

Policy brief

Korruptionsbekämpfung in Wirtschaft und Politik ist eine der Hauptaufgaben der Wahlsieger

Autoren:

Alina Mungiu-Pippidi und das ERCAS Team

September 2021



Zusammenfassung:

Jüngste Erkenntnisse zeigen, dass Deutschland bei der Korruptionsbekämpfung in Europa eine Nachzüglerrolle einnimmt. Dies wurde von der OECD anerkannt, die bemängelte, dass Deutschlands Umsetzung der Anti-Korruptions-Konvention nicht mehr überzeugend ist, vom Europarat, dessen GRECO-Gremium die Einhaltung der Vorschriften in Deutschland als unbefriedigend bezeichnet hat, sowie von den deutschen Medien und der Zivilgesellschaft. Neue Daten zur Transparenz und Rechenschaftspflicht, die von unserem Zentrum erhoben wurden, zeigen, dass GRECO recht hat und Deutschland bei den meisten Vorschriften zur Rechenschaftspflicht unter dem europäischen Durchschnitt liegt. Während die EU von den Beitrittsländern eine proaktive Politik in Bezug auf Korruptionsskandale verlangt, hat Deutschland dies wiederholt nicht getan. Die neue Regierung sollte einen umfassenden Plan zur Korruptionsbekämpfung vorlegen, die GRECO-Empfehlungen zu Interessenkonflikten von Politikern vollständig umsetzen und den Versuch wieder aufnehmen, Unternehmen effektiver für Korruption verantwortlich zu machen. Die neue Bundestagsmehrheit sollte sich auch entschlossen dafür einsetzen, dass die Antikorruptionsinstitutionen unabhängig sind und viel entschlossener und schneller gegen eine Vielzahl von Praktiken vorgehen, die auf systematische unrechtmäßige Gewinne aus politischen Verbindungen hinauslaufen.

Kennzahlen

46%

der Deutschen im letzten Eurobarometer denken das Korruption in politischen Parteien weitverbreitet ist.*

62%

der Deutschen sind besorgt das Unternehmen einen unrechtmäßigen Einfluss in die Politik haben laut Global Corruption Barometer.

1/3

der Ausgaben fließen in das öffentliche Beschaffungswesen, und die Zahl, der nicht wettbewerbsorientierten Ausschreibungen ist dreimal so hoch wie in Schweden.**

23/53

beträgt der Wert der deutschen Regulierungskapazität zur Offenlegung von Vermögenswerten gegen den europäischen Durchschnitt. Bei Interessenskonflikten beträgt dieser 26/37.***

*Quelle: EB 2020 (520) abrufbar unter <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2247>

** Quelle: www.opentender.eu

*** Quelle: www.europam.eu

Deutschland ist nicht mehr der Vorreiter im Bereich der öffentlichen Integrität, der es einmal war

Deutschland sieht sich selbst gerne als Maßstab für gute Regierungsführung und möchten als solcher international anerkannt werden. Unser faktenbasierter Index für öffentliche Integrität (www.integrity-index.org) stuft die deutsche Regierung als eine der am wenigsten korrupten der Welt ein. Während etwa ein Viertel der Europäer in ihrem Alltag direkt von Korruption betroffen sind, geben in Deutschland im Durchschnitt nur 9 % an, davon betroffen zu sein. Nur 2 % sagen, dass sie in den letzten 12 Monaten persönlich einen Fall von Korruption erlebt oder miterlebt haben (der europäische Durchschnitt liegt bei 5 %)¹. In den Jahren 2020-2021 sah jedoch Deutschlands Bild in der Presse deutlich anders aus. Der einflussreichste Blog zur Korruptionsbekämpfung, der FCPA-Blog (Foreign Corrupt Practice Act), stellte fest: "Seit 2008 haben das DOJ [Department of Justice] und die SEC [Securities and Exchange Commission] zehn deutsche Unternehmen wegen FCPA-Verstößen strafrechtlich verfolgt und dabei Geldstrafen in Höhe von insgesamt 1,4 Milliarden Dollar verhängt". Den Anfang machten Siemens, dann folgten FCPA-Verfahren gegen SAP, Allianz, Linde Group, Zimmer Biomet, Bilfinger, Deutsche Telekom, Daimler, Fresenius und Deutsche Bank - die Flaggship der deutschen Wirtschaft. Ebenfalls im Jahr 2020 stellte das Wall Street Journal fest, dass die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) ein Jahrzehnt lang Warnungen über betrügerische Aktivitäten des Finanzdienstleisters Wirecard ignoriert hat, anstatt das eigene Aufsichtsmandat ernst zu nehmen. Stattdessen wurden staatsanwaltliche Ermittlungen gegen Journalisten der *Financial Times* aufgenommen, die Wirecards Betrug öffentlich machten. Derzeit laufen in Deutschland verschiedene Untersuchungen, um die Interessenkonflikte hinter dieser Untätigkeit zu untersuchen. Der Wirecard-Skandal offenbart strukturelle Probleme im deutschen Rechtssystem, sagte Transparency International Deutschland und forderte eine grundlegende Reform der Finanzaufsicht und ein umfassendes Gesetz zum Schutz von Hinweisgebern („Whistleblower“), das den neuen EU-Standards entspricht.

Letztendlich und mit einiger Verspätung verhängte die Europäische Kommission schließlich eine Geldbuße gegen Daimler, BMW und den Volkswagen-Konzern (Volkswagen, Audi und Porsche) wegen illegaler Absprachen und Verstöße gegen EU-Kartellvorschriften. Alle Parteien räumten ihre Beteiligung an dem Kartell ein und erklärten sich bereit, den Fall zum Abschluss zu bringen. Allein BMW und der Volkswagen-Konzern wurden zu einer Geldstrafe von 1 Milliarde US-Dollar verurteilt. Dies ist lediglich der jüngste in einer Reihe von Skandalen im Zusammenhang mit illegalen Absprachen in der deutschen Autoindustrie. Die deutsche Regierung hat die Situation stets mit Nachsicht behandelt, die im berühmten "Diesel-Gipfel" im Jahr 2017 ihren Höhepunkt fand. Auch der berühmte Siemens-Bestechungsfall in Griechenland, der manchmal als Musterbeispiel für eine gütliche Einigung vor Gericht angeführt wird, wurde nie gründlich untersucht: 2015 sah sich Siemens mit Ermittlungen wegen ähnlicher Praktiken in 25 Ländern konfrontiert, während es gleichzeitig Forschungsprojekte zur Korruptionsbekämpfung finanzierte, die jedoch kaum in der Lage waren das System zu verändern. Mit den Worten des WSJ: "Deutschland hat eine lückenhafte Bilanz bei der Bekämpfung von Unternehmenskriminalität. Der riesige Abgasbetrugsskandal der Volkswagen AG wurde von Kalifornien aufgedeckt. Die USA haben gegen den in Schwierigkeiten geratenen deutschen Kreditgeber Deutsche Bank AG mehr Geldstrafen wegen Geldwäsche verhängt als Deutschland". Im neuen Global Corruption Barometer – European Union 2021 gaben 62 Prozent der Befragten an, sie seien besorgt über die Kontrolle der deutschen Politik durch private Interessen.

¹ Special Eurobarometer 502 (Fieldwork December 2019; Publication June 2020), Seiten 5-6.

Die Pandemie hat einen weiteren gefährdeten Bereich aufgedeckt: die Politiker. Das persönliche Profitieren trotz Interessenkonflikten scheint in der Vergangenheit häufig der Fall bei Politikern gewesen zu sein, wurde jedoch nur lückenhaft dokumentiert, bis zum Beginn des Maskenskandal. In diesem Skandal, agierten verschiedene Abgeordnete äußerst unmoralisch. Lobbyarbeit im Namen von Unternehmen, sogar im Namen des eigenen Unternehmens, ist nicht verboten, und die Selbstbeschränkung der Politiker, die es in früheren Zeiten gab, scheint inzwischen verschwunden zu sein. Darüber hinaus wurde die Lobbyarbeit einiger Abgeordneter aufgedeckt, die dafür finanzielle Gegenleistungen von autoritären Regimen wie Aserbaidschan und Nordmazedonien erhielten. Einige Landesregierungen verhielten sich ebenfalls problematisch, indem sie sich an der von Gazprom finanzierten Lobbyarbeit für die North Stream 2-Pipeline beteiligten. Die Kandidatin der Grünen musste sich gegen Plagiatsvorwürfe verteidigen und einflussreiche Zeitungen kommentierten, dass der SPD-Spitzenkandidat Olaf Scholz keine klaren Antworten auf die Frage hat, inwieweit er die Täter des Cum-Ex-Betrugsskandals entkommen ließ, ohne den Anlegern das Geld zurückzugeben. Transparency International Deutschland behauptet, dass das verspätet eingeführte Lobbyregister für den Bundestag zu viele Ausnahmen enthält, um eine wirksame öffentliche Kontrolle zu gewährleisten. Die in der Eurobarometer-Umfrage befragten Deutschen sind der Meinung, dass Bestechung und Machtmissbrauch zur persönlichen Bereicherung vor allem bei "politischen Parteien" (46 %), "privaten Unternehmen" (43 %) und "Politikern auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene" (40 %) weit verbreitet sind. Am wenigsten wird Bestechung bei den "Gerichten" (5 %), der "Staatsanwaltschaft" (6 %) und den "Sozialversicherungs- und Wohlfahrtsbehörden" (6 %)² wahrgenommen. Die Bemühungen der Regierung zur Korruptionsbekämpfung werden in Deutschland nur von einer Minderheit als wirksam angesehen (27% "stimmen zu" vs. 47% "stimmen nicht zu").

Die Medienskandale, die verhängten Geldstrafen von internationalen Organisationen und die öffentliche Wahrnehmung stehen in krassem Gegensatz zu den bescheidenen Zahlen der durchgeführten Strafverfolgung. Es genügt, die durchschnittlich 41.000 Euro an verhängten Bußgeldern für ‚gesellschaftlichen Schaden‘ mit den Betrugsbeträgen in Milliardenhöhe zu vergleichen, um zu verstehen, dass die Relation des Ausmaßes der Straffverfolgung völlig fehlgeleitet ist. Diese zielt offensichtlich nur auf die Spitze des Eisbergs ab - oder trifft ausschließlich diese. Es sieht so aus, als ob Deutschland zwar weitgehend frei von Kleinstkorruption ist, aber Korruption auf höheren Ebenen unbehelligt weiter existiert. Tatsächlich gab es Warnungen sowohl von den internationalen Gremien, die sich mit der Umsetzung des Abkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) befassen, als auch von den europäischen Gremien (GRECO, dem Antikorruptionsorgan des Europarats). GRECO stellte ein "insgesamt sehr niedriges Niveau der Einhaltung" der Empfehlungen aus dem Jahr 2015 fest, wobei unter den Zielen der GRECO mehr Transparenz und ein besseres Management von Interessenkonflikten von Bundestagsabgeordneten an erster Stelle standen³.

Nach unseren Daten⁴ liegt Deutschland bei praktisch allen Mechanismen der öffentlichen Rechenschaftspflicht unter dem europäischen Durchschnitt (siehe Abbildung unten). Die Verpflichtung von Amtsträgern zur Offenlegung ihres Vermögens und ihrer Interessen ist weniger als halb so groß wie im europäischen Durchschnitt der anderen Mitgliedstaaten. Öffentlich Bedienstete unterliegen strengeren Vorschriften im Vergleich zu gewählten Amtsträgern, welche praktisch frei sind, Einfluss zu ihrem eigenen Vorteil auszuüben. Es gibt Belege dafür, dass das Ausmaß der Regulierung im Allgemeinen zu einer höheren Integrität im Beschaffungswesen beiträgt, aber selbst dieses ist in Deutschland unterdurchschnittlich

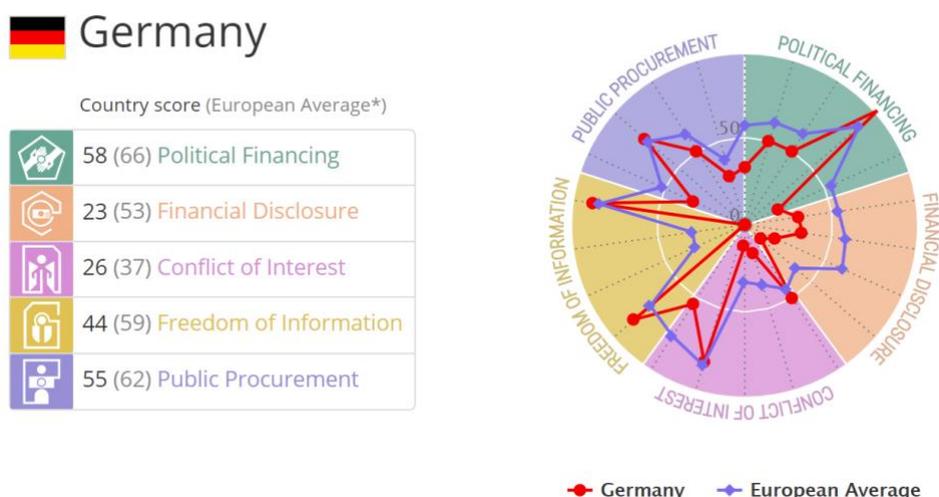
² Gleiche Quelle, Seiten 27-30.

⁴ Diese Datenerhebung führte zu quantifizierbaren Gesamtübersichten über die Vollständigkeit der rechtlichen und faktischen Vorschriften zur Gewährleistung der Rechenschaftspflicht von öffentlich Bediensteten in 35 europäischen Ländern. Abrufbar unter www.europam.eu, aktualisiert 2021.

reguliert.⁵ Das Europäische Public Procurement Scoreboard, das auch Korruptionsrisikofaktoren berücksichtigt, stuft Deutschland ebenfalls als mittelmäßig ein und damit unter dem Vereinigten Königreich und den skandinavischen Ländern.⁶

Trotz der jüngsten Geldwäscheskandale im Zusammenhang mit seinen Banken gibt es in Deutschland noch keine ausreichende Transparenz oder Digitalisierung des Finanzsektors. Die fehlende Integration verschiedener Datenbanken macht es praktisch unmöglich, Eigentumsstrukturen aufzudecken, obwohl es seit 2017 ein Transparenzregister gibt. Bis heute hat Deutschland die EU-Geldwäscherichtlinien noch nicht vollständig umgesetzt⁷.

Im April 2020 veröffentlichte das Justizministerium einen wichtigen neuen Gesetzesentwurf zur Unternehmenshaftung, das Verbandssanktionengesetz, welches die bisherigen rechtlichen Mängel beheben sollte. Allerdings geht der Gesetzesentwurf nicht so weit, als dass er in diesem Zusammenhang strafrechtliche Haftung für Unternehmen fordert. Das Gesetz hätte Staatsanwälte verpflichtet, bei einem Anfangsverdacht auf eine Straftat gegen juristische Personen zu ermitteln, und hätte Sanktionen von bis zu 10 Prozent des Umsatzes gegen Unternehmen mit einem Umsatz von mehr als 100 Millionen Euro (114 Millionen US-Dollar) ermöglicht. Der Entwurf scheiterte jedoch im Juni 2021 in der Regierungskoalition, noch bevor er das Plenum erreichte.



Abgesehen von der grenzüberschreitenden Bestechung ist das inländische öffentliche Beschaffungswesen im Allgemeinen ein Bereich, in dem öffentliche und private Interessen aufeinanderprallen, und ist als solcher besonders anfällig für unterschiedliches Profitstreben. Dies wird durch die Höhe der über das öffentliche Auftragswesen vergebenen Gelder noch verschärft. Etwa ein Drittel der gesamten deutschen Staatsausgaben wird über das öffentliche Beschaffungswesen abgewickelt, und das Land reagiert auf Wirtschaftskrisen standardmäßig mit höheren öffentlichen Ausgaben. Die Versuchung, auf illegale Praktiken zurückzugreifen, um sich öffentliche Aufträge zu sichern, kann daher groß sein. Dies wird durch die Tatsache belegt, dass nach Angaben des Bundeskriminalamts (BKA) die meisten in Deutschland gezahlten Bestechungsgelder

⁵ <https://europam.eu/?module=country-profile&country=Germany>

⁶ https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm

⁷ Transparency International, *Exporting Corruption: Progress Report 2020: Assessing Enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention*, 2020, Berlin: 62-64

tatsächlich dazu dienen, sich öffentliche Aufträge zu sichern oder Wettbewerbsvorteile zu erkaufen⁸. Die Rechnungshöfe berichten häufig, dass die Auftragnehmer aus demselben Bundesland oder aus der näheren Umgebung kommen und sich oft auf geografisch begrenzte Gebiete konzentrieren⁹. Der Rechtsschutz für Bieter in Deutschland ist schwach, was es den Auftraggebern erleichtert, ihre Macht zu missbrauchen: Das Prüfungssystem in Deutschland gilt nur für Aufträge oberhalb der EU-Grenzwerte. Unterhalb dieser Schwellenwerte bleibt den Bietern in der Regel nur der Weg über Verwaltungsbeschwerden oder die Durchsetzung zivilrechtlicher Schadensersatzansprüche gegen die Vergabestelle. Das Hauptproblem ist jedoch die mangelnde Transparenz bei der Auftragsvergabe auf nationaler Ebene. Die EU ermutigt die Mitgliedstaaten, Ausschreibungen unterhalb der EU-Schwellenwerte in der Tender Electronic Daily Datenbank zu veröffentlichen. Deutschland hat jedoch eine der niedrigsten Veröffentlichungsquoten in der EU¹⁰. Und auch wenn das System der Auftragsvergabe auf europäischer Ebene mit weniger Risiko verbunden zu sein scheint, schneidet Deutschland laut unserem Big Data-Portal www.opentender.eu selbst dort schlechter ab als bestimmte EU-Mitgliedstaaten, wie die skandinavischen Staaten oder die Niederlande.

Der neue Bundestag und die neue Regierung sollten das Problem anerkennen und entscheidende Schritte unternehmen

In dem neuen europäischen Rechtsstaatlichkeitsrahmen sind Korruption und Geldwäsche zentrale Themen. Das gilt auch für die Beitrittsländer. Dies bedeutet, dass die Europäische Kommission den wirtschaftlich schwächeren Ländern derzeit Bedingungen auferlegt, die in Deutschland undenkbar sind. Eine solche Doppelmoral kann nicht dauerhaft funktionieren, ohne einen erheblichen Verlust an Glaubwürdigkeit zu erleiden. Deutschland sollte wieder der Champion werden, der es einmal war. Folgend sind einige Schritte, welche hierfür durchgeführt werden müssten:



1. Errichtung von tatsächlich unabhängigen Institutionen mit starken Befugnissen zur Korruptionsbekämpfung sowie strengen Regeln für Interessenkonflikte

Das Abkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) fordert von der Regierung unabhängige Antikorruptionsbehörden, eine Bedingung, die die EU auch im europäischen Umfeld durchsetzt. Deutschland sollte dieser Empfehlung, die bereits in dem UNCAC-Prüfbericht enthalten ist, ebenfalls folgen. Des Weiteren sollte eine schnellere Durchsetzung der OECD-Vorschriften sowie der vorhandenen deutschen Vorschriften erfolgen. Die jüngste Debatte über die Ansiedlung der Geldwäschebekämpfungsstelle ist ein Teil dieses Problems. Alle Behörden sollten eine gewisse Distanz zur Exekutive haben und eine eigene Arbeitsgruppe einrichten, um Informationen schnell auszutauschen und umgehend handeln zu können.

⁸ Roberto Martínez B. Kukutschka (2015). A Look Inside the Black Box: Corruption Risks in the German Public Procurement System. Berlin: ERCAS. Abrufbar unter www.anticorpp.eu

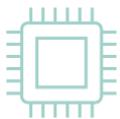
⁹ Sächsischer Rechnungshof (2012). "Beratende Äusserung: VOB- Vergaben im Unterschwellenbereich - Hinweise und Empfehlungen an Kommunen". Dresden: Sächsischer Rechnungshof. Sächsische Rechnungshof 2012: 13-14

¹⁰ TED Structured Dataset (2014), Tenders Electronic Daily, supplement to the Official Journal of the European Union. DG Internal Market and Services, Brussels: European Commission



2. Überarbeitung und Verbesserung der Rechtsvorschriften über Interessenkonflikte, Geldwäsche, strafrechtliche Verantwortung von Unternehmen etc.

Dieses [Gesetz](#), das am letzten Tag der letzten Sitzung des Bundesrates verabschiedet wurde, greift einige der [GRECO](#)-Empfehlungen in Bezug auf die Abgeordneten auf. Es gibt jedoch noch viel zu tun, um die Empfehlungen von [EU](#), [OECD](#), [UNCAC](#) und GRECO umzusetzen. Unter Verwendung von Europam.eu als Maßstab, schlagen wir vor, dass Deutschland die Regulierung mindestens auf den europäischen Durchschnitt anhebt. Dies sollte sowohl die private als auch die öffentliche Korruption beinhalten, und alle Selbstauskünfte (Vermögen und Interessen) sollten standardmäßig ins Internet gestellt werden, ohne besondere Aufforderung durch die Medien oder die Öffentlichkeit.



3. Digitalisierung des öffentlichen Auftragswesens und Überwachung der Risikoindikatoren auf Bundes- und Landesebene

Wie in vielen Berichten zuvor bereits vorgeschlagen, wären Digitalisierung und Verwaltungsvereinfachung in Deutschland sehr hilfreich. Deutschland sollte sein öffentliches Beschaffungswesen sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene vollständig digitalisieren und eine neue Reihe von Korruptionsrisikoindikatoren einführen, die wir auf Opentender.eu entwickelt haben. Diese wurden auch von der Europäischen Kommission in das Public Procurement Scoreboard übernommen, um Wettbewerbsfähigkeit und das Preis-Leistungs-Verhältnis zu überwachen. Dies wäre ein wichtiger Schritt, um das durch Projekte wie den Flughafen BER erschütterte Vertrauen der Öffentlichkeit wiederherzustellen.

Kontakt der Autoren



Prof. Alina Mungiu-Pippidi, PhD
Professor of Democracy Studies | Director,
European Centre for Anticorruption and
State-building (ERCAS)
pippidi@hertie-school.org

**Addressing Germany's
governance challenges**

Dies ist eine Zusammenfassung des Berichts des **European Center for Anti-Corruption and State-Building (ERCAS)**. Beiträge von Maximilian Faour, Roberto Martinez Barranco Kukulshka, Luiza Leite de Queiroz, Elizabeth Wilkins, Debora Ferreira, und Christoph Abels flossen in die ursprüngliche Langfassung ein. Diese ist verfügbar unter www.againstcorruption.eu.

Dieser Bericht ist Teil des Policy Briefs-Projekts für öffentliche Reform der Hertie School. Erfahren Sie mehr über [Unser Projekt](#).

hertie-school.org