für gleich gesinnte Menschen aus aller Welt, die sich dem globalen Kampf gegen die Korruption verschreiben wollen. Dr. Peter Eigen hat mit Freunden aus Industrie- und Entwicklungsländern in London und Berlin 1993 die Organisation Transparency International gegründet. Heute arbeitet TI mit vielen nationalen und internationalen Organisationen zusammen. Auf der Homepage von TI sind die Europäische Union, die Vereinten Nationen, die OECD, die Weltbank, regionale Entwicklungsbanken oder die Internationale Handelskammer (ICC) in Paris angeführt. Darüber hinaus stellt TI das Sekretariat der Internationalen Anti-Korruptionskonferenz (IACC) zur Verfügung. Alle zwei Jahre findet diese Konferenz zum Informationsaustausch unter großer internationaler Beteiligung statt. Dabei werden von Praktikern und Wissenschaftlern Strategien und Taktiken entwickelt, um

Korruption in all ihren Formen zu bekämpfen.

Neben TI als internationaler Organisation gibt es fast 100 nationale Organisationen. Das österreichische Chapter von Transparency International (TI-AC) wurde von Menschen mit verschiedensten beruflichen und sozialen Hintergrund ins Leben gerufen, um das allgemeine Bewusstsein für die Themen Korruption und Transparenz in Österreich zu sensibilisieren und für einschlägige Maßnahmen und Reformen zu mobilisieren. TI-AC ist ebenso ein politisch und institutionell unabhängiger, gemeinnütziger Verein. Die nationalen Teilorganisationen oder Chapters werden von TI als Herzstück ihrer Bewegung bezeichnet, um einen andauernden Wandel herbeizuführen, indem diese Unterorganisationen fest verwurzelt sein sollen in der Zivilgesellschaft. Diese ist ja auch unmittelbar und am meisten davon betroffen. Als wesentlich wird erachtet, dass die Chapters frei von Regierungsinterventionen agieren. Somit gibt es nationale Organisationen lediglich in Ländern, die ein freies Operieren ermöglichen.

„TI-AC beschäftigt sich mit dem Thema Korruptionstransparenz in Österreich in seiner Gesamtheit. Zielsetzung ist, laufend Beobachtungen und Analysen über das österreichische Integritätssystem durchzuführen, Forderungen für Maßnahmen zu dessen Stärkung auszuarbeiten und diese aus der unabhängigen Position von TI-AC an die Politik, die Gesetzgebung und Verwaltung zu stellen (TI-AC 2009a).“

Dabei beschäftigt sich die Organisation insbesondere mit der Korruption in der Politik, in der Verwaltung, in der Wirtschaft, im Gesundheitswesen sowie in der Entwicklungshilfe (*ebd.*).

Da für TI die Unabhängigkeit ein hoher Wert ist, wird großer Wert auf Transparenz sowie Diversifizierung aller Geldmittel gelegt. Der Großteil der Gelder kommt von Regierungen, Projektfonds internationaler Organisationen, Spenden von Privatpersonen oder Firmen sowie Einkünften bspw. von Publikationen.

Interessant in diesem Kontext ist auch der Hinweis über die Mitgliedschaften in dieser Institution. Namhafte Personen, die als Experten auf diesem Gebiet zählen, sind auf der Homepage im Beirat von TI-AC ausgewiesen: Dr. Franz Fiedler (ehem. Rechnungshofpräsident), Mag. Walter Geyer (Korruptionsstaatsanwalt), DDr. Hubert Sickinger (Politikwissenschaftler), Dr. Ewald Nowotny (Gouverneur der Österreichischen Nationalbank), Mag. Martin Kreutner (Leiter des Büros für Interne Angelegenheiten) et al.

3.3. *The Corruption Perception Index (CPI)*

Da Korruption, wie eingangs skizziert, aufgrund der Komplexität bzw. kontroversen Ausgangslage schwer zu fassen ist, kann keine einzelne Auswertung bzw. Befragung zu einem zufriedenstellenden Ergebnis kommen. Für *Lambsdorff* (2000, 46) ist dies die

Begründung, warum der CPI ein zusammengesetzter Index (Composite Index) ist, der aus glaubwürdigen Quellen besteht. Dazu wurden unterschiedliche Personengruppen mit andersgearteten Methoden befragt. Der CPI ist somit ein zusammengefasstes Ergebnis, welches die subjektive Wahrnehmung von in- sowie ausländischen Experten, Länderanalysten, Geschäftsleuten (nationalen und internationalen Managern) aufgrund von Umfragen und Analysen widerspiegelt. Letztlich werden Länder nach dem Grad der bei Amtsträgern und Politikern wahrgenommenen Korruption mit errechneter Punkteanzahl gereiht. Grundlage bildet die Definition, welche sich konzentriert auf Korruption im öffentlichen Sektor oder als *Missbrauch von öffentlicher Macht zum privaten Nutzen* (TI-AC 2008a) beschrieben wird. Alle verwendeten Quellen wenden diese Definition an und bewerten das Ausmaß an Korruption bei Beamten bzw. öffentlich Bediensteten und Politikern. Damit allerdings ein Land in den CPI aufgenommen werden kann, müssen mindestens drei verlässliche Quellen korruptionsbezogener Daten verfügbar sein. Somit ist die Aufnahme in den CPI kein Indikator für das Auftreten von Korruption im jeweiligen Land, sondern lediglich eine Angelegenheit der Verfügbarkeit von Daten. Im vergangenen Jahr waren für 180 Staaten die Daten verfügbar. Die Abbildung verdeutlicht, dass der CPI die Welt fast vollständig abdeckt.

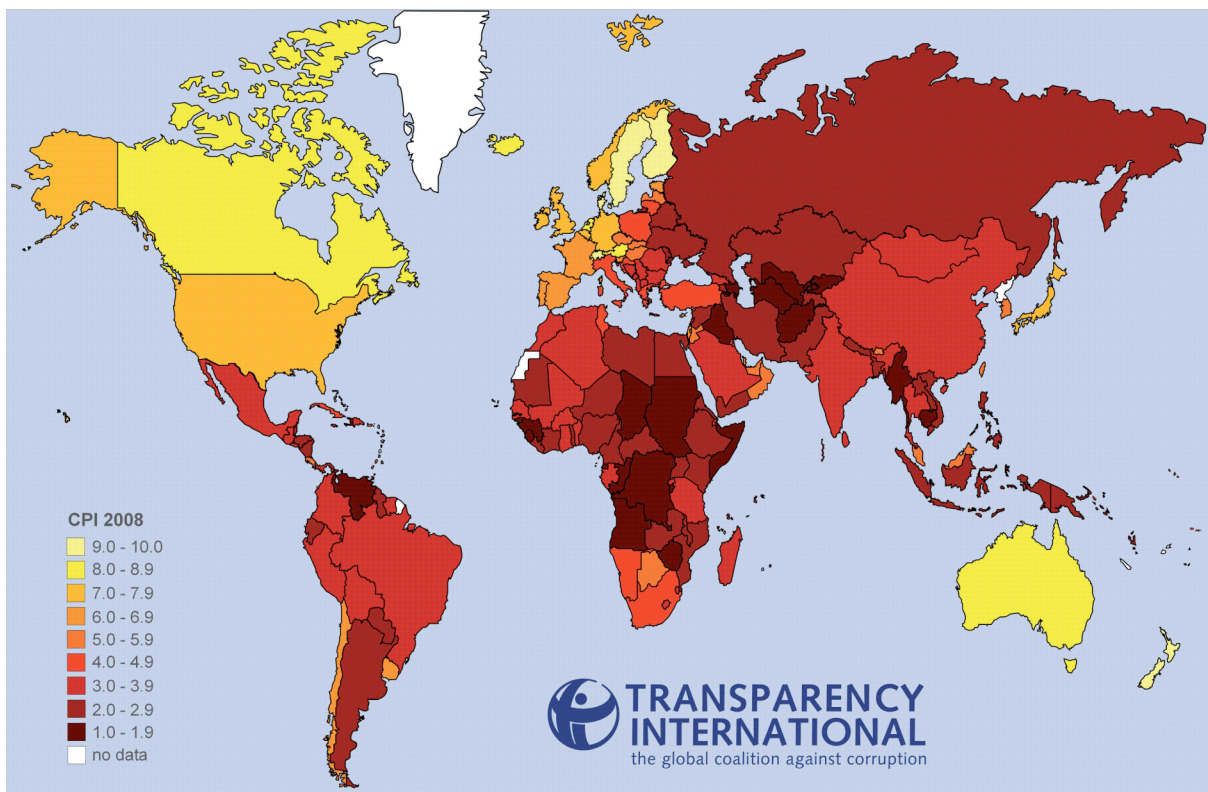


Abbildung 3: CPI 2008 Worldmap

Quelle: Transparency International 2008

Als Quellen für den CPI 2008 wurden Daten von 11 unabhängigen Institutionen verwendet, deren Daten aus 13 verschiedenen Umfragen und Untersuchungen hervorgingen.

Der CPI 2008 beinhaltet Quellen³ von (Lambsdorff 2008, 12):

1. *Asian Development Bank (ADB); Country Performance Assessment Ratings; 2007/2008; country teams, experts inside and outside the bank; Corruption, conflicts of interest, diversion of funds as well as anticorruption and achievement; 29 countries.*
2. *African Development Bank (AFDB); Country Policy and Institutional Assessments; 2007/2008; Country teams, experts inside and outside the bank; Corruption, conflicts of interest, diversion of funds as well as anticorruption and achievement; 52 countries.*
3. *Bertelsmann Foundation (BTI); Bertelsmann Transformation Index; 2007/2008; Network of local correspondents and experts inside and outside the organization; The government's capacity to punish and contain corruption; 125 less developed and transition countries.*
4. *World Bank (IDA und IBRD); Country Policy and Institutional Assessment; 2007/2008; Country teams, experts inside and outside the bank; Corruption, conflicts of interest, diversion of funds as well as anti-corruption efforts and achievements; countries (eligible for IDA funding).*
5. *Economist Intelligence Unit (EIU); Country Risk Service and Country Forecast; 2008; Expert staff assessment; The misuse of public office for private (or political party) gain; 170 countries.*
6. *Freedom House (FH); Nations in Transit; 2008; Assessment by experts originating or resident in the respective country; Extent of corruption as practiced in governments, as perceived by the public and as reported in the media, as well as the implementation of anticorruption initiatives; 29 countries/territories.*
7. *Global Insight (GI); Country Risk Ratings; 2008; Expert staff assessment; The likelihood of encountering corrupt officials, ranging from petty bureaucratic corruption to grand political corruption; 203 countries.*
8. *Institute for Management Development International, Switzerland, World Competitiveness Center (IMD); IMD World Competitiveness Yearbook; 2007/2008;*

³ Die Quellen des TI Corruption Perception Index (CPI) 2008 werden folgendermaßen wiedergegeben: Quelle; Name der Untersuchung/Analyse; Jahr der Erhebung(en); Wer wurde befragt?; abgefragte Themen; Anzahl der untersuchten Länder.

Executives in top and middle management; domestic and international companies; Category Institutional Framework – State Efficiency: “Bribing and corruption exist/do not exist”; 55 countries.

9. *Merchant International Group (MIG); Grey Area Dynamics; 2007; Expert staff and network of local correspondents; Corruption, ranging from bribery of government ministers to inducements payable to the “humblest clerk”; 155 countries.*
10. *Political & Economic Risk Consultancy (PERC); Asian Intelligence Newsletter; 2007/2008; Expatriate business executives; How serious do you consider the problem of corruption to be in the public sector; 15 countries.*
11. *World Economic Forum (WEF); Global Competitiveness Report; 2007/2008; Senior business leaders, domestic and international companies; Undocumented extra payments or bribes connected with 1) exports and imports, 2) public utilities, 3) tax collection, 4) public contracts and 5) judicial decisions are common/never occur; 131 countries.*

Damit eine Quelle in die Berechnung des Index Eingang findet, müssen verschiedene Bedingungen erfüllt werden (Lambsdorff 2008, 3). So muss jede gut dokumentierte Quelle eine Reihung der Nationen sicherstellen, womit eine vereinheitlichte Methodologie sichergestellt ist. Darüber hinaus muss die Quelle das gesamte Ausmaß an Korruption messen. Ein einzelner Aspekt von Korruption verbunden mit anderen Themen wie Nationalismus oder politische Instabilität wäre nicht konform. Die entsprechenden Richtlinien dazu werden von einem speziellen Beratungsausschuss, der sich aus international führenden Experten auf den Gebieten der Korruption, Ökonometrie und Statistik zusammensetzt (TI-AC 2008a), erarbeitet. Anhand dieser festgelegten Kriterien wird überprüft, ob die Quelle den Anforderungen entspricht. Transparency International hat Johann Graf Lambsdorff, Leiter des Lehrstuhls für Volkswirtschaftstheorie an der Universität Passau und Senior Research Advisor bei TI, mit der Erstellung des CPI beauftragt und seit 1995 wird der Index jährlich veröffentlicht. Meist wird diese Veröffentlichung häufig dafür verwendet, um Entwicklungen anhand der Reihung festzumachen. Diese Jahr-für-Jahr-Vergleiche sollten jedoch anhand der Punktzahl und nicht der Reihung vorgenommen werden. Die Reihung ist letztlich nur ein Indikator dafür, dass Länder aufgrund fehlender Daten ausgeschieden sind oder schlechter bewertet wurden, wodurch es eventuell zu einem Vorrücken kam. Die Punktzahl ist allein entscheidend und drückt eine Verbesserung oder Verschlechterung aus. Was Vergleiche zusätzlich schwierig machen, ist die Tatsache, dass Veränderungen nicht nur an der Wahrnehmung liegen, sondern bedingt sind durch sich ändernde Quellen sowie Methoden, die jedoch statistisch eingebettet werden. Der Index gibt

somit lediglich eine Momentaufnahme aus der Sicht von Experten oder Analysten wieder und der Fokus liegt nicht auf einem Jahresvergleich.

Alle Quellen haben zum Ziel, das Ausmaß an Korruption umfassend zu bestimmen. Dabei werden zwei unterschiedliche Typen von Quellen unterschieden, die sich in der Auswahl der Befragten (Stichprobe) unterscheiden. Eine Gruppe von Quellen gibt die Einschätzung von dort ansässigen Personen wieder, was als Selbsteinschätzung klassifiziert werden kann, und bei der anderen Gruppe schätzen Geschäftspersonen fremde Länder ein. Ebenso stellt die Einschätzung durch Experten eine Fremdeinschätzung dar. Trotz dieser unterschiedlichen Zugänge korrelieren die Daten, wodurch Zweifel einer Verzerrung hinsichtlich von Vorurteilen oder dem fehlenden Wissen der jeweiligen Kultur entkräftet scheinen (*Lambsdorff* 2008, 6). Daneben wurde eigens in einer Studie der Vorwurf eines Zirkelschlusses widerlegt, d.h. dass der CPI bei den Befragten lediglich die Einschätzung des Vorjahres wiedergibt. 2006 wurden führende Geschäftsleute weltweit getestet, um kritisch zu hinterfragen, ob sie mit dem Strom schwimmen. Das Ergebnis war eindeutig, dass der CPI die Befragten eher motivierte, sich eine eigene Meinung zu bilden (*TI-AC* 2008a).

Da jede der Quellen eine eigene Skalierung verwendet, müssen die Daten standardisiert werden, bevor ein Mittelwert berechnet werden kann. Diese Standardisierung erfolgt in zwei Stufen.

- a) Um sicherzustellen, dass aktuelle Entwicklungen in einem Land nicht zu einer Verzerrung in eine Richtung führen, werden Vorjahreswertungen mit gleichen, bereits standardisierten Werten aufgenommen⁴. Dieser glättende Effekt wird als „smoothing“ bezeichnet. Neue Werte diverser Quellen werden mit der Methode „matching percentiles“ zugewiesen. Ausgangspunkt einer neuen Quelle ist eine ausgewiesene Länderwertung in Form einer Reihung. Dann entnimmt man vom CPI des Vorjahres all jene Werte der Länder, die in der Quelle vorkommen und weist die Punkte der Reihung entsprechend neu zu (*Lambsdorff* 2008, 7). Ein Beispiel soll dies verdeutlichen. Eine neue Quelle reiht nur fünf Länder: GBR (4.2), Singapur (3.9), China (2.8), Malaysia (2.7) und Vietnam (2.4). 2007 wurden diesen Ländern im CPI folgende Werte zugewiesen: 8.4, 9.3, 3.5, 5.1 und 2.6. Matching percentiles würde GBR nun den besten Wert zuweisen (9.3), Singapur bekäme den zweiten (8.4), gefolgt von China (5.1), Malaysia (3.5) und Vietnam mit 2.6.

⁴ Von dieser Regel sind jedoch Länderanalysen von Experten ausgenommen, da diese die Entwicklung eines Landes laufend analysieren und deren Schlüsse gemeinsam abwägen. Sich ändernde Wertungen gehen daher auf ein reflexives Urteil und nicht auf ein zufälliges Ereignis zurück.

- b) Nachdem diese Werte neu zugewiesen wurden, bedarf es der sog „Beta-Transformation,“ da ansonsten ein Trend zu einer geringer werdenden Ungleichheit der Punkteanzahl bestehen würde. Markante Beispiele hierfür sind erstgereichte Länder, die in allen Quellen bestgereicht sein müssten, da sonst automatisch eine Verschlechterung eintreten würde. Im anderen Fall würde das letztgereichte Land besser bewertet, sobald es in einer einzigen Quelle nicht am schlechtesten beurteilt werden würde. Die Beta-Transformation wird somit für alle Werte angewandt, die im ersten Schritt standardisiert wurden. Jeder Wert wird daher entsprechend einer in Standard-Statistikprogrammen entsprechenden Formel umgewandelt.

Danach wird der Durchschnitt dieser Werte berechnet, um die Punkteanzahl für jedes Land zu bestimmen.

Je mehr Quellen für die Berechnung des Index herangezogen werden, desto exakter bzw. repräsentativer ist der errechnete Wert. Die Genauigkeit steigt daher mit der wachsenden Anzahl der Quellen. Was die ausgewiesene Schwankungsbreite anbelangt, so gibt diese die indizierten Differenzen zwischen den Einzelwerten der Quellen zum angegebenen Mittelwert wieder. Je größer die Standardabweichung ist, desto größer sind die Unterschiede in den Einschätzungen der einzelnen Quellen.

Wichtig in diesem Kontext ist der Hinweis, dass die errechneten Werte keine absoluten Werte sind, sondern in Relation zueinander stehen. Es lässt sich mit dem CPI keinesfalls die Frage klären, ob die Welt sich in ihrer Gesamtheit hinsichtlich des Phänomens verbessert hat. Die Werte dienen allein dem Vergleich von Ländern untereinander und sind eine Momentaufnahme. Hier drängt sich der Vergleich mit einem Sportwettkampf auf. Man kann nicht sagen, dass der neue Fußballweltmeister 2010 besser sein wird als Italien, dem Fußballweltmeister 2006. Es können lediglich Vergleiche der jeweils teilnehmenden Mannschaften gemacht werden.

3.3.1. Corruption Perception Index 2008

Nun ein paar Worte zum CPI 2008, der im Anschluss daran in Form einer regionalen gereichten Auswertung abgebildet ist. Obwohl die Europäische Union und die westeuropäischen Länder das Ranking anführen, zeigt der Index gleichzeitig, dass es in und um die EU herum keine korruptionsfreie Zone gibt. Dänemark und *Schweden* führen den Index gemeinsam mit 9.3 Punkten an und *Österreich* ist mit 8.1 Punkten im vorderen Feld zu finden. *Bulgarien* hingegen ist von 4.1 im Jahr 2007 auf 3.6 Punkte 2008 abgefallen. Die Mitgliedschaft zur Europäischen Union ist somit kein automatisches Heilmittel für Korruption. Trotz des Beitritts kämpft das Land mit politischer Korruption, welche eng verbunden ist mit einem hohen Niveau an organisierter Kriminalität (TI 2009b). Weiters diagnostiziert TI (*ebd.*)

bei Bulgarien in den letzten zwei Jahren Korruption bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen bzw. strategischen Konzessionen und eine Judikative, die paralysiert ist von korrupten Strukturen und dem Missbrauch von EU-Geldern, die der Entwicklung des Landes dienlich sein hätten sollen. Durch all diese Umständen wurden das internationale Image und das Vertrauen an nationale Institutionen schwer beschädigt und hat in Sanktionen seitens der EU geendet. Es folgt die regionale Auswertung des CPIs 2008:

Country Rank	Regional Country Rank	Country /Territory	CPI Score 2008	Confidence Intervals	Surveys Used
1	1	Denmark	9.3	9.1 - 9.4	6
1	1	Sweden	9.3	9.2 - 9.4	6
5	3	Switzerland	9.0	8.7 - 9.2	6
5	3	Finland	9.0	8.4 - 9.4	6
7	5	Netherlands	8.9	8.5 - 9.1	6
7	5	Iceland	8.9	8.1 - 9.4	5
11	7	Luxembourg	8.3	7.8 - 8.8	6
12	8	Austria	8.1	7.6 - 8.6	6
14	9	Norway	7.9	7.5 - 8.3	6
14	9	Germany	7.9	7.5 - 8.2	6
16	11	Ireland	7.7	7.5 - 7.9	6
16	11	United Kingdom	7.7	7.2 - 8.1	6
18	13	Belgium	7.3	7.2 - 7.4	6
23	14	France	6.9	6.5 - 7.3	6
26	15	Slovenia	6.7	6.5 - 7.0	8
27	16	Estonia	6.6	6.2 - 6.9	8
28	17	Spain	6.5	5.7 - 6.9	6
31	18	Cyprus	6.4	5.9 - 6.8	3
32	19	Portugal	6.1	5.6 - 6.7	6
33	20	Israel	6.0	5.6 - 6.3	6
36	21	Malta	5.8	5.3 - 6.3	4
45	22	Czech Republic	5.2	4.8 - 5.9	8
47	23	Hungary	5.1	4.8 - 5.4	8
52	24	Latvia	5.0	4.8 - 5.2	6
52	24	Slovakia	5.0	4.5 - 5.3	8
55	26	Italy	4.8	4.0 - 5.5	6
57	27	Greece	4.7	4.2 - 5.0	6
58	28	Lithuania	4.6	4.1 - 5.2	8
58	28	Poland	4.6	4.0 - 5.2	8
70	30	Romania	3.8	3.4 - 4.2	8
72	31	Bulgaria	3.6	3.0 - 4.3	8

Abbildung 4: 2008 CPI, Regional Highlights: EU and Western Europe

Quelle: Transparency International 2009b

3.3.2. Kritische Stellungnahmen zum CPI

Im letzten Jahr wurde von UNDP Oslo Governance Centre „A User's Guide to Measuring Corruption“ veröffentlicht. Ziel dabei war es, die Stärken und Schwächen von verschiedenen Korruptionsmessmethoden zu erklären und einen praktischen Führer zur Handhabung der Indikatoren bereitzustellen. Denn vor allem bei der finanziellen Unterstützung von Entwicklungsländern hat sich dabei ein weiterer Begriff etabliert, der sich „Good Governance“ nennt. Good Governance begreift sich als „gutes Steuerungs- bzw. Regelungssystem“ einer politisch-gesellschaftlichen Einheit oder eines Staats. Allerdings gibt es keine einheitliche Definition oder gar einen deutschen Begriff dafür, zumal die „gute Regierungsführung“ zu kurz greifen würde. Mit der Terminologie selbst wird nämlich implizit zum Ausdruck gebracht, dass diese Steuerung oder Regelung innerhalb der jeweiligen politisch-gesellschaftlichen Einheit nicht nur vom Staat als ersten Sektor, sondern auch von der Privatwirtschaft, dem zweiten Sektor, sowie der Zivilgesellschaft als dritten Sektor in Form von Vereinen, Verbänden oder NGOs mitgestaltet wird (Klemp/Poeschke 2005, 20). Ursprünglich entstand das Konzept in den 1980er Jahren, als die internationalen Finanz- und Entwicklungsorganisationen wie WTO, Weltbank oder OECD Instrumente und Prinzipien entwickelten, um zu garantieren, dass die finanziellen Hilfen nicht versickerten oder öffentliche Ressourcen aufgrund von Korruption, Ämterpatronage oder Klientelismus privat angeeignet wurden. Die Strukturen, Prinzipien und Institutionen sollten Garanten sein, deren Gesamtheit als Governance bezeichnet wurde. Funktionierte dies besonders gut, wurde von Good Governance gesprochen, deren Qualität anhand von Benchmarks bewertet werden kann. Als zentrale Orientierungspunkte (ebd.) gelten neben einer transparenten und kontrollierten öffentlichen Verwaltung Effizienz, Partizipation, Verantwortlichkeit, Marktwirtschaft, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Gerechtigkeit. Diese Prinzipien, Strukturen bildeten bald Voraussetzungen für weitere Zahlungen. Die Kritik blieb jedoch nicht aus, da dieses Prinzip keinesfalls ideologiefrei ist, westliche Modelle und Standards zu Grunde gelegt werden und dieses Konzept eine Abkehr vom Staat impliziert im Sinne von Privatisierungen oder Entstaatlichung und eine Ökonomisierung verkörpert.

Dem CPI werden in dem zuvor erwähnten Guide drei Schwächen vorgeworfen, die ich hier wiedergeben und in Folge abwägen werde.

„Lacks concrete measurement of corruption. Does not assess institutional framework/quality. Does not decipher different types of corruption (UNDP 2008, 65).“

Kritikpunkt 1: Will man das Ausmaß an Korruption messen, ist zu fragen, ob dieser Begriff hinreichend definiert ist. *Lambsdorff* (2000, 51f) illustriert dies anhand eines Beispiels:

„In einem Land werden fünf mal im Jahr von zehn Prozent der Staatsdiener eine Bestechung von 200 Geldeinheiten im Austausch für einen Staatsauftrag angenommen, wodurch dem Korrumpierenden ein Gewinn von 500 Geldeinheiten zufließt.“

Um nun das *Ausmaß* an Korruption zu bestimmen, gibt es drei Möglichkeiten (*ebd.*). Der Fokus kann auf die *Häufigkeit* oder Frequenz korrupter Tauschhandlungen gelegt werden (*fünf mal im Jahr von zehn Prozent*), die *Summe an Bestechungsgeldern* (*fünf mal im Jahr von zehn Prozent ... eine Bestechung von 200 Geldeinheiten*) oder der *zugeflossene Vorteil*, den die Beteiligten dadurch erhalten haben (*fünf mal zehn Prozent mal 500 Geldeinheiten*). Je nach herangezogener Definition unterscheidet sich das Ausmaß, sodass entweder von Grand oder Petty Corruption gesprochen werden kann. Nur im Fall fehlender Korruption haben die verschiedenen Definitionen das gleiche Resultat, da dann die Frequenz, Bestechungssumme und erhaltenen Vorteile gegen Null tendieren. Die verwendeten Quellen spiegeln diese Diversität wider. Die Präzisierung des Begriffs „Ausmaß der Korruption“ bleibt für den CPI unvollständig, spielt für den Index jedoch nur eine untergeordnete Rolle, da die Vergleichbarkeit der Meßmethoden die relevante Größe ist und das Ausmaß separate Untersuchungen bedingen würde.

Kritikpunkt 2: Ein von TI installierter, beratender Ausschuss erarbeitet Richtlinien und Kriterien anhand derer die Selektion von Quellen entschieden wird. Bestimmte Bedingungen müssen somit erfüllt sein, damit eine Untersuchung oder Analyse Eingang findet in den Bewertungskanon, womit sehr wohl die Qualität der einzelnen Studien kritisch hinterfragt wird.

Kritikpunkt 3: Alle Quellen verwenden eine weitgehend homogene Definition von Korruption, die als „Missbrauch öffentlicher Macht zu privatem Nutzen“ beschrieben wird. Darin sind enthalten: Bestechung und Bestechlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, die Annahme von Gefälligkeiten bei der öffentlichen Auftragsvergabe oder die Unterschlagung von öffentlichen Geldern etc. Mit verschiedenen Stichwörtern (endemisch, ernstes/allgemeines Problem, gelegentlich etc.) versuchen alle Quellen, das gesamte Ausmaß der Korruption zu bestimmen. Es dominiert keine Sonderform der Korruption in den Quellen, womit das Ziel die Messung des Gesamtphänomens garantiert sein soll. Das bedeutet auch, dass keine Differenzierungen zwischen administrativer Korruption bzw. Korruption in der Politik vorgenommen werden. Es geht schlicht um die Erfassung der Korruption in der öffentlichen Sphäre, wodurch alle Staatsgewalten gleichermaßen umfasst sind.

Kritisch wird in diesem Kontext auch stets die Interpretation von Wahrnehmungen angeführt sowie auf die Rolle der Medien hingewiesen.

Wie eingangs dieses Kapitels bereits beschrieben, kann das tatsächliche Niveau der Korruption nicht direkt bestimmt werden, daher sind nur Wahrnehmungen als Ansatzpunkt der Forschung möglich. Da Wahrnehmungen allerdings keine realen Phänomene und stets unvollkommen sind, muss hinterfragt werden, ob die subjektive Einschätzung zum Verständnis des Korruptionsniveaus beitragen kann. Eine mögliche Einseitigkeit mag der kulturelle Hintergrund bedingen, wodurch eine spezifische Erwartungshaltung von Befragten gegenüber Politikern und Beamten wiedergegeben wird. Abhängig von der Selbst- oder Fremdeinschätzung sind zwei Verzerrungen möglich. Werden Ortsansässige befragt, lediglich das eigene Land einzuschätzen, so kann dies aufgrund des hohen ethischen Standards oder einer Vermengung mit anderen politischen Problemen zu einem hohen Korruptionsniveau führen (*Lambsdorff* 2000, 56f). Durch den Vergleich mit anderen Ländern werden die Befragten jedoch angehalten gleiche Standards und Definitionen zu verwenden, wodurch dieser Einwand an Relevanz verliert.

Daneben kann das Ergebnis unrichtig sein, wenn die Auswahl der Befragten einseitig erfolgt (*Lambsdorff* 2000, 57). Eine solche Dominanz kann gegeben sein, wenn die Befragung überproportional die Wahrnehmung eines bestimmten Kulturkreises widerspiegelt. Konkret könnte dies der Fall sein, wenn lediglich Geschäftsleute, Experten etc. aus dem westlichen Kulturkreis befragt würden. Womit es zu einem Auseinanderklaffen von Selbst- und Fremdeinschätzung käme und der Index die Dominanz zum Ausdruck brächte.

Der CPI verbindet die gegensätzliche Pole Fremd- und Selbsteinschätzung, indem verschiedene Quellen miteinander kombiniert werden. Eine Gruppe von Quellen beurteilt die Länder mit einer homogenen Definition von Korruption, indem die Länder von Fremden eingeschätzt werden und eine andere Gruppe beurteilt die Länder mittels Selbsteinschätzung, wodurch die Dominanz einer bestimmten Kultur unterbunden werden sollte. Da die Daten der unterschiedlichen Quellen lt. *Lambsdorff* (2000, 58) korrelieren, existiert kein Hinweis darauf, dass eine Verzerrung von Relevanz vorhanden sei, wodurch es der Ansatz erlaubt, die subjektiven Einschätzungen als Beitrag zum Verständnis tatsächlicher Korruptionsniveaus zu bewerten.

Daneben muss weiters noch die Rolle der Medien skeptisch hinterfragt werden. Zumal die Ergebnisse der Umfragen nicht die persönlichen Erfahrungen wiedergeben können, sondern Folge der medialen Berichterstattung sind. Die Befragten reflektieren somit lediglich das Hörensagen, wodurch die Qualität der Medien das Korruptionsniveau bestimmt. Länder mit einer freien Presse, die ohne Beschränkung über Skandale berichten, würden in einer Befragung schlechter bewertet. *Lambsdorff* (2000, 58f) verweist hierzu auf einen Vergleich des CPI-1998 mit Daten des International Crime Victim Survey. In unterschiedlichen Ländern wurden Menschen mit folgender Fragestellung befragt:

„In some areas there is a problem of corruption among government or public officials. During 1995, has any government official, for instance a customs officer, police officer or inspector in your own country, asked you or expected you to pay a bribe for his service (Lambsdorff 2000, 59)?“

Da hier die persönliche Erfahrung als Maßstab abgefragt wurde, stehen die ermittelten Daten nicht im Verdacht, von Gerüchten oder Hörensagen beeinflusst zu sein. Bei der gemeinsamen Auswahl von 21 Ländern ergab sich eine Korrelation von -0,93, womit als bewiesen erscheint, dass die mediale Berichterstattung keinen verfälschenden Einfluss auf den CPI besitzt (*ebd.*). Die Abbildung 4 gibt das Ergebnis dieser Untersuchung wieder. Die X-Achse zeigt in Prozent den Anteil der Befragten an, welche die Frage mit „Ja“ beantwortet haben und die Y-Achse bildet die Staaten mit den entsprechenden Werten des CPI-1998 ab.

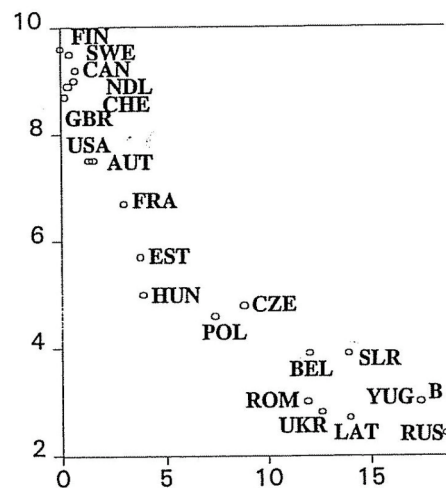


Abbildung 5: Wahrgenommene und erlebte Ausmaße der Korruption, CPI 1998

Quelle: Lambsdorff 2000, 59

Zuletzt sei noch kritisch angemerkt, dass der CPI an eine nationale Definition von Korruption anschließt. Die Problematik dieses Phänomens ist jedoch kaum mehr nur national zu begreifen. Einige bereits ratifizierte Konventionen (siehe OECD im nächsten Kapitel) weisen genau in diese Richtung. Damit öffentliche Gelder zu privaten Zwecken missbraucht werden können, bedarf es auch der Möglichkeit Gelder zu verschieben und genau hier setzt die Beanstandung des CPI seitens Tax Justice Network (TJN) und attac Schweiz als Mitglied von TJN an. TJN ist eine unabhängige sowie parteilose Organisation und wurde nach eigenen Angaben 2003 im Britischen Parlament gegründet (TJN 2009). Das Ziel ist die Reform internationaler sowie nationaler Steuergesetzgebungen sowie Regulierungen mittels wissenschaftlicher Forschungsarbeiten, Analysen und Beratung. Nach diesen Organisationen wird die Wahrnehmung von Korruption verzerrt dargestellt. Bei näherer

Betrachtungsweise der CPI Rangliste liegt der Schluss nahe, der sich in folgender Gleichung wiedergeben lässt:

$$K O R R U P T = a r m + s c h w a r z$$

Dies lässt sich leicht erklären, zumal ein Großteil der schwarzafrikanischen Länder im unteren Bereich rangiert. Der Index wird somit von TJN als rassistisch und imperialistisch wahrgenommen, da sämtliche Finanzflüsse in diverse Steueroasen bei sog. Briefkastenfirmen oder Stiftungen verschleiert und Steuern hinterzogen werden.

„CPI hält nicht Korruption fest, sondern Bestechung. [...] er definiert Korruption als den Akt, den jemand ausübt, wenn er Bestechungsgelder entgegen nimmt. Dies nennen wir die Nachfrageseite der Korruption. Weit wichtiger als diese Nachfrageseite ist hingegen die Angebotseite: Internationale Finanzzentren und Steuerparadiese erlauben 100%ige Intransparenz über finanzielle Transaktionen (Kuenzler 2007).“

Der CPI konzentriert sich anders formuliert auf die Wahrnehmung von Korruption im öffentlichen Sektor, wo Politiker oder Beamte ihre Macht zum eigenen Vorteil missbrauchen. Diese Perspektive verstellt aber die Aufmerksamkeit auf Machteliten wie Finanzvermittler, die durch Steuerhinterziehung auf Kosten der Gesellschaft gehen, wenn bspw. Diktatoren ihr Geld in Schweizer Banken abtransportieren. Diese Strukturen machen große Korruption möglich. Der Schluss liegt daher nahe, dass *„Länder wie die Schweiz [...] die Korruption [fördern] und [...] den ärmsten Ländern überlebenswichtige Steuereinkommen [entziehen] (attac schweiz 2007, 25).“*

TJN ist bestrebt einen eigenen Index (Financial Transparency Index – FTI) zu erarbeiten, der diese Verzerrungen mit berücksichtigt, sodass damit zu rechnen sei, dass Großbritannien, die USA und die Schweiz an der Spitze liegen werden. Diese drei Steuerparadiese tragen demnach am meisten dazu bei, dass Demokratien, Märkte, Rechtsnormen, Steuersysteme etc. korrumpiert werden. Sani Abacha, ehemaliger Präsident von Nigeria, drückt dies so aus:

„It is rather ironical that the European based Transparency International does not think it proper to list Switzerland as the first or second most corrupted nation in the world for harbouring, encouraging and enticing all robbers of public treasuries around the world to bring their loot for safe-keeping in their dirty vaults (attac schweiz 2007, 25).“

Zu dieser Kritik sei noch eine Stellungnahme von TI angefügt. Der Organisation ist bewusst, dass der jährlich veröffentlichte CPI etwaige in der Gesellschaft vorhandene, stereotype Meinungen zu bestätigen scheint und Korruption vorherrschend als ein Problem des Südens

beschreibt (TI 2009a), wodurch ein Nord-Süd-Gefälle ausgedrückt wird. Allerdings soll der CPI kein Land brandmarken oder den Norden gegen den Süden ausspielen. Vielmehr soll ein öffentliches Bewusstsein geschaffen werden, da Korruption sowohl ein Problem des Nordens als auch des Südens ist. Erst kürzlich in den Medien veröffentlichte Skandale in Österreich, Deutschland oder Großbritannien bestätigen dies. Die Menschen sind daher so korrupt wie es das jeweilige System erlaubt. Letztlich hat aber der Norden eine Verantwortung gegenüber dem Süden insbesondere in der Rolle als Schmiergeldzahler, wenn große international agierende Firmen in Ländern des Südens investieren, um so zu lukrativen und zukunftssträchtigen Großaufträgen zu gelangen. TI versucht auch dies mit einem eigens entwickelten Index, dem BPI, zu thematisieren.

3.3.3. Weitere Korruptionsindices von TI: GCB und BPI

Neben dem CPI veröffentlicht TI zwei weitere Indikatoren der Korruption. Auch diese möchte ich der Vollständigkeit halber und in Ergänzung zum letzten Abschnitt hier noch anführen.

Globales Korruptionsbarometer/Global Corruption Barometer (GCB)

Anhand des Globalen Korruptionsbarometers wird versucht, *Auswirkungen von Korruption* in verschiedenen Lebensbereichen festzustellen, Erwartungen in Bezug auf Korruption zu erfahren und Prioritäten der Korruptionsbekämpfung zu erfragen (TI Deutschland e. V. 2009). Das GCB erlaubt es im Gegensatz zum Korruptionswahrnehmungsindex (CPI) Differenzierungen in einzelnen Bereichen (politischen, privaten und familiären oder wirtschaftlichen) vorzunehmen. Interessant in diesem Zusammenhang ist der Befund, den die österreichische Bevölkerung den Institutionen mit dem höchsten Anfälligkeitsgrad für korruptionsgeneigtes Verhalten ausstellte. Die schlechteste Note bekommen die politischen Parteien gefolgt von den Medien und der Privatwirtschaft (TI-AC 2009b). Während beim CPI ausschließlich Experten und Entscheidungsträger befragt werden, ist für das Korruptionsbarometer die Einschätzung eines Bevölkerungsdurchschnitts die Grundlage.

Bestecher-Index/Bribe Payers Index (BPI)

Der Transparency International Bribe Payers Index (BPI) reiht die führenden Exportstaaten hinsichtlich der *Bereitschaft* ihrer Unternehmen im Ausland, *Bestechungsgelder* an ranghohe Amtsträger in zentralen Schwellenländern *zu zahlen*. Die im BPI dargestellten Länder werden nach dem errechneten Durchschnittswert aufgelistet, der sich aus den Antworten der Befragten auf eine Untersuchungsfrage ergibt, die lautet: „*Bitte geben Sie für die Ihnen vertrauten Wirtschaftssektoren an, wie wahrscheinlich es ist, dass Unternehmen aus den folgenden Ländern Bestechungsgelder zahlen oder anbieten, um in diesem Land Geschäfte abzuschließen oder im Geschäft zu bleiben* (TI Deutschland e. V. 2009).“ Dieser Index kann auch als Hitliste der Schmiergeldzahler-Nationen betitelt werden.

4. Das Antikorruptionsgesetz in Österreich

4.1. *Korruptionsbekämpfung in Österreich*

Dem österreichischen Strafgesetzbuch ist der Tatbestand der „Korruption“ per se fremd, obwohl der Begriff mit den Antikorruptionsgesetzen Eingang fand in das österreichische Strafrecht. Das erste Antikorruptionsgesetz stammt aus dem Jahre 1964, welches Strafbestimmungen schuf gegen die Geschenkkannahme und Bestechung leitender Angestellter eines Unternehmens sowie gegen verbotene Interventionen (*Gastinger* 2006, 147). Das zweite Antikorruptionsgesetz 1982 sowie das Strafrechtsänderungsgesetz (StRÄG) 1998 brachten weit reichende Änderungen in den §§ 304 ff StGB, welche in Folge als Kernbestimmungen des österreichischen Korruptionsstrafrechts bezeichnet werden. Die Entwicklung und Ausdehnung der Anti-Korruptionsbestimmungen ist zu Beginn in Zusammenhang mit mehreren Groß-Skandalen (Bauring, AKH, WBO, WEB, Newag etc.) zu sehen (*Bogensberger* 2009, 77). Von außen betrachtet möchte man meinen, dass alle Jahrzehnte eine Überarbeitung des Gesetzes angedacht wurde, zumal 2007 eine neuerliche Novelle im Nationalrat beschlossen wurde, worauf ich später noch eingehen möchte. Aber es sollte nicht so lange dauern, da sich Stimmen insbesondere aus Sport- und Kulturkreisen oder sog. Freunden von Kunst und Kultur regten, die eine Überarbeitung des geltenden Rechts einforderten. Die von der Opposition eingeforderte Angleichung an internationale Standards blieb jedoch in der im Juli 2009 beschlossenen Novelle ungehört.

Die internationalen Verflechtungen, sei es mit der UNO, der OECD oder dem Europarat, und ihre Auswirkungen auf die österreichische Gesetzgebung sind eine neue Entwicklung, die in den Jahrzehnten zuvor nicht oder wohl kaum gegeben bzw. in diesem Ausmaß vorhanden war. Eine internationale Verflechtung macht auch vor dem Hintergrund einer transnational organisierten Kriminalität und der Korruption Sinn, da nur ein internationales, gemeinsam koordiniertes Vorgehen Erfolg bringen kann.

4.2. *Das geltende Antikorruptionsgesetz bis 2007*

Korruption als kriminologischer Begriff wird „als Befugnismissbrauch im Austausch gegen einen Vorteil definiert“ (*Gastinger* 2006, 147) und findet im österreichischen Strafgesetzbuch (StGB) insbes. in den §§ 302 – 308 StGB Niederschlag. Allerdings sind in diesen Paragraphen nicht alle Formen der Korruption erfasst. Mittels einer Übersicht sollen nun die wichtigsten Straftatbestände im öffentlichen Bereich skizziert werden (*Gastinger* 2006, 148-152):

§ 302 StGB – MISSBRAUCH DER AMTSGEWALT

Der Täterschaft kann nur ein österreichischer Beamter überführt werden. Dieser Begriff findet im § 74 Abs. 1 Z. 4 StGB eine Legaldefinition. Demnach ist dies jeder, der bestellt ist, im Namen des Bundes, eines Landes, eines Gemeindeverbandes, einer Gemeinde oder einer anderen Person des öffentlichen Rechtes, ausgenommen einer Kirche oder Religionsgemeinschaft, als deren Organ allein oder gemeinsam mit einem anderen Rechtshandlungen vorzunehmen oder sonst mit Aufgaben der Bundes-, Landes- oder Gemeindeverwaltung betraut ist. Der Amtsmissbrauch kann dabei aktiv in Form einer missbräuchlichen Vornahme oder passiv mittels Unterlassung eines Hoheitsaktes erfolgen. Wesentlich dabei ist die Wissentlichkeit des Missbrauchs einer Befugnis und der Vorsatz, einen anderen an seinem Recht zu schädigen. Als Strafsatz wird für dieses qualifizierte Verbrechen eine Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis fünf Jahren festgelegt.

§ 304 StGB – GESCHENKANNAHME DURCH BEAMTE

Tatbestand hierbei ist das Fordern, Annehmen oder Sich-Versprechen-Lassen eines Vorteils für sich oder einen Dritten für die Vornahme oder Unterlassung eines Amtsgeschäftes. Die Vorteilsnahme ist hier weit gefasst und besteht nicht nur in Form von Geschenken oder einer Geldannahme, allerdings muss eine Verbindung zwischen der beabsichtigten Amtshandlung und dem Vorteil gegeben sein. Das Strafausmaß ist davon abhängig, ob die Geschenkannahme in einer pflichtgemäßen Vornahme oder Unterlassung des Amtsgeschäfts bestand oder andernfalls als pflichtwidriges Verhalten betrachtet werden kann.

§ 305 StGB – GESCHENKANNAHME DURCH LEITENDE ANGESTELLTE EINES ÖFFENTLICHEN UNTERNEHMENS

Wiederum ist Tatbestand das Fordern, Annehmen oder Sich-Versprechen-Lassen eines Vorteils für sich oder einen Dritten für die Vornahme oder Unterlassung einer Rechtshandlung. Allerdings ist nun der leitende Angestellte das Deliktssubjekt. Aufgrund der Analogie zu § 304 StGB gelten die dortigen Ausführung sinngemäß.

§ 306 StGB – GESCHENKANNAHME DURCH SACHVERSTÄNDIGE

Nun sind nicht mehr nur Beamte oder leitende Angestellte in öffentlichen Unternehmen betroffen, sondern auch Sachverständige, die von einem Gericht oder anderen Behörde bestellt werden. Allerdings sind Amtssachverständige davon nicht betroffen, da sich diese nach § 302 oder § 304 StGB strafbar machen.

§ 307 StGB – BESTECHUNG

Diese komplexe Strafbestimmung soll die *aktive Bestechung* im öffentlichen Bereich abdecken und wird hier nur kurz angedeutet. Der Täter bietet, verspricht oder gewährt dem zu Bestechenden oder einem Dritten einen Vorteil. Das Strafausmaß unterscheidet sich jedoch, ob der Täter auf ein pflichtgemäßes oder pflichtwidriges Verhalten des zu Bestechenden drängt.

§ 308 StGB – VERBOTENE INTERVENTION

Grundsätzlich kann jeder Täter sein, wenn er nicht jedoch im Rahmen seiner Befugnisse handelt wie bspw. ein Rechtsanwalt. Die Tat selbst besteht zum einen aus einer mittel- oder unmittelbaren Einflussnahme auf einen österreichischen Beamten, einen leitenden Angestellten des öffentlichen Unternehmens, ein Mitglied eines allgemeinen Vertretungskörpers oder einen ausländischen Beamten, eine in seinen Aufgabenbereich fallende Dienstverrichtung oder Rechtshandlung parteilich vorzunehmen oder zu unterlassen und zum anderen aus der Forderung des Täters für seine Intervention für sich oder einen Dritten einen Vorteil zu lukrieren.

Der Vollständigkeit halber sei noch auf folgende Strafgesetzbuchbestimmungen hingewiesen:

§ 153 StGB – UNTREUE

Deliktssubjekt können nur Personen sein, die durch Gesetz, behördlichen Auftrag oder Rechtsgeschäft befugt sind, über fremdes Vermögen zu verfügen. Es liegt also ein Vollmachtsmissbrauch vor. Wobei die Vollmacht jeweils von einem Innen- sowie Außenverhältnis bestimmt ist. Handelt also der Täter zwar nach außen im Rahmen seiner Befugnis, aber setzt er sich im Innenverhältnis über eine Begrenzung hinweg, liegt Untreue iSv Vollmachtsmissbrauch vor. Voraussetzung ist allerdings, dass der Bevollmächtigte im besseren Wissen gehandelt und sich somit schuldig gemacht hat.

4.3. Zahlen und Fakten zur Korruption in Österreich

Ein Blick in die gerichtliche Kriminalstatistik gibt in der Regel einen Anhaltspunkt für die Beurteilung des Ausmaßes einer Kriminalitätsform. Beim Phänomen der Korruption ist dies allerdings schwer, da es nicht einen „Korruptionstatbestand“ gibt, sondern das „korrupte Verhalten“ auf mehrere Tatbestände verteilt ist. Die gerichtliche Kriminalstatistik gibt nur ein sehr unscharfes Abbild über Verurteilungen wieder. *Bogensberger* (2009, 78) geht jedoch davon aus, dass in den Jahren 2006 und 2007 die Verurteiltenzahlen wegen öffentlicher und privater Korruption im zweistelligen Bereich liegen. Dem GRECO-Evaluierungsbericht

Österreich zufolge wurden dem Büro für Interne Angelegenheiten im Jahr 2006 (BIA) 358 Verdachtsfälle auf Missbrauch (d. h. Delikte nach §§ 302 bis 313 StGB) angezeigt.

StGB	Delikt	Anzahl
§ 302	Missbrauch der Amtsgewalt	288
§ 303	Fahrlässige Verletzung der persönlichen Freiheit der Person oder des Hausrechts	4
§ 304	Geschenkannahme durch Beamte	14
§ 307	Bestechung	5
§ 310	Verletzung des Amtsgeheimnisses	41
§ 311	Falsche Beurkundung oder Beglaubigung im Amt	1
§ 312	Quälen oder Vernachlässigen eines Gefangenen	4
§ 314	Amtsanmaßung	1

Tabelle 1: BIA Verdachtsfälle auf Missbrauch 2006

Quelle: GRECO 2008, 6

Daneben wurden im Zusammenhang mit Korruption bei der Polizei Fälle angezeigt, die folgende Daten ausweisen:

Österreich	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
§ 153a StGB	1		12	2	5	2	1
§ 302 StGB	194	180	138	177	222	752	347
§ 303 StGB			3	1		2	
§ 304 StGB	3	7	72	2	4	1	2
§ 305 StGB				10		1	1
§ 306 StGB		1					
§ 307 StGB	10	15	124	10	15	23	7
§ 308 StGB		2				2	1

Tabelle 2: Polizeianzeigen zur Korruption

Quelle: GRECO 2008, 6

4.4. Die Novelle im Jahr 2007

Mit dem StRÄG 2008⁵ wurden in Fortsetzung der Bemühungen einer effizienteren Bekämpfung von Bestechlichkeit und Bestechung im öffentlichen und privaten Bereich, aber auch in der Erfüllung internationaler Vorgaben sowie Verpflichtungen (vgl. Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption und des Strafrechtsübereinkommens über

⁵ BGBl. I 109/2007

Korruption des Europarates [SEV Nr 173]) einige Bereiche des Anti-Korruptionsgesetzes wesentlich reformiert. Mit der Aufnahme „neuer“ Tätergruppen und der Erfassung „vorsorglicher“ Vorteilsgewährung wurde der Tatbestand der Geschenkkannahme erheblich ausgeweitet. Aufgrund dieser Tatsache möchte ich die wesentlichsten Änderungen und materiellen Grundlagen des StRÄG 2008 hier zusammenfassend wiedergeben. Allerdings beschränke ich mich aufgrund meiner Themenwahl auf den öffentlichen Bereich.

ZUM BEGRIFF DES „AMTSTRÄGERS“

Neu eingeführt wurde der Begriff des Amtsträgers, der seine Wurzel in den Definitionen des OECD- und des UN-Übereinkommens hat und im § 74 Z 4a StGB als Legaldefinition Niederschlag fand. Amtsträger ist demnach

„jeder, der für Österreich, für einen anderen Staat oder für eine internationale Organisation ein Amt in der Gesetzgebung, Verwaltung oder Justiz innehat oder sonst mit öffentlichen Aufgaben, einschließlich in öffentlichen Unternehmen betraut ist. Ausgenommen sind Mitglieder inländischer verfassungsmäßiger Vertretungskörper.“

Interessant ist hierbei die weite Fassung, die zunächst inländische wie ausländische Beamte, Gemeinschaftsbeamte und Beamte internationaler Organisationen, aber auch Regierungsmitglieder, Richter, Staatsanwälte sowie Abgeordnete zum Europäischen Parlament umfasst, allerdings inländische Abgeordnete ausnimmt. Zudem sei darauf hingewiesen, dass der Begriff „Amtsträger“ funktional bestimmt wird, d. h. dass Personen, die mit öffentlichen Aufgaben betraut sind, den beamteten Amtsträgern gleichgestellt werden. *Bogensberger* (2009, 80) führt hierbei bspw. an Private übertragene Aufgaben im öffentlichen Vergabewesen an. Ferner wurde der Begriff des Schiedsrichters, also Personen, die aufgrund einer Schiedsvereinbarung berufen sind, rechtlich verbindliche Entscheidungen in vorgelegten Streitigkeiten zu treffen, ergänzt.

DIE GESCHENKANNAHME DURCH AMTSTRÄGER/SCHIEDSRICHTER

Bei der Geschenkkannahme muss unterschieden werden, ob ein Zusammenhang mit der Amtsführung (§ 304 Abs 1 StGB) oder kein unmittelbarer Zusammenhang (§ 304 Abs 2 StGB) besteht. Existiert zwischen der Amtsführung und der Geschenkkannahme des Amtsträgers oder Schiedsrichters ein konkreter Zusammenhang, ist die Strafbarkeit gegeben. *Bogensberger* (2009, 80) bezeichnet die Besonderheit der Bestimmung mit „Zero Tolerance“, womit zum Ausdruck gebracht werden soll, dass jede Person Anspruch auf pflichtgemäße Amtsführung hat, ohne dass es einer Übergabe von Geschenken bedarf.

Bei einer nicht-konnexen Geschenkkannahme durch Amtsträger und Schiedsrichter nach § 304 Abs 2 StGB (der Täterkreis ist hier enger gezogen) wird auch von „anfüttern“

gesprochen, da hier die zeitliche Dimension zum Tragen kommt. Um sich ein Wohlwollen „*im Hinblick auf seine Amtsführung von einem anderen für sich oder einen Dritten einen Vorteil*“ für die Zukunft zu sichern, werden vorsorglich Geschenke verteilt, um ein günstiges Klima oder Wohlwollen zu erzeugen (Bogensberger 2009, 82).

Geringfügige Vorteile können nach § 304 Abs 4 StGB angenommen werden. Dieser „geringfügige Vorteil“ wird aber nicht näher definiert. Nach der Rechtsprechung des OGH⁶ liegt die Obergrenze der Geringfügigkeit bei etwa 100 Euro.

Zum Abschluss noch ein Beispiel, um dies zu illustrieren (Bogensberger 2009, 82): Wird ein Beamter im Rahmen der EM 2008 eingeladen zu einem Fußballspiel und beläuft sich der Kartenpreis auf 80 €, muss zuerst geklärt werden, ob ein Konnex zur Amtsführung besteht. Ist dies gegeben, dann ist die Annahme strafbar. Besteht jedoch kein Konnex und liegt ein Fall des Anfütterns vor, dann hätte der Vorteil die Geringfügigkeitsschwelle noch nicht überschritten und § 304 Abs 4 StGB als Ausnahmeregelung würde greifen. Nimmt der Beamte aber zwei Karten (für sich und seinen Sohn) um je 80 € an, dann wäre die Geringfügigkeit nicht mehr gegeben und die Strafbarkeit zu bejahen.

DIE BESTECHUNG NACH § 307 StGB

Da die Geschenkkannahme eine Geschenkhingabe voraussetzt, ist die aktive Bestechung nach § 307 Abs 1 und Abs 2 korrespondierend zu den Fällen der passiven Bestechung gem. § 304 Abs 1 und Abs 2 StGB zu sanktionieren. Der § 307 StGB ist sozusagen das Spiegelbild der Geschenkkannahme durch Amtsträger. Der Fokus wird jedoch auf den Geschenkgeber gelegt. Dieser Täter kann jeder sein, während bei der Geschenkkannahme lediglich eine genau umschriebene Nehmerseite definiert wurde. Parallel zu Geschenkkannahme wird zwischen konnexer Bestechung (also dem unmittelbaren Zusammenhang von Vorteilsgewährung und Amtsführung) und nicht-konnexer Bestechung unterschieden. Gleichfalls ist das aktive Anfüttern bei Geringfügigkeit nicht strafbar.

DIE ABGEORDNETENBESTECHUNG – § 304a StGB

Die Definition des Amtsträgers umfasst zwar in- und ausländische Vertreter aller drei Staatsgewalten, also von Legislative, Exekutive und Judikative, aber bei der Legislative sind Mitglieder „inländischer“ verfassungsmäßiger Vertretungskörper ausgenommen. Abgeordnete zum österreichischen Parlament sind somit nicht inbegriffen. Dafür wurde ein eigener Weg in Form des § 304a StGB beschritten. Diese Strafbestimmung ist nach Bogensberger (2009, 83) dem deutschen Stimmenkauf nachempfunden und umfasst sowohl die aktive als auch passive Begehungsform. Der Kauf bzw. Verkauf muss sich lediglich auf

⁶ 11 Os 140/04

ein bestimmtes Stimmverhalten des Abgeordneten beziehen und dem jeweiligen Wahlvorgang zeitlich vorausgehen (*Fuchs/Jerabek* 2009, 101). Der Anknüpfungspunkt ist allein das Abstimmungsverhalten, wodurch die Dienstpflichten, die zeitlich vorangegangene Willensbildung sowie das Anfüttern eines Abgeordneten nicht erfasst werden. Die Strafbarkeit der inländischen Abgeordneten blieb hinter Mitgliedern des Europäischen Parlaments oder ausländischer Parlamente sowie Ministern zurück und internationalen Übereinkommen wird somit nicht nachgekommen. So definiert das UN-Übereinkommen gegen Korruption (Artikel 2 lit. a Z i) den Amtsträger als:

„any person holding a legislative, executive, administrative or judicial office of a State Party, whether appointed or elected, whether permanent or temporary, whether paid or unpaid, irrespective of that person’s seniority...“

Der ehemalige Präsident des Rechnungshofes (RH), Franz Fiedler, äußerte in einem Kurier-Artikel (*Böhmer*, 2009) diesbezüglich scharfe Kritik an den Anti-Korruptionsbestimmungen für heimische Abgeordnete. *„Anlass für die Kritik war eine aktuelle parlamentarische Anfrage der Grünen an das Justiz-Ministerium. In der Beantwortung räumt das Ressort freimütig ein, dass Österreich ein mit der UNO geschlossenes Abkommen zur Korruptionsbekämpfung nicht erfüllt und dass man bei der Abgeordneten-Bestechung „Anpassungsbedarf“ orte.“*

DIE KORRUPTIONSSTAATSANWALTSCHAFT (KStA)

Mit 1. Jänner 2009 ist eine zentrale Korruptionsstaatsanwaltschaft mit Sitz am OLG Wien und drei Außenstellen (Graz, Linz, Innsbruck) bundesweit für Korruptionsdelikte zuständig. Damit ist sichergestellt, dass diese Delikte national einheitlich verfolgt werden. Die staatsanwaltliche Tätigkeit umfasst die Leitung sowie Beendigung des Ermittlungsverfahrens, Erhebung der Anklage, die Vertretung im Hauptverfahren sowie im Verfahren vor dem OLG (*Bogensberger* 2009, 85) u.a. hinsichtlich all jener zuvor erwähnten Straftaten. Zusätzlich sind internationale Kooperationen innerhalb der EU im Aufgabenbereich der KStA. Die Behörde ist nicht weisungsfrei, aber eine weit reichende Weisungstransparenz wurde fixiert. So können Vertragsparteien bei Akteneinsatz alle Weisungen nachlesen. Letztlich hat die KStA dem Justizminister jährlich die Wahrnehmung über den Zustand der Korruptionsbekämpfung zu berichten und auf allfällige Mängel der Gesetzgebung mit geeigneten Änderungsvorschlägen hinzuweisen. Der Erfolg der KStA wird insbesondere von der geeigneten quantitativen sowie qualitativen personellen Ausstattung abhängen.

Am 16. April 2009 wurde auf Ö 1 im Morgenjournal eine erste Zwischenbilanz über die Arbeit der KStA gezogen. Der Pressesprecher Friedrich König berichtete von 220 Fällen, die von fünf Staatsanwälten bundesweit bearbeitet werden und obwohl in den Medien stets von der

umstrittenen Geschenkregelung berichtet wird, handelt es sich in den meisten Fällen um Amtsmissbrauch.

4.5. Kritik des StRÄG 2008

Kritische Stimmen zum StRÄG 2008 wurden von mehreren Seiten laut. Insbesondere Kreise aus Kultur, Sport und Wirtschaft fanden das Verbot des „Anfütterns“ für übertrieben und befürchteten einen Rückgang bei den Kartenkontingenten als Form des Sponsorings. Dieser prognostizierte wirtschaftliche Schaden sollte ihrer Meinung nach möglichst rasch mittels Novelle behoben werden. TI-AC hingegen sprach sich gegen eine Änderung dieser Strafrechtsbestimmung aus und forderte eine Novellierung des StRÄG zu folgenden Punkten (TI-AC 2009b, 5f):

- *„die strafrechtliche Gleichbehandlung inländischer mit ausländischen Abgeordneten und*
- *die Schaffung einer „Kronzeugenregelung“*
- *die Weisungsfreistellung der Korruptionsstaatsanwaltschaft vom Bundesminister für Justiz,*
- *die Errichtung eines Bundesamtes für Korruptionsbekämpfung und Korruptionsprävention auf gesetzlicher Grundlage und seine Unterstellung unter eine unabhängige Korruptionsstaatsanwaltschaft sowie*
- *in Entsprechung einer Empfehlung im GRECO-Bericht die ausreichende Personalausstattung der mit Wirtschaftskriminalität befassten Polizeibehörden.“*

Die Kritik von TI gründete insbesondere auf den „Evaluierungsbericht Österreich“ von GRECO, der letztes Jahr veröffentlicht worden war und im nächsten Kapitel den Schwerpunkt bildet. Insbesondere zur Kronzeugenregelung seien hier noch Informationen ergänzt, zumal diese oben nicht eigens ausgeführt wurden.

DIE KRONZEUGENREGELUNG

Der GRECO-Evaluierungsbericht bemängelt die fehlenden Schutzmaßnahmen (Kronzeugenregelung, Zeugenschutz) in Österreich, welche Personen dazu ermutigen könnten, mit den Justizbehörden zusammenzuarbeiten (GRECO 2008, 25). Der Kronzeuge ist ein Zeuge der Anklage im Strafprozess und ist entweder selbst Mittäter oder wegen ähnlicher Straftaten angeklagt bzw. inhaftiert. Bei der Bestellung eines Kronzeugen handelt es sich um eine Hilfsmaßnahme der Staatsanwaltschaft, wenn die Schuld des Angeklagten überzeugend ist, diese aber nicht hinreichend bewiesen werden kann. Die Regelung hat den Charakter eines Geschäfts, welches auf Gegenseitigkeit beruht. Führt die Aussage des

Kronzeugen der Staatsanwaltschaft in einem Verfahren zur Verurteilung des Angeklagten, so kann dies im Gegenzug für den Kronzeugen Strafmilderung oder den völligen Straferlass bedeuten. Das österreichische Recht kennt zwei Ansätze, wobei die „große“ Kronzeugenregelung im Kartellrecht das gänzliche Absehen der Strafverfolgung (§ 11 Wettbewerbsgesetz) und die „kleine“ Kronzeugenregelung (§ 41a StGB) die Reduktion des Strafmaßes ermöglicht. Im Zusammenhang mit der Einrichtung der eigenständigen KStA wurden seitens des BMJ Überlegungen einer großen Kronzeugenregelung angestellt (Bogensberger 2009, 88). Diese fanden allerdings noch keine materiellrechtliche Grundlagen, da die Meinungen hierzu gespalten sind.

In Zusammenhang mit der Kronzeugenregelung findet sich im Evaluierungsbericht unter Punkt xvi die Empfehlung der Einführung eines Schutzes für sog. „Whistleblower“ bei den Bundesmitarbeitern. Dies sind Hinweisgeber, um Missstände, illegales oder korruptes Handeln an die Öffentlichkeit zu bringen. Diese zivilcouragierten Menschen gehen nämlich beim Melden von illegalen Handlungen große Risiken (Mobbing am Arbeitsplatz, arbeitsrechtliche Schlechterstellung, Entlassung etc.) ein, wie der Fall Paul van Buitenen, der als EU-Kontrollbeamter im Dienste der Europäischen Kommission stand und 1998 den Prozess bis zum Rücktritt der Santer Kommission in Gang brachte, zeigt. *„Herr van Buitenen war nach seiner Aufdeckung zunächst mehrere Monate lang beurlaubt (mit Halbierung seiner Bezüge) und nach seiner Wiedereinstellung an eine andere Stellung (Gebäudedienst) versetzt worden (Bogensberger 2009, 87).“* Kritiker befürchten, dass bei Ermöglichung anonymen Hinweisen dem „Vernadern“ Tür und Tor geöffnet werden würden.

4.6. Die Novelle des Antikorruptionsgesetzes 2009

*„Ein neues Gesetz gegen Korruption sagt:
Bestechung ja, aber bitte so, dass sie nicht auffällt.“
Oliver Scheiber (2009, 12)*

Kurz vor Tagungsende des Nationalrates wurde Anfang Juli 2009 eine Novelle des Korruptionsstrafrechts beschlossen. Das Gesetz selbst kam bemerkenswert zustande. Zunächst gab es ein lediglich zweiwöchig laufendes Begutachtungsverfahren. Parallel zum Ministerialentwurf⁷ wurde ein gleich lautender Initiativantrag⁸ der Abgeordneten Mag. Donnerbauer (ÖVP), Dr. Jarolim (SPÖ), Kolleginnen und Kollegen, eingebracht, sodass der Justizausschuss noch rechtzeitig vor der Sommerpause damit befasst werden konnte. Der Justizausschuss hat daraufhin dem Plenum Bericht mit Gesetzesantrag erstattet, der mit den Stimmen der Regierungsparteien beschlossen worden war. Ein entsprechender

⁷ 64/ME (XXIV. GP) Strafgesetzbuch, Strafprozessordnung 1975 u.a., Änderung

⁸ 671/A (XXIV. GP) Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2009 – KorrStrÄG 2009

Abänderungstag⁹ am Plenartag bedeutete zudem eine Neudefinition des Amtsträgerbegriffs hinsichtlich inländischer verfassungsmäßiger Vertretungskörper. Wie dem stenographischen Protokoll¹⁰ zu entnehmen ist, hat die Regierung nach der Justizministerin Claudia *Bandion-Ortner* nicht auf Zuruf reagiert, sondern versucht die bestehende Gesetzeslage, welche zu Unsicherheiten geführt hatte, zu verbessern, um nicht der Wirtschaft zu schaden. Die Opposition spricht von einer Anlassgesetzgebung zeitgerecht vor den Salzburger Festspielen. Das mit 1. September 2009 in Kraft tretende Bundesgesetz sieht dabei verschiedene Änderungen vor, die allerdings aufgrund des Günstigkeitsprinzips (§ 61 StGB) bereits *„auf Taten anzuwenden sind, die vor ihrem In-Kraft-Treten begangen wurden, wenn die zur Tatzeit in Geltung gestandenen Gesetze für den Täter nicht günstiger waren (Fabrizy 2006, 219)“*. In Folge werden hier nur die wichtigsten Änderungen wiedergegeben:

Der Begriff des *Amtsträgers* erhält eine Neudefinition. In Zukunft werden Dienstnehmer und Organe von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträgern, Personen, welche hoheitliche Funktionen ausüben und Unternehmen, die vom Rechnungshof kontrolliert werden, umfasst sein. Unternehmen, welche sich im freien Wettbewerb bewähren müssen wie z.B. AUA, ASFINAG, Telekom, ÖBB oder Post, sind nicht mehr davon betroffen. Waren bislang Mitglieder inländischer verfassungsmäßiger Vertretungskörper ausgenommen, so sind diese nun mit der Neufassung des § 74 Abs 1 Z 4a inbegriffen, wodurch der mit dem StRÄG 2008 eigens geschaffene Paragraph zur Abgeordnetenbestechung (§ 304a) entfällt. Die Opposition kritisiert jedoch die Einschränkung auf den Stimmenkauf sowie die Formulierung *„der festgelegten Pflichten“* nach der Geschäftsordnung des Nationalrats. Wobei lediglich die Teilnahme an Sitzungen, die Verschwiegenheit bei bestimmten Ausschüssen und die Teilnahme an Abstimmung umschrieben werden. Abgeordnete bleiben somit praktisch ausgenommen. Ob damit die Konformität mit völkerrechtlichen Verpflichtungen gegeben ist, darf bezweifelt werden.

Mit dieser neuerlichen Novelle wird wieder zwischen pflichtwidriger und pflichtgemäßer Vornahme oder Unterlassung eines Amtsgeschäfts unterschieden (*Frick 2009, 8*). Der Tatbestand der Bestechung liegt bei Vorteilszuwendung für eine pflichtwidrige Vornahme oder Unterlassung eines Amtsgeschäfts durch den Amtsträger vor. Nimmt ein Amtsträger jedoch einen Vorteil für eine pflichtgemäße Vornahme oder Unterlassung einer Amtshandlung an, so fällt dies unter den Tatbestand der Vorteilsnahme, die nur dann strafbar ist, wenn sie gegen dienst- oder organisationsrechtliches Verbot verstößt (*ebd.*)

⁹ AA-69 (XXIV. GP) Strafgesetzbuch, Strafprozessordnung 1975 und Staatsanwaltschaftsgesetz

¹⁰ Stenographisches Protokoll des Nationalrats, XXIV. GP vom 8. Juli 2009, 29. Sitzung, 17:42h

Was den bislang umstrittenen § 304 Abs 2 StGB und den Tatbestand des „Anfütterns“ anbelangt, erfolgt nun eine Novelle hin zur Vorbereitung der Bestechlichkeit. Amtsträger machen sich nur noch dann strafbar, wenn sie sich mit dem Vorsatz, die pflichtwidrige Vornahme oder Unterlassung eines künftigen Amtsgeschäfts anzubahnen, anfüttern lassen. Der Fokus der Strafbarkeit liegt auf dem konkreten Zusammenhang mit einem künftigen und somit absehbaren Amtsgeschäft des Amtsträgers (Frick 2009, 9). Ein bloßes Anfüttern ohne konkreten Anlass ist nicht mehr strafbar. Während die Justizministerin in der parlamentarischen Debatte diese neue Regelung verteidigte, sprach der Justizsprecher der Grünen, Albert Steinhauser, von einer de facto Straffreiheit, da die innere Motivationslage schwer beweisbar sei. Hierbei handelt es sich um eine strafrechtliche Entschärfung, da die Klimapflege oder der Zusammenhang mit einem künftigen Amtsgeschäft schwer nachzuweisen sind. Zudem findet Korruption oft dort statt, wo Amtsträger bestimmte Firmen oder Personen innerhalb ihres Ermessensspielraums bevorzugen. Ein anderer Begriff hierfür ist die sog. Freunderlwirtschaft. Diese Art des „Anfütterns“ wird nun wieder straffrei.

Neu ist auch der § 307 c StGB, der von einer *tätigen Reue* spricht und Personen, die freiwillig und bevor die Behörde vom Verschulden erfährt, straffrei gehen. Hierbei dürfte eine Form der von GRECO bemängelten Kronzeugenregelung implementiert werden.

In Summe wurde medial insbesondere die Aufweichung des „Anfütterns“ beklagt, war doch „die Gemütlichkeit schlampiger Verhältnisse nachhaltig gestört“ (Scheiber 2009, 12). Inwieweit die Novelle mit den völkerrechtlichen Bestimmungen einhergehen, wird der im Dezember 2009 veröffentlichte GRECO-Umsetzungsbericht zeigen.

Am selben Sitzungstag wurde ein **Bundesgesetz über die Einrichtung und Organisation des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung**¹¹ beschlossen. Das Gesetz wurde als Regierungsvorlage¹² eingebracht und u.a. auf Basis eines Ministerialentwurfs¹³ aus der letzten Gesetzgebungsperiode erarbeitet. Die bundesweite Zuständigkeit des Bundesamtes für sicherheits- und kriminalpolizeiliche Angelegenheiten deckt sich mit den Vergehen sowie Verbrechen, deren Ermittlung die Korruptionsstaatsanwaltschaft leitet. Diese begrüßenswerte Implementierung hat jedoch einige Mängel, da bspw. keine Unabhängigkeit aufgrund des gesetzlich definierten Weisungsrechts seitens des Innenministeriums gewährleistet ist, keine materielle oder

¹¹ BGBl. I Nr. 72/2009

¹² 219 d.B. (XXIV. GP) SPG und BG über die Einrichtung und Organisation des Bundesamts zur Korruptionsprävention und -bekämpfung

¹³ 192/ME (XXIII. GP) B-VG, SPG, Änderung; BG über ein Bundesamt zur Korruptionsbekämpfung und -prävention

personelle Ausstattung festgeschrieben oder die präventiven Aufgaben des Bundesamtes nicht definiert wurden. Die Opposition sprach sich für eine Zuordnung zur KStA aus und kritisierte sowohl die Dauer der Funktionsperiode des Direktors als auch dessen fehlende Personalhoheit¹⁴ in der Ausschusssitzung des Nationalrates.

¹⁴ Parlamentskorrespondenz/02/02.07.2009/Nr. 614

5. GRECO-Berichte als Basis für eine komparative Studie

5.1. *Eine internationale Einordnung hinsichtlich der Initiativen zur Korruptionsbekämpfung*

Seit Mitte der 1990er Jahre wird Korruption als globales Problem thematisiert. Nationale Gesetzgebung bleibt zwar nach wie vor wichtig, aber Korruption hat oftmals grenzüberschreitende Ursachen und Auswirkungen, die nur international bekämpft werden können. Aufgrund der transnationalen Korruption wurden internationale Vereinbarungen getroffen, die zwecks Einordnung hier kurz wiedergegeben werden.

5.1.1. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

1997 unterzeichneten die Mitgliedsstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) das Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr und diese ist somit Grundlage für Korruptionsbekämpfung im globalen Kontext. *Sickinger* (2008a, 411f) bezeichnet diese Konvention als Meilenstein im Kampf gegen grenzüberschreitende Korruption, da die Bestechung ausländischer Amtsträger von vielen Staaten bis dahin unsanktioniert gelassen worden war und im Ausland bezahlte Bestechungsgelder national oftmals steuermindernd geltend gemacht werden konnten. Eine eigene OECD-Arbeitsgruppe wurde implementiert, die zuerst die rechtliche Umsetzung in den Signaturstaaten evaluierte und in einem zweiten Schritt die tatsächliche Anwendungspraxis eruierte. Mit dem StrafrechtsänderungsG 1998 (BGBl I Nr. 153/1998) hat Österreich die OECD-Vorgaben mehr oder weniger umgesetzt.

5.1.2. Vereinte Nationen

Am 9. Dezember 2003 – dieser Tag wurde zum jährlichen Anti-Korruptionstag erklärt – ist die UN-Konvention gegen Korruption unterzeichnet worden und ist seit 14. Dezember 2005 in Kraft. Sie ist die erste umfassende globale Vereinbarung zur Korruptionsbekämpfung und enthält eine breite Palette an praxisrelevanten Antikorruptionsinstrumenten. Mit der Ratifizierung verpflichten sich die Staaten, präventiv tätig zu werden, Korruption in verschiedenen Ausprägungen strafrechtlich zu verfolgen, international zusammenzuarbeiten und den Informationsaustausch auf internationaler Ebene zu gewährleisten. Österreich hat die Konvention mit Erfüllungsvorbehalt gem. Art. 50 Abs 2 B-VG genehmigt (BGBl. III Nr. 47/2006).

5.1.3. Europäische Union

Auch die Europäische Union hat die Bekämpfung von Korruption als wichtiges Mittel zur Schaffung eines europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) erkannt. Es wurde eine Reihe von Übereinkommen, Protokollen und Aktionsplänen zum Thema Korruptionsbekämpfung verabschiedet. Zudem sei auf Artikel 29 des „Vertrags über die Europäische Union“ (EUV) verwiesen, der die Verhütung und Bekämpfung der Bestechung und Bestechlichkeit sowie des Betrugs als Ziel nennt. Korruption als weiter gefasster Begriff ist daher im sog. „Tempelmodell“ oder „Drei-Säulen-Modell“ Bestandteil der dritten Säule und bei den „Bestimmungen über polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ zu finden. Korruption als Teil der Innen- und Justizpolitik ist wie die GASP außerhalb der supranationalen EG angesiedelt. Der Politik- und Rechtsetzungsprozess wird durch intergouvernementale Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten bestimmt. Das Ziel, den EU-Bürgern einen RFSR zu bieten, soll durch engere Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden unter Einschaltung der Europol und engere Kooperation der Justizbehörden unter Einschaltung der Eurojust sowie einer Harmonisierung der nationalen Strafvorschriften erreicht werden. Die EU hat eigene Instrumente zur Bekämpfung geschaffen. Die Möglichkeiten der Gemeinschaft beschränken sich allerdings auf die Bekämpfung von Korruption in den Gemeinschaftsorganen (1999 wurde OLAF als Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung eingerichtet) sowie Kontrollen über die Verwendung von Gemeinschaftsmitteln (durch den Europäischen Rechnungshof). Die Europäische Kommission empfiehlt jedoch allen Mitgliedsstaaten und Institutionen der EU den bestehenden Instrumenten internationaler Organisationen wie dem OECD bzw. dem UN-Übereinkommen beizutreten.

Weiters verweist eine Mitteilung der Kommission vom 28. Mai 2003¹⁵ darauf, zur Verbesserung im Bereich der Korruptionsbekämpfung dem Übereinkommen des Europarats über Korruption beizutreten und an dessen Überwachungsmechanismus GRECO mitzuwirken, da es keine vergleichbaren Überwachungs- sowie Bewertungsmechanismen auf EU-Ebene gibt, der zugleich auf die Umsetzung der Maßnahmen des Europarates zur Bekämpfung der Korruption achtet. Es sollen daher unnötige Überschneidungen vermieden und die Zusammenarbeit mit GRECO gesucht werden.

¹⁵ KOM (2003) 317 endg.

5.1.4. Europarat und Groupe d'Etats contre la corruption/Group of States Against Corruption (GRECO)

GRECO oder die Staatengruppe gegen Korruption ist ein fakultatives Teilabkommen im Rahmen des Europarats. Der Europarat wurde am 5. Mai 1949 als erste europäische Staatengemeinschaft nach dem Zweiten Weltkrieg ins Leben gerufen (*Weidenfeld/Wessels* 2006, 239). Gemäß Art 1 der Satzung des Europarats besteht die Aufgabe in der Herstellung *„einer engen Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutz und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern.“* Als besonderes Anliegen dieser Organisation können die Entwicklung und Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze in Europa angeführt werden.

Im Vergleich zu bisherig erwähnten Konventionen widmet sich der Europarat stärker der Bekämpfung der Korruption in den Mitgliedsstaaten. Als Grundlage gelten neben der 1997 beschlossenen Resolution des Ministerkomitees (*Resolution (97) 24 On the twenty guiding principles for the fight against corruption*), die *Criminal Law Convention on Corruption (ETS 173)* und die *Civil Law Convention on Corruption (ETS 174)*. Die beiden zuletzt genannten wurden 1999 zur Ratifikation aufgelegt. Gleichzeitig wurde die Staatengruppe gegen Korruption namens GRECO 1999 vom Europarat zur Implementierung der Anti-Korruptionspolitik mittels eines Monitoring-Mechanismus gegründet.

Der „Artikel 1 – Aim of the GRECO“ als Auszug aus dem Statut gibt das Ziel der Staatengruppe wieder:

„The aim of the Group of States against Corruption (hereinafter referred to as the „GRECO“) is to improve the capacity of its member to fight corruption by following up, through a dynamic process of mutual evaluation and peer pressure, compliance with their undertakings in this field.“

Der Kampf gegen Korruption basiert somit auf drei korrelierenden Elementen. Das erste Element steht für eine europäische Normsetzung bzw. Standardisierung, das zweite Element bezieht sich auf ein Monitoring der übereingekommenen Standards in den Mitgliedsstaaten und zuletzt soll den einzelnen Ländern mittels Kooperationsprogrammen geholfen werden, ihre Leistungsfähigkeit zu verbessern.

Bevor der Monitoring-Mechanismus beschrieben wird, soll kurz der Inhalt der Strafrechts- sowie der Zivilrechtskonvention gegen Korruption wiedergegeben werden.

Das *Strafrechtsübereinkommen über Korruption (SEV Nr 173)* enthält umfangreiche Regelungen. Betroffen sind davon aktive sowie passive Bestechung von öffentlichen Amtsträgern, wobei der Begriff sehr weit gefasst ist und keinesfalls nur inländische

öffentliche Bedienstete einschließt. Weiters soll aktiver und passiver Einflusshandel (sog. trading in influence) sanktioniert werden. Neben diesen für derartige Verstöße zu regelnden Sanktionsmaßnahmen, die angemessen und abschreckend sein sollen, sind unabhängige, personell gut ausgestattete Einrichtungen zur Korruptionsbekämpfung zu installieren, Bestimmungen zum Schutz von Hinweisgebern sowie Zeugen zu erlassen und die internationale Zusammenarbeit soll mittels wechselseitiger Unterstützung, Auslieferung und Informationsbeschaffung gefördert werden. Die vertraglichen Verpflichtungen treffen nicht nur die Bundesebene, sondern müssen auf allen föderalen Ebenen (Länder und Gemeinden) implementiert werden. Das Übereinkommen ist ein ambitioniertes Vorhaben mit dem Ziel, eine große Anzahl korrupter Praktiken gemeinsam koordiniert unter Strafe zu stellen. Es sieht darüber hinaus ergänzende strafrechtliche Maßnahmen und eine bessere internationale Kooperation bei der Verfolgung von Bestechungsdelikten vor. Das Übereinkommen steht auch Nichtmitgliedstaaten des Europarats zum Beitritt offen. Zum Strafrechtsübereinkommen über Korruption gibt es noch ein Zusatzprotokoll (SEV Nr 191), welches die Reichweite des Übereinkommens auf Schiedsrichter und Geschworene ausdehnt.

Das Zivilrechtsübereinkommen über Korruption (SEV Nr 174) besteht aus drei Kapiteln und umfasst Maßnahmen auf nationaler Ebene, internationale Zusammenarbeit und Überwachung der Durchführung sowie Schlussbestimmungen. Die Konvention enthält Regelungen für den Schutz von Opfern gegen Delikte der Korruption sowie den Schutz von Arbeitnehmern, die den staatlichen Behörden dienliche Hinweise geben. Auch Schadenersatzansprüche gegenüber dem Staat sind inbegriffen bei schuldhaftem Verhalten von dessen Personal oder die Annullierung von Verträgen im Falle von Korruption als Vertragsklausel bei Auftragsvergaben des Staates. In dieser Konvention findet sich unter Art 2 die Bestimmung des Begriffs „Korruption“

„Im Sinne dieses Übereinkommens bezeichnet „Korruption“ das unmittelbare oder mittelbare Fordern, Anbieten, Gewähren, Annehmen oder Inaussichtstellen von Bestechungsgeldern oder eines anderen ungerechtfertigten Vorteils, das die Erfüllung der dem Begünstigten obliegenden Pflichten beeinträchtigt oder dazu führt, dass er sich nicht wie geboten verhält.“

Der Europarat hat zur Implementierung der Anti-Korruptionspolitik die Staatengruppe GRECO gegründet. Derzeit sind alle EU-Mitglieder sowie alle EU-Beitrittskandidaten, ferner die Nachfolgestaaten der Sowjetunion (Russland eingeschlossen) und die USA Mitglieder. GRECO bedeutet für die Mitgliedstaaten zunächst Berichtspflichten, dann eine Evaluierung durch Expertenteams (sog. GRECO-Evaluations-Teams [GET]) und das Aufzeigen von Best-Practices. Die Evaluierung erfolgt in Runden und mit speziellen Untersuchungsschwerpunkten. So wird den Staaten zu Beginn ein vereinheitlichter Fragebogen vorgelegt.

Die Antworten werden durch ein Evaluationsteam, dessen Mitglieder von anderen Staaten nominiert werden, während eines mehrtätigen Länderbesuchs überprüft. Aus den Ergebnissen wird ein Berichtsentwurf mit eingearbeiteten Empfehlungen an den jeweiligen Staat zur Kommentierung vorgelegt. Nach Einarbeitung allfälliger Korrekturen wird der Bericht abgeschlossen, an das Plenum von GRECO übermittelt und dort einstimmig beschlossen. Die erarbeiteten Berichte sind zwar vertraulich, können allerdings nach Zustimmung des Vertragsstaats veröffentlicht werden, was üblicherweise regelmäßig passiert. Die Implementierung der Empfehlungen wird nach einiger Zeit durch einen sog. Compliance Report (Umsetzungsberichte) überprüft. Österreich ist seit der Ratifizierung des Zivilrechts-Übereinkommens über Korruption am 1. Dezember 2006 Mitglied der Staatengruppe.

Die erste Evaluierungsrunde (1999 – 2002)

Gemäß dem Art 10.3 der Statuten von GRECO¹⁶ wurde entschieden, in der ersten Evaluierungsrunde drei Prinzipien (GPC 3, 6 und 7) der EntschlieÙung (97) 24 über die 20 Leitlinien zur Bekämpfung der Korruption¹⁷, angenommen vom Ministerkomitee am 6. November 1997, zu behandeln. Dabei wird vor allem der rechtliche Rahmen für die Bekämpfung von Korruption umfassend erhoben. Es geht insbesondere um die Unabhängigkeit und Kompetenzen der Personen und Einrichtungen, die Prävention, Untersuchung, Verfolgung und Aburteilung von Korruption sowie Spezialisierung, Ausstattung und Ausbildung, aber auch um Immunitäten gegenüber Verfolgung wegen Korruptionsdelikten.

Die zweite Evaluierungsrunde (2003 – 2005)

In der zweiten Runde wurden neben anderen Bestimmungen der 20 Prinzipien (GPC 4, 5, 8, 9, 10, 19) auch Normen der Strafrechtskonvention (SEV Nr 173) behandelt, welche die Identifizierung, Beschlagnahme und Einziehung der Erträge von Korruption; die Rolle der öffentlichen Verwaltung, ihre Effizienz und Transparenz in Hinblick auf Korruption(sprävention); die Sanktionierbarkeit juristischer Personen in Korruptionsfällen; die steuer- und finanzrechtliche Gesetzgebung gegen Korruption; sowie Verknüpfung zwischen Korruption, organisiertem Verbrechen und Geldwäsche betrifft.

Die dritte Evaluierungsrunde hat 2007 begonnen und untersucht neben der Praxis der Anwendung insb. der Strafrechtskonvention auch das jeweilige System der

¹⁶ Statute of the GRECO. Appendix to Resolution (99) 5

¹⁷ Council of Europe, Committee of Ministers, Resolution (97) 24 ON THE TWENTY GUIDING PRINCIPLES FOR THE FIGHT AGAINST CORRUPTION

Parteienfinanzierung in Übereinstimmung mit der 2003 beschlossenen Empfehlungen des Ministerkomitees¹⁸.

5.2. Grundsätzliche Informationen und Stand der GRECO-Evaluierungsberichte der Vergleichsländer

5.2.1. Republik Österreich – Hintergrundinformationen

Nach dem Zweiten Weltkrieg und mit dem Abzug der alliierten Kräfte 1955 erlangte Österreich wieder die Unabhängigkeit. Derzeit hat Österreich 8,3 Mio. Einwohner auf einer Staatsfläche von 83.870 km² (EU 2009).

Das politische System basiert auf der Verfassung von 1920, die 1929 novelliert wurde. Österreich ist eine demokratische Republik mit neun Bundesländern. Das österreichische Parlament besteht aus zwei Kammern, dem Nationalrat und dem Bundesrat. Der Nationalrat setzt sich aus 183 direkt vom Volk für eine fünfjährige¹⁹ Legislaturperiode gewählten Abgeordneten zusammen. Der Bundesrat zählt 62 Mitglieder, die von den Landtagen für vier oder sechs Jahre entsandt werden. Das Wahlrecht entspricht dem eines Verhältniswahlrechts. Das Staatsoberhaupt ist der Bundespräsident, der ebenso direkt vom Volk gewählt wird. Die Regierung wird angeführt vom Bundeskanzler und die von ihm angeführte Bundesregierung wird auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Nationalrat gewählt.

Österreich ist der Europäischen Union 1995 nach einer positiven Volksabstimmung beigetreten. Als eines der reichsten Länder der EU ist das Land ein Nettozahler und Mitglied der Wirtschafts- und Währungsunion (EMU).

5.2.1.1. GRECO und der Stand der Evaluierungsberichte für Österreich

Gemeinsame 1. und 2. Evaluationsrunde

Mit der Ratifizierung des Zivilrechtsübereinkommens des Europarats (SEV Nr. 174) ist Österreich mit 1. Dezember 2006 das 43. Mitglied der Staatengruppe gegen Korruption und somit zur Umsetzung der entsprechenden Rechtsinstrumente verpflichtet.

In mehreren Evaluationsrunden wird die Einhaltung der Standards hinsichtlich Korruptionsbekämpfung geprüft. Da die erste Evaluationsrunde zum Beitrittszeitpunkt bereits

¹⁸ Recommendation on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns (Recommendation Rec (2003)4)

¹⁹ Die Gesetzgebungsperiode des Nationalrats wurde in der XXIII. GP mit dem BGBl. I Nr. 2/2008 ab 28.10.2008 von vier auf fünf Jahre (vgl. Art 27 B-VG) verlängert.

abgeschlossen war, wurden die ersten beiden Runden mit einem Fragebogen sowie einem Expertenbesuch im November 2007 gemeinsam abgewickelt. Die im Bericht angeführten 24 Empfehlungen sind durch innerstaatliche Maßnahmen umzusetzen und dem GRECO-Sekretariat ist bis 31.12.2009 schriftlich Bericht zu erstatten. Danach wird neulich ein Evaluierungsteam einen Umsetzungsbericht erstellen. Darin wird bis Juni 2010 geprüft, ob die Empfehlungen zufriedenstellend umgesetzt wurden.

Österreich wird voraussichtlich Ende 2010 bzw. Anfang 2011 unabhängig von den ersten beiden Evaluierungsrunden in einer dritten Runde zu den Themen Strafrecht sowie Parteienfinanzierung geprüft (BMJ 2009).

5.2.2. Königreich Schweden – Hintergrundinformationen

Schweden ist (seit 1809) eine konstitutionelle Monarchie mit 9,2 Mio. Einwohnern und einer Größe von 445.000 km² (EU 2009). Das Staatsoberhaupt ist König Carl Gustaf XVI., der in erster Linie repräsentative Funktionen erfüllt, aber über keine politische Gewalt verfügt. 1974 erfolgte eine Gesetzesänderung, welche die monarchischen Rechte stark reduzierte. Das Regierungskabinet wird angeführt vom Premierminister, der dem Riksdag verantwortlich ist.

Schweden ist eine parlamentarische Demokratie, deren Recht vom Volk ausgeht. Auf nationaler Ebene wird das Volk vom Riksdag, der mit legislativer Gewalt ausgestattet ist, repräsentiert. Die Regierung implementiert die Entscheidungen des Riksdags und macht Vorschläge für neue Gesetze oder Novellen. 1971 wurde der Riksdag in ein Einkammerparlament umgewandelt. Seine 349 Mitglieder werden nach einem Verhältniswahlrecht für vier Jahre gewählt. Das allgemeine Wahlrecht wurde 1921 eingeführt. Eine Partei muss mind. 4 % der Stimmen auf nationaler oder 12 % in einem Wahlkreis erlangen, um ins Parlament zu gelangen. Koalitionen oder Minderheitsregierungen sind übliche Regierungsformen (Regeringskansliet 2009).

Schweden ist bekannt für das soziale Wohlfahrtssystem, welches bald nach dem 2. Weltkrieg eingeführt wurde. Das Land wurde 1995 Mitglied der EU, allerdings wurde im September 2003 in einem Referendum die Einführung der Einheitswährung abgelehnt, womit die Schwedische Krone als Währung aufrecht bleibt.

5.2.2.1. GRECO und der Stand der Evaluierungsberichte für Schweden

1. Evaluationsrunde

Schweden war das 8. GRECO-Mitglied, welches in der ersten Evaluationsrunde im November 2000 vor Ort geprüft wurde. Der Bericht mit acht Empfehlungen wurde bei der GRECO-Plenarsitzung im Juni 2001 angenommen.

Daraufhin war Schweden angehalten, einen Bericht bis 31. Dezember 2002 über ergriffene Maßnahmen dem Sekretariat zu übermitteln. Auf Basis dieses Berichts wurde von GRECO ein Umsetzungsbericht erstellt, der im März 2004 wiederum vom Plenum abgesegnet wurde und der festhielt, dass Schweden alle Empfehlungen mit Ausnahme der Empfehlung i zufriedenstellend umgesetzt hatte. Über den noch offenen Punkt sollte bis Oktober 2005 nachträglich Bericht erstattet werden. Mit der Plenarsitzung im Mai 2006 wurde die 1. Evaluationsrunde für Schweden zufriedenstellend in allen Punkten abgeschlossen.

2. Evaluationsrunde

Das Königreich Schweden wurde als 15. GRECO-Mitglied von einem GRECO-Evaluationsteam (GET) im Oktober 2004 besucht. Der auf Basis eines Fragebogens sowie der Informationen des GET erstellte Bericht mit fünf Empfehlungen wurde im März 2005 bei der GRECO-Plenarsitzung angenommen.

Schweden hatte in Folge über die Umsetzung berichtet. Der von GRECO erstellte Umsetzungsbericht bescheinigte eine zufriedenstellende Implementierung von beinahe allen Empfehlungen. Die schwedische Delegation wurde deshalb nochmals aufgefordert, bis Ende November 2008 über die Umsetzung der noch offenen Empfehlung iv zu berichten. Über den aktuellen Stand kann nichts berichtet werden, da der Nachtrag zum Umsetzungsbericht bis dato nicht veröffentlicht wurde.

3. Evaluationsrunde

Diese Runde wurde mit 1. Jänner 2007 gestartet. Dabei wird neben der Umsetzung des Strafrechtsübereinkommens (Thema I) die Parteienfinanzierung (Thema II) untersucht. Das GET hat im August 2008 mit der Evaluation zu den Themen I und II begonnen. Die entsprechenden Berichte für Schweden wurden mit drei sowie weiteren sieben Empfehlungen im Februar 2009 angenommen.

5.2.3. Republik Bulgarien – Hintergrundinformationen

Bulgarien wurde 681 gegründet und ist somit einer der ältesten Staaten in Europa. Die Geschichte Bulgariens ist durch seine Nähe zu Asien geprägt. Etwa 85 % der Bevölkerung sind orthodoxe Christen, 13 % sind Muslime, ca. 10 % Türken und einige wenige Prozent Roma (EU 2009). Heute hat Bulgarien 7,6 Mio. Einwohner und eine Staatsgröße von 111.910 km² (ebd.). Nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Regimes im November 1989 hat die Bulgarische Sozialistische Partei (BSP) – Nachfolgerpartei der Bulgarischen Kommunistischen Partei – als bestorganisierte politische Gruppierung die erste freie nationale Wahl gewonnen. Bis zum Wahlsieg der „Nationalen Bewegung Simeons II“ geführt durch den ehemaligen Zaren Simeon Sakschoburgski im Jahr 2001 waren die Wahlen stets geprägt von zwei Blöcken: dem sozialistischen Regime und den

Antikommunisten (Autengruber 2008, 136). Seither entstanden neue Parteien (NDSV, GERB, ATAKA), die den Parteienwettbewerb durch minderheitenfeindliche Aussagen radikalisieren oder auf eine zentrale politische Figur zugeschnitten sind (Autengruber 2008, 137).

Die bulgarische Nationalversammlung (ein Einkammerparlament) besteht aus 240 Mitgliedern, die für vier Jahre gewählt werden. Die Mitglieder werden nach einem Verhältniswahlrecht gewählt. Dies geht zurück auf die neue Verfassung, die 1991 beschlossen wurde. Das Staatsoberhaupt wird direkt vom Volk gewählt. Allerdings ist dessen Funktion auf wenige Kompetenzen (Festsetzung von Parlaments- und Kommunalwahlen, Ernennung des Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten, ...) eingeschränkt. In Bezug auf die Verabschiedung von Gesetzen hat er lediglich ein aufschiebendes Vetorecht.

Derzeit vorherrschende politische Themen sind neben einer strengen Fiskalpolitik und einer Reform der Judikatur insbesondere der Kampf gegen die Korruption sowie der organisierten Kriminalität (Economist 2009), um weiterhin finanzielle Mittel aus EU-Fördertöpfen lukrieren zu können. Zudem möchte Bulgarien den Euro als Währung einführen und damit das offizielle Zahlungsmittel Lew ablösen.

5.2.3.1. GRECO und der Stand der Evaluierungsberichte für Bulgarien

1. Evaluationsrunde

Bulgarien war das 17. GRECO-Mitglied, welches in der ersten Evaluationsrunde im September 2001 vor Ort geprüft wurde. Der Bericht mit 14 Empfehlungen wurde bei der GRECO-Plenarsitzung im Mai 2002 angenommen. Daraufhin hat Bulgarien einen Bericht bis 30. Dezember 2003 über ergriffene Maßnahmen dem Sekretariat übermittelt. Auf Basis dieses Berichts wurde ein Umsetzungsbericht erstellt, der im Mai 2004 wiederum vom Plenum abgesegnet wurde und der festhielt, dass Bulgarien einen Großteil der Empfehlungen bereits implementiert hatte. Über die Implementierung der bis dahin nur teilweise realisierten Empfehlungen x und xi wurden weitere Informationen von GRECO angefordert. Im Juni 2006 wurde die erste Runde für Bulgarien bei der GRECO-Plenarsitzung mit der Annahme des Nachtrags zum Umsetzungsbericht abgeschlossen.

2. Evaluationsrunde

Bulgarien wurde als 20. GRECO-Mitglied von einem GRECO-Evaluationsteam (GET) im Dezember 2004 besucht. Der auf Basis eines Fragebogens sowie der Informationen des GET erstellte Bericht mit elf Empfehlungen wurde Anfang Juli 2005 bei der GRECO Plenarsitzung angenommen. Bulgarien hat in Folge über die Umsetzung berichtet. Der von GRECO erarbeitete Umsetzungsbericht bescheinigte eine zufriedenstellende

Implementierung von mehr als 50 % der Empfehlungen. Die bulgarische Delegation wurde aufgefordert, bis Ende November 2008 über die Umsetzung der Empfehlungen iii, vi, viii und ix zu berichten. Über den aktuellen Stand kann nichts berichtet werden, da der Nachtrag zum Umsetzungsbericht bis dato nicht veröffentlicht wurde.

5.3. *Auswertung der Evaluationsberichte für Österreich, Bulgarien und Schweden*

Ziel dieses Abschnitts ist, die markantesten Unterschiede der Vergleichsländer in den ersten beiden Evaluierungsrunden herauszuarbeiten und kompakt wiederzugeben. Dabei werden landesspezifische Besonderheiten ersichtlich. Als Analyseraster gelten die zu untersuchenden Prinzipien der Entschließung (97) 24 des Europarats sowie diverse ausgewählte Artikel des Strafrechtsübereinkommens, die in den einzelnen Unterabschnitten wieder zu finden sind. Die landesspezifischen Gesetze, Institutionen, Politiken oder Programme werden mit dem Fokus Korruption durchleuchtet und deren Konformität überprüft. Bei Mängel oder großen Abweichungen wurden diesbezüglich Empfehlungen ausgesprochen. Da sich die Vergleichsländer jedoch in unterschiedlichen Stadien der Evaluationen bzw. Umsetzung befinden, werden hier lediglich die Evaluierungsberichte als Untersuchungsgegenstand herangezogen.

5.3.1. Evaluationsrunde I

5.3.1.1. *Beschreibung der Situation*

Grundsätzlich wird **Österreich** als ein Land charakterisiert, welches sich „in einem frühen Stadium im Kampf gegen Korruption befindet“ (GRECO 2008, Abs²⁰ 15), da es neben dem StRÄG 2008 kein besonderes Anti-Korruptionsprogramm gibt. Zudem sind etwaige Statistiken nicht aussagekräftig, da oftmals der § 302 StGB (Missbrauch der Amtsgewalt) angewandt wird. Weiters wird die Definition des „Amtsträgers“ kritisiert, die zum Erhebungszeitpunkt Mitglieder der inländischen Vertretungskörper noch vollständig ausnahm. Das Bundesbüro für Interne Angelegenheiten (BIA) sowie das bisher dort Geleistete in der Prävention, Edukation sowie Bekämpfung werden positiv herausgestrichen, dennoch fehlt es an wissenschaftlichen Grundlagen des Phänomens Korruption, das aufbereitet werden sollte, um entsprechend darauf reagieren zu können. Letztlich wurde auch angemerkt, dass *„eine aufeinander [national] abgestimmte Vorgehensweise beim Thema Korruption nicht vorhanden ist (GRECO 2008, Abs 20).“* Das Bewusstsein und die

²⁰ Um die entsprechenden von mir verwiesenen Abschnitte sowohl in der englischen als auch in der deutschen Version schnell auffindbar zu machen, verweise ich in Folge auf die durchnummerierten Absätze und nicht auf die Seitennummern der GRECO-Berichte.

Information sind nicht nur in den Behörden, sondern ebenso in den gesetzgebenden Ländern sehr unterschiedlich. Daher wird ein Mechanismus empfohlen, der inter-institutionelle sowie multidisziplinäre Zusammenarbeit ermöglicht und neben den Bundesländern überdies den privaten Sektor einbezieht (GRECO 2008, Abs 21).

In **Bulgarien** wird Korruption als großes Problem betrachtet. Der Bericht spricht von Anzeichen, dass der öffentliche Bereich im großen Ausmaß von diesem Phänomen betroffen sei. Insbesondere die Polizei, der Zoll sowie Behörden, die im Kontakt mit dem privaten Sektor sind, werden explizit angeführt. Zudem scheint die Bürokratie sehr langsam zu sein, sodass diverse Zahlungen das bürokratische Prozedere beschleunigen. So sind die häufigsten Korruptionsfälle beschrieben worden. Entsprechende gesetzliche Vorschriften definieren aktive, passive Bestechung sowie Amtsmissbrauch. Da allerdings Statistiken über laufende Untersuchungen, Strafverfolgung oder gerichtliche Urteile fehlten, wurde empfohlen, ein entsprechendes System zu entwickeln, um darauf aufbauend eine inter-institutionelle Zusammenarbeit zu ermöglichen. Zwar war Korruption in den 1990ern als integraler Bestandteil einer nationalen Strategie gegen Kriminalität bereits bekämpft worden und es wurden dabei wichtige Maßnahmen umgesetzt, aber es wird Bulgarien nahe gelegt, diesen Weg mit einer wissenschaftlichen Studie fortzusetzen, damit präventive und hemmende Perspektiven national koordiniert, umgesetzt und diverse gesetzliche Lücken geschlossen werden. Das GET meint, dass Bulgarien noch einen langen Weg zu gehen habe, bis das Phänomen unter Kontrolle wäre (GRECO 2002, Abs 102).

Schweden weist in diversen Statistiken für die Jahre 1997/1998 sehr wenige verurteilte Korruptionsfälle für aktive (13/16) sowie passive (8/5) Bestechung aus (GRECO 2001, Abs 12). Diese scheinen Indikatoren für das niedrige Korruptionsniveau zu sein. Der CPI und die Zivilgesellschaft bestätigt die Wahrnehmung, dass Korruption kein großes Problem ist. Das große Vertrauen der schwedischen Gesellschaft in staatliche Institutionen, deren Offenheit sowie Transparenz aufgrund des gesetzlich geschützten Zugangs zu Informationen werden dabei häufig als Erklärung angeführt. Aufgrund dieses Vertrauens fehlt es allerdings am Bewusstsein, wodurch korrupte Praktiken unentdeckt blieben. Es gilt daher öffentliche Bedienstete, die am ehesten mit dem Phänomen konfrontiert werden, zu schulen, damit verdächtige Praktiken auch gemeldet werden. Verstärkend soll ein System implementiert werden, dass den Wissens- und Erfahrungsaustausch inter-institutionell fördert, um Kriterien im Kampf gegen Korruption – sei es präventiv oder repressiv – entwickeln zu können.

5.3.1.2. Unabhängigkeit, Spezialisierung und verfügbare Mittel der nationalen Körperschaften, welche mit der Verhinderung und Bekämpfung von Korruption befasst sind

In diesem Abschnitt werden sämtliche staatlichen Einrichtungen auf exekutiver sowie judikativer Ebene im Kampf gegen Korruption sowie Strafprozessordnung, Untersuchungsmethoden, Zeugenschutz beschrieben, sonstige Behörden angeführt und im Anschluss daran Mängel aufgezeigt und Empfehlungen abgegeben.

Im **Österreich**-Bericht wird neben dem gegenüber Polizeibehörden weisungsbefugten Bundeskriminalamt als höchste Ebene der kriminalpolizeilichen Hierarchie insbes. das Bundesamt für Interne Angelegenheiten (BIA), das mit Erlass des Innenministers vom 31. Januar 2001 implementiert wurde, als wesentliche Instanzen im Kampf gegen Korruption bezeichnet. Die Hauptaufgabe des BIA ist jedoch eingeschränkt auf Beschwerden und Anschuldigungen gegenüber Mitarbeitern des BMI, der Bundesländer und Gemeinden, sofern Aufgaben der Sicherheitsverwaltung oder der Kriminalpolizei wahrgenommen werden. Zusätzlich werden internationale Zusammenarbeit sowie edukative bzw. präventive Agenden wahrgenommen. Diesbezüglich wird empfohlen, die Rolle und Zuständigkeit des BIA zu klären, aber auch die zentrale Rolle, die Zusammenarbeit mit Polizeibehörden wie der Staatsanwaltschaft zu stärken. Eine ähnliche Abteilung, die allerdings über keine Ermittlungsbefugnis gegenüber Steuer- und Finanzbehörden des Bundes sowie Zoll verfügt und die Polizei bei Bedarf einschaltet, wurde im Finanzministerium installiert.

Daran anschließend wird die Wichtigkeit der in der Zwischenzeit bereits realisierten Sonderstaatsanwaltschaft für Korruption sowie die Angemessenheit zugewiesener Ressourcen unterstrichen. Allerdings wird sowohl bei der Polizei, dem BIA als auch der Staatsanwaltschaft die nicht vorhandene Unabhängigkeit kritisiert. Weiters wird betont, dass es spezieller Schulungen für Staatsanwälte oder Richter bedürfe, da Wirtschafts- und Finanzstrafsachen komplexe Korruptionsfälle sind. Bei den Ermittlungstechniken wurden die neuen Methoden (Observation, verdeckte Ermittlungen und Scheinkauf) willkommen geheißen, aber auch auf Grundrechtsgarantien verwiesen. Erwähnt wurde zudem, dass spezialisierte Einrichtungen (KStA, BIA) personell ausreichend auszustatten seien und dass bei Ermittlungen von Straftaten mit einer weniger als einem Jahr bedrohenden Höchststrafe die Überprüfung der Vermögenswerte schwer falle, da der Zugang zu Bankdaten bzw. Finanzdaten gesetzlich verwehrt werde. Dies hat wiederum Auswirkungen auf Korruptionsdelikten mit einer geringen Freiheitsstrafe und bedarf somit einer Überprüfung.

In **Bulgarien** wurde die Spezialisierung im Kampf gegen Korruption auf exekutiver Ebene als relativ beschränkt beschrieben. Zudem waren die Kompetenzen auf mehrere staatliche Behörden (NSCOC, NSS) aufgeteilt worden, deren Autonomie seitens des Ministeriums für

Inneres bemängelt wurde. Innerhalb der Polizei sollte ferner eine Spezialisierung erfolgen, um auch mit entsprechenden technischen Möglichkeiten hinreichend ermitteln zu können.

Auf der juristischen Ebene wurden neben den Richtern und Staatsanwälten auch Untersuchungsrichter angeführt, deren Kompetenzen jedoch einer Klärung bedurften, da die Beziehung zueinander bzw. die Zusammenarbeit nicht klar erschien. Innerhalb der Staatsanwaltschaft gibt es eine eigene Korruptionseinheit, dennoch kämpft man in allen Bereichen mit mangelnden Ressourcen. Beanstandet wurde zudem das nicht institutionalisierte Training betreffend Korruption, um spezielle, professionelle Kenntnisse zu gewinnen. Letztlich gilt es, die lange Prozessdauer sowie mangelnde Untersuchungsergebnisse zu verbessern.

Schweden verfügte zum Untersuchungszeitpunkt über keine spezialisierte Korruptionseinheit. Etwaige ernstzunehmende Korruptionsfälle wurden entweder von einer Spezialeinheit der Staatsanwaltschaft, die mit allen Formen von besonderen Verbrechen befasst ist, oder dem Economic Crimes Bureau (ECB) behandelt. Zuletzt genannte Einrichtung bekämpft jedoch insbes. alle komplexen Wirtschaftsverbrechen. Daher wird Schweden trotz der geringen Wahrnehmung von Korruption angeraten, neue spezialisierte Anti-Korruptionsstrukturen zu schaffen. Das dafür bereitgestellte Personal soll dabei umfassend über alle Korruptionstypologien geschult werden und auch die internationale Dimension berücksichtigen.

Als besondere Behörde beaufsichtigt „The National Board for Public Procurement“ (NBPP) die Auftragsvergabe im öffentlichen Bereich, die mit der europäischen Gesetzgebung harmonisiert ist. Aufgrund der Fülle der Aufgaben hatte diese Behörde ihren Auftrag nicht zur Gänze erfüllen können. Daher wurde hier angeraten, entsprechende Maßnahmen zur Verbesserung zu setzen. Weiters wurde empfohlen, das Monitoring-System auf lokaler Ebene zu überprüfen, da aufgrund der Unzuständigkeit des NBPP sowie der üblichen Vertrautheit in kleineren Strukturen die Auftragsvergabe nicht den Richtlinien entsprechend umgesetzt worden war. Ein Rotationsprinzip, ein verbessertes Monitoring oder dgl. könnte die Situation verbessern und etwaige korrupte Handlungen unterbinden.

Als besondere Behörden seien in Schweden die parlamentarischen Ombudsmänner sowie der „Chancellor of Justice“ erwähnt. Beide Institutionen sollen die korrekte Anwendung der Gesetze garantieren und dienen der Bevölkerung als Beschwerdeanlaufstellen. Weiters sei noch eigens das „Swedish Institute to Combat Corruptive Practices“ erwähnt. Dieses Institut wurde 1923 im Kampf gegen Korruption gegründet und soll dem privaten Sektor mit Rat zur Seite stehen. Neben der Organisation spezieller Schulungen werden Gesetzesentwürfe begutachtet oder Vorschläge zur Verbesserung der Gesetze erarbeitet.

5.3.1.3. *Ausmaß und Umfang der Verfolgungsimmunität*

Während der Personenkreis (Abgeordnete sowie der Bundespräsident), der in **Österreich** Immunität genießt, relativ gering ist, wird der Umfang der Amtsausübung und in diesem Zusammenhang der Immunitätsschutz (auch in Verbindung mit Korruption) sehr weit ausgelegt. Ergänzend wird bemängelt, dass es keine objektiven Kriterien gibt, die eine Aufhebung der Immunität bedeuten würden, sodass der parlamentarische Immunitätsausschuss stets im Einzelfall ohne Kriterienkatalog entscheidet und dies keiner Begründung bedarf, womit keine Transparenz gewährleistet ist.

Ähnlich verhielten sich die Empfehlungen für **Bulgarien**. Auch hier wurde die Implementierung eines Richtlinienkatalogs empfohlen, um eine einheitliche Anwendung zu garantieren. Zudem sollte klargestellt werden, dass die Immunität kein persönliches Privileg sei, sondern an die Funktion gebunden ist. Darüber hinaus wurde in Bulgarien bemängelt, dass der Personenkreis zu weit gefasst sei, da bspw. auch Kandidaten für das Parlament Immunitätsschutz genossen.

Die Rechtslage in **Schweden** wurde hingegen als kompatibel empfunden und bedurfte somit keiner Empfehlung.

5.3.2. **Evaluationsrunde II**

5.3.2.1. *Erträge der Korruption (Bereicherung)*

Neben der Einziehung von Gegenständen und (direkten sowie indirekten) Erträgen unrechtmäßiger Bereicherung wird die Geldwäscherei untersucht. Beide Bereiche werden auf Basis korrupten Straftatbestandes geprüft, wobei bei Geldwäscherei die Vermögensbestandteile aus einer Straftat (sprich Korruption) herrühren und verborgen oder verschleiert werden.

In **Österreich** wurden Vorkehrungen in den §§ 20 sowie 165 StGB getroffen. Allerdings wurde lt. Bericht in den letzten Jahren keine Abschöpfung der Bereicherung in Korruptionsfällen angewandt. Ein möglicher Grund könnte die Verurteilung gem. § 302 StGB (Missbrauch der Amtsgewalt) sein, da eine niedrigere Beweiskraft notwendig ist und vermögensrechtliche Aspekte vernachlässigt werden (GRECO 2008, Abs 88). Entsprechende Behörden müssen diesbezüglich sensibilisiert werden. Zudem gilt es, die in der Gesetzgebung gegen Geldwäscherei verstreuten Rechtsvorschriften stets aktuell aufzuarbeiten und für die beteiligten Behörden eine Art Anleitung zur Verfügung zu stellen, damit korruptionsbezogener Gelderwäscherei wirksam entgegnet werden kann.

In **Bulgarien**, meinte das GET, müssten bestehende gesetzliche Bestimmungen verbessert werden, um größere Effizienz im Kampf gegen Korruption zu gewährleisten. Insbesondere

wurde empfohlen, dass auch Erträge juristischer Personen, die in Verbindung mit Straftaten stehen, abgeschöpft werden müssen und dies zum Untersuchungszeitpunkt nicht gesetzlich definiert war. Da auch keine Statistiken über Abschöpfungen von den bulgarischen Behörden bereitgestellt worden waren, wurde angeraten, die Anwendungspraxis bei Abschöpfungen nochmals zu untersuchen und dies dann als integralen Bestandteil von Verfahren zu integrieren. In diesem Zusammenhang wurde auch ein entsprechendes Training von Staatsanwälten und Richtern empfohlen, zumal während des Besuchs widersprüchliche Standpunkte bei der Abschöpfung von Erträgen dritter Personen eingenommen wurden.

Schweden wurde ein solider gesetzlicher Rahmen attestiert, der allgemein die Abschöpfung von Erträgen aus Straftaten erfüllt und im Speziellen kompatibel ist mit den Bestimmungen hinsichtlich Korruption (GRECO 2005b, Abs 27). Vorhandene und noch verbesserungswürdige Statistiken zeigten in den letzten Jahren ein Ansteigen der Fälle, die von einer kleinen Anti-Korruptionseinheit der Staatsanwaltschaft sowie dem Economic Crimes Bureau (ECB) strafrechtlich verfolgt wurden. Allerdings war die erstgenannte Behörde überlastet, wodurch eine Überprüfung über vorhandene Ressourcen nahe gelegt und ein spezielles Training vom ECB hinsichtlich Beschlagnahme sowie Einziehung empfohlen wurde.

5.3.2.2. Öffentliche Verwaltung und Korruption

„Im Gegensatz zur Justiz und zum Polizeisystem spiegelt die Verwaltung in Österreich die föderale Struktur des Landes wieder (GRECO 2008, Abs 92).“ Zwar gelten für die öffentliche Verwaltung bestimmte Grundprinzipien wie die Gewaltentrennung, das Legalitätsprinzip, die Verschwiegenheitspflicht usw., aber es gibt keine verfassungsrechtliche Definition von öffentlicher Verwaltung, wodurch die Bestimmung über das Arbeitsverhältnis erfolgte. § 74 StGB definierte den Beamten umfassend, allerdings waren Parlamentarier sowie Mitglieder verfassungsrechtlicher Gremien nicht inkludiert. Was Anti-Korruptions-Programme anbelangt, konnte keine umfassende Initiative erkannt werden. Vielmehr handelte es sich um einzelne Länder- oder Behördeninitiativen. Die Erarbeitung eines bundesweiten Verhaltenskodex sollte die Bekämpfung von Korruption beinhalten und die Länder einladen, ähnlich zu reagieren.

Österreichische Beamte sind zwar gem. Art 20 B-VG verpflichtet Auskunft zu erteilen, jedoch ist im Auskunftspflichtgesetz hauptsächlich die Auskunftsrechtsbeantragung geregelt und nicht das allgemeine Auskunftsrecht garantiert. Um daher den Zugang zu Informationen zu erleichtern, wird iSd Transparenz empfohlen, präzise Kriterien zu erarbeiten, wann es zulässig ist, Auskünfte zu verweigern. Womit eine Weigerung wiederum bekämpft werden kann. Entscheidungen der Verwaltung können im Instanzenzug bis zum VfGH bzw. VfGG

angefochten werden. Weiters erfolgt die Kontrolle der Finanzgebarung über den Rechnungshof, der jedoch in den letzten Jahren keine Untersuchung hinsichtlich Korruption durchgeführt hatte, was das GET bemängelte und entsprechende Fortbildungen für Rechnungshofprüfer sowie die Meldepflicht gegenüber Ermittlungsbehörden einfordert. Die VA greift auf Beschwerde hin oder von Amts wegen Missstände der Verwaltung auf. Weiters kann die Vergabe öffentlicher Aufträge bei unabhängigen Verwaltungsgerichten angefochten werden. Um die Bediensteten, die zwar bei Kenntnis einer strafbaren Handlung meldepflichtig sind, vor Repressalien oder anderen Nachteilen zu schützen, wird landesweit eine Schutzmaßnahme für Whistleblower eingefordert. Wien wird hierbei als Ausnahme angeführt, da dort bereits eine anonyme Hotline eingerichtet wurde. Die Bestimmungen hinsichtlich Geschenkkannahme der Beamten wurden als nicht klar geregelt gesehen, da neben dem Bundes-Dienstrechtsgesetz diverse Bestimmungen der Länder und § 304 StGB Anwendung finden. Eine Überprüfung zur Klarstellung oder Richtlinien wurden nahe gelegt, um Fehlinterpretationen für alle Beamtenkategorien zu vermeiden. Zusätzlich wird die Schaffung von Rahmenbedingungen auf Bundes- sowie Länderebene empfohlen, um einen Wechsel von Bundesbediensteten in den privaten Sektor zu behandeln.

In **Bulgarien** gibt es ebenfalls keine gesetzliche Definition von öffentlicher Verwaltung. Der Handlungsspielraum und die Prinzipien der Tätigkeit sind in der Verfassung und weiteren Gesetzen beinhaltet. Es gibt jedoch eine Legaldefinition von öffentlich Bediensteten als eine Person, die über Bestellung bezahlt einer staatlichen Behörde bei der Verwirklichung ihrer Aufgaben behilflich ist (GRECO 2005a, Abs 32). 2001 wurde eine nationale Strategie im Kampf gegen Korruption angenommen, die u. a. die öffentliche Verwaltung modernisieren sollte und zum Erhebungszeitpunkt noch lief. Allerdings wurde bei dieser Strategie die Verwaltung auf regionaler bzw. lokaler Ebene vernachlässigt. Dies sollte noch ergänzend realisiert werden. Als Kontrollorgane können der Verwaltungsgerichtshof, der Rechnungshof sowie nationale und regionale Volksanwälte angeführt werden, wobei die Einsetzung des parlamentarischen Ombudsmanns zweimal gescheitert war. Bei den Bediensteten selbst sollte eine Orientierung am privaten Sektor (bei einer öffentlichen Ausschreibung, der Identifizierung von Jobqualifikationen, Festlegung von Gehaltsschemata und Benefits etc.) hilfreich sein. Daneben wurde die regelmäßige Offenlegung von Einkommen, Vermögen etc. der öffentlich Bediensteten empfohlen, um aufgrund des Reformprozesses und der damit verbundenen Privatisierung Korruption hintan zu halten. Für Bedienstete, die aufgrund ihrer Tätigkeit häufig mit Korruption bedroht sind, sollte ergänzend ein Rotationsprinzip installiert werden. Weiters sollten klare Richtlinien geschaffen werden, damit es bei einem Wechsel vom öffentlichen Sektor in die Privatwirtschaft zu keinen Interessenskonflikten kommen kann. Grundsätzlich ist jeder öffentlich Bedienstete verpflichtet, kriminelle Straftaten Ermittlungsbehörden zu melden. Wobei es keine Statistiken darüber gab, wie oft dies bereits

geschehen war. Daher wurde empfohlen, alle Bediensteten zur Berichtspflicht eigens zu schulen und Personen (sog. Whistleblower), die bei Verdacht berichten, angemessenen Schutz zu garantieren.

In **Schweden** ist die öffentliche Verwaltung in der Verfassung definiert und für das Management der Vielzahl an Agenturen ist ein gesetzlicher Rahmen vorgegeben. Es gibt zwar keine explizite Anti-Korruptionsstrategie auf nationaler Ebene für diesen Bereich, dennoch wirken einige Verfassungsprinzipien der Korruption entgegen. So ist es Ministern oder der Regierung verboten, in individuellen Fällen die Verwaltung anzuweisen. Grundsätzlich zeichnen sich die Agenturen oder öffentlichen Behörden durch ihren hohen Grad an Unabhängigkeit sowie Dezentralisierung aus, womit es diesen Organisationen auch freisteht, eigene Anti-Korruptionsmaßnahmen zu starten. Das Herzstück der schwedischen Verwaltung bildet jedoch der freie Zugang zu öffentlichen Dokumenten, was als besonderer Schutz gegen Misswirtschaft und Korruption bezeichnet werden kann. Was die Kontrolle der öffentlichen Verwaltung anbelangt, gibt es neben dem „Verwaltungsgerichtshof“ die parlamentarischen Ombudsmänner sowie den Chancellor of Justice, die öffentliche Behörden und Bedienstete von Amts wegen oder auf Beschwerde hin beaufsichtigen. Weiters gibt es noch den Rechnungshof sowie Laien-Rechnungsprüfer auf lokaler Ebene. Das Recruitment der öffentlich Bediensteten erfolgt nach objektiven Kriterien auf Basis einer Ausschreibung. Um Interessenkonflikte zu meiden, ist es öffentlich Bediensteten verboten, Nebentätigkeiten auszuüben, die das Vertrauen der Institution schädigen würde. Als großes Manko wird in diesem Bereich auch in Schweden der Wechsel in die Privatwirtschaft angeführt, da es hierfür kein Regelwerk gibt. Was Geschenke anbelangt, gibt es für öffentlich Bedienstete Richtlinien, die von den Agenturen ebenso wie etwaige Interessenskonflikte bei Nebentätigkeiten frei geregelt werden können. Daran anschließend wird empfohlen, vereinheitlichte Standards ethischen Verhaltens einzuführen, welche die gesamte öffentliche Verwaltung umfassen.

Daneben ist jede Behörde verpflichtet, Korruptionsfälle von Bediensteten der Staatsanwaltschaft zu berichten, aber laut Gesetz sind die Bediensteten nicht verpflichtet, den Verdacht von Korruption zu melden. Dem GET erscheint dies als Manko und es spricht eine dahingehende Empfehlung aus. Ein klares Regelwerk soll mittels Training implementiert werden.

5.3.2.3. Juristische Personen und Korruption

Da nicht nur natürliche Personen aktiv oder passiv korrupt agieren, sondern vor allem juristische Personen in Korruptionsfällen größeren Ausmaßes verwickelt sind, wird auch dieser Bereich eigens untersucht. Dabei werden neben der transparenten Registrierung

unterschiedlicher juristischer Personen, deren Haftung für Straftaten, die steuerliche Absetzbarkeit von Korruptionsgeldern, die Rechnungslegungsbestimmungen, aber auch die Rolle von Rechtsanwälten, Bilanzbuchhaltern et al. bei Prüfung der Bücher untersucht.

Das GET konnte in **Österreich** kein transparentes Bild bei best. juristischen Personen gewinnen, da bspw. Inhaberaktien frei transferiert werden können oder stille Gesellschafter nicht angegeben werden müssen. Weiters wird die fehlende Registrierung für verurteilte Korruptionsstraftaten bei juristischen sowie natürlichen Personen kritisiert. Speziell verurteilten natürlichen Personen sollte die Führungsfunktion in Betrieben erschwert bis verunmöglicht werden.

Bulgarien wurde gerügt für das mangelnde und damals nicht mehr zeitgemäße (in Papierform), dezentrale Registrieren juristischer Personen. Zudem wurde die Berichtspflicht der Rechnungsprüfer in Korruptionsfällen nicht wahrgenommen. Allerdings wurde auch von Einschüchterungen der Rechnungsprüfer, wenn diese illegale Praktiken offen legen wollten, seitens der Klienten dem GET berichtet.

Allen drei Ländern wird empfohlen, juristische Personen strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen und sicherzustellen, dass die „Sanktionen für Korruption effektiv, verhältnismäßig und abschreckend“ seien. Wobei **Schweden** eigene Vorkehrung treffen muss, da nur natürliche Personen strafrechtlich belangt werden können. Allerdings kann eine juristische Person haftbar gemacht werden, wenn u. a. dienstrechtliche Pflichten nicht wahrgenommen wurden. Zwar hat Schweden beim Strafrechtsübereinkommen einen Vorbehalt der strafrechtlichen Verantwortung von juristischen Personen angemeldet, doch wird eine Übereinstimmung der gesetzlichen Handhabung mit dem Untersuchungsgegenstand festgestellt.

5.3.3. Zusammenschau

Zunächst erscheint der Vergleich der Berichte problematisch, da die Evaluierungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten erfolgten. Dennoch gibt der Vergleich einen guten Einblick über den nationalstaatlichen Umgang mit dem Phänomen Korruption wieder. Wie wird Korruption in den Ländern wahrgenommen? Welche politischen Maßnahmen wurden wann gesetzt bzw. welche Behörden waren bereits installiert? Mit welchen Kompetenzen wurden diese ausgestattet? Fragen, die in den Berichten für jedes Land eigens beantwortet und analysiert werden. Sicherlich würde ein bloßer Vergleich der Empfehlungen zu kurz greifen, da nationale Besonderheiten ausgeklammert würden, die wiederum zurückwirken auf die Kompatibilität mit eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen. Ziel der Staatengruppe ist ja nicht ein vereinheitlichtes Regelwerk, sondern eine Anpassung an gemeinsam übereingekommene Prinzipien, die jedes Land individuell umzusetzen hat. Ein erster Blick auf die ausgesprochenen Empfehlungen ist für Österreich dennoch ernüchternd.

Tabelle 3: Zusammenfassende Darstellung der Länderempfehlungen

Untersuchungsgegenstände	Österreich	Schweden	Bulgarien
I. Anti-Korruptionspolitik	2	2	4
II. Unabhängigkeit, Spezialisierung der Behörden etc.	7	6	8
III. Immunitäten	1	0	2
<i>Zwischensumme Eval. Runde I</i>	10	8	14
IV. Erträge aus Korruptionsdelikten	3	1	3
V. Öffentliche Verwaltung	6	3	5
VI. Juristische Personen	5	1	3
<i>Zwischensumme Eval. Runde II</i>	14	5	11
GESAMT (Eval. Runde I und II)	24	13	25

Darstellung: eigene

Quelle(n): GRECO Evaluation Reports on Sweden, Bulgaria and Austria

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass Österreich im Kampf gegen Korruption im internationalen Vergleich hinterher hinkt (GRECO 2008, Abs 15). Das gibt nicht nur die Anzahl der ausgesprochenen Empfehlungen wieder, sondern auch der späte Beitritt zur Staatengruppe (vor Italien und Monaco) oder die fehlenden bundesweiten Anti-Korruptionsprogramme. Es gibt mehrere Besonderheiten, die hinsichtlich Korruption eigens analysiert werden müssen. Beispielhaft seien hierzu die föderale Struktur oder das Bankengeheimnis angeführt, die in der Form einzigartig sind. Lediglich am Rande wird ein Proporzsystem und eine wenig transparente Parteienfinanzierung erwähnt, die in der 3. Evaluierungsrunde eigens bewertet wird.

Bulgarien im Unterschied dazu war wesentlich früher mit dem Problem Korruption, v. a. im Zusammenhang mit der organisierten Kriminalität, konfrontiert und daher gezwungen Schritte zu setzen. Dabei spielen die Geschichte und der Status als Transformationsland mit einer Hinwendung hin zur Europäischen Union eine wesentliche Rolle. Angemerkt hierzu sei, dass bereits erfolgte gesetzliche Anpassungen noch lange keinen Staat fern jeder Korruption machen. Dies wird auch in der Analyse des ersten Berichts angemerkt: „*Bulgaria still has a long way to go before it can be stated that the corruption situation is under sufficient control*“ (GRECO 2002, Abs 102).

In Schweden scheint die Situation wiederum gänzlich anders zu sein. Da gibt es eine Verwaltung, die sich durch Offenheit und Transparenz sowie weitgehende behördliche Unabhängigkeit auszeichnet. Korruption wird allgemein nicht als Problem wahrgenommen, was das Aufspüren allerdings erschwert. Bemängelt wurden folglich die fehlende Sensibilisierung durch Anti-Korruptionsprogramme oder zentrale Anti-Korruptionsbehörden. Separat soll hier nochmals das „Swedish Institute to Combat Corruptive Practices“ Erwähnung finden, da bereits 1923 das Problem der Korruption im privaten Sektor institutionell wahrgenommen wurde.

6. Die Korruption und der Parteienstaat

*„Die Existenz und Vielfalt politischer Parteien sind wesentliche Bestandteile der demokratischen Ordnung der Republik Österreich (Art. 1 B-VG).“
Art. 1 § 1 Abs. 1 PartG*

Wesentlicher Bestandteil von Demokratien ist eine Verfassung, die freie Wahlen und einen Parteienwettbewerb garantiert. Damit der Wettbewerb aber unter fairen Bedingungen verläuft, gilt es ein Regelwerk zu schaffen. Ein Teil davon betrifft die Finanzierung von Parteien und deren Organisationen und so wird GRECO in einer dritten Evaluierungsrunde die Transparenz der Parteienfinanzierung und deren Korruptionsanfälligkeit untersuchen.

Allerdings werde ich mich nicht nur auf diesen Bereich beschränken, sondern dies in einem größeren Rahmen analysieren, indem der sog. Parteienstaat betrachtet wird. Der Begriff Parteienstaat steht für eine „enge Verflechtung von Partei und Gesellschaft, von Partei und Wirtschaft sowie von Partei und Staat (Pelinka/Rosenberg 2003, 160).“ So sind die in Österreich regierenden Parteien über ihre funktionellen Rollen wie die Interessensvertretung oder die Rekrutierung politischer Eliten hinausgegangen, indem sie auch den Zugang zu gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Positionen reguliert haben (Pelinka/Rosenberger 2003, 161f). Die Personalbesetzung innerhalb der Bürokratie, der verstaatlichten Wirtschaft, des öffentlichen Rundfunks, aber auch wirtschaftlicher Positionen erfolg(t)en nach parteipolitischer Symmetrie. Dieses System wird auch als „Proporz“ bezeichnet. Das Parteibuch oder das politische Naheverhältnis sind nicht nur unter einer SPÖ-ÖVP, sondern auch unter den ÖVP-FPÖ/BZÖ Regierungen die bestimmenden Türöffner (gewesen). Die Patronage als Kennzeichen der 2. Republik war und ist somit noch immer ein bestimmender Faktor des österreichischen Politikverständnisses.

Der inhaltliche Schwerpunkt dieses Kapitels liegt daher insbesondere bei der Finanzierung der politischen Parteien sowie der parteipolitischen Patronage. Beide Schwerpunkte sind eng mit dem Phänomen Korruption verflochten und die Grenzen zum Illegalen sind fließend.

6.1. Die Parteienfinanzierung

Die politischen Parteien waren Gründungsakteure der ersten sowie der zweiten Republik. Interessant hierbei ist jedoch, dass sowohl 1918 als auch 1945 deren staats- sowie republiksgründendes Agieren ohne verfassungsrechtliche Grundlage erfolgte, da die politischen Parteien in der Verfassung als Träger der Einrichtung von Demokratie und Republik nicht vorkamen (Pelinka/Rosenberger 2003, 155). Erst mit dem Parteiengesetz 1975 wurde die verfassungsrechtliche Basis der parteienstaatlichen Demokratie geschaffen, indem die Aufgaben, die Finanzierung mittels Zuwendungen und einer Offenlegung sowie

der Wahlwerbung definiert wurden. Im politischen System Österreichs ist der Zugang zur legitimen Macht von der Zustimmung der Machtunterworfenen abhängig und diese Zustimmung wird in regelmäßig wiederkehrenden Wahlen der konkurrierenden Parteien verwirklicht. Mittels Parteienfinanzierung besteht seitens staatlicher Seite die Möglichkeit der Einflussnahme, womit insbesondere die Parteiorganisation als auch der Wahlkampf finanziell bestimmend sind (*Pelinka* 1981, 265). Da der Finanzbedarf und die Art der Parteienfinanzierung auch das Ausmaß der Korruption beeinflusst, gilt es zunächst die verschiedenen Modelle der Parteienfinanzierung sowie deren Grad an Korruptionsanfälligkeit zu untersuchen und dies in Folge mit der österreichischen Rechtslage zu vergleichen.

6.1.1. Modelle der Parteienfinanzierung

In konkurrierenden Mehrparteiensystemen können folgende Finanzierungsmodelle (*Wellner* 1971, zit. n. *Pelinka* 1981, 266f/*Sickinger* 1997) beobachtet werden:

- **Eigenfinanzierung**
 - **Mitgliedsbeiträge:** In Österreich hatte die Finanzierung aufgrund der hohen Organisationsdichte mittels Mitgliedsbeiträgen eine relativ hohe Bedeutung. Insbesondere SPÖ und ÖVP hatten lange Zeit verglichen mit anderen politischen Systemen viele Mitglieder, die mit ihren regelmäßigen Beiträgen eine große Einnahmenquelle für diese Parteien bedeuteten. Aufgrund verschiedenster Entwicklungen hat die Mitgliederzahl abgenommen. Gründe dafür mögen das vielfältigere Angebot seitens wahlwerbender Parteien sein, die Enttäuschung über Policy-Angebote der einstmaligen Großparteien oder der grundsätzlich unsichere, flexiblere Lebenswandel, der sich auch in Form von Wechselwählern ausdrückt. Bei dieser Art der Eigenfinanzierung kann jedoch kein Zusammenhang mit Korruption gesehen werden, da die Geldbeträge regelmäßig, transparent und gering sind.
 - **Parteisteuern** sind regelmäßige Abgaben eines bestimmten Anteils des Gehalts der Funktionäre, da diese ihre politische oder wirtschaftliche Funktion der Partei verdanken. Zwei Ausprägungen davon gibt es (*Sickinger* 1997, 117ff): (a) **Klubabgaben** werden von den Abgeordneten der jeweiligen Klubs abgeführt und (b) bei den **Parteiabgaben** handelt es sich um eine Besteuerung durch die Partei selbst.

Die Parteisteuer erscheint zwar auf den ersten Blick wie eine individuelle Abgabe, ist jedoch eine Form der indirekten staatlichen Parteifinanzierung, da die Politikergehälter von den Abgeordneten selbst festgelegt wurden und davon auszugehen ist, dass parteiinterne Abgaben einkalkuliert wurden. Bei

der Diskussion über die überhöhten Politikergehälter müssen die implizierten Parteisteuern mitbedacht werden. Diese Form der Eigenfinanzierung ist aufgrund der relativen Transparenz kaum als korrupt einzustufen.

- **Einnahmen aus parteieigenen Betrieben:** Parteibetriebe befinden sich im direkten oder indirekten Eigentum einer politischen Partei. Unternehmen, die sich in einem politischen Näheverhältnis befinden, zählen nicht dazu. Beispielhaft seien Verlage, Druckereien, Werbefirmen oder auch Banken angeführt. Deren Unternehmensziel (*Sickinger* 1997, 80) besteht jedoch nicht nur im Erzielen eines Gewinns, sondern die Unternehmen üben noch andere Funktionen aus. So können diese Firmen einer Umwegfinanzierung dienen, was zur Folge haben kann, dass Spendenflüsse verdeckt werden. Den Unternehmen steht der Vorsteuerabzug zu und deren Unternehmensbeteiligungen oder Immobilien gelten als stille Reserven. Für *Pelinka* (1981, 271) sind Parteiunternehmen eine ständige Einladung, mittels öffentlicher Aufträge, günstiger Konditionen oder Krediten usw. Einfluss zu nehmen oder eben Geldflüsse zu verdecken und somit dem Korruptionsverdacht stark ausgesetzt.
- **Fremdfinanzierung**
 - **Parteispenden** sind freiwillige Leistungen privater Personen an eine politische Partei oder eine Vorfeldorganisation einer Partei. Spenden an Politiker sind dabei inbegriffen. Die Zuwendung kann Ausdruck finden in Form von Geld- oder Sachspenden, wobei auch nicht monetäre wie lebende Subventionen, also Personalleihdienste, davon umfasst sind.
 - **Individuelle Spenden** sind unregelmäßige Geldzuwendungen von Einzelpersonen und sind unter Umständen an ein Tun oder Unterlassen einer Partei gebunden (*Pelinka* 1981, 268). Da keine Transparenz und die handlungsbezogene Beeinflussbarkeit insbesondere bei Großspenden gegeben ist, kann von einem Klassiker der Korruptionsverdächtigkeit gesprochen werden.
 - **Kollektive Spenden** sind wiederum unregelmäßige Geldzuwendungen, allerdings von Parteien oder organisierten Verbänden, die ebenso unter Umständen an ein Tun oder Unterlassen einer Partei gebunden sind. *Pelinka* (1981, 272) relativiert jedoch die Korruptionsanfälligkeit, da eine leichtere Kontrollierbarkeit gegeben ist und unmittelbare Profitinteressen mittels direktem Tauschgeschäft

geringer einzuschätzen sind, da vielmehr eine gesellschaftspolitische, generelle Beeinflussung gegeben ist.

- **Kreditfinanzierung:** *Sickinger* (1997, 83) bezeichnet diese Form der Finanzierung als eine bedeutsame Ausprägung, wenngleich er einräumt, dass die österreichischen Parteien im internationalen Vergleich gering verschuldet sind, was auf den hohen Standard der staatlichen Politikfinanzierung zurückzuführen sei. Kreditaufnahmen dienen vor allem vorübergehenden Liquiditätsengpässen und nehmen zu erwartende künftige öffentliche Zuschüsse vorweg. Zur Erlangung von günstigen Krediten ist seitens der Parteien ein entgegenkommendes Verhalten möglich und die Gefahr der Korruption nicht von der Hand zu weisen.
- **Staatliche Parteienfinanzierung**
 - **Direkte staatliche Finanzierung** bekommen Parteien für bestimmte Aufgaben, um einen Wahlkampf zu finanzieren oder für Organisationsarbeit. Da dabei die Abhängigkeiten von anderen Akteuren reduziert wird, kann die Finanzierungsform als Korrektiv der Korruptionsbekämpfung angesehen werden.
 - Die **indirekte staatliche Finanzierung** ist schwieriger zu durchschauen, da dies unter verschiedensten Titeln und vielfältigen Formen passiert. Finanziert werden Bildungsarbeit, Druckwerke, bestimmte Fraktionstätigkeiten, Öffentlichkeitsarbeit usw. Da hierbei die Übersichtlichkeit und Transparenz fehlt, ist eine gewisse Korruptionsproblematik gegeben.

Korruptionsanfälligkeit von Parteien kann mittels Kontrollen und Beschränkungen der Einnahmen bzw. Ausgaben verringert werden, allerdings setzt dies die Transparenz von Parteienfinanzen voraus. Ausgehend von den allgemeinen Parteifinanzierungsformen und deren mehr oder weniger verflochtenen Problemen mit der Korruption werden nun die Reformmöglichkeiten insbesondere der österreichischen Parteifinanzierung analysiert.

6.1.2. Reform der Parteienfinanzierung

Grundsätzlich können drei Strategien beschritten werden, indem (a) den Mitgliedern eine höhere interne Kontrollmöglichkeit, (b) den WählerInnen als Kontrollinstitutionen eine Sanktionsmöglichkeit mittels Wahlentscheid zugesprochen wird oder (c) unterschiedliche Modelle anhand der Gesetzgebung das Kontroll- und Sanktionspotenzial der Mitglieder und WählerInnen erhöht. *Sickinger* (2002, 84 - 88) sieht eine realistische Reform des

österreichischen Systems der Parteienfinanzierung in einer einfachgesetzlichen Änderung mittels unterschiedlicher Modelle:

Durch eine steuerliche Absetzbarkeit von Mitgliedsbeiträgen sowie kleinen Spenden könnte die Eigenfinanzierung gestärkt werden, wodurch allerdings mitgliedsschwächere Parteien einen Nachteil erleiden würden und eine längere Umstellung des Systems angedacht werden müsste. Ausgabenseitig müsste gleichzeitig die parteiinterne sowie öffentliche Rechenschaftspflicht verbessert werden, wodurch eine breitere durch Medien stimulierte Diskussion angeregt würde. Politiker müssten gesetzlich dazu angehalten werden, jegliche Art von Schenkung zu melden und nicht wie derzeit gesetzlich geregelt vom Begriff des Amtsträgers ausgenommen sein (§ 74 Abs 1 Z 4a StGB). Daneben müsste zudem eine umfassendere externe Kontrolle installiert werden, die nicht nur die Belegbarkeit, sondern auch die Plausibilität der Zahlenangaben prüfen müsste. Der Rechnungshof als Institution müsste die Finanzen der Parteien und Klubs mit einem klar definierten Prüfkatalog durchleuchten, wodurch die Transparenz hergestellt würde. Dazu müssten im Vorfeld diverse Unschärfen der Zweckbindung des PartG und des KlubFG geklärt werden. Neben der Öffentlichkeitsarbeit sollten lt. PartG auch Personal- sowie Bürokosten geregelt oder Querfinanzierungen von Klubs und Parteien verboten werden. Weiters sollten die Parteisteuern abgeschafft werden, da es sich hierbei um eine verdeckte, staatlich indirekte Finanzierung handelt. Letztlich sollte auch wie im angelsächsischen Raum eine Begrenzung von Wahlkampfausgaben angedacht werden, obgleich dezentrale Ausgaben regionaler Parteiorganisationen oder EigenwahlwerberInnen, die um Vorzugstimmen kämpfen, trotz korruptiver Verdachtsmomente nicht umfasst sein würden.

Sickinger (1997, 88) sieht die Wahrscheinlichkeit einer Reform nicht für unwahrscheinlich, allerdings meint er, dass es dazu eines Anstoßes von außen bedürfe. Dies kann durch die Aufdeckung eines politischen Skandals passieren, wodurch neue Spielregeln definiert werden müssen. Oder die Parteien sind aufgrund einer höheren Instanz bspw. des VfGH dazu gezwungen, da ein Finanzierungsweg als unzulässig erklärt wird. Als relativ häufig verwendetes Motiv kann der Finanzbedarf angesehen werden. Benötigen Parteien mehr öffentliche Mittel, ist relativ rasch ein überparteilicher Konsens herzustellen. Dies ließ sich im Dezember 2008 bei der Neuregelung des KlubFG leicht verfolgen. Da finanzielle Verluste nicht nur bei einmaligen „Großparteien“ anstanden, einigte man sich schnell überfraktionell, die Gesetzeslage zu verändern. Neben der bis dahin nicht ganz logischen Finanzierung der Klubs nach Stufen (Grundfinanzierung eines Klubs mit fünf Abgeordneten und dann sprunghaftes Ansteigen der Budgets ab 11, 21, 31 etc. Abgeordneten), wurde ein gerechteres, lineares System sowie eine Erhöhung der Klubbudgets beschlossen, welche u. a. die Wahlverluste zum Teil wettmachen sollten. Die folgende Abbildung stellt Gewinn und

Verlust der Parteienfinanzierung auf Basis der letzten NR-Wahlen und vor der Gesetzesänderung graphisch dar:

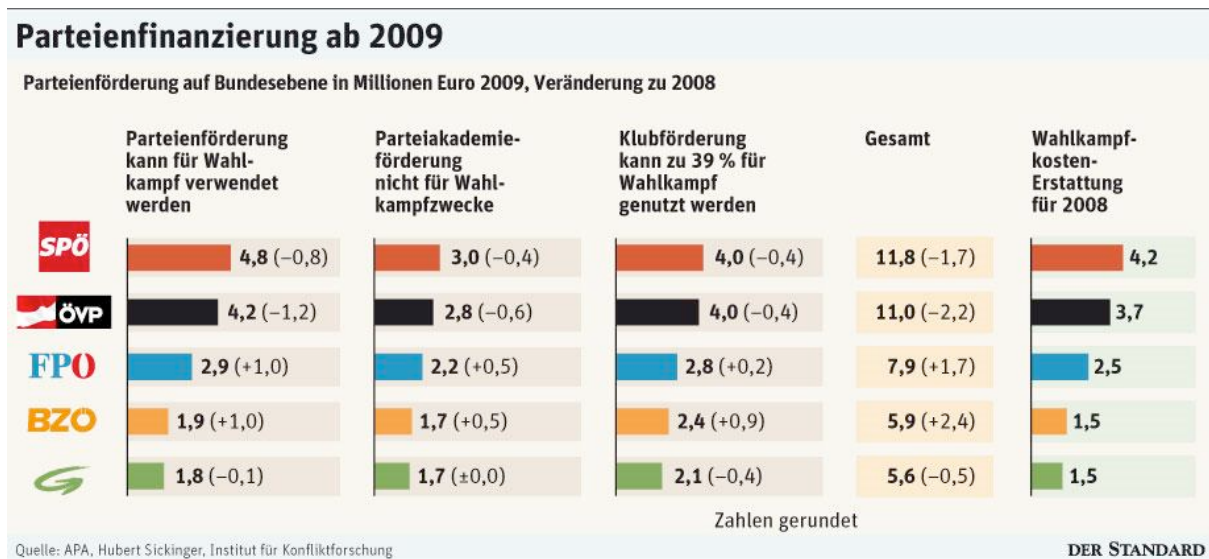


Abbildung 6: Parteienfinanzierung ab 2009

Quelle: Heigl/Weißinger (2008)

Noch kritischer ist der Fall, wenn Mehrheitsparteien die Regeln zugunsten der eigenen Partei oder zum Nachteil der Opposition ändern.

Neu in dieser Aufstellung könnte der Druck von außen sein. Hat sich Österreich bspw. mittels internationaler Abkommen verpflichtet, einen Vertrag zu ratifizieren und leiten sich davon Folgen ab, könnte dies ebenso eine Gesetzesänderung bedingen. So hat Österreich das UN-Übereinkommen gegen Korruption, welche verschiedenste Maßnahmen zur Zurückdrängung von Korruption vorsieht, unter Erfüllungsvorbehalt genehmigt (BGBl. III Nr. 47/2006). Dies bedeutet, dass der Nationalrat die Erfüllung eines Staatsvertrags durch Erlassung von Gesetzen zu erfüllen hat (Art. 50 Abs 2 B-VG). Dadurch ist der Staatsvertrag nicht unmittelbar anwendbar, sondern muss durch Gesetze umgesetzt werden. Die UN-Konvention sieht vor, dass die Tathandlung der Abgeordnetenbestechung alle Handlungen und Unterlassungen erfasst, die bei Wahrnehmung des Mandats erfolgen. Nach gültigem Recht bis Ende September 2009 sind allerdings beim Begriff des Amtsträgers in § 74 Abs. 1 Z 4a StGB Mitglieder inländischer verfassungsmäßiger Vertretungskörper ausgenommen. Zu prüfen galt es, ob die Tathandlung des Stimmenkaufs und -verkaufs für eine Wahl oder Abstimmung gem. § 304a StGB weit genug gefasst war oder ob eine Anpassung erfolgen sollte. In einer Anfragebeantwortung der Abgeordneten zum Nationalrat Mag. Albert Steinhauser et al. (654/J XXIV. GP) war seitens der Bundesministerin für Justiz der Anpassungsbedarf des Korruptionsstrafrechts angekündigt worden. Die Novellierung der Legaldefinition des Amtsträgers im Juli 2009 inkludiert die Abgeordneten neulich nur bedingt und stellt keine wesentliche Verbesserung dar.

Abschließend möchte ich noch die von Transparency International veröffentlichten „Standards on political funding und favours“ anführen, die bspw. auch für GRECO als Orientierung von Relevanz sind, zumal sie auf ihrer Homepage als Studienmaterial angeführt werden. TI (2005, 1) gibt folgende Empfehlungen ab:

- *„Detailed disclosure by political parties and candidates of assets, income and expenditure.*
- *Limits on the duration and cost of election campaigns, and on large private donations.*
- *Mechanisms of safeguard ethical standards in public life, including conflict of interest laws.*
- *Adequately resourced, independent oversight bodies.“*

Diese Empfehlungen decken sich im Wesentlichen auch mit der EntschlieÙung (2003) 4 des Europarates, worin man sich auf gemeinsame Regeln im Kampf gegen Korruption bei der Parteienförderung sowie der Wahlkampffinanzierung geeinigt hat.

6.2. Parteipatronage in Österreich

Zwar werden im Artikel I des Parteiengesetzes zu den Aufgaben die Mitwirkung an der politischen Willensbildung angeführt, doch die Parteien nehmen neben diesen gesetzlich definierten Funktionen noch ganz andere wahr, die mit den ursächlichen Agenden wenig zu tun haben. Oftmals werden in diesem Zusammenhang in der Literatur die Begriffe „Patronage“ und „Klientelismus“, welche synonym Verwendung finden, angeführt. Die Unterscheidung liegt dabei in der Sichtweise des Akteurs. Bei Patronage wird die Sicht des Patrons eingenommen und beim Klientelismus wird die Causa vom Klienten her betrachtet.

Patronage selber kann wiederum in verschiedene Dimensionen unterteilt werden. So unterscheiden wir zunächst die **klassische Patronage** von der modernen Patronage. Im ersten Fall haben wir es mit einem individuellen Patron zu tun, der hierarchisch über dem Klienten steht. Ursprünglich wurden Land und Schutz vor physischer Gewalt zwischen den Akteuren ausgetauscht. Heutzutage haben wir es mit einem kollektiven Patron der politischen Partei zu tun, die durch eine Person repräsentiert wird. Müller (1988, 466) meint, dass die Patronage grundsätzlich demokratisiert wurde, da sowohl Klient als auch Patron auf gleicher Ebene anzusiedeln sind. Allerdings besteht in der Beziehung eine Asymmetrie hinsichtlich Status, Macht und Ressource. Bei beiden Arten von Patronagen haben wir es mit Tauschbeziehungen zu tun, die informell, aber auch diffus sind und auf undefinierten Pflichten beruhen. Oder anders ausgedrückt: Die Pflicht des Klienten ist nicht im Voraus festgelegt. Vielmehr geht die Gegenleistung auf einer Art Verpflichtung zurück, die auf Ehre oder Loyalität beruht. Dies ist auch der entscheidende Unterschied zum Vertragsmodell, wo

Leistung und Gegenleistung explizit vereinbart werden. Heute geht es bei der Patronage nicht mehr um Schutz. Oftmals übernehmen vor allem Abgeordnete Vermittlerdienste zur Durchsetzung berechtigter Ansprüche. Als neue Ressource dient deren Know-how im Umgang mit Behörden, die für einfache Bürgerinnen und Bürger schwer zu durchschauen sind. Allerdings gibt es daneben auch noch subtilere Patronageressourcen, wenn es um die Vergabe von öffentlichen Aufträgen, Subventionen, Krediten, Lizenzerteilungen, öffentliche Wohnungszuweisungen etc. geht. Eine Teilmenge davon kann als **Geldpatronage** bezeichnet werden (Müller 1988, 465). Daneben gibt es die noch viel häufigere Spielart in Form von **Ämterpatronagen**. Diese kann neulich – wenn auch nicht klar voneinander abgegrenzt – aufgespalten werden in die Herrschafts- sowie Versorgungs- oder Subalternpatronage. Die **Herrschaftspatronage** kommt bei der Besetzung von wichtigen Funktionen zum Tragen. Hier wird auf subtile Weise versucht, den parteipolitischen Einfluss von Wahlerfolgen und Regierungsbeteiligungen mittels personalpolitischer Entscheidung zu entkoppeln (Müller 1988, 466). Beispiele hierfür wären die Besetzung von Spitzenposten beim ORF, der Österreichischen Nationalbank etc. Bei der **Versorgungs- oder Subalternpatronage** geht es um die Gewinnung von Loyalitäten, indem Personen bevorzugt behandelt werden bei Aufnahmen in den oder Beförderungen im öffentlichen Dienst.

6.3. **Vorteilsnahme, Patronage oder Korruption?**

Weiters sei im Zusammenhang mit Parteien und Korruption auf den Aspekt des Beginns von Korruption eingegangen. Erwin und Ute Scheuch haben in ihrem Buch „Cliques, Klüngel und Karrieren“ (1994) den Verfall der politischen Parteien untersucht und enthüllen dabei ein System innerhalb der Parteienlandschaft in Deutschland. Die Studie hatte in den 1990er Jahren auch Bedeutung für Österreich, zumal eigens auf das „Österreich-System“ verwiesen wird, als lukrative Posten abwechselnd mit roten und schwarzen Bewerbern besetzt worden waren (Scheuch/Scheuch, 1994, 120). Die beiden Wissenschaftler unterscheiden allerdings die Begriffe „Korruption“ und „Vorteilsnahme“ (Scheuch/Scheuch 1994, 24f), da ersteres sofort eine rechtliche Wertung eines Vorgangs suggeriert und somit strafrechtliche Folgen haben könnte, während hingegen die Vorteilsnahme bei Entscheidungen zum eigenen Interesse den Widerspruch zwischen privaten Interessen und der öffentlichen Moral offen legt. Zudem sei bei einer Vorteilsnahme nicht vorweggenommen, ob die so benannte Sache für das Kollektiv schädlich sei, dennoch handelt es sich hierbei um eine Art Schattenpolitik, die nicht offenen und nach konformen Regeln agiert.

Die soeben angeführte Studie mit dem ursprünglichen Titel: „*Parteien und Politiker in der Bundesrepublik (alt) heute – Thesen zu einer strukturellen Erneuerung der politischen Führung*“ wurde im Auftrag der Wirtschaftsvereinigung der CDU Nordrhein-Westfalens

verfasst und hatte daraufhin in Deutschland allgemein und in Köln im Besonderen für Aufruhr gesorgt, zumal ein Teil des Auftraggebers in Form des Kreisparteitages der CDU zum Angreifer mutierte. In mehreren Medien wurde in Folge über den Versuch der unterdrückten Studie zu den Parteien, deren Posten und Pfründe berichtet. Die CDU in Köln sah sich besonders angegriffen und agitierte stark gegen diese Studie, obwohl Köln nur exemplarisch gewählt wurde. Die Studie wurde als unwissenschaftlich bezeichnet, den Verfassern niedere menschliche Motive, also Frustration unterstellt, der Neuigkeitswert wurde abgesprochen oder das Beschriebene als Banalität („così fan tutte“) abgetan (Scheuch/Scheuch 1994, 133). Die ZEIT (Hofmann 1992) hat einen Artikel mit dem Titel „Ein bisschen Köln ist überall“ veröffentlicht und dabei wie die Studie die Auswüchse des Parteienstaats mit einer Geschichte über den Klüngel in Köln beschrieben. *„Was in Köln Klüngel heißt, heißt anderswo Filz oder Ämterpatronage. Krakenhaft haben sich die Parteien, die [...] an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken sollen, weit in den gesellschaftlichen Bereich ausgedehnt (Verfürth 1992, zit. n. Scheuch/Scheuch 1994, 144).“*

Untersuchungsgegenstand der beiden Autoren sind die Defizite des politischen Personals, das gefunden und gefördert werden soll. Sie meinen, dass dies eine der wichtigsten Aufgaben der Parteien sei und fragen weiter, warum parteipolitische Entscheidungen in immer mehr Lebensbereiche hineinspielen (Scheuch/Scheuch 1994, 7). Um diese Frage beantworten zu können, untersuchten sie die Lokalpolitik und kamen dabei zum Bild einer Dame ohne Unterleib (Scheuch/Scheuch 1994, 7). Das Bild steht für eine Zusammenschau. Sowohl legitimes als auch illegitimes Handeln müssen als Teil eines Ganzen betrachtet werden. Kein Teil ist ohne den anderen und für sich verständlich.

Viele Kritikpunkte der Politikwissenschaften an den Parteien seien auf das Fehlen des geeigneten politischen Personals zurückzuführen und führen letztlich zu einer Politikverdrossenheit, die sich abbildet in einer Wahlverweigerung, Mitgliederschwund der Parteien, Protest- sowie Wechselwählern oder dem geringen Ansehen von Politikern. Beispielhaft (Scheuch/Scheuch 1994, 11f) sei hier die mangelnde Erfüllung der politischen Umsetzung von Bürgerwünschen, fehlende innerparteiliche Willensbildung, Ausrichtung der Politik nach Medienpräsenz, Übernahme der Funktion als informeller Stellenvermittler oder die fehlende Fähigkeit Interessen zu aggregieren, um sich so von Ein-Themen-Bewegungen abzugrenzen. Die Parteien koppeln sich zunehmend von der Willensbildung des Volkes ab und agieren autonom, wodurch die Parteien die Gesellschaft gestalten, formieren oder gar züchtigen. Wobei ergänzend angeführt wird, dass Parteien strukturell bedingt vor neuen Rahmenbedingungen stehen, da sich die sozialmoralischen Milieus auflösen und dadurch der Trend zur politischen Mitte im Sinne von Volksparteien besteht. Die Inhalte dieser Allerweltparteien weisen allerdings kaum noch Unterschiede auf. Parteien haben in Folge

nur mehr die Funktion Kandidaten zu nominieren und als Amtsinhaber zu legitimieren. Dies wirkt allerdings auch wieder zurück auf die Politiker, da politische Professionalität plötzlich wichtiger ist als die sachliche Kompetenz, die einen untergeordneten Stellenwert zugewiesen bekommt. Um Karriere in der Politik zu machen, bedarf es eines gut funktionierenden Netzwerks, das über parteipolitische Grenzen hinausweist. Für die Parteien selber oder besser deren Repräsentanten bedeutet dies mit anderen konkurrierenden Parteivertretern zu kooperieren, Absprachen zu treffen, um eigene Pfründe zu sichern, wodurch oftmals am Wähler vorbei entschieden wird und der Eindruck entsteht, dass Wahlentscheidungen von sekundärer Relevanz sind und an der Spitze selber keine großen Änderungen passieren. Diese Verfilzung (*Scheuch/Scheuch* 1994, 72 – 108), die von Seilschaften oder Cliques bestimmt wird, drückt sich als System aus, indem bspw. in Medien berichtete Skandale ausgesessen, ausgediente Politiker in gut dotierte Versorgungsjobs bei privatrechtlichen, ausgegliederten Institutionen versetzt werden, ein Belohnungssystem kreiert wird, das möglichst alle einbindet, um so alle zu integrieren, die Verwaltung selbst zu politisieren, indem freiwerdende Positionen zwischen Parteien aufgeteilt werden, vernünftige Sachentscheidungen aufgrund unklar nachvollziehbarer Positionen blockiert oder nur im Abtausch als Paket entschieden werden. Das System baut auf dem Prinzip des Tausches von Privilegien gegen Treue, die personenbezogen zur Ergebnisverantwortung verpflichten (*Scheuch/Scheuch* 1994, 117). All diese Vorteilsnahmen als Teile eines Systems wurde am Beispiel Köln exemplarisch dargelegt.

Allerdings wäre es leicht, für Österreich Beispiele für all diese angedeuteten Vorteilsnahmen zu finden. Ad hoc erinnert man sich an die Homepage-Affäre des einstigen Bundesministers für Finanzen, Karl Heinz Grasser, der sich eine Homepage steuerfrei finanzieren ließ. Ein Befund von *Scheuch/Scheuch* (1994, 121) dazu ist frappierend, wenn sie von der Feudalisierung des politischen Systems sprechen und festhalten, dass die *Classe Politique* die Bodenhaftung verliert und Kritik sachlich nicht mehr Ernst nimmt und den Ansehensverlust lediglich als Kommunikationsproblem betrachtet.

Bei der Personalbesetzung sei an den ehemaligen österreichischen Bundesminister für Inneres, Dr. Ernst Strasser, der Medienberichten (Der Standard 2009) zufolge mehrmals intervenierte und dessen Schriftverkehr teilweise veröffentlicht wurde, erinnert. Interessant hierbei ist, dass eine veröffentlichte E-Mail die Wichtigkeit des Parteibuchs (*ebd.*) in der Wiener Polizei belegt.

Um der Politikverdrossenheit entgegenzuwirken, müsse die Rekrutierung der politischen Führung strukturell erneuert werden und diese Änderung an Haupt und Gliedern hat *Scheuch/Scheuch* (1994, 123) in Form von mehreren Thesen festgehalten. Darunter zu finden sind Vorschläge wie die Ausschreibung aller Führungspositionen der öffentlichen

Hand, Konzentration der Politiker auf deren Kernaufgaben, befristete Mandatsausübung, Berufserfahrung vor Ausübung des Amtes et al.

6.4. *Theoretische Einordnung*

Zunächst will ich an die im Theorieteil bereits erwähnte funktionale Differenzierung anschließen. Moderne Gesellschaften haben Systeme herausgebildet, die nach binären Codes funktionieren. Im politischen System, dessen Funktion es ist kollektiv verbindliche Entscheidungen herbeizuführen, wird unter den demokratischen Bedingungen mit der binären Codierung Regierung/Opposition agiert. Mit anderen Systemen gibt es Beziehungen, die mittels struktureller Koppelung ausgedrückt werden. Als Beispiel sei nochmals die Verfassung erwähnt, die Bindeglied von Politik und Recht ist. Andere Koppelungsmöglichkeiten wie Terror, wirtschaftliche Pressionsmacht und Korruption (Fischer 2002, 74) sind auszuschließen und sind unvereinbar mit der funktionalen Differenzierung. Korruption wird daher als Anzeichen einer Störung des autopoietischen Systems erfasst. In diesem Zusammenhang kann man auch von der Tendenz einer Entdifferenzierung sprechen, die der modernen Entwicklung diametral entgegenwirkt. Folgt man diesem Gedanken, dann ist Korruption als Phänomen der modernen Gesellschaft zu begreifen und kann erst dann auftreten, wenn die Ausdifferenzierung des politischen Systems und seiner Verfahren relativ weit fortgeschritten ist, denn die Tatbestände, die in komplexen, stark differenzierten Gesellschaften als Korruption angesehen werden, entsprechen in einfachen Gesellschaften im Gegensatz der moralischen Erwartung und werden eingefordert (Fischer 2002, 75). Fischer begründet somit den terminologischen Unterschied zwischen der Korruption und den Phänomenen wie Patronage und Nepotismus. Allerdings sind die Übergänge in der modernen Gesellschaft fließend, sodass ein Teil der Bevölkerung die Bevorzugung oder Förderung als selbstverständlich erachtet, während moderne Beurteiler darin Korruption erkennen.

Fischer (2002, 76) versucht in weiterer Folge als Erklärung den Übergang einer vormodernen zu einer funktional differenzierten Gesellschaft hinsichtlich Korruption zu reflektieren. In einer vormodernen, stratifizierten Gesellschaft sind Familienstrukturen oder Patron-Klient-Verhältnisse, die eventuell mit politischen Funktionen verknüpft sind, bestimmend. Mit dem Übergang zu einer funktional differenzierten Gesellschaft werden Aufgaben an eine Organisation übertragen, wodurch persönliche Beziehungen nicht mehr bestimmend sind, die zuvor in Form eines Tauschgeschäfts abgewickelt wurden. Die Familie erfährt in der modernen Gesellschaft einen Auflösungsprozess und ist nicht mehr für die Erfüllung bisheriger „selbstverständlicher“ und lebensrelevanter Funktionen zuständig, sondern wird auf ihre ursächliche Bestimmung reduziert. Gleichsam kommt es aufgrund der

Übertragung von Aufgaben auf Organisationen zu einer paradoxen Situation (Fischer 2002, 76), da sich plötzlich die Frage stellt, wem man in dieser unpersönlichen und auf ihre Funktion reduzierten Organisation noch trauen kann. Somit kommt es zur Herausbildung informeller Netzwerke, die legale/illegale Einflussmöglichkeiten kennen, diese nützen und dadurch ihre Hilfsbereitschaft signalisieren. Die illegalen Vorgangsweisen oder Regelverstöße verstärken bzw. betonen lediglich den Wert der Gunsterweisung und binden aneinander. Diese Netzwerke, die sich durch Gunsterweisungen auszeichnen und herkömmliche Strukturen ablösen, sind jedoch nicht Relikte vormoderner Zeiten, sondern sind „direkte Korrelate der Moderne selbst“ (Luhmann 1995b, zit. n. Fischer 2002, 77), welche die Komplexität moderner Gesellschaften reduzieren sollen durch personalisierte Vertrauensbeziehungen und dabei neue Abhängigkeitsverhältnisse schaffen. Korruptionspolitik ist daher nicht nur illegal, sondern als regressiv und undemokratisch anzusehen. Korruption betrifft allerdings nicht nur das Individuum, sondern auch die Parteien, die im politischen System um Macht oder Regierungsbeteiligung in einem Wettbewerb stehen. Die Parteien selber müssen zur Machterlangung von den Bürgern gewählt werden. Um allerdings Wettbewerbsvorteile zu erlangen, bedienen sich die Parteien oftmals korrupter Maßnahmen wie bspw. illegaler Finanzierungen, die eine größere Wahlkampagne ermöglichen. Diese informellen Netzwerke verpflichten Personen reziprok. Geldgeschäfte werden gegen Ehrenkodices ausgetauscht. Die Problematik dahinter ist nicht nur die illegale Vorgangsweise, sondern was viel schlimmer ist, die politische Ausrichtung einer erfolgreichen Partei. Die Orientierung am Gemeinwohl wird zugunsten der Interessen des informellen Netzwerks ersetzt. Dadurch kann es zur Selbstkorrumpierung des politischen Systems kommen, da es in logischer Konsequenz zu einer Vertrauenskrise zwischen Bevölkerung und der politischen Klasse kommt. Fischer (2002, 81) zitiert den venezuelanischen Außenminister Miguel Angel Burelli Rivas, der Korruption als „the AIDS of democracy“ bezeichnet hat und bestätigt dies aus einer funktionalistischen Perspektive, da „Korruption nicht nur als Verletzung von Regeln rechtlicher, ökonomischer und politischer Ordnung zu begreifen ist, sondern als Einflussnahme parasitärer Art auf diese Ordnungen, die ihrerseits ein konkurrierendes System von Regeln erzeugt und gerade dadurch die bestehende politische Ordnung bedroht, da sie sich wie ein Virus entlang dieses keineswegs anomischen, inversen Normen-Systems reproduziert.“

Diese Diagnose führt zuletzt auf ihren Ursprung zurück, da einer der Grundbegriffe Luhmanns, die Autopoiesis, eine biologische Kategorie zur Definition der selbst reproduzierenden Operationsweisen lebender Systeme ist.

7. Die Folgen von Korruption für Staat und Gesellschaft

Die Europäische Union hat mit dem Zerfall der bipolaren Weltordnung die globale Sicherheitslage im Rahmen der Europäischen Sicherheitsstrategie (Rat der Europäischen Union 2003) neu definiert und neuartige Hauptbedrohungen identifiziert, zumal größere Angriffe gegen Mitgliedsstaaten unwahrscheinlich geworden sind. Neben dem Terrorismus, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionalen Konflikten, der organisierten Kriminalität wird auch – nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen mit Afghanistan – das Scheitern von Staaten angeführt. Beim letzten Punkt wird schlechte Staatsführung iSv Korruption, Machtmissbrauch, schwachen Institutionen und mangelnden Rechenschaftspflichten als Ursache angeführt. Diese „failing states“ können aber in Folge eine Bedrohung für angrenzende Nachbarstaaten sowie ganze Regionen bedeuten.

Insofern ist die Bekämpfung von Korruption auch integraler Bestandteil der europäischen Nachbarschaftspolitik. Anhand von Aktionsplänen wird jedem Partnerland spezifische Hilfe bei politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Belangen angeboten. Keinesfalls soll an den Außengrenzen der EU eine neue Festung Europa entstehen. Vielmehr soll ein Ring befreundeter Staaten Europa umschließen, der Frieden, Sicherheit und Wohlstand sichern soll. Dafür sind auch eigene Finanzmittel bereitgestellt. Mit diesen finanziellen Mitteln sollen bestimmte Ziele realisiert und damit ein langfristiger Nutzen bzw. eine Stabilisierung erreicht werden. In Ländern, wo jedoch die Verteilung der Ressourcen keineswegs transparent oder gar willkürlich passiert, kann es leicht vorkommen, dass Gelder versickern und keinesfalls für die budgetierten Projekte eingesetzt werden. Finanzmittel sollen allerdings nach klar definierten Regeln verteilt werden. Ist dies nicht der Fall, kann dies das Ende einer Demokratie/eines Staats bedeuten, da sonst stets der Stärkere oder Finanzkräftigere gewinnt. Zudem kann dies für die Europäische Union einen starken Vertrauensverlust bedeuten.

Die Europäische Union muss sich allerdings dem Thema Korruption auf allen Ebenen (innerhalb der eigenen Institutionen, bei den Mitgliedsländern und außerhalb der EU) stellen. Ende der 1990er Jahre hat das Europäische Parlament der Kommission die Zustimmung zum Budget verweigert, da dem französischen Kommissionsmitglied Edith Cresson Nepotismus vorgeworfen wurde. Innerhalb der Europäischen Gemeinschaft hatte die Europäische Union die Finanzhilfen für Bulgarien im Umfang von rund einer halben Milliarde wegen Korruption und kriminellen Machenschaften gestoppt (*Süddeutsche Zeitung* 2008), da der Verbleib der finanziellen Mittel nicht kontrollierbar gewesen war. Die Kommission entzog zwei bulgarischen Regierungsagenturen die Akkreditierung, was einen bisher einmaligen Vorgang darstellt. Diese Finanzmittel werden aber zur Verbesserung der maroden

Infrastruktur und zur Modernisierung des Agrarsektors dringend benötigt, wodurch insbesondere bulgarische Bauern stark unter Druck gerieten (*Economist* 2008b).

Als Bulgarien 2007 der EU beitrat, galt es noch Defizite im Justizwesen, im Kampf gegen Korruption sowie dem organisierten Verbrechen aufzuholen. Die Kommission als auch die Mitgliedsstaaten hielten diese Herausforderung allerdings für bewältigbar und so wurde u.a. mit Bulgarien ein Kooperations- und Kontrollverfahren (CVP) entwickelt, da umfassende Reformen lediglich langfristig umgesetzt werden können. Dieses Verfahren sieht regelmäßige Fortschrittsberichte, aber auch Unterstützung bei der Behebung von Defiziten vor. Aus dem Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte²¹ wird 2008 eigens darauf hingewiesen, dass *„[d]ie Bekämpfung von Korruption auf höchster Ebene sowie der organisierten Kriminalität [...] nicht in ausreichendem Maße vor[kommt]“* und *„Hinweise auf Korruption und Betrug die Bereitstellung von Mitteln aus EU-Finanzhilfeprogrammen beeinträchtigen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2008, 5).“* Positiv wird jedoch die Einrichtung einer nationalen Sicherheitsbehörde (SANS) hervorgehoben.

In diesem Zusammenhang sei auch kurz auf die Aufgabe von OLAF hingewiesen. OLAF oder das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung hat nach Beschluss der Kommission am 1. Juni 1999 kurz nach dem Rücktritt der Kommission Santer aufgrund irregulärer Aktivitäten von Kommissionsmitgliedern die Arbeit aufgenommen. Das Mandat der Behörde umfasst den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union und damit den Kampf gegen Betrug, Korruption und sonstige rechtswidrige Handlungen, welche den Gemeinschaftshaushalt schädigen. Die internen Untersuchungen beschränken sich daher auf den Binnenbereich der Gemeinschaftsinstitutionen. OLAF ist zwar der Kommission zugeordnet, ist aber funktionell unabhängig. Dadurch ist neben der Finanz- und Personalautonomie die Weisungsunabhängigkeit garantiert. Auf Basis des Mandats haben sich verschiedene Tätigkeitsschwerpunkte ergeben (*Brüner/Raddatz* 2009, 226):

- Durchführung interner und externer Untersuchungen in voller Unabhängigkeit
- Operative Unterstützung der Untersuchungsbehörden der Mitgliedsstaaten
- Konzipierung der Korruptions- und Betrugsbekämpfungspolitik iFv Transparenz- oder Antikorruptionsinitiativen
- Prüfung europäischer Rechtsvorschriften auf Betrugssicherheit
- Verwaltung spezieller Aktionsprogramme, Förderung von Forschung oder Training und dgl. auf diesem Gebiet

²¹ Kom(2008) 495 end.

- Pflege internationaler Beziehung im Kampf gegen Korruption

Neben dieser grenzüberschreitenden Bedeutung von Korruption sei nun der Blick auf den Staat gelenkt. Nach Transparency International hat Korruption mehrfache Konsequenzen in Form von politischen, ökonomischen, sozialen und ökologischen Auswirkungen (TI 2009a), die im Anschluss wiedergegeben werden. Darauf aufbauend, werde ich insbesondere die ökonomische sowie politische Dimension näher betrachten.

- *Ökonomisch* führt Korruption zur Aushöhlung des nationalen Wohlstands. Korruption ist oftmals verantwortlich für den Missbrauch von knappen Ressourcen für unökonomische, profilierende Großprojekte wie Staudämme, Atomkraftwerke, Straßenbau etc. zu Lasten weniger spektakulärer aber viel notwendigerer Infrastrukturprojekte wie Schulen, Spitäler, Krankenhäuser oder die Versorgung ländlicher Gegenden mit Strom und Wasser. Schließlich wird die Entwicklung eines gerechten Marktes gehindert, indem der freie Wettbewerb unterbunden wird.
- *Politisch* ist Korruption ein Hindernis für Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. In demokratischen Systemen verlieren die Verwaltung und deren Institutionen an Legitimität, sobald sie für private Zwecke missbraucht werden. Im Unterschied dazu können nichtdemokratische Systeme ihre Macht erhalten, indem geschickt Vorteile an machtvollen Individuen oder Organisationen verteilt werden. Dies ist gefährlich für bereits etablierte Demokratien und noch schlimmer für Länder, die sich soeben transformieren. Verantwortungsvolle politische Leadership kann sich in einem Klima von Korruption nicht entwickeln.
- Eng mit der zuvor genannten Dimension verbunden ist die *soziale Komponente*, welche wohl die schädlichste Dimension aller zuvor genannten ist. Der Glaube der Menschen an das politische System mit all ihren Institutionen und Politikern wird untergraben. Frustration und Apathie der desillusionierten Menschen führt zu einer geschwächten Zivilgesellschaft. Das wiederum ebnet Despoten, aber auch demokratisch gewählten Politikern den Weg, die staatliche Vermögenswerte für persönlichen Wohlstand missbrauchen. Das Zahlen von Bestechungsgeldern wird zur Norm. All jene, die sich diesem Regime nicht unterwerfen wollen – und sofern sie können – emigrieren. Womit insbesondere jene Menschen das Land verlassen, die fähig und aufrecht sind. Dieser sog. Braindrain hat in Folge für das Land und den zurückbleibenden Menschen mannigfache Konsequenzen.
- *Ökologische Konsequenzen* können überdies Folge von Korruption sein. Das Fehlen ökologischer Regulierungen iFv Gesetzen hat es dem Norden historisch ermöglicht, Umwelt verschmutzende Industrien in den Süden auszulagern. Gleichzeitig wurden

natürliche Ressourcen (tropische Holzarten, Mineralien etc.) von heimischen und internationalen Firmen gedankenlos und nicht immer legal zum Schaden der Umwelt exportiert. Ökologisch bedenkliche Projekten wurden bevorzugt beim Finanzieren, weil diese gut geeignet sind, um öffentliche Gelder auf private Konten umzuschichten.

7.1. Die finanziellen Kosten für den Staat

Politische Korruption tritt an der Schnittstelle zwischen öffentlichem und privatem Sektor zutage. Zwar stehlen manchmal Amtsträger öffentliche Güter oder Vermögen, aber wesentlich interessanter ist in diesem Zusammenhang, wenn eine Organisation oder eine Privatperson einen Amtsträger, der über die Verteilung von öffentlichen Gütern bestimmt, besticht. Bestechungsgelder werden entweder bezahlt, um (a) von öffentlicher Hand einen Vorteil zu erlangen oder (b) um Kosten zu vermeiden (*Rose-Ackerman* 1996).

Der erste Fall (a) tritt ein, wenn bspw. die öffentliche Hand eine Ausschreibung macht und eine korrupte Firma mehr Informationen will, um gegenüber den Mitbewerbern einen Vorteil zu erlangen, oder aber als Sieger aus einem Verfahren aussteigen will. Verkauft eine Regierung hingegen Güter oder Dienste unter dem Marktpreis, so gilt es hier ebenso Startvorteile gegenüber anderen Mitbietern zu erlangen. Es kann jedoch auch sein, dass eine Privatperson Bestechungsgeld bezahlt, um einen Dienst, der eigentlich selbstverständlich ist, von Bediensteten der öffentlichen Hand zu bekommen. Als Beispiel sei hier die Ausstellung eines Passes angeführt oder die Bestätigung einer Förderwürdigkeit, um so eine finanzielle Unterstützung zu erlangen.

Das Schmiergeld kann aber auch etwaige Kosten vermeiden helfen (b) insbesondere dann, wenn ein Regelwerk nicht eindeutig ist und die Gunst des Beamten zur positiven Bewertung eines Umstands so erkaufte werden kann. Manchmal werden selbstverständliche Leistungen erkaufte, um nicht mehr Kosten zu verursachen und den Prozess zu beschleunigen. Zum Ausmaß der Bestechungsgelder meint *Rose-Ackerman* (1996), dass bei einer großen Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung und hohen Strafen die Bereitschaft, sich bestechen zu lassen, sinkt. Dies kann man überdies in Form einer Ungleichung ausdrücken. So kann zwar eine erhöhte Strafverfolgung das Ausmaß der Korruption mindern, aber das Steigen von Schmiergeldzahlungen bewirken. Letztlich ist die Bereitschaft von Firmen hinsichtlich Bestechung geringer, wenn andere Optionen offen stehen, sodass Schmiergeldzahlungen nicht notwendig sind. Die Kosten der Korruption selber lassen sich sehr schwer bestimmen. Das Problem variiert sicherlich von Land zu Land – was auch anhand des BPI abgelesen werden kann – und zusätzlich differiert es innerhalb eines Landes abhängig von den öffentlichen Ämtern. So ist bspw. der Zoll besonders anfällig für Bestechungsgelder.

Der ökonomischen Theorie folgend liegt der Schluss nahe, dass das effizienteste Unternehmen die höchsten Bestechungsgelder zahlt, um einen öffentlichen Auftrag zu erlangen. Dem ist allerdings mitnichten so, da Korruption vor allem jene begünstigt, die skrupellos sind und über gute Netzwerke verfügen. *Rose-Ackerman* (1996) argumentiert dies folgendermaßen:

Korruption bedeutet Unfairness, weil Ineffizienz und ungleiche Startbedingungen in einem geheimen Markt gegeben sind. Vergebene Projekte mit korrupten Machenschaften sind zumeist groß angelegt oder komplex, um diverse Machenschaften geschickt verdecken zu können. Zudem leidet häufig die Qualität der Ausführung bzw. des Vorhabens, wenn nicht der Bestbieter gewonnen hat. Die Rechnung selber hat eine dritte Partei zu zahlen, wenn die Qualität minder, die Sicherheit des Arbeitsplatzes gefährdet ist bzw. Abschlüsse bei Umweltauflagen gemacht werden.

Die finanziellen Kosten der Korruption können im Prinzip nicht in Geldwert gefasst werden. Einige Experten versuchen mittels verschiedener empirischer Methoden oder statistischer Annäherungen der Korruption einen monetären Wert zuzuweisen, was allerdings praktisch unmöglich ist, da Zahlungen von Bestechungsgeldern nicht öffentlich aufgezeichnet werden.

Lambsdorff (2005) versucht, mit der Regressionsanalyse und basierend auf dem Prinzipal-Agent-Modell den negativen Einfluss von Korruption auf die Produktivität zu beweisen. Er geht davon aus, dass öffentliche Investitionen unter korrupten Praktiken leiden, dass Kontrollmechanismen zur Qualitätssicherung unterlaufen oder aber falsche und kostenintensive Projekte durch die Bestechlichkeit der „Agenten“ realisiert werden. Dafür bedient er sich makroökonomischer Daten und untersucht das Verhältnis von investiertem Kapital zur Gesamtheit aller im Inland produzierten Waren sowie Dienstleistungen. Der Schluss belegt eine Korrelation von Produktivität und Korruption. *„Fehlende Korruption wirkt positiv auf das Verhältnis von BIP zum Kapitalstock und erhöht somit die Produktivität (Lambsdorff 2005, 236).“* Mit anderen Worten: Korruption geht mit einer geringen Produktivität einher und lässt auf eine schlechtere Qualität der Bürokratie schließen.

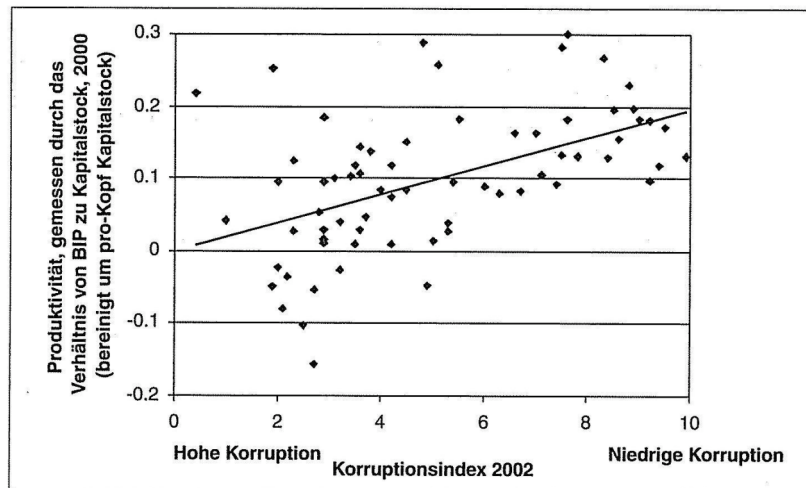


Abbildung 7: Korruption und Produktivität

Quelle: Lambsdorff 2005, 237

Nichtsdestotrotz weiß letztlich niemand, wie viel Geld genau in korrupte Beamte jährlich „investiert“ wird. Zudem muss das Schmiergeld keineswegs immer monetäre Form haben und soziale Folgekosten aufgrund fehlender medizinischer Betreuung, des Analphabetismus etc. oder etwaige resultierende menschliche Tragödien sind schwer abzuschätzen.

7.2. Das Problem der Legitimität bei Korruption

Nach *Max Weber* (1968, 9) ist der Staat ein auf das Mittel der legitimen Gewaltsamkeit gestütztes Herrschaftsverhältnis von Menschen für Menschen, wobei sich die beherrschten Menschen einer Autorität fügen. Auf die Frage, warum und wann sie das tun, gibt er drei Legitimitätsgründe als innere Rechtfertigungen (*ebd.*):

Zunächst kann es sich um eine traditionelle Herrschaft oder eine geheiligte Sitte handeln. In monarchischen Dynastien spricht man von „Gottes Gnaden.“ Daneben rechtfertigt die Autorität eines charismatischen Führers, der über eine außergewöhnliche Gnadengabe verfügt. In Demokratien hingegen beruht die Herrschaft als Produkt der Aufklärung auf der Rationalität oder dem Glauben an die Rechtsstaatlichkeit, die verfassungsrechtlich fixiert ist und Menschen Rechte und Pflichten zuordnet.

Bulgarien ist seit dem Systemwechsel eine parlamentarische Demokratie, in der die gesamte Staatsgewalt vom Volk ausgeht (Art 1 Verf., zit. n. *Riedel* 2004, 595), das Prinzip der Gewaltenteilung festgeschrieben ist und das Parlament die Legislative repräsentiert. Mit eigenem Wahl- und Parteiengesetz wurde das demokratische Prinzip in eine Form gebracht, welche von Politikern repräsentiert wird. Diese können als Akteure ihr innehabendes Amt als Beruf oder als Berufung sehen (*Weber* 1968, 15/51). Lebt man „für“ die Politik, so bedeutet dies die Hingabe an eine Sache aus Leidenschaft mit Verantwortungsgefühl und Augenmaß.

Der Mensch, der allerdings „von“ der Politik lebt, strebt danach sein Einkommen zu maximieren, wodurch der Politiker sich eher als Geschäftsmann versteht und Profitdenken stets der bestimmende Faktor ist. Das eigene Wohl steht vor dem Gemeinwohl, wodurch auch korrupte Praktiken „legitim“ erscheinen. Dadurch entsteht allerdings die Gefahr, dass die Bürger ihr Vertrauen in einen Teil des politischen Systems verlieren, wodurch ein Grundpfeiler der Demokratie seiner Legitimation verlustig wird.

Ebenso gefährlich kann es sein, wenn Beamte nicht regelkonform agieren oder gar Politik betreiben. Die Kernaufgabe von Fachbeamten ist die Verwaltung als Unparteiische. *Sine ira et studio* oder „ohne Zorn und Eifer“ soll des Amtes gewaltet werden. Die Fähigkeit des Beamten muss in der gewissenhaften Ausführung von Befehlen, trotz fehlender Überzeugung oder Bedenken bzw. Zweifel liegen.

Hat der Bürger aufgrund willkürlicher, eigennütziger oder unberechenbarer Handlungen von Beamten, Richtern oder Politikern das Vertrauen in alle drei Staatsgewalten verloren, kann der Staat in sich zusammenbrechen oder aber Parallelsysteme entstehen. Die Staatsbürger wenden sich vom nicht realisierten, gesetzten Recht ab und retardieren zu alten Werten wie der Ehre, die unbestimmbar und eine Erscheinungsform einer vormodernen Gesellschaft ist. Interessant ist in diesem Zusammenhang der langsam vonstatten gehende Vertrauensverlust staatlicher Institutionen, der auf ein massives Legitimitätsproblem hinweist.

Betrachtet man das Beispiel Bulgarien, so finden sich korrupte Praktiken in allen Staatsgewalten, wodurch die Gleichheit vor dem Gesetz verletzt wird und Grundrechte missachtet werden. *Sabine Riedels* (2004) Beschreibung des politischen Systems Bulgarien enthält alle möglichen Formen von Korruption (Ämterpatronage, korrupte Beamte, Klientelismus, Korruption im Justizbereich usw.). Diese Darstellung ist zwar möglicherweise auch aufgrund des EU-Beitritts bereits überholt, dennoch scheint es gewisse Kontinuitäten zu geben, wenn man die Berichte der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte heranzieht.

Sieht man sich nun die aktuellen politischen Entwicklungen in Bulgarien an, so kann auf mehreren Ebenen ein Legitimationsproblem wahrgenommen werden. Indikatoren dafür sind

- **das fehlende Vertrauen in Institutionen**

Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE, 2006) hat in Zusammenarbeit mit der Paul Lazarsfeld Gesellschaft für Sozialforschung (PLG) im Herbst 2005 Umfragen zum Vertrauen in Institutionen und Demokratie in Österreich und sieben Ländern Südosteuropas durchgeführt. Die Studie zeigt insbesondere bei den politischen Parteien, dem Parlament sowie den Gerichten in Bulgarien großes Misstrauen auf. Lediglich 11 % vertrauen den Gerichten, 9 % dem Parlament und nur

6 % den politischen Parteien. Relativ hohes Vertrauen hat man hingegen in die Europäische Union sowie in das Bildungssystem (jeweils 45%) sowie das Bundesheer/die Armee (52%). Dieses hohe Vertrauen in die Armee kann Folge fehlenden Sicherheitsempfindens sein. Zumal ein Großteil der bulgarischen Bevölkerung die Wahrscheinlichkeit überfallen oder beraubt zu werden hoch eingeschätzt hat.

- **das sinkende Interesse an der Demokratie in Form einer abnehmenden Wahlbeteiligung**

Die oben angesprochene Unzufriedenheit mit den politischen Parteien drückt sich in einer stark rückläufigen Wahlbeteiligung aus. Allerdings geben die im Juni und Juli 2009 stattgefundenen EP- sowie Parlamentswahlen Anlass zur Hoffnung, dass die Talsohle bereits erreicht wurde.

Tabelle 4: Wahlbeteiligung bei Parlamentswahlen in Bulgarien

Bulgarien Wahljahr	Wahlbeteiligung
1990	90,60 %
1991	83,87 %
1994	75,20 %
1997	58,68 %
2001	66,77 %
2005	55,76 %
2007 (EP-Wahl)	29,22 %
2009 (EP-Wahl)	38,99 %
2009	60,20 %

Quelle: *Autengruber 2008, 142 (ergänzt um EP- sowie Parlamentswahlbeteiligungen 2007 sowie 2009)*

- **die hohe Volatilität bei Wahlen**

War das Vertrauen Anfang der 90er Jahre in Parteien und Wahlkoalitionen relativ hoch, so ist die Bereitschaft, die Wahlpräferenzen zu ändern, gering gewesen. Mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit, einer enormen Inflation ist auch die Bereitschaft, die Partei zu wechseln, sprunghaft angestiegen (*Autengruber 2008, 141*). Zudem sind neue Parteien hinzugekommen, die Hoffnungen der Menschen ansprachen und eine hohe Zustimmung fanden. Neben den bereits erwähnten wirtschaftlichen Problemen,

ist das Land nach wie vor mit der Angleichung bulgarischer Gesetze an den „Acquis Communautaire“ der EU beschäftigt. Letztlich konnten die Parteien oftmals ihre Versprechen nicht einhalten, was die Parteienverdrossenheit der Bulgarinnen und Bulgaren erklärt. Beispielhaft sei das in der oben bereits erwähnten Studie wichtigste Motiv, eine Partei zu wählen, angeführt. In Ungarn, Kroatien, Bulgarien und Rumänien war der Kampf gegen Korruption das wichtigste Wahlmotiv bei der Entscheidung für eine Partei. Die nachfolgende Tabelle weist u.a. die hohe Volatilität bei den Wahlen in Bulgarien aus.

Tabelle 5: Format, Fraktionalisierungsindex, Zahl effektiver Parteien und Volatilität in Bulgarien

Bulgarien	Format (Parteien o. Wahlkoalitionen im Parlament /Parteien o. Wahlkoalitionen mit mehr als ein Prozent der abgegebenen Stimmen)	Fraktionalisierungsindex	Zahl effektiver Parteien	Volatilität
1990	4/4	0,55	2,24	-
1991	3/10	0,76	4,19	13,00 %
1994	4/9	0,74	3,90	14,95 %
1997	5/7	0,67	3,01	31,40 %
2001	4/7	0,75	3,97	40,80 %
2005	7/10	0,83	5,88	38,13 %
Durchschnitt	4,5/7,84	0,72	3,87	23,05 %

Quelle: Autengruber 2008, 139

○ **eine Radikalisierung der Parteien**

Mit dem unerwarteten Wahlsieg des ehemaligen Zaren Simeon Sakschoburgski 2001 lösten sich die für die postkommunistische Ära typischen gegensätzlichen Parteienblöcke auf. Zuvor gab es eine Polarisierung zwischen den ehemaligen bulgarischen Kommunisten – nunmehr Bulgarische Sozialistische Partei (BSP) genannt – und dem Parteienbündnis „Union der demokratischen Kräfte“ (SDS).

Seither ist eine Radikalisierung des Parteienwettbewerbs festzustellen. So gelang ATAKA bei den Parlamentswahlen 2005 sowie den Europawahlen 2007 überraschend eine erfolgreiche Kandidatur. Neu hierbei ist eine minderheitenfeindliche und den Holocaust leugnende Positionierung. Ebenso wird der EU-Beitritt abgelehnt. Zudem erlangte der durch seinen Populismus bekannte

Sofioter Bürgermeister Boyko Borisov, der Medienberichterstattung (*Wien International* 2009) zufolge war er ein ehemaliger Bodyguard des Diktators Todor Zhivkov und des Premiers Simeon II. sowie General einer internen Anti-Korruptionstruppe, mit der neu gegründeten Partei „Bürger für die europäische Entwicklung Bulgariens“ (GERB) 2007 bei den Europawahlen den ersten Platz mit 21,68 % (*Autengruber* 2008, 136f). Dieser Trend setzte sich bei den EP- sowie Parlamentswahlen im Juni und Juli 2009 fort. Bei den zuletzt genannten Wahlen wurde die mitte-rechtsgerichtete GERB-Partei zur stimmenstärksten Partei mit knapp 40 % gewählt.

7.3. Zusammenfassung der Folgen von politischer Korruption

Der Schaden, welcher durch Korruption für den Staat entsteht, lässt sich verkürzt in zweifacher Weise darstellen. Zunächst entsteht ein monetärer Schaden, der letztlich von der Gesellschaft zu begleichen ist, da nicht immer der Bestbieter zum Zug kommt und dadurch überbezahlte Produkte angeschafft werden oder Folgekosten aufgrund minderer Qualität, fehlende Umweltschutzmaßnahmen etc. anfallen.

Für den Staat wesentlich schwerwiegender ist jedoch der Verlust an Legitimation. Die Bürger verlieren, sei es durch die Berichterstattung in den Medien oder durch persönliches Erleben mit Ämtern, ihr Vertrauen in essentielle, staatliche Institutionen wie die Verwaltung, die Gerichtsbarkeit oder ihre gesetzliche Vertretung. Das bewusste Missachten breiter Bevölkerungsschichten von Gesetzen oder die Handhabung korrupter Praktiken bewirkt gesellschaftlich eine Abwärtsspirale. Das Individuum versucht nicht mehr aus reinem Selbstinteresse Nutzen zu maximieren, sondern sieht sich bei regelkonformem Vorgehen benachteiligt. „Ich bin doch nicht blöd und schädige mich selbst, wenn es doch alle so machen!“ Plötzlich kommt nicht mehr nur die Gier als menschliche Motivation zum Tragen, sondern der Selbstschutz. Dabei kommt zum Ausdruck, dass das Vertrauen in den Staat, der gleiche Rechte garantieren sollte, verloren wurde. Korruption wird dabei endemisch auf allen Ebenen, bis zum letzten Staatsbürger gelebt und von politischer Verantwortlichkeit der Vertreter kann nicht mehr gesprochen werden. Im Endstadium dieser Entwicklung scheitert der Staat und bricht in sich zusammen, da nicht mehr das Gemeinsame verbindet, sondern die Einzelinteressen der Individuen den Staat implodieren lassen.

8. Konklusion

Galt es im einleitenden Teil eine gemeinsame Grundlage zu schaffen, so sollen nun die erarbeiteten Erkenntnisse zusammengeführt werden. Korruption als zeitloses Phänomen der Menschheit unabhängig jedweder Ideologie wurde eingangs exemplarisch dargestellt und in Folge einer Definition, die klar von der politischen Korruption abgegrenzt wurde, zugeführt. Kann Korruption als Machtmissbrauch zum persönlichen Vorteil für sich oder andere bestimmt werden, so liegt bei der politischen Korruption der wesentliche Unterschied im Machtmissbrauch des öffentlichen Amtsträgers zum persönlichen Vorteil für sich oder andere und zum Nachteil des öffentlichen Interesses. Darauf aufbauend wurden gängige Typologien herausgearbeitet, die v.a. das Ausmaß oder die Größenordnung als Kriterium heranziehen. Danach galt es dafür eine Theorie zu finden, wobei sich herausstellte, dass es keine allumfassende gibt, sondern entsprechende Theorien lediglich für bestimmte Fragestellungen oder Perspektiven geeignet erscheinen. Nach der Demokratietheorie des Verfassungsstaats unterläuft Korruption Grundprinzipien einer jeden Demokratie, da sowohl die vorhersehbare Berechenbarkeit der Verwaltung als auch die Gleichheit vor dem Gesetz aufgehoben werden. Die ökonomische Theorie hingegen schränkt die Perspektive lediglich auf bestimmte Arten von Korruption ein und weist auf irrationale Handlungsweisen hin. Interessant ist letztlich ein modernisierungstheoretischer Ansatz, der Korruption als Folge einer modernen Gesellschaft und als ambivalente Dialektik bzw. Entdifferenzierungsphänomen ausweist.

Darauf basierend wurde der von Transparency International erarbeitete CPI kritisch hinterfragt, indem die Annahmen sowie die Vorgangsweise der Indexerstellung für 2008 untersucht wurden. Letztlich kann der Index als valides Mittel angesehen werden, politische Korruption vergleichend zu bewerten, da mehrere Daten von unterschiedlichen Quellen in Relation zueinander verarbeitet werden und mangels Widersprüchlichkeit an Bedeutung gewinnen.

Bevor jedoch die veröffentlichten GRECO-Berichte ausgewertet wurden, galt es die Gesetzeslage in Österreich zu prüfen, die in den letzten Jahren sehr dynamisch war und auch die politisch wahrgenommene nationale bzw. internationale Bedeutung von Korruption widerspiegelt. Da die GRECO-Berichte nur Schwerpunkte im Kampf gegen Korruption evaluierten, habe ich zudem die Funktion der Parteien im Staat, deren Finanzierung und deren ausgeprägtes Patronagesystem anhand von Österreich analysiert, u.a. um aufzuzeigen, dass Korruption einen Grau-Bereich kennt, der nicht eindeutig zuordenbar und dennoch gefährlich ist. Die Gefahr als letzter Aspekt für Demokratien und deren Legitimität wird abschließend am Beispiel von Bulgarien beschrieben. Die Menschen verlieren dort

aufgrund von Korruption nicht nur dringend benötigte Fördermittel der EU, sondern ebenso ihr Vertrauen in politische Institutionen, was sich an sinkenden Wahlbeteiligungen, der hohen Volatilität bei Wahlen oder dem großem Zuspruch radikaler Parteien ablesen lässt.

Nun werden die gewonnenen Erkenntnisse des Vergleichs nochmals verdichtet und explizit die aufgeworfenen Fragen in der Einleitung beantworten.

Will man anhand der *GRECO*-Evaluierungsberichte Vergleiche anstellen, so sind zuerst die Rahmenbedingungen zu bestimmen, wodurch der Vergleich ein relativer wird. Zudem sei eigens angeführt, dass die Staatengruppe nicht dafür installiert wurde, um Vergleiche von Mitgliedsstaaten hinsichtlich der Implementierung von europaratkonformen Antikorruptionsmaßnahmen oder deren Übereinstimmung mit *GRECO*-Empfehlungen durchzuführen (*UNODC* 2005, 3).

Wie bereits angeführt, wurden die Berichte zu verschiedenen Zeitpunkten erstellt. Die Berichte für Schweden wurden 2000 für die Runde I und 2004 für die Runde II erstellt. Bulgarien wurde in den Jahren 2001 und 2004 vom GET besucht. Österreich hingegen ist als eines der letzten EU Länder erst am 1. Dezember 2006 der Staatengruppe (vor Italien) gegen Korruption (*GRECO*) beigetreten und der gemeinsame Bericht für die I. sowie II. Runde wurde für Österreich auf Basis des ExpertInnenbesuchs im November 2007 erstellt. Ein erster Umsetzungsbericht seitens der österreichischen Behörden wird für Ende Dezember 2009 erwartet.

Zudem sei angeführt, dass sowohl Bulgarien als auch Schweden die Empfehlungen der I. Runde zufriedenstellend implementiert haben. Was die II. Runde anbelangt, sind die entsprechenden Dokumente für beide Länder noch nicht veröffentlicht. Schweden befindet sich allerdings schon in der Runde III, wofür die entsprechenden Dokumente auf der Homepage von *GRECO* abrufbar sind. Aufgrund der unterschiedlichen Evaluierungsstufen wurden lediglich die Erstberichte verglichen und nicht die Umsetzungen oder Arten der Umsetzungen analysiert.

Schweden kann nicht nur bei der geringen Wahrnehmung von Korruption iSv TI als Leader bezeichnet werden, sondern sowohl in der geringen Anzahl der *GRECO*-Empfehlungen als auch in der Abwicklung von *GRECO*-Evaluierungsrunden. Aufgrund der zeitlichen Abstände ist es schwer, konkrete Vergleiche anzustellen, da sich Österreich noch in der Umsetzungsphase der beiden ersten Runden befindet und die Vergleichsländer bereits Teile davon verwirklicht oder bereits eine dritte Runde beschritten haben. Allerdings kann von den Berichten abgelesen werden, in welchem Stadium ein Land sich im Kampf gegen oder in der Wahrnehmung von Korruption als Policy befindet. Zudem haben die drei Vergleichsländer mit unterschiedlichen Ausgangslagen zu kämpfen. Während in Schweden von einem

geringen Korruptionsniveau ausgegangen wird und daher die geringe Sensibilität für dieses Phänomen eine Gefahr darstellt, hat Bulgarien insbesondere mit einem politischen andauernden Transformationsprozess, einer Kombination von Korruption und der organisierten Kriminalität sowie High-Level-Korruption zu kämpfen. Österreich hingegen zeichnet sich mit einer geschichtlich bedingten föderalen Struktur, die ein einheitliches Vorgehen in der Verwaltung schwierig macht, fehlenden Anti-Korruptionsprogrammen bzw. mangelhaft unabhängigen Ermittlungsbehörden aus. Neben den Besonderheiten finden sich allerdings auch einige wenige Gemeinsamkeiten, wie klare Regeln für den Wechsel von öffentlichen Amtsträgern in den privaten Sektor, mangelnde personelle Ausstattung der Anti-Korruptionsbehörden oder mangelhafte Schulungen für Staatsanwälte oder Richter.

In einigen Bereichen ist in Österreich eine gewisse Anfälligkeit für Korruption gegeben, wodurch es zu einer relativ großen Anzahl an Empfehlungen kam. Der Bericht analysiert Österreich in den übereingekommenen Schwerpunkten umfassend und legt Schwächen offen. Allerdings handelt es sich nur um einzelne Bereiche und dies bildet keinesfalls die Gesamtheit ab. So werden österreichische Eigenheiten wie das Proporzsystem oder die Parteienfinanzierung lediglich kritisch erwähnt und noch nicht einer Prüfung unterzogen.

Nichtsdestotrotz sind die gesetzten gesetzlichen Maßnahmen im Kampf gegen Korruption allgemein ernüchternd und relativieren das in Form einer Zahl und Reihung von TI ausgedrückte Korruptionswahrnehmungsniveau Österreichs. Allerdings sei darauf hingewiesen, dass nicht nur unterschiedliche Methoden angewandt werden, sondern auch verschiedene Indikatoren Berücksichtigung finden. In diesem Zusammenhang sei auf den Unterschied bei der Messung von Korruption hingewiesen. *UNDP* (2008, 14) unterscheidet zwei Arten von Indikatoren. Bei Input-basierten Korruptionsindikatoren oder sog. *de jure* Indikatoren werden Gesetze, Behörden, Prozedere oder deren Qualität gemessen. Bei Output-basierten Korruptionsindikatoren oder sog. *de facto* Indikatoren hingegen werden Auswirkungen der Korruption auf das tägliche Leben und die Dienstleistungserbringung beurteilt. Der von TI erstellte Korruptionswahrnehmungsindex basiert auf subjektiven Erfahrungen und ist als Output-Indikator zu werten. Während die GRECO-Berichte zwar auch auf relevante Output-Größen wie angezeigte Korruptionsfälle, CPI etc. zurückgreifen, bildet den Schwerpunkt bei der Analyse die Umsetzung der Europarats-Übereinkommen hinsichtlich Korruption und ist somit als Input-Indikator zu werten.

Der Vergleich der GRECO-Berichte und die Relation mit dem CPI mag auf den ersten Blick als wenig gewinnbringend erscheinen. Kritisch sei dem allerdings entgegengehalten, dass jeder Index lediglich Teilbereiche auswertet. Um allerdings ein möglichst umfassendes Bild von Korruption in einem Land zeichnen zu können, bedarf es der Verwendung unterschiedlicher qualitativer sowie quantitativer Quellen. Die Verwendung quantitativer

Daten sowie die Bewertung gesetzlicher Maßnahmen geben ein vollständigeres Bild wieder und dies kommt der Wirklichkeit, die komplexer ist und keinesfalls mit einer einzigen Kennzahl Ausdruck finden kann, näher.

Bezogen auf die verglichenen Länder bedeutet dies, das Schweden aufgrund seiner offenen bzw. transparenten Verwaltung, der bedeutenden Rolle diverser anderer Behörden (Ombudsmänner, Schwedisches Institut zur Bekämpfung korrupter Praktiken,...) einen Startvorteil genießt und daher nicht ohne Grund als weitgehend anti-korrupt bezeichnet werden kann.

Österreich hat im Kampf gegen Korruption was die gesetzlichen Bestimmungen, Institutionen, Programme usw. anbelangt einigen Nachholbedarf. Der späte Beitritt zur Staatengruppe gegen Korruption verstärkt diesen Eindruck und die vielen Empfehlungen belegen dies, wenngleich allein die Anzahl kein absoluter Indikator sein kann, weil eine Empfehlung eine simple Maßnahme, ein umfassenderes Anpassen an bestehendes nationales Rechtsdenken oder verfassungsrechtliche Prinzipien bedeuten kann. Das Bewusstsein, entsprechende Maßnahmen zu setzen, ist vorhanden und erste Gesetzesanpassungen zeichnen sich ab.

Bulgarien ist bei den Evaluierungsberichten und den entsprechenden Umsetzungen Österreich voraus und scheint auf den ersten Blick im Widerspruch zum CPI zu stehen. Zudem ist die Anzahl der Empfehlungen als Maßstab nicht wesentlich höher als bei Österreich, allerdings ist die Problematik verschärft, da zum einen die Verstrickung mit der organisierten Kriminalität gegeben ist und zum anderen High-Level-Korruption bescheinigt wird. Dessen ungeachtet müssen entsprechend implementierte gesetzliche Maßnahmen erst umgesetzt bzw. installierte Institutionen mit entsprechenden Ressourcen versorgt werden, bis diese wirken und genau hier tut sich bei Bulgarien eine Schwachstelle auf. Der zuletzt am 22. Juli 2009 von der Europäischen Kommission veröffentlichte Bericht über die Fortschritte Bulgariens im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens²² ist ernüchternd, da viele Schlussfolgerungen und Empfehlungen (interministerielle Koordinierungsgruppe, Schutz von Informanten, Einfrierung/Einziehung von Erträgen aus Straftaten, unabhängige Strukturen etc.) sich in den zuvor veröffentlichten GRECO-Berichten wieder finden. Dennoch wird Bulgarien seitens der EU der gute Willen bescheinigt, da *„praktische Schritte unternommen wurden [...] den Empfehlungen [...] von Juli 2008 nachzukommen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2009, 9).“* Kritisch wird v.a. der fehlende politische Wille angemerkt, wodurch *„Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden [...] vor der Aufnahme von Untersuchungen zurück[schrecken], wenn dadurch Korruption auf höchster Ebene*

²² KOM(2009) 402 endg.

aufgedeckt werden könnte (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2009, 6).“ Grundsätzlich bestätigt dies die Analyse von GRECO (2002, Abs 102), die Bulgarien einen langen Weg ankündigen, bis die Korruption hinreichend unter Kontrolle ist.

Abschließend sei festgestellt, dass es bislang keinem Gesetz gelungen ist, Verbrechen zu verhindern oder gar abzuschaffen. Dies ist auch nicht die Funktion von Normen, die notwendig sind, um das Zusammenleben von Menschen in einer Gemeinschaft zu regeln. Dadurch helfen sie uns, das Zusammenleben zu erleichtern, da diese die Grenze zwischen erlaubtem und unerlaubtem Verhalten definieren. Da die Gesellschaft jedoch dynamisch ist, sind es auch die Rechtsnormen. Somit befinden wir uns in einem laufenden Prozess, der eine andauernde Herausforderung darstellt. In diesem Sinne würde ich den Kampf gegen Korruption auch nicht als Kampf gegen Windmühlen oder ein sinnloses Unterfangen bezeichnen. Dies ist eine negative Sichtweise, der ich mich nicht anschließen will. Vielmehr soll der Blickwinkel auf Lösungen und einen steten Verbesserungsprozess gelenkt werden. Um diesen Gedankengang und die Arbeit abzurunden, möchte ich mit einem hoffnungsvollen Leitsatz im Kampf gegen Korruption nach Steve De Shazer (Schlippe/Schweitzer 1996, 35) enden:

„Problem talk creates problems, solution talk creates solutions!“

9. Verzeichnisse

9.1. *Abkürzungsverzeichnis*

Abs	Absatz	MIG	Merchant International Group
ADB	Asian Development Bank	NEWAG	Niederösterreichische Elektrizitätswirtschafts-Aktiengesellschaft
AFDB	African Development Bank	NBPP	National Board for Public Procurement
AKH	Allgemeines Krankenhaus	NSCOC	National Service on Combating Organised Crime
Attac	Association pour une taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens	NSS	National Service of Security
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz	OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
BG	Bundesgesetz	ÖGfE	Österreichische Gesellschaft für Europapolitik
BGBI.	Bundesgesetzblatt	OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
BIA	Büro für Interne Angelegenheiten	PartG	Parteiengesetz
BPI	Bribe Payers Index (Bestechungsindex)	PERC	Political and Economic Risk Consultancy
BSP	Bulgarische Sozialistische Partei	PLG	Paul Lazarsfeld Gesellschaft für Sozialforschung
BTI	Bertelsmann Foundation	RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands	SPG	Sicherheitspolizeigesetz
CPI	Korruptionswahrnehmungsindex	StGB	Strafgesetzbuch
CVP	Co-operation and Verification Mechanism	StGG	Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867
dgl.	dergleichen	StRÄG	Strafrechtsänderungsgesetz
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development	TI	Transparency International
EC	Europäische Kommission	TI-AC	Transparency International – Austrian Chapter
ECB	Economic Crimes Bureau	TI Deutschland	Transparency International Deutschland e. V.
e.h.	eigenhändig	TJN	Tax Justice Network
EIU	Economist Intelligence Unit	u.a.	unter ander[e]m/ander[e]n
EMU	European Monetary Union	UNDP	United Nations Development Programme
EU	Europäische Union	UNO	Vereinte Nationen
EUV	Vertrag über die Europäische Union	UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
FH	Freedom House	VA	Volksanwaltschaft
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	VfGH	Verfassungsgerichtshof
GCP	Global Corruption Barometer	VwGH	Verwaltungsgerichtshof
GERB	Partei für eine europäische Entwicklung Bulgariens	WEB	Wohnungseigentumsbau
GET	Greco Evaluations-Team	WBO	Wohnbau Ost gemeinnützige Baugenossenschaft
GI	Global Insight	WEF	World Economic Forum
GP	Gesetzgebungsperiode	WTO	World Trade Organization
GRECO	Group of States against corruption	Z	Ziffer
IACC	Internationale Anti-Korruptionskonferenz		
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development		
ICC	Internationale Handelskammer		
IDA	International Development Association		
iFv	in Form von		
IMD	Institute for Management Development		
iSd	im Sinne des/der		
iSv	im Sinne von		
iVm	in Verbindung mit		
KlubFG	Klubfinanzierungsgesetz		
KStA	Korruptionsstaatsanwaltschaft		
lt.	laut		

9.2. *Abbildungsverzeichnis*

Abbildung 1: Die Korruptionstriade	32
Abbildung 2: "Strukturelle Koppelung" zwischen drei ausgewählten Systemen	36
Abbildung 3: CPI 2008 Worldmap	42
Abbildung 4: 2008 CPI, Regional Highlights: EU and Western Europe	47
Abbildung 5: Wahrgenommene und erlebte Ausmaße der Korruption, CPI 1998	51
Abbildung 6: Parteienfinanzierung ab 2009	92
Abbildung 7: Korruption und Produktivität	104

9.3. *Tabellenverzeichnis*

Tabelle 1: BIA Verdachtsfälle auf Missbrauch 2006	58
Tabelle 2: Polizeianzeigen zur Korruption	58
Tabelle 3: Zusammenfassende Darstellung der Länderempfehlungen	85
Tabelle 4: Wahlbeteiligung bei Parlamentswahlen in Bulgarien	106
Tabelle 5: Format, Fraktionalisierungsindex, Zahl effektiver Parteien und Volatilität in Bulgarien	107

9.4. Literaturverzeichnis

- Alemann*, Ulrich von (2005). Politische Korruption: Ein Wegweiser zum Stand der Forschung, in: *Alemann*, Ulrich von (Hg.): Dimensionen politischer Korruption, PVS Sonderheft 35, Wiesbaden, 13-49.
- Autengruber*, Christian (2008). Bulgarien: Zwischen anfänglichen Konsolidierungstendenzen und aktuellen Umbrüchen, in: *Bos*, Ellen/*Segert*, Dieter: Osteuropäische Demokratien als Trendsetter? Parteien und Parteiensysteme nach dem Ende des Übergangsjahrzehnts, Opladen, 133 – 146
- Bajohr*, Frank (2001), Parvenüs und Profiteure: Korruption in der NS-Zeit, Frankfurt/Main.
- Berg-Schlosser*, Dirk (2005). Korruption und Entwicklungsforschung, in: *Alemann*, Ulrich von (Hg.): Dimensionen politischer Korruption, PVS Sonderheft 35, Wiesbaden, 311 - 327.
- Berg-Schlosser*, Dirk/*Müller-Rommel*, Ferdinand (2006a). Entwicklung und Stellenwert der vergleichenden Politikwissenschaft, in: *Berg-Schlosser*, Dirk/*Müller-Rommel*, Ferdinand (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch, 4. Aufl., Wiesbaden, 13 – 28
- Berg-Schlosser*, Dirk/*Müller-Rommel*, Ferdinand (2006b). Perspektiven der vergleichenden Politikwissenschaft, in: *Berg-Schlosser*, Dirk/*Müller-Rommel*, Ferdinand (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch, 4. Aufl., Wiesbaden, 331 – 342.
- Bogensberger*, Wolfgang (2009). Korruptionsbekämpfung „reloaded“. Eine materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Teilantwort des Strafrechts auf eine ständige phänomenologische Herausforderung, in: Österreichische Juristenkommission (Hg.): Korruption, Ursachen – Erscheinungsformen – Bekämpfung. Wien, 74 – 89.
- Brüner*, Franz-Hermann/*Raddatz*, Ilka (2009). Korruptions- und Betrugsbekämpfung durch OLAF, in: *Fellmann*, Ilan/*Klug*, Friedrich (Hg.): Vademecum der Korruptionsbekämpfung, Linz, 224- 228.
- Degele*, Nina/*Dries*, Christian (2005), Modernisierungstheorie, München.
- Doralt*, Werner (2006). Kodex des österreichischen Rechts. Verfassungsrecht, Wien.
- Europäische Union* (2006). Vertrag über die Europäische Union (EUV), in: Mayrhofer, Michael (Hg.): Öffentliches Recht I, Gesetzestexte, Linz, 68 – 74.
- Fabrizy*, Egmont (2006). Strafgesetzbuch. Kurzkommentar, 9. Aufl., Wien.
- Fischer*, Karsten (2002). Selbstkorrumpierung des Parteienstaates. Versuch über einen Gestaltwandel politischer Korruption, in: *Bluhm*, Harald/*Fischer*, Karsten (Hg.): Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht. Theorien politischer Macht, Baden-Baden, 67 – 86.
- Friedrich*, Carl J. (1993). Corruption Concepts in Historical Perspective, in: *Heidenheimer*, Arnold J./*Johnston*, Michael/*LeVine* Victor T. (Hg.): Political Corruption. A Handbook, 3. Aufl., New Brunswick, 15 – 24.
- Fuchs*, Eva/*Jerabek*, Robert (2009). Korruption und Machtmissbrauch, 2. Aufl., Wien.
- Gastinger*, Karin (2006). Strafrecht als Mittel gegen Korruption, in: Kreutner, Martin (Hg.): The Corruption Monster. Ethik, Politik und Korruption, Wien, 145-155.
- Ghandi, Mahatma (2008). Demokratie, in: Dudenredaktion (Hg.): Zitate und Aussprüche, Mannheim – Leipzig – Wien – Zürich, 672.
- Heidenheimer*, Arnold J. (1993a). Terms, Concepts and Definitions: An Introduction, in: *Heidenheimer*, Arnold J./*Johnston*, Michael/*LeVine* Victor T. (Hg.): Political Corruption. A Handbook, 3. Aufl., New Brunswick, 3 - 14.
- Heidenheimer*, Arnold J. (1993b). Perspectives on the Perception of Corruption, in: *Heidenheimer*, Arnold J./*Johnston*, Michael/*LeVine* Victor T. (Hg.): Political Corruption. A Handbook, 3. Aufl., New Brunswick, 149 – 163.

- Huntington*, Samuel P. (1993). Modernization and Corruption, in: *Heidenheimer*, Arnold J./*Johnston*, Michael/LeVine Victor T. (Hg.): Political Corruption. A Handbook, 3. Aufl., New Brunswick, 377 – 388.
- Johnston*, Michael (2005). Keeping the Answers, Changing the Questions: Corruption Definitions Revisited, in: *Alemann*, Ulrich von (Hg.): Dimensionen politischer Korruption, PVS Sonderheft 35, Wiesbaden, 61 – 76.
- Kreutner*, Martin (2009). Korruption. Einige kaleidoskopische Aspekte und Gedanken zu einem bekannten Phänomen abseits des rein Rechtsdogmatischen, in: Österreichische Juristenkommission (Hg.): Korruption. Ursachen – Erscheinungsformen – Bekämpfung, Wien/Graz, 61 – 66.
- Lambsdorff*, Johann Graf (2000). Wie lässt sich Korruption messen? Der Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International, in: *Zentrum für Europa- und Nordamerika-Studien* (Hg.): Politische Korruption, Opladen, 45 – 71.
- Lambsdorff*, Johann Graf (2005). Wieso schadet Korruption?, in: *Alemann*, Ulrich von (Hg.): Dimensionen politischer Korruption, PVS Sonderheft 35, Wiesbaden, 233 – 248.
- Leitl*, Barbara (2006) Öffentliches Recht I. Linz.
- Mayer-Tasch*, Peter Cornelius (2009). Politische Theorie des Verfassungsstaates. Eine Einführung, 2 Aufl., Wiesbaden.
- Moring*, Wolfgang (2009). Die große Kronzeugenregelung oder „Vernaderung“ als Ermittlungsmethode, in: Österreichische Juristenkommission (Hg.): Korruption. Ursachen – Erscheinungsformen – Bekämpfung, Wien – Graz, 90 – 93.
- Morlok*, Martin (2005). Politische Korruption als Entdifferenzierungsphänomen, in: *Alemann*, Ulrich von (Hg.): Dimensionen politischer Korruption, PVS Sonderheft 35, Wiesbaden, 135 – 152.
- Müller*, Wolfgang C. (1988). Patronage im österreichischen Parteiensystem. Theoretische Überlegungen und empirische Befunde, in: *Pelinka*, Anton/*Plasser*, Fritz (Hg.): Das österreichische Parteiensystem, Wien – Köln – Graz. 457 – 487.
- Neugebauer*, Gregory (1978). Grundzüge einer ökonomischen Theorie der Korruption. Eine Studie über die Bestechung, Zürich.
- Noack*, Paul (1998). Korruption und Demokratie – eine perverse Beziehung, in: Internationale Politik, 1998 (4), 37 – 43.
- Oswald*, Ingrid (2002). Elemente einer Theorie der offenen Hand. Zur Verbindung von Korruptions- und Gesellschaftsanalyse am Beispiel Russlands, in: *Bluhm*, Harald/*Fischer*, Karsten (Hg.): Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht. Theorien politischer Korruption, Baden-Baden, 41 – 65.
- Pelinka*, Anton (1981). Parteienfinanzierung und Korruption, in: *Brünner*, Christian (Hg.): Korruption und Kontrolle, Graz, 265 – 280.
- Pelinka*, Anton/*Rosenberger*, Sieglinde (2003). Österreichische Politik. Grundlagen – Strukturen – Trends, 2. Aufl., Wien.
- Pilz*, Peter (2006). Die Hintertür des Rechtsstaats, in: *Kreutner*, Martin (Hg.): The Corruption Monster, Ethik, Politik und Korruption, Wien, 303 – 308.
- Riedel*, Sabine (2004). Das politische System Bulgariens, in: *Ismayr*, Wolfgang (Hg.): Die politischen Systeme Osteuropas, 2. Aufl., Opladen, 593 – 636.
- Rose-Ackerman* (2000). Politische Korruption und Demokratie, in: *Zentrum für Europa- und Nordamerika-Studien* (Hg.): Politische Korruption, Opladen.
- Rose-Ackerman*, Susan (1999). Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform, Cambridge.
- Scheuch*, Erwin/*Scheuch* Ute (1994) Cliques, Klüngel und Karrieren. Über den Verfall der politischen Parteien – eine Studie, Hamburg.

- Schlippe, Arist von/Schweitzer, Jochen (1996). Lehrbuch der systemischen Therapie und Beratung, Göttingen – Zürich.
- Schmidt, Manfred G. (2000). Demokratietheorien. 4. Aufl., Opladen.
- Schmidt, Manfred G. (2006). Vergleichende Policy Forschung, in: *Berg-Schlosser, Dirk/Müller-Rommel, Ferdinand* (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch, 4. Aufl., Wiesbaden, 261 – 276.
- Schuller, Wolfgang (2000). Ambitus in der späten römischen Republik: Wahlbestechung oder Entscheidungshilfe?, in: Zentrum für Europa- und Nordamerika-Studien (Hg.): Politische Korruption, Opladen, 185 – 197.
- Schuller, Wolfgang (2005). Korruption in der Antike, in: *Alemann, Ulrich von* (Hg.): Dimensionen politischer Korruption, PVS Sonderheft 35, Wiesbaden, 50 - 58.
- Sickinger, Hubert (1997). Politikfinanzierung in Österreich. Ein Handbuch, Thaur – Wien – München.
- Sickinger, Hubert (2002). Überlegungen zur Reform der österreichischen Parteienfinanzierung, in: ÖZP, Vol 2002 (1), 73 – 90.
- Sickinger, Hubert (2006a). Politische Korruption, in: *Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmar/Müller Wolfgang C./Tálos Emmerich* (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien, 561 – 576.
- Sickinger, Hubert (2006b). Neue Spielregeln für die österreichische Politikfinanzierung, in: *Kreutner, Martin* (Hg.): The Corruption Monster, Wien, 389 – 408.
- Sickinger, Hubert (2008a). Internationale Konventionen gegen Korruption, in: *Fellmann, Ilan/Klug, Friedrich* (Hg.): Vademecum der Korruptionsbekämpfung, Linz, 411 – 416.
- Sickinger, Hubert (2008b). Korruptionsrankings/international vergleichende Korruptionsindizes, in: *Fellmann, Ilan/Klug, Friedrich* (Hg.): Vademecum der Korruptionsbekämpfung, Linz, 417 – 422.
- Verfassungsrecht (2006a). Bundesgesetz über die Aufgaben, Finanzierung und Wahlwerbung politischer Parteien (Parteiengesetz – PartG), in: Mayrhofer, Michael (Hg.): Öffentliches Recht I. Gesetzestexte, Linz, 57 – 59
- Verfassungsrecht (2006b). Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), in: Mayrhofer, Michael (Hg.): Öffentliches Recht I. Gesetzestexte, Linz, 1 – 31.
- Weber, Max (1968). Politik als Beruf, 5. Aufl., Berlin.
- Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.) (2006). Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn.
- Zimmerling, Ruth (2005). Politische Korruption: begriffliche - theoretische Einordnung, in: *Alemann, Ulrich von* (Hg.): Dimensionen politischer Korruption, PVS Sonderheft 35, Wiesbaden, 77 - 90.

9.5. Sonstige Materialien sowie Webpages

attac schweiz (2007). Steuern sind zum steuern da! Oder: Die weltweite Geschichte der Steuer(un)gerechtigkeit, Internet: www.attac.schweiz

BGBI. I Nr. 153/1998. Bundesgesetz, mit dem das Strafgesetzbuch, die Strafprozeßordnung, das Bankwesengesetz und das Versicherungsaufsichtsgesetz geändert werden (Strafrechtsänderungsgesetz 1998), Kundmachung 20.08.1998, Internet: www.ris.bka.gv.at

BGBI. I Nr. 109/2007. Bundesgesetz, mit dem das Strafgesetzbuch, die Strafprozessordnung 1975, das Strafvollzugsgesetz, das Bewährungshilfegesetz und das Jugendgerichtsgesetz 1988 geändert werden (Strafrechtsänderungsgesetz 2008), Kundmachung 28.12.2007, Internet: www.ris.bka.gv.at

BGBI. I Nr. 72/2009. Bundesgesetz, mit dem das Sicherheitspolizeigesetz geändert und ein Bundesgesetz über die Einrichtung und Organisation des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung erlassen wird, Kundmachung 03.08.2009, Internet: www.ris.bka.gv.at

BGBI. III Nr. 155/2006, Zivilrechtsübereinkommen über Korruption samt Abkommen über die Errichtung der Staatengruppe gegen Korruption – GRECO und Entschließung (99) 5 über die Einrichtung der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO), Kundmachung 6.10.2006, Internet: www.ris.bka.gv.at

BGBI. III Nr. 176/1999. Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, Kundmachung 21.09.1999, Internet: www.ris.bka.gv.at

BGBI. III Nr. 47/2006. Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption, Kundmachung 13.03.2006, Internet: www.ris.bka.gv.at

BGBI. III Nr. 47/2006. Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption, Kundmachung 13.03.2006, Internet: www.ris.bka.gv.at

BGBI. Nr. 156/1985. Klubfinanzierungsgesetz, Kundmachung 30.04.1985, Internet: www.ris.bka.gv.at

BMJ (2008), Veröffentlichung des Österreich-Evaluierungsberichtes der Staatengruppe des Europarates gegen Korruption (GRECO), Internet: <http://www.justiz.gv.at>

Böhmer, Christian (2009). Fiedler will schärfere Regeln für Abgeordnete, in: Kurier (Hg), Printausgabe vom 12.04.2009, 2.

Der Standard (2009). Pilz attackiert Strasser online. Online Ausgabe vom 16.04.2009, Internet: www.derstandard.at

Die Presse (2009) Bulgarien: Niederlage für regierende Sozialisten. Online Ausgabe vom 8.06.2009, Internet: <http://diepresse.com/home/politik/euwahl/485338>

Economist (2008a). More EU sanctions, at last, to tackle corruption in Bulgaria, Online Ausgabe vom 17.07.2008, Internet: http://www.economist.com/world/europe/displayStory.cfm?story_id=11751745&source=features_box1

Economist (2008b). Bulgarian rhapsody, Online Ausgabe vom 14.04.2008, Internet: http://www.economist.com/PrinterFriendly.cfm?story_id=13643955

Economist (2009). Countries, Internet: <http://www.economist.com/countries>

Europäische Gemeinschaften (2009). Europäische Länder. Bulgarien, Internet: http://europa.eu/abc/european_countries/eu_members/bulgaria/index_de.htm

Europäische Kommission (2006). Gemeinsam Gestalten. Die Europäische Nachbarschaftspolitik, Brüssel.

Europäische Union (2009). Mitgliedsstaaten, Internet: http://europa.eu/abc/european_countries/eu_members/

- Europarat* (1949). Die Satzung des Europarates (SEV Nr 001). Zeichnung 5.05.1949.
Internet: Internet:
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=GER>
- Europarat* (1997). Committee of Ministers, Resolution (97) 24 ON THE TWENTY GUIDING PRINCIPLES FOR THE FIGHT AGAINST CORRUPTION, Internet:
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution%2897%2924_EN.pdf
- Europarat* (1999). Zivilrechtsübereinkommen über Korruption (SEV Nr 174), Zeichnung 4.11.1999, Internet:
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=GER>
- Europarat* (1999). Strafrechtsübereinkommen über Korruption (SEV Nr 173), Zeichnung 27.01.1999, Internet:
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=GER>
- Europarat* (2003a) Zusatzprotokoll zum Strafrechtsübereinkommen über Korruption (SEV Nr 191), Zeichnung 15.05.2003, Internet:
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=GER>
- Europarat* (2003b). Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political and electoral campaigns, Internet:
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec%282003%294_EN.pdf
- Frick, Wilhelm* (2009). Neuerungen im Korruptionsstrafrecht, in: *Frick, Wilhelm* (Hg.): *Klienten-Info*, 2009 (4), 7 – 9.
- GRECO* (1999). Statute of the GRECO. Appendix to Resolution (99) 5, Internet:
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/statute_en.asp
- GRECO* (2001). First Evaluation Round. Evaluation Report on Sweden, Straßburg, Internet:
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/reports%28round1%29_en.asp
- GRECO* (2002). First Evaluation Round. Evaluation Report on Bulgaria, Straßburg, Internet:
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/reports%28round1%29_en.asp
- GRECO* (2003) Recommendation on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns (Recommendation Rec (2003)4, Internet:
<http://www.ceo.int>
- GRECO* (2005a). Second Evaluation Round. Evaluation Report on Bulgaria, Straßburg, Internet:
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/reports%28round2%29_en.asp
- GRECO* (2005b). Second Evaluation Round. Evaluation Report on Sweden, Straßburg, Internet:
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/reports%28round2%29_en.asp
- GRECO* (2008). Gemeinsame erste und zweite Evaluierungsrunde. Evaluierungsbericht Österreich, Straßburg, Internet:
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/reports%28round1%29_en.asp
- Heigl, Andrea/Weißinger, Katharina* (2008). Klubs wollen Geld neu aufteilen, Online Ausgabe vom 24.10.2008, Internet: www.derstandard.at
- Hofmann, Gunter* (1992). Ein bisschen Köln ist überall, in: *DIE ZEIT*, Online Ausgabe vom 7.02.1992, Internet: www.zeit.de/1992/07/Ein-bisschen-Koeln-ist-ueberall
- Klemp, Ludgera/Poeschke, Roman* (2005). Good Governance gegen Armut und Staatsversagen. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 28-29/2005, 18-25. Internet: <http://www2.bpb.de/files/8XU2U5.pdf>
- Klenk, Florian* (2009). Weisung aus dem Sack, in: *Falter* (Hg.), 2009 (33), 9 – 11.

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (2003). Mitteilung der Kommission vom 28. Mai 2003 an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption, KOM (2003) 317 endg., Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0317:FIN:DE:PDF>
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (2008). Bericht der Kommission an das Europäische Parlament an den Rat über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM(2008) 495 endg., Brüssel, Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0495:FIN:DE:PDF>
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften* (2009). Bericht der Kommission an das Europäische Parlament an den Rat über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM(2009) 402 endg., Brüssel, Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0402:FIN:DE:PDF>
- Kuenzler, Roman (2007). Transparency International reagiert auf die Kritik von TJN, Internet: <http://steuergerechtigkeit.wordpress.com>
- Lambsdorff, Johann (2008). The Methodology of the Corruption Perceptions Index 2008, Internet: <http://transparency.org>
- Lotter, Wolf (2000). Schmieren und Abschmieren. In: brand eins, Vol. 02 (02), Internet: www.brandeins.de
- OGH *Entscheid* (2005) Geschäftsfall 110s140/04, Entscheidungsdatum 12.04.2005, Internet: www.ris.bka.gv.at
- ORF online (2009). Causa Mensdorff: Neue Bestechungsvorwürfe, Online Ausgabe vom 17.04.2009, Internet: <http://orf.at>
- Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (2006). EU-Erweiterung – Demokratie – Vertrauen in Institutionen – persönliche Sicherheit. Internet: http://cms.euro-info.net/received/3628_Studie1.pdf
- Rat der Europäischen Union (2003). Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12. Dezember 2003, Internet: <http://consilium.europa.eu>
- Regeringskansliet (2009), Government Offices of Sweden. How Sweden is governed, Internet: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2858>
- Rose-Ackerman, Susan (1996). The Political Economy of Corruption – Causes and Consequences, Internet: www.worldbank.org
- Scheiber, Oliver (2009). Das liebe Geld, in: DIE ZEIT (Hg.), Printausgabe vom 9.07.2009, 12. Süddeutsche Zeitung (2008). EU kappt Finanzhilfen für Bulgarien, Online Ausgabe vom 23.07.2008, Internet: <http://www.sueddeutsche.de/politik/256/303251/text>
- Süddeutsche Zeitung (2009). Korruption war für sie eine Lebenseinstellung. Razzia in New Jersey, Online Ausgabe vom 19.08.2009, Internet: www.sueddeutsche.de/politik/233/481702/text
- Tax Justice Network (2009). About Tax Justice Network. Internet: http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcatart=103
- Transparency International – Austrian Chapter (2008a). Häufig gestellte Fragen und Antworten (FAQ). Korruptionswahrnehmungsindex 2008, Internet: http://www.ti-austria.at/uploads/media/CPI2008_FAQ_deutsch.pdf
- Transparency International – Austrian Chapter (2008b). Corruption Perceptions Index 2008: Ergebnisse für Österreich, Internet: http://www.ti-austria.at/uploads/media/CPI2008_Oesterreich.pdf
- Transparency International – Austrian Chapter (2009a). Über uns, Internet: <http://www.ti-austria.at/ueber-uns.html>

- Transparency International – Austrian Chapter* (2009b). Global Corruption Barometer 2009. Forderungspapier „Österreich: Säumig bei der Bekämpfung von Korruption“, Internet: http://www.ti-austria.at/uploads/media/GCB_2009_-_OEsterreich_saeumig_bei_Korruptionsbekaempfung.pdf
- Transparency International – Deutschland e.V.* (2009). Korruptionsindices, Internet: <http://www.transparency.de/Korruptionsindices.382.0.html>
- Transparency International* (2005). Standards on political funding and favours, Internet: www.transparency.org
- Transparency International* (2008). CPI 2008 Worldmap, Internet: http://transparency.org/news_room/in_focus/cpi2008
- Transparency International* (2009a). Frequently asked questions about corruption, Internet: http://transparency.org/news_room/faq/corruption_faq
- Transparency International* (2009b). 2008 Corruption Perceptions Index, Regional Highlights: EU and Western Europe, Internet: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008/regional_highlights_factsheets
- UNDP Oslo Governance Centre* (2008). A Users' Guide to MEASURING CORRUPTION, Oslo, Internet: http://www.undp.org/oslocentre/flagship/users_guide_measuring_corruption.html
- United Nations Office on Drugs and Crime(2004) United Nations Convention against Corruption. Wien, Internet: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf
- UNODC* (2005). Workshop On Measuring and Monitoring Corruption and Anti-Corruption, Sofia, Internet: http://www.igac.net/pdf/publication_sofia_workshop.pdf
- Wien International* (2009). Bulgarien Parlamentswahlen: Erdrutschsieg für Sofioter Bürgermeister, Online Ausgabe vom 8.07.2009. Internet: <http://www.wieninternational.at/de/node/14884>
- Wikipedia* (2009). Systemtheorie (Luhmann). Internet: www.wikipedia.de

10. Anhang

10.1. *Europarat – Resolution (97) 24*²³

COUNCIL OF EUROPE COMMITTEE OF MINISTERS

RESOLUTION (97) 24

ON THE TWENTY GUIDING PRINCIPLES FOR THE FIGHT AGAINST CORRUPTION

*(Adopted by the Committee of Ministers on 6 November 1997
at the 101st session of the Committee of Ministers)*

The Committee of Ministers,

Considering the Declaration adopted at the Second Summit of Heads of State and Government, which took place in Strasbourg on 10 and 11 October 1997 and in pursuance of the Action Plan, in particular section III, paragraph 2 "Fighting corruption and organised crime";

Aware that corruption represents a serious threat to the basic principles and values of the Council of Europe, undermines the confidence of citizens in democracy, erodes the rule of law, constitutes a denial of human rights and hinders social and economic development;

Convinced that the fight against corruption needs to be multi-disciplinary and, in this respect having regard to Programme of Action against Corruption as well as to the resolutions adopted by the European Ministers of Justice at their 19th and 21st Conferences held in Valletta and Prague respectively;

Having received the draft 20 guiding principles for the fight against corruption, elaborated by the Multidisciplinary Group on Corruption (GMC);

Firmly resolved to fight corruption by joining the efforts of our countries,

AGREES TO ADOPT THE 20 GUIDING PRINCIPLES FOR THE FIGHT AGAINST CORRUPTION,
SET OUT BELOW:

1. to take effective measures for the prevention of corruption and, in this connection, to raise public awareness and promoting ethical behaviour;
2. to ensure co-ordinated criminalisation of national and international corruption;
3. to ensure that those in charge of the prevention, investigation, prosecution and adjudication of corruption offences enjoy the independence and autonomy appropriate to their functions, are free from improper influence and have effective means for gathering evidence, protecting the persons who help the authorities in combating corruption and preserving the confidentiality of investigations;
4. to provide appropriate measures for the seizure and deprivation of the proceeds of corruption offences;
5. to provide appropriate measures to prevent legal persons being used to shield corruption offences;
6. to limit immunity from investigation, prosecution or adjudication of corruption offences to the degree necessary in a democratic society;
7. to promote the specialisation of persons or bodies in charge of fighting corruption and to provide them with appropriate means and training to perform their tasks;
8. to ensure that the fiscal legislation and the authorities in charge of implementing it contribute to combating corruption in an effective and co-ordinated manner, in particular by denying tax deductibility, under the law or in practice, for bribes or other expenses linked to corruption offences;

²³ Europarat (1997). Committee of Ministers, Resolution (97) 24 ON THE TWENTY GUIDING PRINCIPLES FOR THE FIGHT AGAINST CORRUPTION, Internet:
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution%2897%2924_EN.pdf

9. to ensure that the organisation, functioning and decision-making processes of public administrations take into account the need to combat corruption, in particular by ensuring as much transparency as is consistent with the need to achieve effectiveness;
10. to ensure that the rules relating to the rights and duties of public officials take into account the requirements of the fight against corruption and provide for appropriate and effective disciplinary measures; promote further specification of the behaviour expected from public officials by appropriate means, such as codes of conduct;
11. to ensure that appropriate auditing procedures apply to the activities of public administration and the public sector;
12. to endorse the role that audit procedures can play in preventing and detecting corruption outside public administrations;
13. to ensure that the system of public liability or accountability takes account of the consequences of corrupt behaviour of public officials;
14. to adopt appropriately transparent procedures for public procurement that promote fair competition and deter corruptors;
15. to encourage the adoption, by elected representatives, of codes of conduct and promote rules for the financing of political parties and election campaigns which deter corruption;
16. to ensure that the media have freedom to receive and impart information on corruption matters, subject only to limitations or restrictions which are necessary in a democratic society;
17. to ensure that civil law takes into account the need to fight corruption and in particular provides for effective remedies for those whose rights and interests are affected by corruption;
18. to encourage research on corruption;
19. to ensure that in every aspect of the fight against corruption, the possible connections with organised crime and money laundering are taken into account;
20. to develop to the widest extent possible international co-operation in all areas of the fight against corruption.

AND, IN ORDER TO PROMOTE A DYNAMIC PROCESS FOR EFFECTIVELY PREVENTING AND
COMBATING CORRUPTION,
THE COMMITTEE OF MINISTERS

1. invites national authorities to apply these Principles in their domestic legislation and practice;
2. instructs the Multidisciplinary Group on Corruption (GMC) rapidly to complete the elaboration of international legal instruments pursuant to the Programme of Action against Corruption;
3. instructs the Multidisciplinary Group on Corruption (GMC) to submit without delay a draft text proposing the establishment of an appropriate and efficient mechanism, under the auspices of the Council of Europe, for monitoring observance of these Principles and the implementation of the international legal instruments to be adopted.

10.2. GRECO - Empfehlungen im Vergleich

I. ÜBERBLICK ÜBER LANDESSPEZIFISCHE ANTI-KORRUPTIONSPOLITIK

ÖSTERREICH – ERSTE UND ZWEITE EVALUIERUNGSRUNDE

- i. Durchführung einer Studie zur Verbreitung und der Art der Korruption in Österreich und Ausfindigmachen der Bereiche, die am anfälligsten für Korruptionsrisiken sind;
- ii. a) Einrichtung eines behördenüberschreitenden und multi-disziplinären Koordinationsmechanismus, der die notwendigen Ressourcen und ein klares Mandat erhalten sollte, um eine Strategie oder Politik im Bereich Anti-Korruption zu entwickeln; b) Beteiligung der Bundesländer und des privaten Sektors bei diesen allgemeinen Anti-Korruptionsbestrebungen;

BULGARIEN- FIRST EVALUATION ROUND

- i. to establish a system of collection and processing of data with regard to the investigation, prosecution and adjudication of corruption offences as well as with regard to mutual assistance in cases of corruption (paragraph 103);
- ii. to promote objective research on corruption with a view to developing a precise picture of the situation in the country and in particular institutions (paragraph 104);
- iii. to develop a national programme for the fight against corruption, including preventive and repressive perspectives and to assign the overall co-ordination of its implementation to a body especially tasked for the propose (paragraph 105);
- iv. to continue the efforts in developing an efficient anti-corruption legal framework, in order to avoid , to the extent possible, “legal lacunas” which may be used for corruption purposes (paragraph 106);

SCHWEDEN - FIRST EVALUATION ROUND

- i. raising the awareness of public officials, particularly those more likely to be in contact with corrupt practices, about the need to remain vigilant, to report suspicions of corruption in accordance with agreed procedures and to contribute to the efforts of law enforcement authorities aimed at the detection of corruption offences (paragraph 119);
- iv. organising a system for exchanging knowledge and experience about corruption phenomena in Sweden, involving the Prosecutor General's Office, the Police, the State Auditor's Office, the auditors of local authorities, public procurement services and tax authorities. Such a system could assist in identifying procedures and activities most vulnerable to corruption, criteria to detect corrupt practices and preventive measures (paragraph 120);

II. UNABHÄNGIGKEIT, SPEZIALISIERUNG UND VORHANDENE MITTEL DER NATIONALEN BEHÖRDEN, WELCHE MIT DER VERHINDERUNG UND DEM KAMPF GEGEN KORRUPTION VERTRAUT SIND

Grundsatz 3: Behörden, welche mit der Verhinderung, Untersuchung, Verfolgung und Verurteilung von Korruptionsdelikten betraut sind: rechtlicher Status, Kompetenzen, Mittel zur Beweissammlung, Unabhängigkeit und Autonomie

Grundsatz 7: spezialisierte Personen oder Einrichtungen, welche sich mit Korruption beschäftigen, zu ihrer Verfügung stehenden Mittel

ÖSTERREICH – ERSTE UND ZWEITE EVALUIERUNGSRUNDE

- iii. a) Klarstellung der Rolle und Zuständigkeit des Büros für Innere Angelegenheiten des Innenministeriums und der anderen Polizeibehörden betreffend Ermittlungen in Korruptionsfällen und gleichzeitig Bestätigung der zentralen Rolle des BIA-BMI; b) Verbesserung der Koordination zwischen den verschiedene Polizeieinheiten, welche mit Ermittlungen in Korruptionsfällen betraut sind, sowie jener zwischen dem BIA und den Staatsanwaltschaften;
- iv. Aufstockung des der Polizei, insbesondere den mit der Durchführung von Ermittlungen in Korruptionsfällen und der Auffindung von Vermögen aus strafbaren Handlungen betrauten Einheiten, zur Verfügung stehenden Personals;
- v. a) Fortführung der Reformierung des Dienstrechtes der Staatsanwälte und Annäherung an jenes der Richter; b) In Betrachtziehung der Errichtung einer besonderen Einrichtung /mehrerer Einrichtungen mit Zuständigkeit für die Auswahl, Ausbildung, Ernennung, Laufbahn und Disziplinargewalt betreffend Richter und Staatsanwälte;
- vi. sicherzustellen, dass die geplante Sonderstaatsanwaltschaft für Korruption mit Beginn des Jahres 2009 mit den ins Auge gefassten Ressourcen ihre Arbeit aufnehmen kann und dass die zugewiesenen

- Ressourcen nach einer gewissen Einarbeitungsphase neu bewertet werden;
- vii. Schaffung von zusätzlichen Fortbildungsmöglichkeiten für Richter, einschließlich jener der Gerichte erster Instanz, in jenen Bereichen, welche von besonderer Bedeutung bei der Behandlung von Korruptionsfällen sind;
 - viii. Überprüfung des Zugangs zu und des Austausches von Informationen, welche im Zusammenhang mit Korruptionsermittlungen benötigt werden und besonders die Aufhebung des Bankgeheimnisses auch für korruptionsbezogene Delikte, welche mit einer Höchststrafe von weniger als einem Jahr Freiheitsstrafe bedroht sind, in Betracht zu ziehen;
 - ix. sicherzustellen, dass die neuen besonderen Ermittlungstechniken auf alle schweren Korruptionsfälle anwendbar sind und von angemessenen Sicherheitsmaßnahmen zur Garantie der Grundrechte begleitet werden;

BULGARIEN- FIRST EVALUATION ROUND

- v. that the organisational structures of the police and other specialised services involved in the fight against corruption be reconsidered with a view to establishing a higher degree of organisational autonomy of these bodies (paragraph 109);
- vi. that a specialisation on the problem of corruption be developed within the Police and that it be provided with a necessary tools, including access to information from other authorities, to enable it to perform an efficient work (paragraph 110);
- vii. that the role of the Investigation Service be better defined and that the relation/coordination between the Prosecution and the Investigation Service be reconsidered, also in the light of the tasks of the law enforcement bodies (paragraph 115);
- viii. that the training of judges, prosecutors and investigation magistrates be institutionalised and that programmes concerning corruption with regard to the specific needs of each professional category be established (paragraph 116);
- ix. to provide the Prosecution Service and the Courts with an adequate number of staff (paragraph 117);
- x. that corruption cases throughout the investigation be dealt with by departments specialised in such cases in order to increase the quality and the speed of the pre-trial investigation and thus provide for speedier court proceedings and adjudication (paragraph 118);
- xi. to establish specialised departments for corruption cases at the regional levels of the Investigation Service and the prosecution offices (paragraph 118);
- xii. to develop ethical codes/guidelines against corruption for all public officials (paragraph 119);

SCHWEDEN - FIRST EVALUATION ROUND

- ii. identifying in an existing multidisciplinary structure – the Unit for Special Crime, the ECB or other – one or several prosecutors, police officers and other specialised officials who will be responsible for dealing specifically with the detection, investigation and prosecution of serious corruption cases. This structure should also be in a position to exploit available information from different sources that could lead to the detection and gathering of evidence of corruption offences (paragraph 124);
- iii. organising appropriate training - in particular on the typologies of corruption, including its international dimension - for police officers and prosecutors dealing with corruption and connected offences (paragraph 124);
- v. extending, as far as possible, the use of special investigative means to cases of aggravated bribery, keeping in mind, the low level of corruption in Sweden and the need to respect the principle of proportionality and existing constitutional and legal safeguards (paragraph 126);
- vi. improving, within the framework of available resources, the functioning of the National Board for Public Procurement enabling it to fulfil its important tasks in a more efficient manner. It also recommended to examine ways of improving the effectiveness of sanctions for non-compliance with applicable public tendering procedures (paragraph 128);
- vii. taking measures to minimise the risks of an excessive familiarity between officials and suppliers, leading to direct orders being placed without applying tendering procedures, such as, for instance, collective decision-making procedures, rotation of officials deciding on purchases, specific supervision of contracts concluded directly etc. (paragraph 129);
- viii. improving the monitoring/supervisory system applicable to local authorities by ensuring efficient and independent auditing of local authorities (paragraph 131).

III. IMMUNITÄT

Grundsatz 6: Immunität gegen Untersuchung, Verfolgung oder Verurteilung von Korruption

ÖSTERREICH – ERSTE UND ZWEITE EVALUIERUNGSRUNDE

- x. a) Schaffung von Richtlinien, welche spezifische und objektive Kriterien festlegen, anhand derer festgestellt werden kann, ob eine Handlung im Zusammenhang mit der Amtstätigkeit eines Parlamentariers steht und daher die Immunität dieses Mitgliedes zum Tragen kommt und allenfalls aufgehoben werden kann; b) sicherzustellen, dass diese Richtlinien die Erfordernisse des Kampfes gegen die Korruption berücksichtigen und c) Forderung einer Begründung für die Entscheidung, in einem bestimmten Fall die Immunität aufzuheben oder nicht, von den zuständigen Parlamentsausschüssen auf Bundes- und Länderebene;

BULGARIEN- FIRST EVALUATION ROUND

- xiii. to consider a reduction of the list categories of officials covered by immunity to a minimum (paragraph 120);
- xiv. that guidelines for the lifting of immunities be established, with a view to a uniform application of the (paragraph 121).

SCHWEDEN - FIRST EVALUATION ROUND

No recommendation! Note: Therefore the GET concluded that the immunity system in Sweden was compatible with the undertaking to limit immunities to the degree necessary in a democratic society, as it appears in GPC 6. (paragraph 134).

IV. ERTRÄGE AUS KORRUPTIONSDELIKTEN

Grundsatz 4 (Abschöpfung der Bereicherung und Verfall betreffend Erträge aus Korruptionsdelikten) und 19 (Zusammenhang zwischen Korruption und Geldwäscherei/organisierter Kriminalität), für Mitglieder welche das Strafrechtsübereinkommen über Korruption (ETS 173) ratifiziert haben, zusammen mit Artikeln 19.3, 13 und 23 des Übereinkommens;

ÖSTERREICH – ERSTE UND ZWEITE EVALUIERUNGSRUNDE

- xi. Überlegung einer Stärkung des Systems der Abschöpfung der Bereicherung und der einstweiligen Maßnahmen, sodass a) das Abschöpfungssystem auch auf die direkten Erträge aus Korruption angewendet werden kann und nicht nur auf deren Gegenwert; b) es klar gestellt wird, dass einstweilige Maßnahmen und endgültige Maßnahmen auf die verschiedenen Formen der Erträge (besonders sowohl materielle als auch immaterielle Bereicherung, Erträge welche absichtlich an dritte Personen übertragen wurden um Abschöpfungen zu vermeiden und Erträge, welche mit rechtmäßigen Vermögenswerten vermischt sind) anzuwenden sind;
- xii. Ergreifung der notwendigen Maßnahmen, um den Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden die Notwendigkeit der Behandlung der Erträge aus Korruption bewusster zu machen, einschließlich bei Fällen gemäß § 302 StGB (Missbrauch der Amtsgewalt);
- xiii. Verbesserung der Flexibilität des österreichischen Anti-Geldwäscherei-Systems, um besser mit den Erträgen aus Korruption umzugehen durch a) eine Überprüfung der Notwendigkeit der Kriminalisierung der Eigengeldwäscherei; b) Schaffung von Anleitungen für alle betroffenen Einrichtungen, welche die Erfordernisse des Kampfes gegen die Korruption berücksichtigen (Typologien von korruptionsbezogener Geldwäscherei und Indikatoren für korruptionsbezogene Verdachtsmeldungen, Information und Anleitungen bezüglich politisch exponierter Personen etc);

BULGARIEN – SECOND EVALUATION ROUND

- i. to extend the scope of application of the provisions on forfeiture in order to cover the proceeds of crime held by legal persons (paragraph 28);
- ii. to provide appropriate training to prosecutors and judges on the forfeiture of proceeds of crime held by third parties (paragraph 29);
- iii. to analyse the practical application of the provisions on forfeiture of proceeds of crime with a view to its enhancement and to focus attention on forfeiture as an integral and equally important part of the criminal procedure (paragraph 30);

SCHWEDEN – SECOND EVALUATION ROUND

- i. to verify whether the resources available to the Anti-Corruption Unit of the Office of the Prosecutor General are adequate, and to provide specialised training on the use of seizure and confiscation to the prosecutors of that unit (paragraph 30);

V. ÖFFENTLICHE VERWALTUNG UND KORRUPTION

Grundsatz 9: öffentliche Verwaltung sowie Grundsatz 10: Beamte

ÖSTERREICH – ERSTE UND ZWEITE EVALUIERUNGSRUNDE

- xiv. Schaffung von präzisen Kriterien für eine beschränkte Zahl von Fällen, in welchen die

Auskunftserteilung verweigert werden kann im Hinblick auf eine Vereinfachung des Zugangs zu Informationen und Sicherstellung, dass solche Weigerungen von der betroffenen Person bekämpft werden können;

- xv. Einführung von geeigneter Fortbildung, Kooperationsabkommen und anderen entsprechenden Maßnahmen, welche den Rechnungshof in die Lage versetzen würden, effektiv zu den österreichischen Anti-Korruptionsbemühungen beizutragen, insbesondere durch Berichte an die zuständigen Behörden sowohl über Korruptionsverdachtsfälle als auch Fälle von Misswirtschaft aufgrund derer strafrechtliche Sanktionen möglich sind;
- xvi. a) Einführung eines Schutzes für so genannte „whistle blower“ für alle Bundesmitarbeiter, das heißt Beamte und Vertragsbedienstete; b) jene Bundesländer, die derzeit noch keine solchen Schutzmechanismen haben, einzuladen, diese zu schaffen;
- xvii. a) wie geplant Verabschiedung eines Verhaltenskodex für Bundesmitarbeiter und Sicherstellung, dass dieser Kodex auch die Notwendigkeit der Bekämpfung von Korruption behandelt; b) jene Länder, die dies bislang noch nicht getan haben, einzuladen, dasselbe zu machen;
- xviii. a) sicherzustellen, dass für alle Beamtenkategorien (einschließlich gewählte Beamte, Richter und Staatsanwälte) geeignete Bestimmungen über die Annahme von Geschenken gelten; b) jene Länder, die keine entsprechenden Bestimmungen über Geschenke für Beamte haben, einzuladen, solche Bestimmungen zu erlassen; c) zu prüfen, ob zusätzliche Klarstellung oder Anleitung benötigt wird, um sicherzustellen, dass die Schlüsselbestimmungen des Strafgesetzbuches (besonders § 304 Abs. 4 über die „Annahme von Geschenken“ und § 308 Abs. 2 über „verbotene Intervention“) nicht falsch interpretiert werden können;
- xix. a) Schaffung eines Rahmens, um mit dem Wechsel von Bundesbeamten in den privaten Sektor umzugehen; b) jene Länder, die noch keine solchen Maßnahmen oder angemessene Mechanismen haben, um Interessenskonflikte zu vermeiden, einzuladen, solche Maßnahmen einzuführen; c) die Stärkung der Kontrolle der Vermögens- und Interessenserklärungen, welche von Parlamentariern und leitenden Angestellten der Exekutive vorgelegt werden müssen;

BULGARIEN – SECOND EVALUATION ROUND

- iv. to establish anti-corruption programmes for public administration at local and regional levels, as a complement to programmes/reforms implemented at national level (paragraph 55);
- v. to raise the awareness of anti-corruption reforms in public administration in so far as it affects ordinary citizens (paragraph 56);
- vi. to introduce clear rules/guidelines for situations where civil servants move to the private sector, in order to avoid situations of conflicting interests (paragraph 60);
- vii. to consider the possibility of introducing the principle of rotation of staff who are most exposed to risks of corruption (paragraph 61);
- viii. to establish an adequate system of protection for those who, in good faith, report suspicions of corruption within the public administration, as well as to introduce training for public officials to report such suspicions (paragraph 62);

SCHWEDEN – SECOND EVALUATION ROUND

- ii. to establish model codes for the development of consistent standards on ethical behaviour throughout public administration and to promote related training civil servants (paragraph 62);
- iii. to introduce clear rules/guidelines and training for civil servants concerning the reporting of suspicions of corruption (paragraph 63);
- iv. to introduce clear rules/guidelines for situations where public officials move to the private sector in order to avoid situations of conflicting interests (paragraph 64);

VI. JURISTISCHE PERSONEN UND KORRUPTION

Grundsatz 5 (Juristische Personen) und 8 (Steuergesetzgebung), für Mitglieder, welche das Steuerrechtsübereinkommen über Korruption (ETS Nr. 173) ratifiziert haben, zusammen mit den Art 14, 18 und 19.2 des Übereinkommens

ÖSTERREICH – ERSTE UND ZWEITE EVALUIERUNGSRUNDE

- xx. Initiierung von Beratungen über angemessene, im Zusammenhang mit dem Kampf gegen die Korruption zu treffende Maßnahmen, mit besonderem Augenmerk auf die Steigerung der Transparenz und Kontrolle der Gesellschaften, Stiftungen und Vereine;
- xxi. Schaffung von Anleitungen für Staatsanwälte, welche die Anwendung des Verbandsverantwortlichkeitsgesetzes erleichtern und systematische Fortbildung für die zuständigen Polizeibeamten, Staatsanwälte und Richter zu entwickeln;

- xxii. den ursprünglichen Höchstbetrag für Geldstrafen für juristische Personen, welche strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden, zu erhöhen, um sicherzustellen, dass die Sanktionen für Korruption effektiv, verhältnismäßig und in der Praxis abschreckend sind;
- xxiii. die Einrichtung eines Registers für Verurteilte juristische Personen in Betracht zu ziehen;
- xxiv. die Einführung einer Bestimmung im Strafgesetzbuch in Betracht zu ziehen, welche es den Gerichten ermöglichen würde, einer wegen eines schweren Korruptionsdeliktes verurteilten Person zu untersagen, für einen gewissen Zeitraum eine Führungsposition in einer juristischen Person auszuüben.

BULGARIEN – SECOND EVALUATION ROUND

- ix. to introduce a centralised register of legal persons that is able to provide information in a reliable and timely manner (paragraph 81);
- x. to establish liability of legal persons in accordance with the Criminal Law Convention on Corruption and to provide for effective, proportionate and dissuasive sanctions (paragraph 82);
- xi. that measures be taken to raise awareness among professionals about their reporting obligations in respect of the laundering of proceeds of corruption and to improve conditions with a view to enabling certified accountants to effectively comply with its obligation (paragraph 83).

SCHWEDEN – SECOND EVALUATION ROUND

- v. to reconsider existing rules concerning “corporate liability” with a view to introducing effective, proportionate and dissuasive sanctions for legal persons involved in corruption and to examine the advisability of establishing a registry on the use of corporate sanctions (paragraph 89).

Quellenangabe²⁴:

Greco Eval I-II (2008) 2E, Gemeinsame erste und zweite Evaluierungsrunde, Evaluierungsbericht Österreich
Greco Eval I Rep (2001) 3E Final, First Evaluation Round, Evaluation Report on Sweden
Greco Eval II Rep (2005) 9E, Second Evaluation Round, Evaluation Report on Sweden
Greco Eval I Rep (2002) 14E, First Evaluation Round, Evaluation Report on Bulgaria
Greco Eval II Rep (2005) 13E, Second Evaluation Round, Evaluation Report on Bulgaria

²⁴ Alle Dokumente sind auf der Homepage von Greco veröffentlicht:
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp

10.3. *Persönliche Erklärung*

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Magisterarbeit selbstständig verfertigt habe und dass die verwendete Literatur bzw. die verwendeten Quellen von mir korrekt und in nachprüfbarer Weise zitiert worden sind. Mir ist bewusst, dass ich bei einem Verstoß gegen diese Regeln mit Konsequenzen zu rechnen habe.

Wien, im Oktober 2009

e.h. Walter Hannes Schmidt

10.4. Zusammenfassung/Abstract

Zusammenfassung

Anhand der politischen Korruption, welche sich als Vorteilsnahme eines öffentlichen Amtsträgers zum persönlichen oder zum Vorteil Dritter und zum Nachteil des öffentlichen Interesses definiert, wird Österreich einem internationalen Vergleich zugeführt. Ein anerkannter Maßstab hierfür ist der Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International. Österreich findet sich dabei im Spitzenfeld geringer Korruptionswahrnehmung wieder. Parallel dazu werden *GRECO*-Evaluierungsberichte von Österreich, Schweden und Bulgarien ausgewertet, um zu analysieren, ob diese den Index bestätigen oder widerlegen können. Jedes Land mit seiner je eigenen Geschichte und Problemlage begegnet dem Phänomen anders. Österreich hat relativ spät begonnen, aktiv gegen Korruption anzukämpfen und damit internationalen Übereinkommen Folge zu leisten.

Abstract

This thesis examines political corruption in Austria, which can be defined as misuse of public power for personal and private benefit. Austria is one of the leaders in a low perception of corruption, according to the annual Corruption Perception Index of Transparency International, which assesses the perception of corruption in different countries worldwide. To test Transparency's positive rating, Austria is analysed in comparison with Bulgaria and Sweden on the basis of published *GRECO* Evaluation Reports. Each country has its own history and approach to encounter corruption. Austria is late in combating corruption and following international standards.

10.5. CURRICULUM VITAE

P E R S Ö N L I C H E D A T E N

Name: **Walter Hannes S C H M I D T**
Geburtsdatum: 30. Juni 1971
Geburtsort: Gmünd (Niederösterreich)

B I L D U N G S W E G

Okt. 2004 bis Okt. 2009	Diplomstudium Politikwissenschaft , UNI Wien
Mär. 2007 bis Jul. 2008	Diplomstudium Rechtswissenschaften , JKU Linz (Jul. 2008 Abschluss des 1. Abschnitts)
Okt. 2000 bis Jun. 2001	Lehrgang Public Relations , BFI Wien
Okt. 1996	Matura am BORG Landstraße Hauptstr. 70, 1030 WIEN
Sep. 1995 bis Jun. 1996	Kurse für Externistenmatura , VHS STÖBERGASSE
Sep. 1993 bis Jun. 1995	Kurse für Externistenmatura , VHS FLORIDSDORF
Sep. 1990 bis Jun. 1993	Religionspädagogische Akademie in Strebersdorf, Wien
Sep. 1985 bis Jun. 1988	Handelsschule in Gmünd, NÖ

B E R U F L I C H E R W E R D E G A N G

Apr. 2001 bis dato	Grüner Parlamentsklub , Assistent der Klubgeschäftsführung
Mär. 1997 bis Mär. 2001	ÖBSV Wien , Assistent des Präsidenten
Feb. 1997	P. S. K. , Bankangestellter
Jun. 1994 bis Jun. 1996	Koffer Kraus , Chauffeur
Mai bis Okt. 1994	NÖ Landesausstellung in Weitra, Ausstellungsführer
Mär. 1989 bis Aug. 1990	ERGEE Schrems, Sachbearbeiter
Jul. 1988 bis Feb. 1989	Präsenzdienst in Weitra, NÖ