SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Lateinamerikas Kampf gegen Korruption - das Ende der Straflosigkeit

Kurtenbach, Sabine; Nolte, Detlef

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute for Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Kurtenbach, S., & Nolte, D. (2017). *Lateinamerikas Kampf gegen Korruption - das Ende der Straflosigkeit.* (GIGA Focus Lateinamerika, 3). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Lateinamerika-Studien. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52148-4

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

G | G A Focus | LATEINAMERIKA

Sabine Kurtenbach, Detlef Nolte

Lateinamerikas Kampf gegen Korruption – das Ende der Straflosigkeit

GIGA Focus | Lateinamerika | Nummer 3 | Juni 2017 | ISSN 1862-3573

Seit der Verabschiedung ihres Antikorruptionsplans im Jahr 2010 bemühen sich die G20-Staaten um die Integrität der Märkte und ein sauberes Umfeld für die Wirtschaft. Unter der deutschen Präsidentschaft wird diese Agenda von einer Arbeitsgruppe unter deutsch-brasilianischer Führung vorangetrieben. Spätestens seit dem sogenannten Odebrecht-Skandal – einem umfassenden Korruptionssystem, das die meisten lateinamerikanischen Länder umspannte – ist die Relevanz dieses Themas breit anerkannt.

- Die Staaten Lateinamerikas waren Vorkämpfer zwischenstaatlicher Antikorruptionsabkommen. Dennoch bleibt Korruption in Lateinamerika tief verwurzelt und verbreitet. Derzeit sehen sich Regierungen unterschiedlicher ideologischer Provenienz Korruptionsuntersuchungen ausgesetzt.

- Nicht die Korruption hat in den vergangenen Jahren in Lateinamerika zugenommen, vielmehr werden Fälle von Korruption aufgedeckt und nicht mehr hingenommen. In vielen Ländern Lateinamerikas ist es nach der Demokratisierung nicht gelungen, das organisierte Verbrechen und die soziale Marginalisierung zu bekämpfen; dieses Versagen fördert Gewalt und Korruption.

- Chile, Uruguay und Costa Rica sind die Ausnahmefälle, an denen die Bedeutung der Eliten, staatlicher Institutionen und demokratischer Rechenschaftspflicht im Umgang mit diesen Problemen deutlich wird.

- Die direkten Folgen der Antikorruptionskampagnen können durchaus ambivalent sein, weil sie die Institutionen und das politische System delegitimieren können. Dies kann politischen Außenseitern und Populisten den Weg ebnen – was wiederum zur Verschärfung der institutionellen Krise führen kann.

Fazit

Auch wenn die internationalen Initiativen zur Korruptionsbekämpfung, wie die G20-Agenda, ein wichtiger Referenzpunkt sind, sollte die Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz und zivilgesellschaftlicher Organisationen, die sich für die Korruptionsbekämpfung und die Durchsetzung bestehender Gesetze einsetzen, Priorität haben. Die Unterordnung der ökonomischen und politischen Eliten unter den Rechtsstaat ist eine zentrale Voraussetzung sowohl für erfolgreiche Antikorruptionspolitiken als auch für nachhaltige Entwicklung.

Dr. Sabine Kurtenbach
Senior Research Fellow
sabine.kurtenbach@giga-hamburg.de

Prof. Dr. Detlef Nolte
Direktor des GIGA Instituts für Lateinamerika-Studien
detlef.nolte@giga-hamburg.de

GIGA German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

Veränderte Rahmenbedingungen für Korruption

Korruption ist in internationalen, regionalen und nationalen Debatten ein wichtiges Thema. Die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) hat im Jahr 1996 als erste internationale Organisation ein Antikorruptionsabkommen verabschiedet. Andere Organisationen folgten, wie die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECD) im Jahr 1997 und die Vereinten Nationen (UN) im Jahr 2003. Die G20 richtete bei ihrem ersten Treffen in Toronto im Jahr 2010 eine entsprechende Arbeitsgruppe ein. Aktuell wird diese von Deutschland und Brasilien – die im Internationalen Korruptionsindex von Transparency International (TI) auf Platz 10 bzw. 79 rangieren – gemeinsam geleitet. Begründet wird die G20-Antikorruptionsagenda damit, dass „Korruption die Integrität von Märkten gefährdet, fairen Wettbewerb unterminiert, die Allokation von Ressourcen verzerrt, öffentliches Vertrauen zerstört und den Rechtsstaat untergräbt. Korruption ist ein gravierendes Hindernis für wirtschaftliches Wachstum und eine beträchtliche Herausforderung für entwickelte, aufstrebende und sich entwickelnde Länder.“ [1] Die Antikorruptionsregeln der OAS oder der UN verfolgen einen breiteren Ansatz und verknüpfen das Thema Korruption explizit mit der Frage der Legitimität öffentlicher Institutionen. Die Antikorruptionsverträge dieser Organisationen können insofern zur Verbesserung der Legitimität sowohl nationaler als auch internationaler Governance beitragen (Narlikar 2017).

1 *The G20-Anti Corruption Working Group (ACWG)*, www.bmjv.de/G20/DE/ACWG/G20_node.html (30. Mai 2017; eigene Übersetzung).

Auch wenn sich die Standards und die Gesetzgebung zu Korruption sowie deren Wahrnehmung durch die Bürger verändert haben, gibt es einen Konsens in Bezug auf die negativen Auswirkungen von Korruption auf die wirtschaftliche Entwicklung und demokratische Rechenschaftspflicht. Beide Aspekte sind eng miteinander verbunden und stehen – auch aufgrund der anhaltenden sozialen Ungleichheit und der asymmetrischen politischen Machtverhältnisse – im Vordergrund der aktuellen Korruptionsskandale in Brasilien und anderen lateinamerikanischen Staaten. Hier ist ein fruchtbarer Nährboden für alte und neue Formen von Populismus, Klientelismus und Patrimonialismus entstanden. Die Grenzen zwischen diesen Phänomenen und der Korruption verschwimmen. Antikorruptionsmaßnahmen richten sich zumeist gegen die illegale Aneignung öffentlicher Ressourcen in privatem Interesse. Das Zurechtbiegen bestehender Gesetze zum privaten oder politischen Nutzen ist ein damit eng verbundenes Phänomen. Die am meisten verbreiteten Praktiken sind:

- die Beeinflussung politischer Prozesse wie Wahlen durch die Finanzierung politischer Parteien oder bestimmter Kandidaten oder die Verwendung öffentlicher Mittel, um bestimmten Wählergruppen eine besondere Behandlung zukommen zu lassen;
- die Bestechung von Staatsbediensteten (Polizei, Justiz), um geltende Gesetze zu umgehen;
- Bestechung, um bei öffentlichen Aufträgen, etwa im Infrastrukturbereich, bevorzugt zu werden.

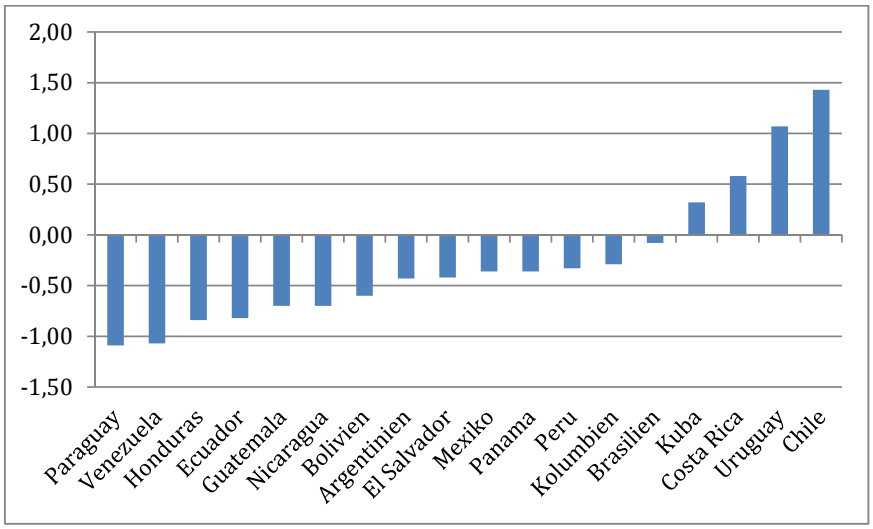
Trotz einer langen Tradition korrupter Praktiken in Lateinamerika wurde die Korruption erst mit der Demokratisierung der politischen Regime zu einem prominenten Thema. Die Serie berüchtigter Korruptionsskandale zunächst in den 1990er Jahren ist nicht unbedingt ein Beleg dafür, dass Korruption zu dieser Zeit zugenommen hat, sondern kann auch ein Zeichen für stärkere öffentliche Aufmerksamkeit und zunehmende Kontrollen in den demokratischen politischen Systemen sein (Casas-Zamora und Carter 2017; Weyland 1998). Die Entstehung nationaler Sektionen von

Transparency International in der Region und die Verabschiedung der Interamerikanischen Konvention gegen Korruption waren das Ergebnis dieser gestiegenen Aufmerksamkeit in den lateinamerikanischen Gesellschaften. Unglücklicherweise werden Gesetze in der Region nach wie vor nur unzureichend umgesetzt (Franco und Scartascini 2014). Warum also sollte man bei Gesetzen gegen die Korruption etwas anderes erwarten?

Korruption und ein hohes Gewaltniveau sind gravierende Problemlagen in ganz Lateinamerika – allerdings mit deutlicher Varianz (siehe Grafiken 1 und 2). [2]

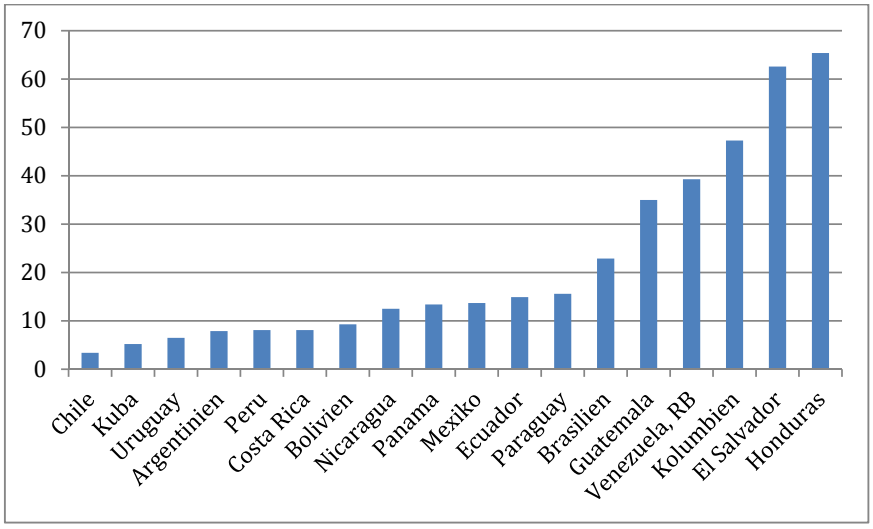
Interessanterweise zeigt die Variation beider Merkmale den Sonderstatus derselben Gruppe von Ländern an: Costa Rica, Chile, Uruguay und Kuba. Diese vier Staaten zeigen geringe Mordraten und ein hohes Maß an Korruptionskontrolle. Costa Rica, Chile und Uruguay zeigen bei einer ganzen Reihe von Governance-Indikatoren gute Werte und werden auch als demokratische Regime hoch eingestuft. Das gute Abschneiden Kubas kann entweder mit einem Mangel an unabhängigen Daten zusammenhängen oder aber das Ergebnis erfolgreicher Korruptions- und Gewaltkontrolle in einem autoritären Regime sein. Doch die überwiegende Mehrheit der lateinamerikanischen Staaten hat hier große Probleme. Wie lässt sich das erklären?

2 Der Indikator „Korruptionskontrolle“ nach dem Worldwide Governance Indicator (WGI) erfasst „Einschätzungen zum Ausmaß, in dem öffentliche Macht zu privatem Nutzen eingesetzt wird, und zwar sowohl in geringfügigen als auch in umfassenden Formen der Korruption, sowie zur ‚Ausbeutung‘ des Staates durch Eliten und private Interessen“ (Kaufmann et al. 2011: 4; eigene Übersetzung). Die Werte zwischen -2,5 und 2,5 signalisieren auf der Basis verschiedener Quellen, wie Meinungsumfragen und Experteneinschätzungen, entweder schwache oder starke Governance.



Grafik 1: Korruptionskontrolle in Lateinamerika (Durchschnitt 1996–2015)

Quelle: The Worldwide Governance Indicators, 2016 Update (09/23/2016), http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home *(11. Mai 2017).*



Grafik 2: Mordraten in Lateinamerika (Durchschnitt 1996–2014)

Quelle: http://data.worldbank.org/indicator/VC.IHR.PSRC.P5?name_desc=false *(11. Mai 2017).*

Die demokratisierten lateinamerikanischen Regime haben im Umgang mit zwei zentralen Antriebsfaktoren von Korruption und Gewalt versagt: a) dem organisierten Verbrechen, insbesondere dem Drogenhandel, und b) einem hohen Maß an Ungleichheit (z.B. bei den Einkommen, aber auch beim Zugang zum staatlichen und politischen System). Außerdem fehlen effektive Politiken der Prävention, der Rechtsstaatlichkeit und der sozialen Inklusion, deren Einfluss auf Korruption und Gewalt eher indirekt ist, aber dennoch bedeutend.

Unterschiedliche Kombinationen dieser Faktoren bestimmen das Ausmaß an Korruption und Gewalt sowie den Umgang der Gesellschaften mit diesen Phänomenen. Die institutionellen Kapazitäten und die Unabhängigkeit der Justiz sind Schlüsselfaktoren für die gewaltfreie Konflikttransformation und die Durchsetzung des Rechtsstaats. Zivilgesellschaft und unabhängige Medien sind demgegenüber entscheidend für die Forderung nach Rechenschaftspflicht und Transparenz. Soziale Inklusion ist vor allem ein zentraler Mechanismus der Prävention. Alle diese Faktoren sind zudem relevant für das Vertrauen in Institutionen und den Grad ihrer Legitimität.

Die wirtschaftliche Bilanz einer Regierung entscheidet dagegen im Einzelfall über den Mobilisierungsgrad und die Bereitschaft zum Protest; beide Faktoren sind in Rezessionsphasen höher, in Wachstumsphasen geringer (Casas-Zamora und Carter 2017). Die jüngsten Korruptionsskandale in Guatemala und Brasilien zeigen das komplexe Zusammenspiel unterschiedlicher Faktoren.

Straflosigkeit in Guatemala früher und heute

Die Korruption in Guatemala steht in engem Zusammenhang mit der weitgehenden Straflosigkeit von Tätern, die sich während des Krieges, in dem die indigene Bevölkerung Hauptziel staatlicher Repression war, schwerer Menschenrechtsverletzungen schuldig gemacht haben (CEH 1999). Nach Kriegsende im Jahr 1996 zogen es die politischen, wirtschaftlichen und militärischen Eliten vor, den repressiven und auf Exklusion basierenden Status quo aufrechtzuerhalten, anstatt staatliche Institutionen wie die Justiz zu stärken. Die Straflosigkeit galt aber nicht „nur“ für während des Krieges begangene Verbrechen, sondern wird weiter praktiziert. Philip Alston, UN-Sonderberichterstatter für außergerichtliche, standrechtliche oder willkürliche Morde, bemerkte nach einem Besuch in Guatemala im Jahr 2006: „Guatemala ist ein gutes Land, um einen Mord zu begehen, weil man mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davonkommen wird“ (United Nations General Assembly 2007: 20).

In den darauf folgenden Jahren nahm der Druck in Richtung einer effektiven Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Korruption allerdings zu. Im Jahr 2007 wurde die Internationale Kommission gegen Straflosigkeit in Guatemala (CICIG) etabliert, um die Generalstaatsanwaltschaft zu unterstützen. Die CICIG spielte eine zentrale Rolle bei der Aufdeckung von Einflussnahmen krimineller Organisationen durch direkte und verdeckte Finanzierung von Wahlkampagnen und politischen Parteien (CICIG 2015). Zwei engagierte Generalstaatsanwältinnen – Claudia Paz y Paz (2010-2014), eine frühere Menschenrechtsaktivistin, und Thelma Aldana (seit 2014) – trugen zur Stärkung und Professionalisierung der Justiz bei, indem sie eine Reihe von Reformen umsetzten und Fälle von großem Symbolwert vor Gericht brachten. Der wichtigste Fall war der Genozidprozess gegen den ehemaligen Präsidenten und General Ríos Montt. Im Mai 2013 wurde er des Genozids und

der Verbrechen gegen die Menschlichkeit schuldig gesprochen. Allerdings hob das Verfassungsgericht das Urteil nach politischem Druck nur 10 Tage später auf.

In der Amtszeit von Otto Pérez Molina (2012-2015), einem ehemaligen General, der sich mit einer Agenda der „harten Hand“ gegen das Verbrechen zur Wahl gestellt hatte, erreichte die Korruption ein neues Ausmaß. Bereits früh gab es erste Anschuldigungen, es dauerte aber drei Jahre, bis es zu stärkeren Protesten kam. Im Jahr 2015 wandte sich ein breites Spektrum von Akteuren gegen die korrupte Regierung. Eine Krise im staatlichen Krankenhaussystem offenbarte das Fehlen politischer Initiativen zur Verminderung der extremen Ungleichheit. Im April 2015 wurde unter dem Namen „La Linea“ eine Serie von Korruptionsskandalen bekannt, an denen Präsident Pérez Molina, Vizepräsidentin Roxana Baldetti sowie die meisten Minister beteiligt waren. Sie hatten pro Woche Finanzmittel der nationalen Zollbehörde in Höhe von über 300.000 USD auf ihre Privatkonten abgezweigt (InSight Crime 2016).

Auch wenn es der Protestbewegung gelang, die korrupte Regierung zu stürzen, ist noch längst nicht klar, ob es in Guatemala wirklich zu einer Wende kommt; derzeit sehen sich beispielsweise der Bruder und langjährige Geschäftspartner sowie der Sohn des Präsidenten Jimmy Morales (seit 2016) Korruptionsvorwürfen ausgesetzt. Morales war im Jahr 2015 mit dem Slogan „Weder korrupt noch Dieb“ gewählt worden. Die öffentlichen Proteste sind verstummt – zumindest bis zum nächsten größeren Skandal.

Brasilien – die „Operation Autowäsche“

Der Korruptionsskandal, auf den im Folgenden eingegangen wird, könnte zu einem Wendepunkt im Kampf gegen die Korruption in Lateinamerika werden. Zum ersten Mal wurden führende Unternehmer und hochrangige Politiker von einer unabhängigen Justiz und unter dem Druck der Zivilgesellschaft angeklagt und zu hohen Gefängnisstrafen verurteilt. Darüber hinaus führten Zeugenaussagen – als Gegenleistung für eine zugesicherte Reduzierung der Haftstrafe – zur Aufdeckung eines gut etablierten Schmiergeldsystems von kontinentalem Ausmaß.

Die „Operation Autowäsche“ (Operação Lava Jato) ist Brasiliens und wahrscheinlich Lateinamerikas bisher größtes Korruptionsverfahren. Es begann im Jahr 2014, als ein vermuteter Fall von Geldwäsche untersucht [3] und dabei Beweismaterial für ein Schmiergeld- und Bestechungssystem im staatlich geführten Erdölunternehmen Petrobras gefunden wurde. Nach Auffassung der Staatsanwälte haben leitende Angestellte von Petrobras Bestechungsgelder angenommen, als Gegenleistung für die Erteilung von Aufträgen an Bauunternehmen zu überhöhten Preisen. Diese Bestechungsgelder sollen dann zwischen den Angestellten von Petrobras, Mittelsmännern und (besonders regierungsnahen) politischen Parteien zur Wahlkampffinanzierung aufgeteilt worden sein. Die Untersuchungen zu diesem Korruptionsskandal sind noch nicht abgeschlossen, die geflossenen Schmiergeldzahlungen könnten sich insgesamt auf mehr als 5 Mrd. USD belaufen (Padgett 2017).

Im Rahmen dieser Ermittlungen begannen die brasilianischen Staatsanwälte, ihr Augenmerk auf die Bauunternehmen zu richten. Im lukrativen und wachsenden brasilianischen Bausektor konnten sie ein Kartell aufdecken, das Verträge unter sich aufteilte und bei verschiedenen Projekten (beispielsweise großen Infrastrukturprojekten vor der Fußballweltmeisterschaft und den Olympischen Spielen) die

3 Die Operation wurde nach einer Tankstelle in Brasilia benannt, wo ein Teil der Bestechungsgelder gewaschen wurde.

Preise manipulierte. Ins Zentrum des Korruptionsverdachts geriet die Construtora Norberto Odebrecht S.A., das größte Unternehmen in Lateinamerika zur Entwicklung und Durchführung von Infrastrukturprojekten. Damit wurde aus einem brasilianischen ein lateinamerikanischer Skandal; und es kam auch zu strafrechtlichen Ermittlungen in den Vereinigten Staaten und der Schweiz. [4]

Die Enthüllungen bei den Verfahren Lava Jato und Odebrecht wurden durch eine Kronzeugenregelung ermöglicht (*colaboração premiada*, „belohnte Kooperation"), die in Brasilien mit dem Gesetz gegen die organisierte Kriminalität aus dem Jahr 2013 formalisiert worden war (Nicholson 2015). Diese Regelung ermöglicht es der Justiz, Strafen zu reduzieren, wenn als Gegenleistung ausführliche Geständnisse zu den Hintermännern und andere an den kriminellen Aktivitäten Beteiligte gemacht werden. Zwar gibt es auch Kritik an diesem Verfahren, doch es ist die einzige erfolgversprechende Strategie, um die Politiker und Unternehmen aufzuspüren, die in dieses weitreichende Korruptionsnetzwerk eingebunden sind. Wegen der für amtierende Politiker bestehenden juristischen Hürden haben die Staatsanwälte zunächst Geschäftsleute ins Visier genommen und dann deren Geständnisse gegen die Politiker verwendet.

Im März 2016 wurde Marcelo Odebrecht zu 19 Jahren Gefängnis verurteilt. Später haben er und weitere 77 leitende Angestellte von Odebrecht sich dem Staat als Gegenleistung für eine Verringerung ihrer Haftstrafen als Kronzeugen zur Verfügung gestellt. Während der Gerichtsverfahren wurde bekannt, dass das Unternehmen eine geheime Abteilung zur Abwicklung illegaler Zahlungen (insgesamt 800 Mio. USD) eingerichtet hatte, mit denen Regierungsaufträge in mindestens 12 lateinamerikanischen Ländern abgesichert werden sollten. Das Schmiergeldsystem bezog das gesamte politische Spektrum ein, von Venezuela unter Hugo Chávez bis hin zur rechten Regierung in Panama unter Ricardo Martinelli (*El País* 2017). Selbst die kolumbianische Guerilla (FARC) erhielt Zahlungen von Odebrecht. Im Vorfeld der kolumbianischen Präsidentschaftswahlen im Mai 2014 unterstützte Odebrecht sowohl die Wahlkampagne von Präsident Santos als auch die seines Hauptkonkurrenten Oscar Zuluaga. In Peru wird gegen drei ehemalige Präsidenten ermittelt.

Im April 2017 hat der Oberste Gerichtshof Brasiliens die Einleitung von Ermittlungen gegen mehr als 100 Spitzenpolitiker autorisiert. Zudem werden fünf ehemalige brasilianische Präsidenten wie auch der derzeitige Präsident Michel Temer mit dem Fall in Verbindung gebracht. Zwar könnten diese Enthüllungen zur Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens gegen Temer führen. Allerdings sind in derartigen Verfahren gerichtsverwertbare Beweise nicht ausschlaggebend; hier handelt es sich um politische Entscheidungen, die von den Mehrheitsverhältnissen abhängen (Llanos und Nolte 2016). Dilma Roussef wurde beispielsweise durch ein Impeachment des Amtes enthoben, weil sie die notwendige Unterstützung im Kongress verloren hatte; sie wurde administrativer Vergehen, nicht aber der Korruption beschuldigt. Solange es keine Mehrheit für die Absetzung des derzeitigen brasilianischen Präsidenten gibt, wird er im Amt überleben.

Der Odebrecht-Skandal weist alle klassischen Merkmale von Korruption auf: Unternehmen mit Staatsbeteiligung (Petrobras), große Infrastrukturprojekte, die öffentlich ausgeschrieben werden, illegale Parteien- und Wahlkampffinanzierung und die persönliche Bereicherung von Politikern, die ihre Straftaten in einem Umfeld von Straflosigkeit und einer privilegierten Behandlung durch die Justiz begehen. Der Skandal zeigt, dass mit einer Internationalisierung der Aktivitäten la-

4 Im Dezember 2016 erklärte sich Odebrecht unter dem Foreign Corrupt Practices Act bereit, wegen seiner Rolle im 800-Mio.-USD-Bestechungssystem weltweit eine Strafe in Höhe von 3,5 Mrd. USD zu zahlen (*Washington Post*, 22. Februar 2017).

teinamerikanischer Unternehmen sowohl ihre korrupten Praktiken als auch deren strafrechtliche Verfolgung zu transnationalen Aktivitäten werden. Im Februar 2017 kam es in Brasilia zu einem Treffen von Generalstaatsanwälten aus 15 Ländern, die in die Untersuchungen zum Fall Odebrecht involviert sind.

Grundlagen der Rechenschaftspflicht – Eliten und staatliche Institutionen

Chile (wie auch Costa Rica und Uruguay) wurde von Transparency International immer als eines der wenigen lateinamerikanischen Länder mit einem niedrigen Korruptionswert aufgeführt. Warum ist Chile anders? Es scheint eine gewisse Pfadabhängigkeit vorzuliegen, die bis in die späte Kolonialzeit und die Periode der frühen Staatsbildung in Lateinamerika zurückreicht. Für den Großteil der Geschichte Chiles sind Redlichkeit der politischen Klasse und starke politische Institutionen kennzeichnend (Silva 2016). Im 20. Jahrhundert verfügte das Land über starke, nichtkorrupte, technokratische staatliche Behörden, eine unabhängige Justiz und effiziente staatliche Kontrollorgane wie den Nationalen Rechnungshof (Controlaría General de la República), der bereits 1927 geschaffen wurde. Die einzige Ausnahme in Bezug auf Rechtschaffenheit und Korruptionskontrolle bildet das Pinochet-Regime, das durch persönliche Bereicherung des Diktators, seiner Familie und seines inneren Machtzirkels charakterisiert war. Diese korrupten Praktiken wurden seinerzeit verschleiert und führten in der Folge zu Spannungen zwischen Pinochet, der immer noch Oberbefehlshaber des Heeres war, und der neuen demokratischen Regierung. Seit 1990 ist Chile auf seinen historischen Pfad zurückgekehrt, indem (i) unabhängige Kontrollmechanismen verstärkt wurden, etwa durch die Schaffung der Position einer unabhängigen Generalstaatsanwaltschaft (Fiscalía Nacional) und einer Sonderstaatsanwaltschaft, um einen fairen Wettbewerb zu sichern (Fiscalía Nacional Economíca); (ii) neue Gesetze verabschiedet wurden, um Rechtschaffenheit im öffentlichen Dienst sicherzustellen; (iii) die Transparenz – z.B. bei öffentlichen Ausschreibungen und beim Zugang zu Regierungsinformationen – erhöht wurde; und (iv) die Parteienfinanzierung reguliert wurde. Denn im Mittelpunkt vieler Korruptionsskandale standen illegale Wahlkampfspenden und nicht die persönliche Bereicherung. Die jüngste Zunahme bekannt gewordener Fälle illegaler Wahlkampfspenden ist kein Beleg für zunehmende Korruption (wie Daten zur Wahrnehmung von Korruptionshandlungen durch Betroffene belegen; Aninat und González 2016), sondern zeugt von einer effizienteren strafrechtlichen Verfolgung und einer stärker fordernden Zivilgesellschaft (Navia 2015). Die Chilenen haben eine sehr geringe Toleranzschwelle bei Korruption im öffentlichen Sektor, und es scheint eine wachsende Bereitschaft zu geben, solche Fälle anzuzeigen (Ramírez und Vinagre 2016). Gleichzeitig wurde das Thema Korruption zu einem Kernelement vieler Wahlkampagnen, was zu einer stärkeren Wahrnehmung korrupter Praktiken führte, die nur partiell auf deren realen Anstieg zurückgeführt werden kann (Aninat and González 2016). Diese Wahlstrategie hatte allerdings auch die unbeabsichtigte Folge, das Bild der politischen Klasse insgesamt in den Augen der chilenischen Wähler zu diskreditieren (Silva 2016).

Uruguay und Costa Rica teilen mit Chile einige charakteristische Merkmale. In allen drei Ländern haben funktionierende Institutionen und der Parteienwettbe-

werb große Bedeutung. Nach einer neueren Studie der Interamerikanischen Entwicklungsbank sind diese drei Staaten die einzigen in Lateinamerika, in denen die Justiz einen hohen Grad an Unabhängigkeit aufweist. Sie sind auch die am besten bewerteten Länder auf einem umfassenderen Index zur Regierungsfähigkeit (dazu gehören die politische Handlungsfähigkeit des Parlaments, die Institutionalisierung des Parteiensystems, die Unabhängigkeit der Justiz und das Leistungsvermögen des öffentlichen Dienstes; Franco und Scartascini 2014).

In Uruguay ist die Justiz vollständig unabhängig von der Exekutive und es gibt ein starkes Verwaltungsgericht (Tribunal de lo Contencioso Administrativo) (Buquet und Piñeiro 2014). Fast während des gesamten 20. Jahrhunderts hat ein starker Staat das Gewaltmonopol im ganzen Staatsgebiet ausgeübt. Trotz eines jahrzehntealten, auf Patronage basierenden klientelistischen Parteiensystems war Korruption in Uruguay offensichtlich nie verbreitete Praxis. Erst in den 1990er Jahren, mit dem Aufstieg programmorientierter Parteien und einem stärkeren Parteienwettbewerb begann die allmähliche Wandlung des klientelistischen Systems. Auch aus ökonomischen Gründen war der Klientelismus als politische Strategie nicht länger aufrechtzuerhalten. Nicht die Antikorruptionsgesetzgebung veränderte das politische System, vielmehr war sie selbst das Ergebnis eines politischen Umbruchs, in dessen Folge versucht wurde, die Verwaltung stärker zu kontrollieren, der Korruption vorzubeugen und die politische Praxis und die Bürokratie in der neuen politischen Kultur eines programmatischen Parteienwettbewerbs Regeln zu unterwerfen (Buquet und Piñeiro 2014).

Costa Rica ist das Beispiel für ein Land, in dem nach und nach Institutionen und Mechanismen der Rechenschaftspflicht entwickelt und gestärkt wurden (Wilson und Villarreal 2015). Dieser Prozess begann im 19. Jahrhundert, als die Justiz unabhängiger von der Exekutive wurde und die Grundlagen für ein System der Gewaltenteilung gelegt wurden. Die Verfassung von 1949 war ein weiterer wichtiger Schritt. Sie schuf ein im Hinblick auf seine Befugnisse schwaches Präsidentenamt, ein starkes und unabhängiges Oberstes Wahlgericht und neue Kontrollorgane, wie den Rechnungshof (Controlaría General de la República) und die Generalstaatsanwaltschaft (Procuradoria General de la República). Im Jahr 1989 wurde die Verfassungskammer des Obersten Gerichtshofs geschaffen, die zu einem der mächtigsten Gerichte Lateinamerikas wurde. Zu Beginn der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts wurde der institutionelle Rahmen für Rechenschaftspflichten und Verantwortlichkeiten mittels weiterer Gesetze konsolidiert. Darüber hinaus wurden die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger erhöht. Restriktionen für die Arbeit der Medien wurden aufgehoben. Zwei ehemalige Präsidenten Costa Ricas (Miguel Angel Rodriguez und Rafael Angel Calderon) wurden wegen Korruption zu Haftstrafen verurteilt.

Die Relevanz internationaler Antikorruptionsregime

Die internationale Unterstützung für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die Justiz und die Zivilgesellschaft hat in den vergangenen drei Dekaden eine wesentliche Rolle für demokratische Regierungsführung und Verantwortlichkeit gespielt. Internationale Verträge sind ein wichtiger Referenzpunkt für reformorientierte Akteure sowohl innerhalb des Staatsapparats als auch in der Zivilgesellschaft. Während sich das Ausmaß der Korruption in Lateinamerika vermutlich nicht allzu sehr verän-

dert hat, hat die Toleranz gegenüber Korruption in der Region abgenommen und der Grad der Durchsetzung geltender Gesetze nimmt zu. Soziale Veränderungen, aber auch neue Gesetze zur Erhöhung sowohl der Transparenz öffentlicher Politik als auch der Rechenschaftspflicht von Amtsträgern sind wichtige Triebfedern für Proteste (Casas-Zamora und Carter 2017). Zwar sind sowohl demokratische als auch nichtdemokratische Regierungen internationalen Antikorruptionsregimen beigetreten, doch die Demokratie macht einen Unterschied: Erstens sind in Demokratien die Chancen größer, dass internationale und regionale Verträge in die nationale Gesetzgebung eingehen. Zweitens sind demokratische Regierungen, die wiedergewählt werden wollen, stärker von einer prozessorientierten Legitimität abhängig. Transparenz und Rechenschaftspflicht in den politischen Verfahren haben beträchtliche Bedeutung.

Ist das Glas halb leer oder halb voll? Im Kampf gegen die Korruption in Lateinamerika hat es große Fortschritte gegeben, doch in vielen Ländern ist die Korruption immer noch endemisch. Auch wenn die Demokratie – oder demokratische Rechenschaftspflicht – kein Allheilmittel gegen Korruption ist, ist die Wahrscheinlichkeit inzwischen geringer, dass korrupte Praktiken unentdeckt bleiben. Es ist kein Zufall, dass Chile, Costa Rica und Uruguay – die fast während des gesamten 20. Jahrhunderts und in den ersten beiden Dekaden des 21. Jahrhunderts als die Länder Lateinamerikas mit dem höchsten Demokratisierungsgrad galten – heute als die am wenigsten von Korruption und Gewalt gekennzeichneten Länder klassifiziert werden. Gleichzeitig führt die Verschlechterung von Standards demokratischer Rechenschaftspflicht zur Verschleierung korrupter Praktiken und in der Folge zu einem Ausmaß an Korruption, wie es der Fall Venezuela illustriert. Parallel zur Aushöhlung demokratischer Kontrollen in Venezuela, die unter Hugo Chávez einsetzte und unter Nicolás Maduro kulminierte, verschlechterte sich Venezuelas Platzierung auf dem Corruption Perceptions Index von Transparency International; Venezuela entwickelte sich zum korruptesten Land Lateinamerikas. Venezuela ist wie andere Staaten in den Odebrecht-Skandal verwickelt (mit 98 Mio. USD ging die höchste Bestechungssumme außerhalb Brasiliens nach Venezuela), es ist jedoch das einzige Land, in dem nicht die Täter verfolgt werden, sondern die Journalisten, die über den Skandal berichtet haben. Im Gegensatz dazu reagierte Chile auf mehrere Korruptionsskandale in den Jahren 2014 und 2015, indem Regierung und Kongress 2016 mehrere Antikorruptionsgesetze verabschiedeten, einschließlich eines zur Parteien- und Wahlkampffinanzierung. Die Art und Weise, wie Politik und Justiz auf Korruptionsskandale reagieren, verrät sehr viel über die Qualität der Demokratie in einem Land.

Demokratien weisen – im Unterschied zu autoritären Regimen – eine spezifische Form der Korruption auf: die illegale Parteien- und Wahlkampffinanzierung. Diese war ein Hauptelement im brasilianischen Lava-Jato- und im Odebrecht-Skandal. Illegale Parteien- und Wahlkampfspenden spiegeln die steigenden Kosten von Wahlen wider. Deshalb kann die Umsetzung und Durchsetzung von Gesetzen zur Regulierung der Parteien- und Wahlkampffinanzierung ein wichtiger Schritt zur Eindämmung von Korruption sein.

In den meisten Ländern Lateinamerikas hat die Demokratisierung nicht zu einer Reduktion der sozialen Ungleichheit beigetragen. In der Periode spektakulären wirtschaftlichen Wachstums in Lateinamerika, das durch den Rohstoffboom befeuert wurde, war die soziale Ungleichheit ein weniger konfliktträchtiges Thema.

Das Wachstum ermöglichte eine aktive, wenn auch nicht auf Umverteilung ausgerichtete Sozialpolitik. Die Armutsraten gingen zurück und die als Mittelschicht klassifizierten Einkommensgruppen nahmen zu; doch die Korruption blieb erhalten und wurde mit klientelistischen Praktiken kombiniert. Mit dem Ende des Rohstoffbooms stiegen die Armutsraten wieder und die Angehörigen der Mittelschichten befürchteten oder erfuhren sogar einen Statusverlust. Obwohl die verfügbaren Ressourcen für klientelistische Politik und Wahlkampfgeschenke knapp wurden, wurden weiter Gelder für die persönliche Bereicherung und die Bestechung von Politikern abgezweigt. Solche Praktiken treffen heute jedoch auf den Protest wütender und mobilisierter Bürger.

Langfristig sollte das öffentliche Anprangern und die strafrechtliche Verfolgung korrupter Politiker die Demokratie stärken. Aber kurz- und mittelfristig könnten die Folgen ambivalent ausfallen. Korruptionsskandale können das Vertrauen in politische Institutionen erschüttern und die Unterstützung für die Demokratie verringern. Das Abstrafen von Parteien und Politikern, die mit Korruption in Verbindung gebracht werden, bei den Wahlen ist verständlich und gerechtfertigt. Doch der Verlust an Vertrauen in Politiker und die Implosion von Parteiensystemen kann den Aufstieg von politischen Außenseitern und Populisten begünstigen. Guatemala ist ein Beispiel für diese Entwicklung. Es gibt keine Garantie dafür, dass die Absetzung einer diskreditierten politischen Elite zu einer qualitativen Verbesserung des demokratischen Systems führt. So war beispielsweise Silvio Berlusconi seinerzeit der Nutznießer der „Mani-pulite"-Antikorruptionskampagne in Italien. Die Notwendigkeit, korrupte Praktiken aufzudecken und korrupte Politiker anzuprangern, ist unbestritten. Doch kommt den Medien und Politikern eine besondere Verantwortung zu, nicht zu überziehen oder das Thema Korruption nicht politisch zu instrumentalisieren, was im Wahlkampf verlockend sein kann. Das Ergebnis könnte nicht weniger Korruption und eine bessere Form der Demokratie sein sondern das Gegenteil.

Internationale Antikorruptionsmechanismen, wie die von der G20 entwickelten, sind wichtig, weil die unterzeichnenden Regierungen, zumindest formell, eine Selbstverpflichtung zu Transparenz und Rechenschaftspflicht eingehen. Zur Umsetzung, zu wirksamer demokratischer Kontrolle und zur Einhaltung der Rechenschaftspflicht werden starke zivilgesellschaftliche Akteure und eine unabhängige Justiz gebraucht.

Literatur

Aninat S., Isabel, und Ricardo González T. (2016), ¿Existe una crisis institucional en el Chile actual?, Puntos de Referencia, 440, Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos (CEP), www.cepchile.cl/cep/site/artic/20161007/asocfile/20161007155235/pder440_ianinat_rgonzalez.pdf (12. Juni 2017).

Buquet, Daniel, und Rafael Piñeiro (2014), *Background Paper on Uruguay*, ANTICORRP Project, Gothenburg: The Quality of Government Institute, http://anticorrp.eu/publications/background-paper-on-uruguay/ (12. Juni 2017).

Casas-Zamora, Kevin, und Miguel Carter (2017), B*eyond the Scandals: The Changing Context of Corruption in Latin America*, Washington, DC: Inter-American Dialogue.

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) (2015), *El Financiamiento de la Política en Guatemala*, Guatemala City: CICIG, www.cicig.org/

uploads/documents/2015/informe_financiamiento_politicagt.pdf (30. Mai 2017).

Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) (1999), *Guatemala: Memoria del Silencio*, Guatemala City.

Corporación Latinobarometro (2016), *Informe 2016*, Santiago de Chile.

El País (2017), Qué es el 'caso Odebrecht' y cómo afecta a cada país de América latina, 17. April, http://internacional.elpais.com/internacional/2017/04/13/actualidad/1492099171_779545.html (12. Juni 2017).

Franco Chuaire, María, und Carlos Scartascini (2014), *The Politics of Policies: Revisiting the Quality of Public Policies and Government Capabilities in Latin America and the Caribbean*, Policy Brief, IDB-PB-220,Washington, DC: Inter-American Development Bank.

InSight Crime (2016), *Elites and Organized Crime: Introduction, Methodology, and Conceptual Framework*, Medellin/Washington, DC: InSight Crime, www.insightcrime.org/images/PDFs/2016/Introduction_Section_Elites_Organized_Crime (12. Juni 2017).

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay und Massimo Mastruzzi (2010), *The Worldwide Governance Indicators: A Summary of Methodology, Data and Analytical Issues*, World Bank Policy Research Working Paper, 5430, Washington, DC: The World Bank, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130 (12. Juni 2017).

Llanos, Mariana, und Detlef Nolte (2016), *Die vielen Gesichter des lateinamerikanischen Präsidentialismus*, GIGA Focus Lateinamerika, 1, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/de/publikation/die-vielen-gesichter-des-lateinamerikanischen-praesidentialismus (12. Juni 2017).

Narlikar, Amrita (2017), *Kann die G20 die Globalisierung sichern?*, GIGA Focus Global, 1, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/de/publikation/kann-die-g20-die-globalisierung-sichern (12. Juni 2017).

Navia, Patricio (2015), *The Chilean Transition from Non-Corrupt Economic Underperformer to Most Developed and Least Corrupt Country in Latin America*, Process-tracing Report on Chile, ANTICORRP Project, Gothenburg: The Quality of Government Institute, http://anticorrp.eu/publications/process-tracing-report-on-chile/ (12. Juni 2017).

Nicholson, Brian (2015), *Brazil's "Operation Car Wash"*, London/Sao Paulo: International Bar Association (IBA), 8. April, www.ibanet.org/Article/NewDetail.aspx?ArticleUid=7960b146-65c4-4fc2-bb6a-c6fbb434cd16 (12. Juni 2017).

Padgett, Tim (2017), Brazil's Car Wash Scandal Reveals a Country Soaked in Corruption, in: *Bloomberg*, 25. Mai, www.bloomberg.com/news/articles/2017-05-25/brazil-s-car-wash-scandal-reveals-a-country-soaked-in-corruption (12. Juni 2017).

Ramírez R., Jorge, und Antonia Vinagre G. (2016), *Encuesta de Corrupción 2016*, Santiago de Chile: Libertad y Desarrollo, http://lyd.org/wp-content/uploads/2016/08/SIP-154-Encuesta-de-Corrupci%C3%B3n-2016-Julio2016.pdf (12. Juni 2017).

Silva, Patricio (2016), A Poor but Honest Country: Corruption and Probity in Chile, in: *Journal of Developing Societies*, 32, 2, 178-203.

United Nations General Assembly (2007), *Civil and Political Rights, Including the Questions of Disappearances and Summary Executions*, Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Philip Alston. Addendum Mission to Guatemala (21-25 August 2006), A/HRC/4/20/Add.2, http://

repository.un.org/handle/11176/316980 (12. Juni 2017).
Weyland, Kurt (1998), The Politics of Corruption in Latin America, in: *Journal of Democracy*, 9, 2, 108-121.
Wilson, Bruce M., und Evelyn Villarreal Fernández (2015), *Costa Rica's Long, Incomplete Struggle against Corruption*, Process-tracing Report on Costa Rica, ANTICORRP Project, Gothenburg: The Quality of Government Institute, http://anticorrp.eu/publications/process-tracing-report-on-costa-rica/ (12. Juni 2017).

Die Autoren

Dr. Sabine Kurtenbach ist Politikwissenschaftlerin und Senior Research Fellow am GIGA German Institute of Global and Area Studies. Sie forscht zu Nachkriegsgesellschaften, Friedensprozessen, Sicherheitssektorreformen und Jugendlichen in Lateinamerika und darüber hinaus.
sabine.kurtenbach@giga-hamburg.de, www.giga-hamburg.de/team/kurtenbach

Prof. Dr. Detlef Nolte ist Direktor des GIGA Instituts für Lateinamerika-Studien und Professor für Politikwissenschaft an der Universität Hamburg. Seine Forschungsschwerpunkte sind politische Institutionen, regionale Kooperation und die internationalen Beziehungen Lateinamerikas.
detlef.nolte@giga-hamburg.de, www.giga-hamburg.de/team/nolte

GIGA-Forschung zum Thema

Im GIGA Forschungsschwerpunkt 1 „Politische Verantwortlichkeit und Partizipation" beschäftigt sich das Forschungsteam „Demokratische Institutionen" mit den Ursachen und Auswirkungen von Korruption und Problemen der Rechenschaftspflicht. Untersuchungsschwerpunkte sind hier unter anderem horizontale Rechenschaftspflicht sowie die Möglichkeiten zur Kontrolle mächtiger Exekutiven durch Institutionen wie Justiz und Parlament. Das GIGA ist Partner des von der EU finanzierten Projekts „Anticorruption Policies Revisited" (ANTICORRP, http://anticorrp.eu).

GIGA-Publikationen zum Thema

Inácio, Magna, und Mariana Llanos (2016), The Institutional Presidency in Latin America: A Comparative Analysis, in: *Presidential Studies Quarterly*, 46, 3, 531-549.
Llanos, Mariana, Charlotte Heyl, Viola Lucas, Alexander Stroh und Cordula Tibi Weber (2017), *Ousted from the Bench? Judicial Departures in Consolidating Democracies*, GIGA Working Papers, 300, Hamburg: GIGA, www.giga-hamburg.de/de/publication/ousted-from-the-bench-judicial-departures-in-consolidating-democracies.
Ufen, Andreas (2017), Political Finance and Corruption in Southeast Asia: Causes and Challenges, in: Chris Rowley und Marie dela Rama (Hrsg.), *The Changing Face of Corruption in the Asia Pacific: Current Perspectives and Future Chal-*

lenges, Amsterdam: Elsevier, 23-33.
Von Soest, Christian (2013), Persistent Systemic Corruption: Why Democratization and Economic Liberalization Have Failed to Undo an Old Evil. A Six-Country Analysis, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 7, Supplement 1, 57-87.

Impressum

Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Internet gelesen und heruntergeladen werden unter www.giga-hamburg.de/giga-focus und darf gemäß den Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0 frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.

Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Der GIGA Focus wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Gesamtredaktion GIGA Focus: Dr. Sabine Kurtenbach
Redaktion GIGA Focus Lateinamerika: Prof. Dr. Detlef Nolte
Lektorat: Ellen Baumann

GIGA | Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg
www.giga-hamburg.de/giga-focus
giga-focus@giga-hamburg.de

GIGA
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien