

Korruption und Demokratie: Österreich und Rumänien im Vergleich

Tina Olteanu (Universität Wien, BetreuerInnen: Dieter Segert und Dorothée de Nève)

Zusammenfassung der mit dem ÖGPW Nachwuchspreis 2011 ausgezeichneten Dissertation

Die vorliegende Dissertation hat sich mit den Erscheinungsformen und der Wirkung von Korruption in Demokratien aus einer theoretischen und empirischen Perspektive auseinander gesetzt. Die übergeordnete Frage lautet: Wie wirkt sich Korruption auf die Demokratie aus?

Die zentrale Innovation dieser Arbeit besteht in der demokratiethoretisch geleiteten Auseinandersetzung mit Korruption sowie im methodischen Herangehen: Korruption wird sowohl mit qualitativen als auch quantitativen sozialwissenschaftlichen Methoden untersucht.

Korruption als funktionslogische Störung der Demokratie

Vor dem Hintergrund des theoretischen Zuschnitts der Arbeit lautet demnach die erste untergeordnete Fragestellung wie folgt:

- (1) Wie wirkt sich Korruption auf die Funktionslogik von Demokratie aus?

Die theoretische Grundlage bilden dabei die Habermas'schen Überlegungen zur deliberativen Demokratie sowie die Kernelemente der Demokratie – politische Gleichheit, Volkssouveränität, Partizipation, Rechtsstaat und Vertrauen – als Referenzpunkte für die Bewertung von Korruptionsformen. Korruption wird als funktionslogische Störung des demokratischen Prozesses betrachtet. Diese Perspektive spielte in der bisherigen Forschung nur eine untergeordnete Rolle, da entweder auf den ökonomischen Schaden, das institutionelle Design oder den Vertrauensverlust in Demokratien eingegangen wurde. Die vorliegende Arbeit bietet einen systematischen Ansatz zur Untersuchung von Korruption in der Demokratie. Aus den theoretischen Überlegungen wird eine Typologie von Korruptionsformen in der Demokratie abgeleitet.

Der Typus der Öffentlichkeitskorruption wird exemplarisch anhand von Zivilgesellschaft in Österreich und Rumänien untersucht. Dazu werden zwei Impfkampagnen und die Rolle der Zivilgesellschaft in diesem Prozess untersucht. Impfkampagnen eignen sich deshalb, da sie an der Schnittstelle zwischen zivilgesellschaftlichem Engagement, ökonomischen Interessen und staatlicher Steuerung angesiedelt sind. Anhand von Verbindungen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteure, PR-Unternehmen im Auftrag der Pharmaindustrie und staatlichen Stellen sowie deren öffentlich zugänglichen Quellen und Kampagnen wird dies nachgezeichnet und demokratiethoretisch verortet.

Informationen über Impfkampagnen sollen Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzen, trotz fehlender medizinischer Ausbildung und ohne entsprechendes Hintergrundwissen eine eigene Meinung zum Thema zu entwickeln, die dann als Entscheidungsgrundlage für das eigene Handeln dient. Dies gelingt durch das Heranziehen von pluralistischen Quellen, deren Herkunft transparent ist. Die besondere Rolle der Zivilgesellschaft liegt in diesem Kontext darin, dass sie per definitionem besonders gut geeignet ist, Pluralität, Qualität und Transparenz der Quellen und Informationen zu gewährleisten. Die Bürger und Bürgerinnen bringen zivilgesellschaftlichen Organisationen ein besonderes Vertrauen entgegen und gehen davon aus, dass ökonomische Interessen nicht handlungsleitend sind. Stattdessen treffen sie auf eine spezifische Form der Korruption: der in der Arbeit entwickelte Typ der Öffentlichkeitskorruption ist der Versuch, in der Interaktion mit anderen Pluralität, Qualität und Transparenz der Quellen einzuschränken, mit dem Ziel der eigenen Gewinnmaximierung. Denn die untersuchten Beispiele haben gezeigt, dass die in dem Themenbereich agierenden zivilgesellschaftlichen Akteure entweder durch die Pharmaindustrie kooptiert, wenn nicht

gar von ihnen gegründet wurden. Damit ändert sich ihre Funktion in der Öffentlichkeit grundlegend. Das positive Image von Zivilgesellschaft wird genutzt, um selektive Informationen (der Pharmaindustrie) als objektiv darzustellen, da die Verfolgung von Eigeninteressen in der Zivilgesellschaft vermeintlich auszuschließen ist. In Rumänien spielen zudem personelle, klientelistische Netzwerke zwischen NGOs und Staat eine Rolle.

Korruption als Phänomen von Wahrnehmung und Erfahrung

Die problematische Quellenlage über tatsächliche Korruption kann auch in dieser Arbeit nicht überwunden werden. Dennoch wird mit dem Quellenproblem kritisch umgegangen und etwa auf die Verwendung des Corruption Perceptions Index von Transparency International verzichtet, da dieser methodische Probleme aufwirft und zudem für die Forschungsfrage ungeeignet ist. Außerdem gilt es zu beachten, dass nicht nur tatsächliche Korruption eine Wirkung auf die Demokratie hat, sondern auch der Diskurs über Korruption. Dieser ist in mancher Hinsicht ebenso wirkungsmächtig, wenn nicht gar wirkungsmächtiger, da er ein Bild von Korruption in einem bestimmten gesellschaftlichen Kontext konstruiert, welches als faktisch existent wahrgenommen wird. Daher lautet die zweite untergeordnete Forschungsfrage:

(2) Wie wirkt sich ein spezifischer öffentlicher Korruptionsdiskurs auf die Demokratie aus?

Diese Frage wird zum einen mittels einer Diskursanalyse zweier Tageszeitungen im Jahr 2007 untersucht (für Österreich *Der Standard* und für Rumänien *Gândul*). Zentral sind dabei vergleichbare korruptionsspezifische Begrifflichkeiten (Korruption, Freunderlwirtschaft, Bestechung etc.), die den Materialkorpus definieren. Es werden dazu deduktiv gewonnene Analyse Kriterien an das Material angelegt und quantitativ wie qualitativ untersucht.

Zusammenfassend zeigen die Ergebnisse, dass die durch die Printmedien konstruierte Wirklichkeit von Korruption sich in den beiden Ländern stark unterscheidet. Es liegt nicht nur an den unterschiedlichen Tatbeständen, die aufgegriffen werden (auch bei der Auswahl muss von einem selektiven Prozess ausgegangen werden), sondern auch die Art und Weise, wie sie thematisiert werden, divergiert. So ergibt die Diskursanalyse für Rumänien das Bild, dass Korruption und korruptionsnahe Delikte auf allen Ebenen des administrativen und politischen Systems vorzufinden seien. Sie würden im Zweifelsfall auch von den juristischen Instanzen aufgegriffen, letztendlich aber kaum Verurteilungen nach sich ziehen. Für Österreich zeigt sich das Bild, dass Korruption in anderen Ländern vermutet, jedoch mit Korruptionsfällen in Österreich recht sachlich umgegangen wird – allerdings unter Vermeidung des Begriffes selbst. Korruption in Österreich wird eher verharmlosend als „Freunderlwirtschaft“ umschrieben. Quantitativ ist zudem auffällig, dass in der rumänischen Tageszeitung überwiegend rumänische Fälle behandelt werden, während in der österreichischen Tageszeitung eher Berichte über Korruption generell oder spezifische Fälle im Ausland behandelt werden, nicht aber in Österreich selbst. Der Korruptionsdiskurs in den untersuchten Zeitungen ist in Rumänien und Österreich grundverschieden, sowohl im Ausmaß als auch bei der Schwerpunktsetzung der Berichterstattung. In ihrer demokratiepolitischen und -theoretischen Wirkung gibt es neben den Unterschieden allerdings auch Ähnlichkeiten.

Aus demokratietheoretischer Perspektive ist in beiden Ländern der politische Wettbewerb gefährdet. Während dies in Rumänien durch die Instrumentalisierung von Korruptionsvorwürfen durch politische Akteure selbst passiert, kann der Schluss für Österreich nur indirekt gezogen werden, da häufig ausschließlich die fehlenden Rahmenbedingungen bzw. fehlenden Regelungen zu den Themen Parteienfinanzierung, Bestechung von Parlamentariern und Kontrolle der Nebenverdienste von Parlamentariern thematisiert werden. Es zeigt aber, dass hier Experten ein funktionales Problem der Demokratie vermuten. Neben diesen Unterschieden gibt es auch Parallelen: Das Korruptionsproblem

bzw. das Ausmaß an Korruption wird durch die Berichterstattung in beiden Fällen unterlaufen und in der Bedeutung marginalisiert. Indem rumänische Politiker Korruptionsvorwürfe inflationär benutzen und instrumentalisieren, wird Korruption zu einem Massenphänomen. Gleichzeitig ist das Thema aber so politisiert, dass die Bürger und Bürgerinnen nicht mehr zwischen korrupten und nicht korrupten Politikern und Politikerinnen entscheiden können. Da es sich um einen Generalverdacht handelt, müssen sich Politiker nicht mehr vor einem Korruptionsverdacht fürchten oder sich deswegen rechtfertigen. Österreichische Politiker und Politikerinnen müssen Korruption ebenso wenig fürchten, da sie diskursiv im eigenen Land nicht auftritt, lediglich im Ausland. Verdachtsfälle in Österreich werden als individuelle und isolierte Vergehen diskutiert. Besonders groß ist weiterhin der Unterschied in Bezug auf die Alltagserfahrungen mit Korruption, die in Rumänien ein zentrales Thema und demokratisches Problem darstellen. Durch die systematische Korruption im Bereich von staatlichen Dienstleistungen werden große Teile der Bevölkerung zur Korruption gezwungen bzw. exkludiert. Dadurch sind die politische Partizipation und die soziale Gerechtigkeit in der Demokratie gefährdet. In Österreich scheint dies gar keine Rolle zu spielen. Das Thema kommt fast nicht vor, lediglich im Gesundheitswesen, wobei es hier weder als Korruption wahrgenommen noch als solche problematisiert wird.

Der hier medial konstruierte Rahmen von Korruption wird zudem mit den Ergebnissen von Bevölkerungsumfragen (Eurobarometer) zu Einstellungen und Erfahrungen mit Korruption kontrastiert.

Für Österreich ergibt sich das Bild, dass in den Umfragen vergleichsweise hohe Erfahrungswerte mit Korruption offensichtlich werden. Diese stehen im Widerspruch zum untersuchten medialen Diskurs. Dieser Befund kann in unterschiedlicher Weise interpretiert werden: Entweder werden diese Fälle von den Betroffenen nicht gemeldet bzw. nicht weiter verfolgt. Oder aber die Betroffenen nehmen die unmittelbare Korruptionserfahrung nicht als negativ oder problematisch wahr. Dies könnte möglicherweise daran liegen, dass der Aufforderung zur Zahlung von Bestechungsgeldern von den Betroffenen nicht nachgekommen wird, etwa weil Schutz- und Kontrollmechanismen funktionieren. Oder die Betroffenen erleben diese durchaus als eine Win-Win Situation, die mit der Erlangung eines zentralen Vorteils einhergeht. Offensichtlich ist die Geheimhaltung dann im Interesse aller involvierten Akteure. Die Daten selbst geben leider keinen Aufschluss darüber, welche der beiden Interpretationen, die an sich beide plausibel erscheinen, tatsächlich korrekt ist. Nichtsdestotrotz steht fest, dass die geringe Präsenz der Korruptionsthematik in der Berichterstattung der österreichischen Tageszeitung Der Standard im klaren Widerspruch zu den hohen Erfahrungswerten der Bürger steht, die sich in den Umfragedaten finden. Dies deckt sich aber wiederum mit der Beobachtung, dass Korruption in Österreich nicht als Problem wahrgenommen wird, eventuell, weil sie in der medialen Öffentlichkeit wenig Aufmerksamkeit erfährt und individuell durchaus als gewinnbringend gewertet wird. Die demokratische Konsequenz liegt darin, dass die beiden korruptiven Akteure dem gesamtgesellschaftlichen Kontext durch ihr Handeln schaden, etwa dadurch, dass Gesetze und Normen nicht als allgemeingültig gelten, sondern Verhandlungsmasse sind, und die Gleichheit der Bürger, die als demokratietheoretische Prämisse formuliert wurde, umgangen wird. Die Wahrnehmung von Korruption als Kavaliersdelikt scheint nicht nur in der politischen und gesellschaftlichen Elite verbreitet zu sein, sondern auch in der Bevölkerung.

Wenn man sich die Analyseergebnisse der Korruptionsberichterstattung in der rumänischen Presse vergegenwärtigt, so ist die Auswertung der Erfahrungswerte hingegen nicht überraschend: hohe Korruptionserfahrung decken sich mit einem großen Problembewusstsein und einer permanenten Thematisierung in der Presse. Für die Demokratie in Rumänien lassen sich folgende Aussagen treffen: Die Verhinderung von Korruption wird im Diskurs als hoffnungslos dargestellt: die Demokratie in Rumänien ist damit nicht in der Lage, sich dem Problem zu stellen. Der Adressat für die Lösung dieser

Misstände fehlt (politische Elite und Justiz werden ebenso als Nutznießer von Korruption wahrgenommen), und zudem entsteht ein großer finanzieller Schaden. Die Öffentlichkeit kann ihre Funktion als Entdeckungszusammenhang von gesellschaftlichen Problemen (vgl. Habermas) zwar erfolgreich wahrnehmen, in Ansätzen funktioniert auch das Agenda Setting, doch die administrative und politische Macht sind stark ineinander verwoben. Damit wird der demokratische Prozess an einem zentralen Punkt außer Kraft gesetzt.

Korruption als Regelungsbereich im Parlament

Die abschließende Frage lautet:

(3) Welchen Schluss lassen Antikorruptionsmaßnahmen über die Bereitschaft der politischen Elite zur Korruptionsbekämpfung zu?

Hier geht es darum zu eruieren, inwiefern politische Mandatsträger tatsächlich ein Interesse daran haben, über Antikorruptionsmaßnahmen die Korruptionsbekämpfung zu stärken. In dieser Studie werden Immunitätsregelungen, Nebenverdienst- und Interessenkonfliktregelungen sowie strafrechtliche Korruptionsregelungen, denen sie in ihrer Funktion als Parlamentarier untergeordnet sind, beleuchtet. Die Untersuchung deren konditionalisierender Wirkung erfolgt im Kontext der EU und des Europarats. Es werden die Berichte des Europarats (GRECO) bezüglich des externen Drucks – durch internationale Konventionen und Initiativen – herangezogen sowie parlamentarische Debatten zu Gesetzesinitiativen in diesem Bereich analysiert.

Das Ergebnis stellt sich folgendermaßen dar: Eine Regelungsunwilligkeit der politischen Eliten lässt sich für beide Länder feststellen, ebenso wie eine de facto schwache Korruptionsbekämpfung in Bezug auf Parlamentarier. Während aber im Falle Österreich das Problem bei den fehlenden gesetzlichen Regelungen beginnt, liegt es bei Rumänien in der Umsetzung bestehender Regelungen. Externer Druck mag daher zwar Impulse geben, ohne eine breite Zustimmungsbasis unter den Parlamentariern scheint er aber wirkungslos zu bleiben.

Aus einer demokratietheoretischen Sicht nimmt in Rumänien das Prinzip des Rechtsstaates Schaden. Der Rechtsstaat wird von denjenigen Akteuren als politisiert oder schwach dargestellt, welche ihn unabhängig und wirkungsmächtig machen könnten – von den Parlamentariern. Noch problematischer ist allerdings, dass das Gleichheitsprinzip in Gefahr gerät. Dies gilt für beide Länder, wenn nämlich Parlamentarier eine bevorzugte Stellung im Gesetz erfahren, die nicht (mehr) mit dem Schutz vor staatlicher Willkür zu begründen ist.

Im Fazit werden die demokratiegefährdenden Elemente von Korruption (als Erfahrung und Wahrnehmung) an die eingangs vorgestellten Kernelemente der Demokratie (siehe oben) zurückgebunden. Zudem erfolgt eine Einordnung des Gefährdungspotentials von Korruption in den größeren Kontext von Demokratiegefährdungen, die heute in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung und wissenschaftlichen Forschung diskutiert werden.